VII CURSO PARA
DIPLOMATAS SUL-AMERICANOS

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador Carlos Henrique Cardim

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

VII Curso para Diplomatas Sul-Americanos

Rio de Janeiro, 19 de outubro a 12 de novembro de 2009

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2010

Direitos de Publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:
Arcângelo Lanelli - São Paulo, 1922
Sem título, 1973 - OST - 200 x 150 cm

Equipe Técnica:
Maria Marta Cezar Lopes
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Érika Silva Nascimento
Júlia Lima Thomaz de Godoy
Juliana Corrêa de Freitas
Fabio Fonseca Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2010

C985c Curso para Diplomatas Sul-Americanos (7. : 2009 : Rio de Janeiro)
VII Curso para Diplomatas Sul-Americanos: Rio de Janeiro, 19 de outubro a 12 de novembro de 2009. - Brasília : FUNAG, 2010.
204 p. : il.

ISBN: 978-85-7631-222-2

1. Diplomacia - Estudo e Ensino. II. Título.

CDU: 341.7(07)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Apresentação, 7
Embaixador Jeronimo Moscardo - Brasil

Palestra do Ministro de Estados das Relações Exteriores, 9
Embaixador Celso Amorim - Brasil

El Conflicto Colombiano y la Política Exterior del Ecuador, 13
Adrián Bonilla - Equador

A Economia Brasileira e o Cenário Global Pós-Crise, 23
Antonio Corrêa de Lacerda - Brasil

Participación, Democratización y Inclusión Social en Bolivia, 37
Carlos Toranzo Roca - Bolívia

La Centralidad de la Cultura, 95
Danubio Torres Fierro - Uruguai

O Brasil e o aumento da "Pressão Competitiva" na América do Sul, 105
José Luis Fiori - Brasil

Century Development Challenges – The Surinamese Society between Nation-building and Nation-creation, 117
Jack Menke - Suriname

Política, Diplomacia y Desarrollo, 149
José Paradiso - Argentina

A Brief History of Guyana: From European Contact to Post-Independence, 165
Tota C. Mangar - Guiana

El Conflicto Colombiano ¿Un Asunto Regional?, 181
Socorro Ramírez - Colômbia

Apresentação

O Curso para Diplomatas Sul-Americanos, que cumpriu sua sétima edição, em 19 de outubro a 12 de novembro de 2009, objetiva proporcionar aos funcionários da região oportunidade para fazer uma reflexão livre e objetiva sobre temas e problemas da agenda internacional e ao mesmo tempo conhecer a realidade brasileira mais de perto.

Para ilustrar a boa repercussão desta iniciativa do Governo Lula da Silva, transcrevo o seguinte testemunho da diplomata peruana Erika Lizardo:

> "Sin lugar a dudas, el Curso para Diplomáticos Sudamericanos ha sido para mí una experiencia muy enriquecedora desde todo punto de vista.
> En lo profesional, como diplomática peruana, me ha tocado servir en Asia y en Europa. En Lima, mi experiencia profesional en la Cancillería, hasta antes del Curso, giraba principalmente en torno a los ámbitos del Derecho Internacional público y de la diplomacia multilateral. En ese sentido, el Curso para mí fue un primer cálido aterrizaje en la región sudamericana. No solamente me permitió conocer más de cerca la complejidad de las realidades de cada uno de los países participantes, a través de los conferencistas de diversas procedencias -políticos, académicos, diplomáticos, etc.- sino que además pude aproximarme a cada uno de los países a través de la interacción y camaradería con los demás colegas y participantes. A su vez, espero que tanto los participantes

como los anfitriones hayan podido aprender y conocer algo del Perú a través mío.

Todo ello en medio de un ambiente de apertura y flexibilidad que creó el espacio ideal para ser críticos y autocríticos con nosotros mismos, y permitir una honesta reflexión acerca del reto de la integración regional. No sorprendió a nadie concluir espontáneamente que los países que formamos la región sudamericana poseemos más similitudes que diferencias, abrigamos las mismas aspiraciones y en definitiva enfrentamos similares retos.

La realización misma del Curso, así como la presencia del Canciller Celso Amorín y del Asesor de la Presidencia en materia de Política Exterior, Marco Aurelio García, refleja el interés y compromiso que Brasil tiene con la integración en la región.

En lo personal, la hospitalidad y simpatía de los anfitriones, así como la calidez de una ciudad tan maravillosa como Rio de Janeiro, me ayudó a comprender mucho el singular y alegre espíritu brasilero.

Las reflexiones que surgieron durante el Curso no quedaron allí. Pocos meses después empecé a trabajar en la Dirección General de Sudamérica de mi Cancillería. Coincidencia o no, hoy por hoy, el enterarme de alguna noticia o desarrollo político o económico de algún país de la región, trasciende mi marco laboral e inevitablemente se humaniza más con el rostro amigo de aquel o aquella colega con el que compartimos el VII Curso y con el que, desde nuestras distintas oficinas, enfrentaremos el desafío de la integración regional".

Jeronimo Moscardo
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

Palestra do Ministro de Estado das Relações Exteriores

Embaixador Celso Amorim[1]

Eu sei que tem tradução do português para o inglês, mas do português para o espanhol também tem? Não. Entonces, si no hay, voy hablar en portuñol porque los oídos de mis amigos ya están acostumbrados a la cacofonía de mí español. De toda manera, siempre es más fácil comprender. Una vez se pasó una cosa curiosa con mi mujer, que estudiaba en el Instituto de Estudios Avanzados en la Haya e hice un gran esfuerzo para hablar en español con algunos de sus colegas. Ella creía que estaba hablando español y uno de los colegas ha dicho: "Yo no se por que cuando usted habla portugués, yo comprendo todo". Entonces, es un poco así. Voy aquí hablar portugués de una manera que ustedes puedan comprender, pero muy rápidamente.

[1] Graduou-se no Instituto Rio Branco, centro de formação de diplomatas brasileiros. Realizou, em seguida, estudos de pós-graduação na Academia Diplomática de Viena e na *London School of Economics*. Como diplomata de carreira, serviu em Londres; na representação do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos (OEA), em Washington, e na Haia. Foi Diretor-Geral da Embrafilme entre 1979 e 1982. Ocupou o cargo de Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Ciência e Tecnologia no Governo Sarney (1985-1988). Foi Ministro das Relações Exteriores no Governo do Presidente Itamar Franco (1993-1994) e mantém a mesma posição desde o primeiro mandato do Governo do Presidente Lula (de 2003 até a presente data). Serviu como Representante Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova York (1995-1999) e em Genebra (1991-1993 e 1999-2001). Foi Embaixador do Brasil em Londres, entre 2001 e 2002. Escreve para publicações brasileiras e estrangeiras nas áreas de Teoria Política, Relações Internacionais, Políticas cultural e científica e Desenvolvimento tecnológico.

En primer término, quería agradecer al Embajador Jerónimo Moscardo que, en realidad, ha desarrollado tantas actividades que ha hecho que el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Itamaraty, sea casi un anexo de la Fundación Alexandre de Gusmão. Pero, creo que es para el bien porque todo eso tiene como resultado una gran actividad intelectual y una gran discusión en la región.

Creo que ustedes recibieron un volumen relativo al último curso y ahí hay una reproducción de la charla, que yo tuve la ocasión de ofrecer en aquel momento, sobre la integración sudamericana. De manera que, voy a ahorrar a ustedes, a mi amigo Jorge Taiana y a mí propio, tener que nuevamente hablar porque, por más que haga un esfuerzo para ser original, hay un límite. Entonces si ustedes están interesados en verificar mi pensamiento, mi experiencia sobre eso, podrán buscar en ese ejemplar de la revista.

Quería, más una vez, dar la bienvenida a mi gran amigo Jorge Taiana. En eses años en que estuve primero como Secretario y después como Canciller, desarrollamos una relación de amistad realmente muy fuerte, muy verdadera que nos permite toda la comunicación en cualquiera circunstancias, sea cuando está todo bien, sea cuando hay también problemas para que podamos hablar francamente y encontrar soluciones.

En todos los foros que hemos estado, nuestras posiciones son muy similares o mismo idénticas, como acaba de pasar ahora en la Reunión del Grupo de Río y de la CALC en Montego Bay. Creo que eso es un testimonio del gran progreso que ha tenido la relación Brasil/Argentina. Es claro que siempre fue una relación muy importante, pero se puede decir que, desde la redemocratización en los dos países, en los últimos veinte pocos años, ha tenido un impulso muy, muy fuerte.

Sin duda, la relación entre Brasil y Argentina es para nosotros la relación más importante que hay y es la relación que ha permitido incluso la integración del conjunto de Sudamérica, que ha lanzado las bases de esa integración. Uno siempre tiende a ser auto-referente, entonces, mirando a mi propia carrera, había un hecho curioso porque en los veinte primeros años de carrera no había estado nunca en Argentina; en los cinco años siguientes estuve una vez al año; y en el año siguiente estuve una vez al mes. Entonces, yo decía que eso era quizá alguna coincidencia de funciones, pero no tanto, porque, en realidad, en esa función en que estuve una vez al mes, era Director de Asuntos Económicos y me ocupaba también de la OMC y de otras cosas.

Tenemos aquí hoy también el placer de tener los dos Embajadores en Argentina, Mauro Vieira que sale para Washington y Enio Cordeiro, que es Subsecretario, que es uno de los Viceministros en nuestra categorización, y que pasa ahora a Embajador en Buenos Aires. Es también un excelente signo de la importancia que todos atribuyen.

Yo no voy a entrar en muchos detalles, pero, quizás, mencionar dos o tres cosas personales que son interesantes. Después de estos veinte años de falta de conocimiento y de contacto personal directo – es claro que siempre teníamos contacto en los organismos internacionales – en el inicio del Gobierno Sarney, que corresponde un poco al inicio del Gobierno Alfonsín también, con una pequeña defasaje, yo trabajaba en el Ministerio de Ciencias y Tecnología, adonde Mauro Vieira, vino a juntarse a nosotros también. Una de las primeras cosas que tuve ocasión de hacer fue ir a Iguazú, no para participar del Acta de Iguazú, yo no estaba en ese momento, pero en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, en realidad, empezamos a hacer el Acta de Iguazú avant la letre porque hubo un acuerdo en el área de biotecnología, que fue el primero de los esfuerzos en el área de cooperación de tecnología avanzada, en la época Sarney/Alfonsín. Ahí me tocó encontrar una personalidad interesante, que no se lo que pasa con el hoy, que se llamaba Carlos Junowicz que era Director de Cooperación en el Ministerio, e yo era Director de Área Internacional en el Ministerio de Ciencias y Tecnología. Hablamos un poco ahí de lo que estábamos haciendo, naturalmente, del Acuerdo de Biotecnología, pero el me ha dicho una cosa que fue muy importante porque él me señaló que lo fundamental en aquel momento en que Brasil y Argentina volvían a tener gobiernos democráticos, quizás el punto más importante de la cooperación; mas allá de la cooperación económica, científica y tecnológica, era la cooperación en energía nuclear. Realmente, eso tuvo una gran influencia. En realidad, en los años del Gobierno Sarney yo participé muy poco de esa parte porque esto estaba en otro Ministerio, además de la Cancillería, pero tuve la suerte que, terminado el Gobierno Sarney, me tocó, como Director de Asuntos Económicos, de tratar tanto de la parte económico-comercial cuanto de la parte nuclear. En el mismo año de 1990, creo, firmamos el documento que hizo la previsión de un área de libre comercio, una unión aduanera, en cinco años. Quizás era un poco ambicioso, pero es así que tenemos que hacer las cosas algunas veces. Y también hicimos el Acuerdo para Contabilidad y Control entre Argentina y Brasil en noviembre del 91. Eso se transformó en

el Acuerdo con la Agencia de Energía Atómica de Viena. Son hechos que tuvieron una gran importancia.

Señalo eso porque creo que eses dos caminos – de la integración económica y comercial y también la creación de confianza en un dominio tan sensible como el de energía nuclear – fueron esenciales para el proceso de integración, que después se desarrollo de manera notable. Yo no creo que sea necesario para ustedes ofrecer números, cifras, porque eso seguramente otros ya lo han hecho, pero, por muchas razones, la relación Brasil/Argentina, tiene un carácter muy importante, fundacional para nosotros en la integración sudamericana. Pero, siempre con esa preocupación de ser una integración abierta y sobre todo abierta para otros países de la región. Incluso, en el inicio, cuando creamos el Mercosur, ya con el Uruguay y Paraguay, y hasta ahora, encontramos gente de la prensa o de la opinión pública en general, que hablan del mercado común del Cono Sur. En realidad, nunca ha sido así. Es un Mercado Común del Sur. Es lo que indicaba ya su apertura para otros países de Latinoamérica y Caribe, pero, sobre todo, para América del Sur. Entonces, el hecho que hoy estemos aquí hablando en un contexto sudamericano, ya de alguna manera estaba previsto en los primeros pasos del MERCOSUR. Esos pasos empezaron, repito, con los acuerdos bilaterales Brasil y Argentina, justamente el Acta de Buenos Aires, que fue lo que previó el mercado común en cinco años.

Dicho eso, quería, una vez más, dar la bienvenida a Jorge Taiana, que es no solamente un gran Canciller de Argentina y un gran amigo de Brasil, pero también una persona que tiene un histórico muy importante en las relaciones internacionales, sobre todo, en el área de Derechos Humanos. Jorge Taiana tiene una vivencia, una experiencia personal muy grande en eso, tanto con lo que sufrió, cuanto también con que evitó que otros sufrieran con su acción internacional.

Bienvenido Jorge, mi amigo.

El Conflicto Colombiano y la Política Exterior del Ecuador

Adrián Bonilla

El conflicto colombiano se caracteriza por la superposición de intereses políticos y económicos de actores armados, legales e ilegales, cruzados por dinámicas transnacionales de orden ilegal como los cultivos de coca y amapola y el tráfico de psicotrópicos.

El Ecuador no tiene la capacidad de sugerir u obligar al gobierno colombiano o al de Estados Unidos a desarrollar estrategias que procesen el conflicto interno colombiano, de modo que se le afecte lo menos posible. En general, la política exterior ecuatoriana ha estado marcada por sus reacciones frente a las iniciativas estratégicas de Estados Unidos, sobre todo a partir de 2001 cuando se empieza a implementar el Plan Colombia y se confirma en 2004 cuando Bogotá, apoyada por Washington, ejecuta el Plan Patriota[1]. En realidad, el Ecuador apenas si puede reaccionar frente a los eventos en Colombia, y esa reacción difícilmente – aunque ha ocurrido – puede ser de disenso frente a las estrategias de contra-partes más dotadas, como Washington o Bogotá. De hecho, las fuentes de la política exterior ecuatoriana en materias de seguridad han estado fuera del país o han sido eventos sobre los que los gobiernos no han tenido control.

[1] El Plan Colombia fue diseñado en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) como un instrumento de desarrollo social, pero su financiamiento lo convirtió básicamente en un plan militar contra la guerrilla y el narcotráfico. El Plan Patriota es una estrategia militar ofensiva que desarrolla operaciones tendientes a desalojar a los actores armados de las zonas centrales del país. La guerra se libra, en parte, en las fronteras ecuatorianas.

El conflicto colombiano, en su fase contemporánea, tiene más de cuarenta años de duración. A lo largo de ese tiempo han sido varias las ocasiones en que políticas de Bogotá o de los actores armados han interpelado la seguridad nacional del Ecuador. Probablemente, la experiencia más extrema haya sido la formación de tres organizaciones clandestinas armadas ecuatorianas como resultado del activismo de la guerrilla colombiana en el Ecuador. Una pequeña guerra sucia se libró y esas organizaciones se disolvieron[2].

Las guerrillas colombianas a lo largo de las décadas de los ochenta y los noventa combinaron sus actividades políticas y militares con estrategias de financiamiento que las vinculó a la economía ilegal de las drogas. Importantes regiones para el cultivo se forman en esos años a lo largo de las fronteras selváticas en el Oriente y Occidente entre Colombia y Ecuador. Esas zonas han estado controladas, tradicionalmente, por organizaciones armadas – guerrillas y paramilitares – que, eventualmente, han disputado de modo violento el acceso a recursos.

A pesar de su intensidad, el conflicto colombiano hasta principios del siglo XXI no fue la prioridad central de la seguridad ecuatoriana. De hecho, ni la vocación internacionalista de los actores armados de izquierda sugirió, hasta los ochenta, la posibilidad de un derrame o de una regionalización del proceso político violento del vecino país. En la medida en que paramilitares y guerrilleros no operasen en territorio ecuatoriano, no había riesgos que implicaran políticas específicas de defensa por parte de Quito. Hasta finales de los noventa los pequeños poblados rurales ecuatorianos de frontera servían de sitio de descanso y abastecimiento para soldados, guerrilleros, paramilitares, campesinos cultivadores de coca del otro lado del límite y aunque los índices de violencia de esos sectores eran, por lo general, superiores a los del resto del país no había exactamente una situación de guerra. Las mayores transformaciones se producen después de 2001.

Los distintos gobiernos estadounidenses desarrollaron desde los años ochenta estrategias para controlar el flujo de drogas ilegales en los países

[2] A principios de los ochenta la guerrilla M 19 intenta construir una "retaguardia estratégica" en el Ecuador, pero sus colaboradores terminan fundando tres grupos radicales bastante activos en acciones como asaltos de bancos y contra blancos policiales. Alfaro Vive Carajo, Montoneras Patria Libre y la "Orga", son pequeños grupos combatidos por el gobierno de Febres Cordero (1984-88) que desaparecen a finales de la década.

identificados como polos de oferta de sustancias sico-activas ilícitas. Esas políticas le han dado prioridad a la erradicación de cultivos, el desmantelamiento de las organizaciones criminales de narcotraficantes y la interdicción de embarques en las fronteras de los países productores y en las estaciones de tránsito. Subsidiariamente, se fue imponiendo una serie de medidas para controlar el lavado de dinero. El flujo de narcóticos ilegales de los países andinos hacia el mercado estadounidense atraviesa el Caribe, Centro América y México. La ilegalidad de las sustancias y una demanda constante terminan por construir redes que se esparcen por las sociedades latinoamericanas e involucran una compleja red que se entrelaza, a su vez, con un entramado de relaciones económicas y políticas.

Como ya se indicó el Ecuador nunca fue un país cultivador. En 1984 se desplegó una campaña extensa de erradicación y desde entonces las cifras de cultivos ilegales han sido irrelevantes. Sin embargo, el Ecuador es un país de tránsito y una estación menor de lavado de dinero. Las estrategias estadounidense anti-narcóticos han sido regionales más que específicas. A partir del segundo gobierno de William Clinton se refuerza en Washington la percepción de que las guerrillas colombianas son, en realidad, ejércitos de narcotraficantes y la política anti-narcóticos se convierta en una estrategia anti-guerrillera con el beneplácito de Bogotá. Los recursos destinados a combatir el narcotráfico se usan, entonces y adicionalmente, contra la guerrilla desde 2001. Puesto que, además, el problema del narcotráfico es de naturaleza regional el conflicto en Colombia – que siempre fue considerado un asunto interno – termina por convertirse en un tema regional, lo cual, a su turno, se transforma en un reto para la seguridad nacional de los países vecinos.

El factor central de las relaciones de Estados Unidos con el Ecuador y la narcotráfico andina es la enorme asimetría que se expresa, no solamente, en la priorización que tienen los temas de narcotráfico – y desde 2002 en aquellos vinculados a la contrainsurgencia –, sino también en la capacidad que tiene Washington de establecer las "reglas del juego" en el terreno económico. Estados Unidos es el socio comercial más importante de cada uno de los países de la región por separado. A ello se agregan los regímenes comerciales que Washington establece de forma unilateral. Un ejemplo es el sistema de preferencias arancelarias andinas del cual fue separado el Ecuador a finales del 2002 sin que haya existido ninguna explicación por parte del Departamento de Estado y a pesar de que Quito cumplió todos sus compromisos frente al

narcotráfico sin recibir, durante años, cuestionamiento alguno[3]. El proceso de retorno a la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA) fue delicado y complejo para el país y demoró algunos meses en ser consolidado.

La participación estadounidense en el conflicto es percibida como una oportunidad por los gobiernos colombianos pues ello les permite acceder a recursos que los fortalecen en su lucha contra las guerrillas. No obstante, ese involucramiento de Washington ha modificado la naturaleza del proceso colombiano que ya no es un fenómeno interno con una dinámica básicamente doméstica, sino el epicentro de una guerra de baja intensidad cada vez más internacionalizada[4].

En 2001 entró en ejecución el Plan Colombia que suponía una inversión inicial de US$ 1.319 millones de dólares durante cuatro años. Aproximadamente el 75% de la inversión del Plan Colombia se destinó a la "guerra contra las drogas", cuyo componente militar es central.

Los campos más extensos de cultivos ilegales – precisamente aquellos en donde la lucha contra las drogas se fue desplegando – son zonas selváticas, buena parte de las cuales se encuentran en la frontera misma con el Ecuador. Así, las operaciones militares colombianas afectan de distinta manera al Ecuador y generan al menos cinco retos a la seguridad nacional. En primer lugar, la posibilidad de que los actores armados legales e ilegales, así como bandas armadas de delincuentes operen en territorio ecuatoriano. Las provincias de frontera han visto con se elevó el índice de homicidios dramáticamente en la última década: ajustes de cuentas, asesinatos selectivos, campamentos militares clandestinos e incluso incursiones armadas y secuestros confirman esta preocupación de las autoridades ecuatorianas.

En segundo lugar, está la cuestión del desplazamiento forzoso de colombianos, así como de refugiados, que huyen de los combates o que simplemente migran como consecuencia de la destrucción de la economía regional bien sea por la guerra o por las políticas de fumigación aérea que destruyen fuentes de sobrevivencia de los campesinos. Se calcula que el conflicto ha producido tres millones quinientos mil desplazados internos. Veinte y ocho mil han pedido asilo en el Ecuador en donde se supone que viven

[3] Ver información de la prensa ecuatoriana durante los meses de septiembre y octubre de 2002.
[4] La literatura sobre el conflicto colombiano es extremadamente abundante. Ver, al respecto, y entre otros, los trabajos de Bagley y Tokatlian.

alrededor de doscientos cincuenta mil ciudadanos colombianos, la mayoría de ellos sin regularizar su estatus migratorio[5].

En tercer lugar, el gasto militar colombiano se viene incrementando desde 2001. El pie de fuerza colombiano aumentó en casi un cien por ciento durante este período. La policía se militarizó y los militares pasaron a realizar control del orden público[6]. En consecuencia, el equilibrio de poder militar en la sub-región se rompe con la inversión colombiana, que no se limita a la adquisición de armamentos anti-insurgencia, sino que renueva su arsenal convencional. Los mandos militares, tanto de Venezuela como de Ecuador, aumentan entonces sus preocupaciones; todo lo cual puede alentar una pequeña carrera armamentista en una zona muy pobre de Sudamérica.

En cuarto lugar, las políticas de ilegalización de las actividades relacionadas con el cultivo, refinamiento y tráfico de sustancias psicotrópicas han acarreado dinámicas de desconstitución del tejido social tradicional y de erosión de las instituciones gubernamentales y locales. Los índices de violencia y criminalidad se han disparado en las provincias fronterizas y en las grandes ciudades del Ecuador. A este fenómeno se ha sumado la construcción de una imagen negativa de las personas de origen colombiano que ha estimulado conductas xenófobas en la población, eventualmente replicadas por las autoridades y los medios de comunicación ecuatorianos.

Y en quinto lugar, la fumigación aérea de cultivos ilegales del lado colombiano ha afectado a los campesinos ecuatorianos. Daños ambientales se han reportado en una de las zonas de mayor biodiversidad del planeta. Ésta, entonces, constituye una preocupación de seguridad adicional para el Ecuador.

En ese contexto, la política exterior ecuatoriana frente al conflicto colombiano ha atravesado varias fases durante la presente década. A grandes rasgos es posible identificar dos períodos a principios de la última década. Uno primero de disenso y resistencia a la estrategia regional de Washington que significó cierta autonomía y que se caracterizó por el cumplimento de la agenda internacional impulsada por Estados Unidos pero con políticas propias, y uno segundo de reluctante afinidad, en donde el Ecuador ha asumido el

[5] www.uchr.ch Noviembre 2004. Datos de ACNUR. Véase también Fredy Rivera, 2004.

[6] Las Fuerzas Armadas colombianas tienen ahora 350.000 personas, sumados los policías. El gasto militar asciende al 3,5 del PIB, uno de los más altos de América Latina. Ver: "Las fronteras de Colombia", reporte del Internacional Crisis Group.

discurso de Estados Unidos y Colombia pero no coopera necesariamente en la ejecución. Esta segunda fase se caracteriza por el alineamiento político y por políticas ineficientes en el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

En ese sentido, la centralidad del conflicto colombiano y su incidencia en el proceso político doméstico genera efectos internacionales e impacta sobre las relaciones interestatales. Así entonces, cuatro amenazas son comunes en la agenda de seguridad ecuatoriana como consecuencia del conflicto internacional del narcotráfico y de la guerra en Colombia.

1. Los países vecinos enfrentan un problema que puede implicar la presencia de cualquiera de los actores violentos colombianos en territorios ajenos;
2. un desastre humanitario y conflicto social detonado por migraciones masivas[7];
3. efectos ecológicos[8] ;
4. la diseminación de cultivos ilegales en su territorio.

En esa dirección, las relaciones con Colombia han tenido variaciones importantes en la parte final de la década reciente. En general los temas comerciales siempre fueron centrales en la interacción de los dos países hasta la ejecución del Plan Colombia en que los temas de seguridad entraron a dominar la agenda. Quito ha tenido posiciones variables al respecto. En la gestión del Presidente Gustavo Noboa (2000-2003) una estrategia de contención del conflicto colombiano y aislamiento predominó a pesar de las presiones de Bogotá por regionalizar el tema. Sin embargo, el gobierno del Presidente Lucio Gutiérrez (2004-2005) alteró la tradición de lejanía sobre los asuntos domésticos colombianos, que se remonta por lo menos a la década de los años cincuenta del siglo XX y se articuló en forma periférica a la visión de Washington y Bogotá. Una vez depuesto Lucio Gutiérrez, el gobierno del Presidente Alfredo Palacio construye una visión del conflicto que se opone a la de Colombia proclamando la neutralidad ecuatoriana ante el conflicto en el vecino país.

El advenimiento al poder en el Ecuador del Presidente Rafael Correa (2006 -) puso en evidencia el distanciamiento entre los dos países ya advertido

[7] Ecuador y Venezuela son los más preocupados por el tema.
[8] Brasil y Ecuador comparten esta preocupación.

a lo largo de la última década. Si bien en el primer año de ejercicio del ejecutivo se intentaron múltiples contactos y se plantearon varios proyectos comunes de desarrollo[9] los incidentes fronterizos no desaparecieron: denuncias de sobrevuelos no autorizados, persecuciones en caliente, asesinatos selectivos fueron comunes en el lado ecuatoriano. En Colombia, por otra parte, la imagen de que el Ecuador era complaciente con las FARC se fue consolidando.

El gobierno de Correa, a pesar de su retórica, no hizo sino continuar una estrategia histórica ecuatoriana frente a Colombia que tiene por objetivo evitar su involucramiento en la dinámica del conflicto armado que vive el vecino. En ese sentido, las diferencias que caracterizan la ausencia de cooperación entre los dos países se remiten a dos agendas de seguridad que no coinciden en la caracterización misma de la situación, pues mientras para el Ecuador el conflicto colombiano tiene un origen histórico y social de raíz interna y será resuelto eventualmente en ese mismo país, para Bogotá se trata de un fenómeno regional que requiere de la colaboración de todos los países que se relacionan con Colombia, en especial, sus vecinos.

La frontera entre los dos países es insegura y, además, sus agendas de seguridad no coinciden, lo cual vuelve difícil el establecimiento de regímenes de cooperación. El Ecuador no tiene posibilidades de involucrarse victoriosamente en el conflicto colombiano. Su presupuesto de Defensa es diez veces inferior al del país limítrofe y sus recursos militares, humanos y técnicos están a mucha distancia de los colombianos. Si el gobierno de Bogotá, con la enorme inversión que tiene en instrumentos de seguridad, no puede solucionar por la vía militar el problema de las guerrillas ni el del narcotráfico, ¿cómo espera que el Ecuador lo haga? Se trata, en el fondo, de expectativas falsas. La política ecuatoriana frente al fenómeno ha sido defensiva pero, probablemente, ha sido la única alternativa disponible en vista de las condiciones de la lucha en sus fronteras. Esto, sin embargo, ha significado enviar señales ambiguas a los actores armados colombianos.

El incidente históricamente más grave entre los dos países ocurre en circunstancias en que un funcionario ecuatoriano rompe la tradición de no intervención. El Ministro de Seguridad, Gustavo Larrea, se reunió con un dirigente mayor de las FARC, Raúl Reyes, para negociar la liberación de varios rehenes en poder de esa organización, lo que tornó enormemente

[9] El más importante de ellos es el plan binacional de desarrollo que cubría el conjunto de la frontera.

vulnerable la política de defensa de Quito. Reyes, por su parte, instaló un campamento estable dentro del Ecuador desde donde dirigió operaciones militares e incluso recibió adhesiones internacionales. El gobierno de Colombia detectó su presencia y ejecutó una operación militar sin autorización ecuatoriana; operación que resultó en la muerte de Reyes y otros guerrilleros.

La respuesta ecuatoriana a la operación fue la ruptura de relaciones, pero por primera vez un incidente de esta naturaleza involucró al conjunto de los países del hemisferio. Tanto el Grupo de Río como la OEA se pronunciaron sobre el tema y, aunque las solicitudes de sanción que pedía el gobierno del Ecuador no se produjeron, la reacción hemisférica evidenció el aislamiento de Colombia en su tesis de que el conflicto es regional.

Ahora bien y paradójicamente, a pesar de la falta de cooperación entre Quito y Bogotá – que se explica por razones de seguridad – el Ecuador tiene los mejores indicadores regionales de éxitos en la lucha contra el narcotráfico.

El Estado ecuatoriano ha cuidado su frontera con la presencia de efectivos de las tres fuerzas armadas a la que se suma la policía. Desde la perspectiva de Quito la presencia de las fuerzas militares colombianas en la zona no ha sido recíproca tal como muestra la Tabla VI.1. Colombia tiene aproximadamente unos 7.000 efectivos repartidos en unidades móviles en Mocoa e Ipiales. Por lo tanto, su presencia no es estable, como sí lo es en el lado ecuatoriano donde hay destacamentos ubicados en plena selva y la presencia de patrullas que hacen recorridos periódicos[10].

La actividad de las organizaciones ilegales colombianas en Ecuador ha sido, como ya sido mencionado, histórica. Se trata de un conflicto de varias décadas de duración que ha atravesado por distintas etapas. Durante las décadas de los sesenta y setenta, los vínculos ideológicos de la izquierda latinoamericana, y en este caso de las organizaciones radicales, construyeron varios instrumentos de cooperación. En los años ochenta, el M-19 organizó varios grupos armados, algunos ecuatorianos que, incluso, participaron en la Brigada Simón Bolívar que combatió al gobierno colombiano en la etapa final de la lucha armada de esta organización. Las FARC se inscriben al principio en las estrategias de solidaridad del movimiento comunista internacional, pero a medida que la presencia de éste se eclipsa después de la Guerra Fría, y que la organización se articula a varias de las dinámicas de la economía ilegal de

[10] Entrevista realizada a Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Miguel Carvajal en el noticiero de HCJB el jueves 16 de abril del 2009.

las drogas, las redes en el Ecuador se construyen en lógicas económicas y crematísticas, especialmente en el tráfico de armas y pertrechos, contrabando de combustible, instalación de laboratorios y campamentos de descanso o entrenamiento en la frontera. Esto se refleja en decenas de reportes sobre los operativos realizados por la policía y las fuerzas armadas, en particular en Sucumbíos, Orellana, Carchi, Esmeraldas y en otras provincias[11].

Según informes de la policía desde el 2004 se han capturado 26 guerrilleros y se han desmantelado varias redes de apoyo al tráfico de armamento (con la participación de militares y policías). Además, se destruyeron en territorio ecuatoriano 117 campamentos de las FARC.

Ahora bien, ¿Por qué las FARC ingresan al Ecuador? Una de las razones es que el Ecuador se ha convertido en corredor de abastecimiento, ante la arremetida de los controles en Colombia, en especial desde la aplicación del Plan Colombia. A su vez, el país ha sido usado como lugar de descanso y recuperación de los insurgentes heridos, que pasan la frontera como civiles. Parte del material bélico que usan las FARC proviene de Perú y es robado a las fuerzas armadas ecuatorianas por militares de bajo rango involucrados en prácticas de corrupción.

El ejército y la policía ecuatorianos tienen serias limitaciones para controlar los 645 Km. de frontera común. Aunque anualmente se destinan unos US$ 100 millones de dólares para el efecto, los militares tienen equipos y armas obsoletas, por lo que la logística es insuficiente. Desde 2008 el gobierno de Rafael Correa viene haciendo esfuerzos para repotenciar la capacidad operativa de los militares dotando de equipos a las fuerzas armadas, por ejemplo, con aviones no tripulados, visores nocturnos y radares[12]. Paralelamente, se ha intentado modernizar la doctrina. Desde febrero de 2009 el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas cambió de estrategia para el control fronterizo, construyendo dispositivos unificados de mando que involucran a las tres ramas y a la policía.

Entre 2005 y 2007 se localizaron y destruyeron 157.000 plantas de coca en Esmeraldas; se decomisaron 86,85 toneladas de droga y se incautaron

[11] El periodista del diario *El Comercio* Arturo Torres, en su obra "El Juego del Camaleón: los secretos de Angostura" demuestra que poblaciones en el interior del país como Bocana del Búa tienen presencia de militantes de la guerrilla colombiana con el fin de coordinar actividades ligadas al narcotráfico.

[12] "Fuerzas Armadas modernizan equipos", Diario *El Telégrafo*, 29 de octubre de 2008.

35,7 toneladas de precursores químicos. Se destruyeron, asimismo, dos laboratorios de procesamiento de coca. El más grande fue construido por los subversivos en Caño del Ají (Sucumbíos) y procesaba 4 toneladas de droga al mes según la policía nacional.

En forma concomitante, cabe subrayar que el Ecuador es un destino natural de refugio y desplazamiento de colombianos. Según la Agencia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)[13] existen unos 200.000 desplazados; en los últimos 8 años ha habido 68.000 solicitantes de refugio de los cuales 20.640 han sido reconocidos. Además, se conoce que 135.000 personas colombianas necesitan de refugio. Sólo el 5% de las personas a quienes se les niega el refugio optan por apelar la decisión y buscar, nuevamente, su permiso de estadía. Por último, según datos de la sección de Extranjería del Ministerio de Gobierno el 95% de extranjeros que viven en el Ecuador son colombianos.

Final

Las relaciones diplomáticas con Colombia se tensionaron y enrarecieron en las dos últimas décadas al punto de que se rompen en 2008 como consecuencia de una operación militar no autorizada de las fuerzas armadas colombianas en territorio ecuatoriano. Las necesidades de seguridad ecuatorianas son distintas de las colombianas, sus agendas no coinciden y la ausencia de cooperación alrededor de estas metas ha construido una dilatada frontera muy vulnerable a las amenazas para la población por parte de todos los actores armados. El Ecuador ha intentado una estrategia de profilaxis respecto del conflicto colombiano y contención de sus efectos. Disiente de la visión de Bogotá, compartida por Washington, de que se trate de un problema regional. Si bien el problema de las drogas es transnacional también está territorializado en sus diversas dimensiones, y dado que su involucramiento dentro de los escenarios bélicos colombianos produciría consecuencias que sus recursos de seguridad no pueden procesar, ha preferido concebir al proceso político de ese país como un problema interno a ser solucionado dentro de las fronteras de Colombia.

[13] "Los refugiados no apelan a sus derechos", Diario *El Telégrafo*, viernes 13 de marzo de 2009, p. 3.

A economia brasileira e o cenário global pós-crise[1]

Antonio Corrêa de Lacerda[2]

1. Os desafios oriundos da crise internacional

Da mesma forma, é previsível que o investimento responderá ao aumento da demanda. Na medida em que as empresas ocupem a sua capacidade instalada e houver, como já ocorrem alternativas de crédito e financiamento, elas retomarão os projetos de novos investimentos. Keynes nos ensinou que o que move a decisão de investir é a expectativa de crescimento sustentado da demanda. É o que desperta o que ele definiu como "espírito animal" dos empresários.

Na verdade o nível de atividade voltou a crescer e o quadro deverá consolidar-se nos próximos trimestres. Ao longo de 2010 o País já estará crescendo, em média, em um ritmo próximo de 5% ao ano. Vários fatores contribuíram para que o Brasil não fosse tão afetado pela crise e para que houvesse uma saída relativamente rápida para o crescimento. O Brasil diminuiu a sua vulnerabilidade externa nos últimos anos e teve a iniciativa de adotar várias medidas anticíclicas para combater os efeitos da crise. Se a recuperação

[1] Artigo apresentado no VII Curso de Diplomatas Sul-Americanos, organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e pelo Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI) do Ministério das Relações Exteriores, no Rio de Janeiro, em 23 de Outubro de 2009.

[2] Professor-doutor do departamento de economia da PUC-SP, doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: aclacerda@pucsp.br.

gradual da economia internacional se consolidar, o que parece ser a tendência haverá uma relativa normalização do mercado de crédito e financiamento, que deverão garantir a expansão dos mercados. No âmbito interno, a criação de empregos e um crescimento da massa salarial também devem ser fatores impulsionadores.

A consolidação deste cenário benigno depende de condições macroeconômicas favoráveis. É preciso manter a trajetória declinante das taxas de juros, não só as básicas, mas, também, e principalmente, as dos tomadores finais. O quadro é favorável e não há qualquer pressão de inflação no mercado doméstico que justifique o contrário. Aliás, o que vai garantir que a oferta corra à frente da demanda é justamente a retomada dos investimentos para aumentar a capacidade produtiva e suprir os gargalos na infraestrutura e na logística. Nesse aspecto, é interessante observar que as carências de investimentos nas áreas citadas também representam oportunidades.

A próxima seção traz um panorama da economia brasileira das últimas décadas para, em seguida, discutir os principais aspectos envolvidos e os desafios que se apresentam para a economia brasileira no cenário pós-crise, o papel das reservas internacionais e da política externa para o desenvolvimento.

2. A industrialização, a crise dos anos de 1980 e a estabilização dos anos de 1990/2000

Ao longo do século XX, impulsionado pela crise dos anos 30, o Brasil logrou, a partir de uma economia de monocultura de exportação, alcançar, na década de 80, o posto de uma das dez maiores nações industrializadas do planeta. No entanto, após este salto, as duas décadas finais do século foram de instabilidade e estagnação, decorrentes da crise da dívida e da alta do petróleo e dos juros no mercado internacional.

No período da industrialização, o Brasil cresceu respaldado pelos "trinta anos gloriosos" após a Conferência de *Bretton Woods*, de 1944. No Brasil, o ciclo longo de crescimento acelerado durou de 1946 até 1979, período em que a economia teve um desempenho médio de 7% ao ano.

Da década de 80 a meados dos anos 90, foi um período marcado pela inflação e instabilidade, com baixos níveis de crescimento (média de 2% ao ano) e expressiva queda na taxa de investimentos. O período de

estagnação também coincidiu com o esgotamento do modelo de substituição de importações. Os anos 80 também foram marcados por sucessivas tentativas frustradas de estabilização, sem oferecerem uma alternativa viável de controle da inflação. Os sucessivos planos de estabilização (Cruzado, 1986; Bresser, 1987; e Verão, 1989) não venceram o quadro de inflação crônica, uma vez que a situação das contas externas não estava resolvida e a indexação generalizada de contratos, tarifas, aluguéis e salários criavam um ambiente pouco propício ao desenvolvimento.

O início dos anos 90 representou o rompimento do modelo nacional desenvolvimentista baseado na substituição de importações. Influenciado pelo chamado Consenso de Washington, o País partia para a abertura comercial e financeira, a privatização e a desregulamentação dos mercados. O novo paradigma, introduzido no Governo Collor de Mello (1990-1992), se sustentaria nas linhas gerais nos demais governos que o sucederam, ciclo que só foi interrompido com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002.

O Plano Real foi implementado no dia 1º de julho de 1994 e foi o responsável pela reforma monetária que obteve relativo sucesso no combate à inflação crônica que assolou o País por décadas. No entanto, apesar dos inegáveis avanços, o controle da inflação ainda exige reformas importantes. Um dos principais problemas relacionados à inflação atual é a indexação ainda existente na economia. Alguns dos reajustes de preços (tarifas, aluguéis, contratos) ainda consideram os indicadores passados ou uma "memória inflacionária" dos índices de preços, sendo uma herança dos tempos de incerteza.

O real, na sua introdução, foi fortemente ancorado no câmbio R$/US$, fixado em um teto de R$=1,00 por US$=1,00. A política macroeconômica foi, mais tarde, aperfeiçoada com a introdução do regime de metas de inflação no ano 2000. Desde então prevalece o tripé: câmbio flutuante, responsabilidade fiscal e metas de inflação.

O câmbio apreciado foi, ao logo da ultima década e meia, utilizado como instrumento de políticas de estabilização. A volatilidade da taxa de câmbio criou o paradoxo de uma maior estabilidade de preços (= inflação baixa), mas com uma ampla instabilidade do câmbio. Os períodos de apreciação foram, invariavelmente, seguidos de *overshooting* e grande instabilidade cambial, prejudicando não apenas a exportação, mas, também, a produção

interna e os investimentos, uma vez que o câmbio é um dos principais preços da economia.

O regime de metas de inflação (RMI) que, por sua vez, está completando dez anos de implantação no Brasil, tem suas virtudes, mas, também, debilidades. A virtude foi a de ganhar relativa credibilidade, o que proporcionou maior previsibilidade na política monetária e um horizonte mais transparente para o planejamento e decisões dos agentes econômicos. Além disso, contribuiu significativamente para reforçar o processo de queda da inflação iniciado em 1994 para níveis mais próximos aos praticados internacionalmente.

No entanto, o RMI também apresenta grandes distorções. A primeira é que a meta é definida e acompanhada com base na inflação "cheia" (o indicador inflacionário utilizado é o Índice de Preços ao Consumidor - IPCA). O ideal seria focar em uma inflação núcleo, mais liberta das influências conjunturais e também do grande impacto da indexação remanescente de preços ao IGP e IGP-M, como tarifas, aluguéis e outros. Destaque-se que estes índices sofrem muita influência do comportamento dos preços no atacado e da taxa de câmbio. Ou seja, toda vez que há um choque de preços de *commodities* ou no câmbio, há um aperto na política monetária para derrubar os preços livres de forma a compensar os demais aumentos e fazer convergir a inflação média para a meta.

A segunda anomalia está no horizonte muito curto de foco do RMI, o que engessa demasiadamente a política monetária. O ideal seria flexibilizá-la, considerando um horizonte mais amplo de 24 ou 36 meses, por exemplo. Toda política econômica envolve escolhas, e o que deveria definir o conjunto das escolhas é a relação custo-benefício de cada medida.

O terceiro ponto é critério de captura das expectativas do mercado por meio do *Boletim Focus*, que tem se mostrado enviesado. Isso porque o Boletim, publicado semanalmente pelo BCB, que expressa as expectativas do comportamento dos principais indicadores futuros, é excessivamente centrado no mercado financeiro. Seria oportuno captar também as expectativas de outros setores, como o produtivo e outros segmentos importantes da sociedade.

A prática leva a uma situação em que as expectativas tendem a se autorreferenciar. O mercado financeiro, com forte repercussão na mídia, expressa o que acha que o Copom vai fazer em cada reunião. E este, por sua vez, invariavelmente, tende a atender às expectativas do mercado financeiro, tornando-se quase que uma profecia autorrealizável.

Esse viés de foco é um dos fatores que ajuda a explicar alguns evidentes erros de diagnóstico do Copom expressos nas Atas das suas reuniões. Isso fica especialmente evidente quando a economia dá grandes viradas, o que só aparece nos indicadores com defasagem, como o que ocorreu no quarto trimestre do ano passado com o agravamento da crise internacional. Ao olhar fundamentalmente para o retrovisor, o BCB procrastinou a redução da taxa de juros no Brasil e nos fez importar uma parcela maior da recessão dos países ricos.

Por último, mas não menos importante, é a debilidade de o RMI ser o único objetivo explícito do conjunto das políticas macroeconômicas. Ou seja, ao centrar o foco da calibragem dos juros exclusivamente no curto prazo e na inflação, desconsidera outros efeitos importantes sobre o nível de atividades, câmbio, investimentos, emprego e renda, além do custo de financiamento da dívida pública.

3. A recuperação do investimento como desafio

O desafio que se apresenta para a economia brasileira é aumentar o investimento para garantir o desenvolvimento. É preciso aumentar a taxa de formação bruta de capital fixo, atualmente em cerca de 16% do PIB (Produto Interno Bruto), para, pelo menos, 24%, nível mínimo para suportar um crescimento econômico continuado de 5% ao ano.

Há uma interessante questão teórica econômica de fundo envolvida. É a poupança que gera o investimento – visão neoclássica, predominante na corrente principal (*mainstream*) – ou o investimento que gera crescimento, sendo a poupança a decorrência – visão keynesiana? No primeiro caso, a poupança é um pré-requisito, no segundo, é resultado.

No Brasil, claramente, o problema não é falta de poupança, mas de se criar as condições para que a expectativa de crescimento fomente as decisões de investimento. É preciso carrear parte dos recursos hoje esterilizados no mercado financeiro para os investimentos produtivos. Não se trata de uma questão conjuntural, mas estrutural. O Brasil se tornou uma das dez maiores economias do mundo no século XX, na industrialização tardia, calcada no nacional-desenvolvimentismo. O modelo de substituição de importações e o trinômio Estado - Capital Privado Nacional - Capital Estrangeiro suportou o crescimento acelerado médio de 7% ao ano, no período 1946–1979.

Após a "década perdida" dos anos 80, o Brasil aderiu ao neoliberalismo nos anos 90. Perdeu-se aí a visão estratégica de longo prazo, e o País inviabilizou-se diante da vulnerabilidade externa, tornando-se refém dos juros elevados. Foi a "construção interrompida", na feliz definição de Celso Furtado.

As decisões envolvendo políticas econômicas dos países implicam sempre em escolhas. É preciso sempre estabelecer as prioridades e centrar o foco da ação, sem perder a visão estratégica de longo prazo. Trata-se, evidentemente, de algo complexo, e, especialmente na crise, determina o diferencial entre os desempenhos.

A economia mundial está cada vez mais globalizada, o que significa um bônus quando as coisas vão bem, mas também um ônus quando desandam. Nos dias de hoje não é possível a um país, minimamente integrado à economia internacional, passar incólume á crise. No entanto, o desempenho de cada um pode diferenciar-se por dois fatores principais: a) as condições de saída, ou a situação dos chamados "fundamentos"; b) a eficácia do conjunto das políticas econômicas adotadas.

No que se refere ao primeiro quesito, dos "fundamentos", não há dúvida de que a economia brasileira detém hoje condições muito melhores do que em fases anteriores. Isso não só no que se refere ao aspecto fiscal, mas, também, quanto à saúde do setor financeiro e das contas externas.

Isso vale não apenas para a política monetária (juros e crédito), mas, também, para as políticas fiscal, cambial e de rendas, que devem ser rapidamente adaptadas para contrapor-se à crise. O Brasil conta com um mercado interno relevante, o décimo maior do mundo, e tem a oportunidade de fomentá-lo para compensar a queda da demanda externa.

Os investimentos representam importante antídoto contra a crise, não só pela melhora na competitividade sistêmica da economia, mas, também, pelo seu efeito multiplicador. A infraestrutura, por exemplo, demanda investimentos anuais da ordem de R$ 160 bilhões para suprir os gargalos em energia, transportes, logística, saneamento, etc., conforme estudo da ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base. Na habitação, outro setor relevante, há um déficit de 8 milhões de moradias. O desafio é viabilizar e realizar os investimentos necessários.

Outra oportunidade é o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), cujo balanço de dois anos de execução acaba de ser divulgado. O PAC abrange um conjunto de projetos de investimentos em infraestrutura energética,

de transportes, de urbanização e saneamento da ordem de R$ 646 bilhões, no período 2007-2010. Desse total, prevê-se que R$ 130 bilhões, equivalentes a 20% do total, advenham do orçamento federal e outros R$ 516 bilhões, 80% do total, de empresas públicas e privadas.

Materializar essas intenções de investimentos é algo que requer eficácia e agilidade de implementação. Há vários pontos relevantes, como a questão do financiamento, mais caro e escasso depois da crise, mas, também, aspectos operacionais, como resolução de pendências regulatórias, burocráticas e de licenciamento ambiental. Além de incrementar os investimentos públicos é fundamental criar um ambiente de negócios favorável às inversões do setor privado.

Com um pouco de esforço, o Brasil pode transformar muitas das suas debilidades em vantagens competitivas. Ao realizar investimentos para melhora das condições sistêmicas e de qualidade de vida da população, eles também exercem o papel anticíclico, em contraponto à recessão.

Outro ponto muito importante é o câmbio. Não se deve cair na armadilha da valorização excessiva e continuada do real, porque ela denota um viés pró-importação e desestimulador da exportação, algo que não interessa ao País.

É preciso construir o pós-crise, e o Brasil passou no teste de *stress* da crise internacional. Que a experiência nos valha para superar velhos mitos e falsos dilemas. É fundamental manter reservas cambiais elevadas, assim como contar com bancos e empresas públicas que possam atuar no contra ciclo da recessão. Não fossem estes fatores e o potencial do mercado interno, a crise teria sido mais profunda e a saída mais demorada.

As condições nos colocam na situação privilegiada de ser um forte *player* de produtos básicos na agricultura, mineração e pecuária, mas sem abrir mão da industrialização, a conquista que transformou o Brasil na grande economia que é.

Na economia internacional ainda prevalecem dúvidas quanto ao ritmo e solidez da recuperação. Até mesmo porque não houve qualquer progresso na correção dos fatores que levaram à crise. O que ocorre é a resposta positiva dada pela bem sucedida e oportuna atuação dos bancos centrais e governos em atuar para evitar o pior. Por isso mesmo, é preciso consolidar a robustez da economia brasileira e agir para garantir a autonomia das decisões de políticas econômicas domésticas, como ficou claro no auge da crise.

4. Os desafios do pós-crise

Um dos grandes desafios, e, ao mesmo tempo, oportunidades que se apresentam para o Brasil no cenário que se avizinha, posterior à grande crise, é o de focar as grandes questões, e, ao mesmo tempo, se livrar de falsos dilemas.

A crise, assim como ressaltou as qualidades e vantagens comparativas da economia brasileira, também expõe, nesse quadro pós-crise, as nossas debilidades. É fato que os países emergentes ganham dimensão no novo cenário. Mas, também, é um quadro de hipercompetição, acirrada pela capacidade ociosa existente na indústria global, que deverá intensificar a concorrência. Os países centrais, embora neguem, seguem sua tradição e adotam medidas protecionistas, nem sempre de forma explícita.

A crise recente interrompeu pontualmente a tênue recuperação impulsionada pelo período positivo e pelo cenário internacional pós-2002. O desafio está na construção de uma sociedade capaz de um novo salto qualitativo no pós-crise 2008-2009.

O novo cenário também apresenta grandes oportunidades, mas, também, verdadeiras armadilhas. As oportunidades, ressaltadas diante da situação global, foram e estão sendo a pujança do mercado interno, a disponibilidade de recursos naturais, a existência de bancos e empresas públicas de porte, que puderam representar um contraponto à retração de crédito, financiamento e investimentos globais e a própria capacidade de viabilizar a implementação de políticas públicas anticíclicas. O setor privado também mostrou fortalezas, pois as empresas enfrentaram a crise com ajustes necessários, porém, sem perder o foco estratégico de longo prazo. Isso também foi facilitado pela postura da sociedade brasileira que não sucumbiu ao temor exagerado e manteve o consumo, o que foi estimulado por uma bem sucedida comunicação do Governo.

A construção do Brasil pós-crise pressupõe uma mobilização de todos os atores[3]. É preciso identificar as oportunidades, mas, também, viabilizar as ações necessárias para o desenvolvimento brasileiro, algo que extrapola a

[3] Nesse sentido, vem em muito boa hora a nova edição do *Plano de Ação contra a crise*, elaborado pela Cúpula Empresarial – Fórum Nacional (http://www.forumnacional.org.br), sob a coordenação do ex-Ministro João Paulo dos Reis Velloso, um incansável batalhador das discussões e proposições para o desenvolvimento brasileiro.

questão econômica em si, envolvendo também aspectos de ordem política, social, ambiental e tecnológica, entre outras. É preciso não apenas diagnosticar o cenário mundial, suas tendências e desafios, mas, também, apresentar uma proposta para a inserção do Brasil. Há vários pontos de relevância, como a questão energética, tanto as de origem fóssil, incluindo a exploração do pré-sal, mas, também, as renováveis, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e a indústria eletrônica. Isso pressupõe o desenvolvimento de cadeias produtivas com a formação de *clusters* e aproveitamento da "indústria" criativa. A questão da infraestrutura também ganha relevância, uma vez que a superação dos gargalos existentes nas áreas de logística, transporte, saneamento, etc., ao mesmo tempo representam oportunidades para o desenvolvimento.

A combinação do investimento das empresas brasileiras estatais e privadas, das empresas transnacionais de forte base instaladas no Brasil, assim como a atratividade de outros investidores, institucionais e empresas, podem garantir a viabilidade dos projetos, desde que as condições de competitividade sistêmica e de regulação sejam favoráveis. As alternativas de financiamento, desde fontes públicas, como o BNDES, o mercado de capitais brasileiro e internacional, fundos, captações e etc., deverão fazer frente às crescentes necessidades de recursos para os investimentos.

O desempenho da economia brasileira deste e dos próximos anos, com um cenário internacional adverso, dependerá, cada vez mais, do papel das políticas econômicas domésticas. Reorientar o foco das políticas econômicas para combater os efeitos da crise deve ser a prioridade. O PIB (Produto Interno Bruto) global não deverá crescer este ano. No entanto, os países em desenvolvimento, em especial as grandes economias, poderão fomentar o mercado doméstico como fator de estímulo ao seu crescimento.

Para o Brasil, especialmente, o fato de a exportação representar um baixo coeficiente de exportações em proporção do produto relativamente a outros países em desenvolvimento representa uma vantagem em um cenário de contração de quantidades e preços no mercado global. No entanto, aproveitar o potencial do mercado doméstico como fator de compensação da contração da demanda internacional requer uma mudança de foco das políticas macroeconômicas.

É preciso rever os objetivos e prioridades da política econômica que na crise tem que ser usada para reverter os impactos sobre produção, investimentos, renda e emprego. Para além da questão dos juros básicos, há

ainda muito por se fazer na redução dos *spreads* bancários, na expansão do crédito e financiamento e na ampliação e agilização dos investimentos públicos. Também é preciso aprimorar os instrumentos previstos no bojo da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), uma boa iniciativa lançada há cerca de um ano. Como o cenário econômico mudou muito de lá para cá, seria oportuno um aprofundamento das questões de competitividade sistêmica (tributação, financiamento, logística, burocracia, etc.) para estimular as atividades geradoras de valor agregado local. O objetivo deve ser o de preservar ao máximo o mercado doméstico, com estímulos ao emprego, à renda, ao financiamento e ao crédito.

5. Os benefícios das reservas cambiais

Acumular reservas cambiais representa inegavelmente um custo para o País. Mas, a questão chave não é só calcular o custo de formação e carregamento das reservas cambiais, e, sim, o benefício da acumulação. Por exemplo, o que aconteceria com o Brasil se estivesse desprevenido nesse quesito, quando da eclosão, cerca de um ano atrás, da maior crise do capitalismo em sete décadas?

Um dos principais fatores determinantes para que o Brasil não fosse tão afetado como em crises anteriores, até de menor proporção foi, desta feita, poder contar com cerca de US$ 200 bilhões de reservas cambiais. As reservas propiciam criar certa blindagem para que o País não seja alvo fácil de especulação. Sem elas, a instabilidade geraria uma queda ainda maior do que a ocorrida com o PIB (Produto Interno Bruto), que caiu 4,5% acumulado no último trimestre de 2008 e no primeiro de 2009. Isso também geraria impactos danosos e de difícil reversão no investimento, produção, emprego e renda, um custo não só econômico, mas social, dramático para um País com as desigualdades regionais e de renda como o nosso.

Uma situação de maior vulnerabilidade implicaria ainda uma perda de autonomia da política econômica doméstica e nos daria menores condições de aplicação de medidas anticíclicas, que atenuaram os efeitos e têm garantido uma saída mais rápida da crise.

Assim como na vida pessoal fazer um seguro do carro ou da casa custa, acumular reservas também. No caso brasileiro, a compra de dólares no mercado pelo Banco Central tem a sua contrapartida: as operações compromissadas, que são emissões de títulos em reais. Como a taxa de juros

do mercado doméstico é significativamente maior que a taxa de juros média internacional, a remuneração das aplicações das reservas cambiais no mercado internacional não compensa o custo do seu carregamento, dado pela taxa de juros interna que remunera os títulos em reais emitidos.

Ou seja, contabilmente, no curto prazo trata-se de uma operação desvantajosa. No entanto, é fundamental considerar o benefício da estratégia. Por que, embora custoso, os países acumulam reservas? As economias emergentes ampliaram o seu volume de reservas de cerca US$ 1 trilhão para estimados US$ 5 trilhões nos últimos seis anos. Diante da impossibilidade de criar moedas conversíveis, um privilégio de pouquíssimos países, elas optaram por acumular reservas em moedas e ativos de referência. No caso, majoritariamente (ainda) o dólar norte-americano, que responde por cerca de 65% do total, seguido do euro, com 27% e o restante por demais moedas, como o iene, e ativos, como o ouro.

Esse é o jogo que predominou, especialmente nos anos 2000, e continua prevalecendo por falta de alternativas factíveis e viáveis. O Brasil tem todas as condições de aperfeiçoar seus instrumentos e estratégias para conviver com a abundância de dólares que entram cada vez mais no País, não apenas pelo porte do mercado interno, mas, também, pela sua resiliência à crise.

A criação de um Fundo Soberano que evite a internalização dos dólares é uma boa alternativa para evitar o agravamento da apreciação do real. Outra vantagem é diminuir o custo da formação de reservas, sem abrir mão do benefício da autonomia das políticas econômicas domésticas. Além disso, pode atenuar a excessiva volatilidade do câmbio, o que só é favorável às operações de arbitragem, ou seja, privilegia a especulação em detrimento das decisões no setor produtivo, basicamente sobre investimentos, produção, exportações e importações.

Quanto ao nível ideal de reservas para um país, isso é discutível, pois depende da estrutura do seu passivo externo, entre outros fatores. Mas, o fundamental é que enquanto prevalecer a volatilidade dada por um mercado internacional instável e a inexistência de opções confiáveis que venham a oferecer uma alternativa à estratégia de acumulação das reservas, é melhor pecar pelo excesso do que pela timidez. As transformações em curso, em órgãos multilaterais como o FMI, e outras medidas de ordem regulatória do mercado internacional ainda são incipientes para propiciar a garantia para uma mudança de estratégia.

6. O papel da política externa para o desenvolvimento

A política externa é um dos elementos-chave para as nações. O ponto principal é que a política externa deve ser um componente da estratégia de desenvolvimento. Isso implica que as ações e o papel da política externa, ou, mais precisamente, a política econômica externa, devem corresponder a um objetivo maior: o de promover o desenvolvimento. Essa tem sido a prática da imensa maioria dos países ricos ou emergentes no que se refere às suas estratégias.

No caso brasileiro, o desafio é ampliar a inserção externa do ponto de vista do ingresso de investimentos estrangeiros e investimentos brasileiros no exterior, comércio internacional, tecnologia, entre outros pontos de relevância. Precisamos estimular o desenvolvimento na sua acepção mais ampla, e, para isso, o crescimento econômico com qualidade se constitui em pré-requisito.

O ponto central é que não basta ao Brasil fechar acordos internacionais a qualquer preço, mas estabelecer acordos vantajosos, que propiciem acesso a mercados, sem que isso implique abrir mão da sua autonomia nas políticas econômicas domésticas ou concessões de abertura excessiva em mercados domésticos.

As ações envolvem progressos no âmbito das negociações multilaterais da OMC - Organização Mundial do Comércio -, acordos bilaterais e regionais. O desafio é que, muitas vezes, os acordos propostos implicam restrições significativas sobre a autonomia nacional na implementação de políticas industriais e regulação de compras do Estado, por exemplo. Os mesmos instrumentos que, entre outros, propiciaram a emergência das economias hoje mais ricas.

O Brasil é peculiar nesse sentido por vários motivos: pela extensão geográfica, população, nível e distribuição da renda. Pela industrialização, embora tardia, diversificada e competitiva. Pelo papel relevante dos serviços; pelo potencial agrícola e de energias renováveis. Por ser diferenciado, o País necessita conduzir suas negociações externas com determinação, ao mesmo tempo em que essas negociações precisam contar com condições macroeconômicas mais favoráveis. É preciso abrir espaços no mercado internacional sem que isso signifique abrir mão da adoção das políticas de desenvolvimento, por mais difícil que seja fazê-lo.

É preciso viabilizar uma taxa de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) pelo menos suficiente para criar 2 milhões de novos lugares de trabalho

ao ano. Esse é o número de trabalhadores que ingressam a cada ano no mercado de trabalho procurando seu primeiro emprego. A taxa de desemprego geral no Brasil é da ordem de 9% da PEA - População Economicamente Ativa -, o que equivale a cerca de 8 milhões de pessoas. O crescimento mínimo necessário para atender a essa demanda é de 5% ao ano. Mais do que isso, é preciso que o crescimento seja sustentado e de qualidade, que crie valor agregado, emprego e renda.

Além disso, a valorização excessiva da moeda brasileira nos últimos dois anos representa, por si só, uma intensificação da abertura da economia. No ano passado, enquanto o PIB brasileiro cresceu cerca de 3% e o volume (quantum) de exportações 3,3%, as importações cresceram 16%. O aumento do coeficiente de importações na nossa economia pode ser, em alguns casos, positivo, especialmente no caso de máquinas e equipamentos, além de matérias-primas e componentes que não são produzidos localmente.

No entanto, o aumento deliberado de importações de bens de consumo e outros "subsidiados" pela valorização da nossa moeda e em substituição à produção local, como tem ocorrido recorrentemente nos últimos dois anos representa, na prática, abrir mão de criar competências, empregos, renda e arrecadação tributária locais. É um caminho exatamente inverso ao desejável e ideal, tendo em vista a realidade brasileira.

7. Considerações finais

Vai ser fundamental garantir a continuidade da redução não apenas dos juros básicos, mas também ao tomador final, além de melhorar as condições de oferta de crédito e financiamento a empresas e consumidores. A redução ocorrida na taxa básica de juros veio consolidar a trajetória declinante. Mas, é preciso destacar que, tendo em vista que grande parte dos países promoveu fortes cortes nas suas taxas e que a expectativa de inflação doméstica também caiu, a taxa de juros real esperada permanece entre as mais elevadas do mundo. Ou seja, há ainda mais espaço para continuar a reduzir os juros.

Da mesma forma, é fundamental adotar medidas para evitar a apreciação exagerada do real, porque isso vai dificultar a recuperação da indústria, o setor mais afetado pela crise. Um câmbio competitivo é crucial não apenas para a competitividade das exportações de manufaturados, mas, também, para evitar a substituição da produção local por importações, ambos os aspectos que afetam diretamente o nível de atividades interno.

Outra política anticíclica importante se refere aos investimentos públicos, que devem sem ampliados. Eles são importantes pelo impacto gerado na demanda efetiva e pela sinalização ao setor privado.

O pior que pode acontecer é que, tendo em vista o quadro de gradual recuperação da economia e o elevado nível de aprovação do Governo federal, isso crie um clima de acomodação e passividade. Ao contrário de outras crises passadas, nas quais a gravidade da situação impôs mudanças, o grande risco presente na crise atual é de que a acomodação nos leve a repetir erros anteriores, nos deixando enveredar pelas armadilhas representadas pela dobradinha câmbio valorizado e juros aparentes mais baixos, mas, ainda elevados em termos reais. Ou seja, paradoxalmente, em meio à crise mais aguda da economia mundial dos últimos setenta anos, nossos maiores inimigos são os nossos próprios velhos dilemas entre os resultados de curto e longo prazos.

8. Bibliografia

CNI - Confederação Nacional da Indústria *"Avaliação da Estrutura Tarifária Brasileira" Nota Técnica n. 8*, de Sandra Rios e Edson Velloso

FURTADO, C. Brasil - *A Construção Interrompida*. Paz e Terra, 1992

LACERDA, A. C., *et al*. *Economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva 2007 - 3ª Edição

LACERDA, A. C. de (1998). *O Impacto da Globalização na Economia Brasileira*. São Paulo. Editora Contexto.

_____ (org.),(2000). *Desnacionalização: riscos, mitos e desafios*. São Paulo, Editora Contexto

_____ (2004). *Globalização e investimento estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Saraiva.

Participación, Democratización y Inclusión Social en Bolivia

(Los resultados paradojales de modalidades de participación, social y ciudadana)

Carlos Toranzo Roca[1]

Objetivo del trabajo

El presente trabajo tiene como objetivo ilustrar y/o analizar dos modalidades de participación política y social en Bolivia, para ubicar cuál es el rol de cada una de ellas en la generación de gobernabilidad democrática, en la creación de ciudadanía política, en el soporte o desestabilización de la institucionalidad democrática y en la disminución de la desigualdad política y social. Para desarrollar el objetivo del trabajo, se hará una explicación de la imbricación que existe entre la participación con los procesos de descentralización y con la participación ciudadana en Bolivia.

¿De qué modalidades de participación hablamos? Por un lado, la correspondiente a la denominada "política en las calles" ligada a una cultura política centenaria o de largo plazo[2], de tradición sindical corporativa, extendida a todos los movimientos sociales que se enfrentan al Estado y tienden a debilitar la institucionalidad democrática[3]. Y, por otro, de la

[1] Coordinador de Proyectos Fundación Friedrich Ebert, Bolivia.

[2] Calderón, Fernando; Szmukler, Alicia. (1.999) *"La política en las calles"*. Ceres. Cochabamba 1.999. Son esos autores la referencia clásica sobre el tema.

[3] De una u otra forma es bajo esta modalidad que se produjeron rebeliones sociales desde el año 2000, que condujeron a la salida del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003 y que, ulteriormente, bajo la combinatoria de movimientismo social (política en las calles) y urnas condujeron a Evo Morales a la Presidencia de la República.

participación popular-ciudadana o descentralización municipal[4], de cultura política ciudadana, pero de corto plazo, de no más de 12 años de antigüedad, que tiende a crear una participación ligada a la construcción de institucionalidad democrática, especialmente en el plano local, que apoya el desarrollo de ciudadanía en Bolivia y que trata elementos referidos a las necesidades cotidianas de la población[5].

El avance al cumplimiento del objetivo señalado impulsa a dar una mirada nacional del tema, sin embargo, se trabajará también un "análisis de caso" como ilustración concreta la imbricación de participación social ("política en las calles"), descentralización, participación popular (participacionismo ciudadano) y desarrollo de la democratización en Bolivia, todo ello en referencia la constitución y fortalecimiento del Movimiento al Socialismo (MAS) y las culturas políticas que porta esta organización política. Tiene sentido la ilustración, pues todos esos elementos entrelazados favorecieron la formación y crecimiento del MAS, contribuyeron a su posicionamiento político local en los municipios del trópico cochabambino de Chapare. Y, lo que es fundamental, sirvieron de plataforma para su salto a la política nacional, hasta el arribo a la Presidencia de Evo Morales en enero de 2006, y para explicar cómo el Presidente Morales utiliza la institucionalidad democrática y, simultáneamente, apela a la política en las calles.

El análisis de caso abre la posibilidad de mostrar la confluencia paradojal de las modalidades de participación descritas, pues la construcción de institucionalidad democrática por la vía de la participación popular (participacionismo ciudadano) se imbricó con la participación social de la "política en las calles" que normalmente es desestructurante del Estado y del sistema político, dando un resultado excepcional de inclusión política y social, por la vía de la urnas – gobierno de Evo Morales –, junto al hundimiento simultáneo del sistema de partidos y un debilitamiento de la institucionalidad democrática. Fenómeno político y social paradojal desarrollado, en parte, usando los propios espacios institucionales de la democracia, en un *continuum* de democratización

[4] Ver Calderón Fernando. (2002). *"La reforma de la política. Deliberación y desarrollo"*. Nueva Sociedad –ILDIS. La Paz.

[5] Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría de Participación Popular. (1997) *"El pulso de la democracia"*, Nueva Sociedad. Caracas.

política en las dos últimas décadas, pero sin la renuncia al uso de la "política en las calles"[6].

Primera Parte:

Participación bajo la modalidad de la "política en las calles"

Esta primera parte del trabajo se ocupará de dar elementos de contexto, histórico, político, social y de cultura política que podrán hacer más accesibles los temas analizados en el ensayo. Explicará: 1) El carácter tradicionalmente centralista del Estado. 2) La "política en las calles", componente sustantivo de esta parte, explicará la existencia de una cultura política poco democrática en el Estado y en los actores sociales, a la vez explicitará los elementos generales que caracterizan a esa modalidad de participación o de participacionismo. 3) La creación de democracia representativa. Hará referencia a la creación y desarrollo de una democracia representativa antes inexistente en Bolivia, tanto que apenas rebasa las dos décadas, pero dentro de cuyo decurso histórico existen profundas reformas institucionales que permiten hablar de descentralización administrativa, participación popular y ciudadana. Además, de una extensa democratización institucional que abrió las puertas a una profunda democratización política, pero acompañada de fenómenos de fuerte inequidad económica y social[7]. Una de esas reformas es la Participación Popular, de impulso de participación ciudadana que es la otra modalidad participativa o de participacionismo que trataremos de manera específica en la segunda parte del ensayo.

1. Un estado centralista y el avance hacia la descentralización

El Estado boliviano se fundó en 1825, como un Estado unitario; la tradición política boliviana generó un estado profundamente centralista durante sus casi dos siglos de existencia. Desde 1825 hasta los inicios del Siglo XX,

---

[6] Toranzo, Carlos (2006). *"Rostros de la democracia: una mirada mestiza."*. FES-ILDIS-Plural, La Paz, Ardaya Gloria; Verdesoto Luis (1994). *"Racionalidades democráticas en construcción"*. ILDIS. La Paz. Mayorga René (1992). *"Democracia y gobernabilidad. América Latina"* Cebem, ILDIS, Nueva Sociedad. Caracas, Laserna, Roberto (2006). *La trampa del rentismo*. Fundación Milenio. La Paz.

[7] PNUD (2005). *"Informe sobre la democracia"* PNUD. Washington.

si bien el Estado era centralista porque todas las decisiones se tomaban desde ese Estado central, sin embargo y paradójicamente Bolivia no poseía un centro territorial único, como es el caso de Perú con Lima o de Argentina con Buenos Aires. Inclusive, la sede de gobierno era, en cierto grado, itinerante, estaba en la "grupa del caballo" del Presidente de la República, ora estaba en Sucre, otros momentos en Cochabamba o en ciertos instantes en La Paz[8].

Sólo a partir de la Revolución Federal[9] de 1899, que significó la discusión federalismo-unitarismo, y que, de manera concreta, implicó una solución salomónica para ese conflicto bélico: la mantención de un Estado Unitario, por eso el traslado de la sede de gobierno de Sucre a La Paz[10], constituyó la base territorial de un Estado central que ha dominado la política por más de un siglo; de todas formas aunque a partir de ese proceso se consolidó a La Paz como sede de gobierno, eso no implicó que esta ciudad o departamento sea el único centro poblacional de importancia, antes, bien, Bolivia siguió formando su desarrollo poblacional con base en el crecimiento e importancia de tres ciudades y departamentos – los del eje geográfico –, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Si hace un siglo se hacía referencia a la polémica federalismo unitarismo, se puede entender entonces que la idea de descentralización del Estado en Bolivia es añeja, pero así como es antigua esa discusión, paralelamente, es a partir de ese mismo momento histórico en que se advierte el fortalecimiento de la idea del Estado central como del dueño de las competencias económicas y políticas, pero curiosamente en el marco de un Estado central con poca presencia en su territorio. [11] Esa Revolución Federal de 1899 fue ganada por los liberales frente a los conservadores, e implicó la construcción de un Estado liberal que no dejó atrás al estado oligárquico ya creado por la fundación de la República, pero para los efectos que nos interesan, ese Estado liberal fue fuertemente centralista, no admitió la descentralización administrativa y menos aún la descentralización política.

---

[8] Campero, Fernando (1999).

[9] Condarco, Ramiro (1993). *"Zarate, el Temible Willca. Historia de la rebelión indígena de 1899"*.

[10] El trasfondo económico de la Revolución Federal radica en el debilitamiento de la minería de la plata cuyo centro era Potosí, articulado políticamente con Sucre, frente al florecimiento de la minería del estaño cuyos centro minero era Oruro y, fundamentalmente La Paz, como nuevo centro político y administrativo.

[11] La guerra del Pacifico con Chile, la Guerra del Acre con Brasil, la Guerra del Chaco con Paraguay, la pérdida territorial en cada una de ellas, puede ser explicada en parte por la poca presencia del Estado en su territorio.

La Guerra del Chaco, de 1932-1935, contemporánea a la crisis del capitalismo, de 1929, y al tránsito a la presencia del Estado en la economía bajo las ideas del keynesianismo, influyó mucho en la ulterior Revolución Nacional de 1952[12], esta Revolución Nacional emergió con la idea de fortalecer el Estado central y de potenciarlo con la construcción de un Estado empresario. Las ideas del nacionalismo revolucionario muy en boga en América Latina en esos años, en el caso boliviano, tenían como premisa la existencia de un Estado central vigoroso, que no admitía tampoco ni la descentralización administrativa ni política. Ese Estado de la Revolución, tampoco tuvo presencia en todo el territorio, pero centralizó la toma de decisiones políticas y económicas en la sede de gobierno. Aunque planteó un proceso de marcha al oriente, de desarrollo agroindustrial de Santa Cruz, sin embargo, no descentralizó competencias administrativas y, menos aún, políticas. Es contra esa idea de Estado centralista que algunas regiones, como Santa Cruz, Beni, Pando, y Tarija fueron amasando la idea de descentralización, en parte por ausencia de Estado en la región y, en gran medida, por la ineficiencia del Estado central.

El modelo del estado centralista de la Revolución de 1952 del nacionalismo revolucionario[13], construyó al Estado empresario como su núcleo, desarrolló la estatolatría o el excesivo amor al Estado, ello implicaba que oficialismo y oposiciones lo que desean es estar dentro del Estado[14]. Simultáneamente, la oposición al Estado del MNR, en especial el sindicalismo revolucionario[15], entendido a sí mismo como partido político, desarrolló también una cultura centralista, curiosamente, su idea de destruir el Estado (capitalista) del 52 era dirigida para apoderarse del Estado, para estar dentro de él y vivir a partir de él. Todo esto implica poca importancia para el desarrollo ciudadano y un privilegio a los movimientos corporativos, en especial de sello sindical[16]. Ese Estado centralista creó una cultura del paternalismo

[12] La Revolución Nacional de 1952 fue comandada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR, encabezada por Víctor Paz Estenssoro y Hernán Siles Zuazo.

[13] La insistencia en el ideario del nacionalismo revolucionario tiene que ver con la presencia actual de un régimen que apunta a la reconstrucción del Estado central todo poderoso, pues esa es la ideología de los sindicalismos revolucionarios, de los cuales son parte el MAS y el Presidente Evo Morales.

[14] Ese fenómeno añejo se repita ahora durante el gobierno del MAS.

[15] Los núcleos del sindicalismo revolucionario eran la Central Obrera Boliviana y la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia.

[16] Es por oposición a esa dinámica que interesa sobremanera la participación ciudadana promovida por la Participación Popular. Ver Viceministerio de Participación Popular.(1998). "*Participación popular. Una evaluación y aprendizaje de la ley 1994-1997*". La Paz.

estatal, con lo cual inhibió la actividad creativa de la sociedad civil, en especial en el occidente del país.

El Estado centralista de la Revolución de 1952 tuvo como divisa la diversificación productiva, evitar la dependencia de la monoproducción estatal de estaño; postuló las hipótesis del desarrollo industrial en occidente y un desarrollo agropecuario en el oriente boliviano, fundamentalmente en Santa Cruz. La realidad demostró que el occidente boliviano no se industrializó, pero sí transfirió excedentes estatales de la minería hacia el oriente, de modo que se impulsó la agroindustria cruceña, junto a un desplazamiento poblacional hacia ese Departamento por medio de la marcha hacia el oriente. Eso significó la matanza de la gallina de los huevos de oro, pues debilitó a la minería estatal del estaño, de la cual vivía ese Estado central y simultáneamente debilitó al occidente de Bolivia; pero paralelamente fortaleció al oriente del país.

Esa diversificación económica, no hay duda que significó la creación de la base productiva y política para el desarrollo regional, básicamente en Santa Cruz y un poco menos en Tarija. Pero, conjuntamente con el desarrollo económico emergió la presencia de actores políticos y sociales que enarbolaban y enarbolan la divisa y demanda de las descentralizaciones administrativa y política. Así entonces, el Estado centralista, dependiente la producción de estaño, al no reinvertir los recursos en la minería, y al dedicar tales excedentes al desarrollo de la agropecuaria cruceña no sólo que mató la gallina de los huevos de oro sino que, fundamentalmente, generó la base económica de la futura descentralización y abrió el espacio político para nuevos liderazgos políticos (cruceños y tarijeños) contrarios al centralismo o estatal y promotores de la descentralización política.

El Estado central del nacionalismo revolucionario no tuvo presencia en todo el territorio, pero ante todo, fue incapaz de proveer bienes públicos, por ello en algunas regiones como Santa Cruz, por esa lejanía e incapacidad del Estado fue la sociedad, a través de sus liderazgos regionales, quien organizó esa provisión por su cuenta, mediante la creación de cooperativas de luz, agua, teléfonos[17]. Pero, este hecho económico fue acompañado de la creación no sólo de una nueva elite económica, sino política de tipo regional, por supuesto, adversaria del centralismo y promotora de la descentralización.

[17] En torno a las cooperativas cruceñas se tejió un conjunto de anillos del poder regional.

Todos los actores sociales y políticos regionales en los años 70, 80 e inicios de los 90 del siglo XX, generaron corriente de opinión, movimiento social y político fue muy fuerte de impulso hacia la descentralización política, lo hicieron a través de sus corporaciones de desarrollo, de sus comités cívicos, sus brigadas parlamentarias impulsadas por las elites regionales. Uno de los corolarios de todas esas movilizaciones fue la aprobación en el Senado – en 1993 – de la Ley de descentralización política, Ley no promulgada por el Ejecutivo, por el gobierno del MNR, creador de la Revolución Nacional de 1952. Este partido no aprobó esa Ley por su profundo apego ideológico al estado central y su rechazo a la descentralización política.

Pero, el impulso del avance a la descentralización no cesó, el gobierno del MNR del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, que cerró el paso a la descentralización política, eligió otra opción de descentralización: la participación popular aprobaba mediante Ley el año 1994; ella es no otra cosa que una descentralización municipal para todo el territorio nacional, urbano y rural. Esa descentralización del nivel local, la participación popular es uno de los grandes hitos institucionales de la Bolivia democrática de los años contemporáneos, pues ella, entre otras cosas, abre el espacio institucional de la participación ciudadana. La base de la otra modalidad participativa, la ciudadana, tiene como su soporte no sólo a la Ley de Participación Popular como instrumento legal, sino al proceso social que recogió y que desencadenó ésta.

De todas formas, la participación popular o descentralización municipal, fue simplemente un *dribling* a la descentralización política, pues, primero en 1995 se aprobó la Ley de Descentralización Administrativa que radicaba solamente en la desconcentración administrativa del Estado, y eludía a la descentralización política. Pero, después, a los pocos años, ya en el año 2000, re-emergió con fuerza la demanda de descentralización política por parte de las regiones, en especial por exigencia de actores corporativos, ya sean cívicos o empresariales, los cuales, al igual que los sectores populares, asumieron la participación bajo la modalidad de la "política en las calles" para lograr sus demandas, realizando paros, bloqueos de caminos, cabildos u otras formas de manifestación. En esa media, se puede decir que en Bolivia los sectores progresistas como los conservadores apelan al uso de la "política en las calles".

La historia política boliviana de 2000 a 2006 está marcada por la siguiente contradicción: por un lado, los sectores del occidente y los movimientos sociales

cercanos al MAS, demandando la realización de una Asamblea Constituyente, utilizando los clásicos mecanismos de[18] participación de la modalidad de la "política en las calles" y, por otro, las regiones del oriente y el Sur (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando), más otros actores políticos, demandando descentralización política o creación de autonomías departamentales. Todos los movimientos regionales en pos de la descentralización tienen sus momentos culminantes en el Cabildo autonómico Santa Cruz, en enero de 2005, que agrupó a 500.000 personas, las cuales, utilizando el derecho de la iniciativa parlamentaria popular hicieron la petición de una ley de descentralización política[19], movimientos políticos que después culminan en el Referéndum Autonómico de 2 de julio de 2006, de carácter vinculante a nivel departamental, en el cual, en los cuatro departamentos señalados se impuso el Sí por las autonomías departamentales.

La historia política contemporánea de Bolivia – hablamos desde las rebeliones sociales de 2000[20] hasta el presente – tienen inscrito el tema de la demanda por descentralización política. En efecto, desde el año 2000 la gran contradicción política en el país radica en el enfrentamiento, por un lado, entre las regiones del occidente junto a los movimientos sociales ligados al MAS, quienes reclamaban la realización de una Asamblea Constituyente, frente al otro lado, a las regiones del oriente y del sur, más algunas fuerzas políticas que proponían las autonomías departamentales. Esa es la contradicción que animó a la política nacional desde el año 2000, ese enfrenamiento a veces violento, tuvo como solución la convocatoria, en marzo de 2006, a la realización simultánea de dos eventos, la elección de asambleístas para la Constituyente y el *Referéndum* autonómico, actos ambos realizados el 2 de julio de 2006. A noviembre de 2006 la tensión política en la Constituyente, radica en si ese *Sí* autonómico era reconocido por parte del gobierno del MAS y de sus movimientos sociales convertidos en Estado,

[18] Hablamos de manifestaciones, bloqueos de caminos, huelgas, marchas, cercos al Parlamento, intentos de cercos a las ciudades y otras manifestaciones violentas, no siempre respetuosa del Estado de derecho.

[19] En este caso se combina un acto de masas, el Cabildo cruceño, con una petición ciudadana de uso de la iniciativa parlamentaria popular para pedir la aprobación de una ley de autonomías departamentales o un referéndum autonómico. Ver Toranzo, Carlos (2006). *"Rostros"* op. cit.

[20] Rebeliones sociales en el occidente del país que reclamaban por la existencia de dos Bolivia muy inequitativamente separadas, la rural y la urbana; y rebeliones ligadas a la "Guerra del Agua" en Cochabamba, de enfrentamiento a la provisión privada de un bien público como es la agua.

cuyo paradigma, proveniente del nacionalismo revolucionario, ligado a las ideas del sindicalismo revolucionario, apunta a la reconstrucción de un Estado fuertemente re-centralizado, opuesto tácitamente a la descentralización política. La contradicción política emanada de esa época opone, en el 2009, al gobierno central y al MAS versus las regiones autonómicas, incluidos su Prefectos y comités cívicos.

2. La "política en las calles", participacionismo desestructurante de la institucionalidad

Bolivia ha sido un país signado por las inestabilidades políticas y por problemas de ingobernabilidad frecuentes ligados a una alta movilización social, a un elevado y continuo participacionismo de la sociedad en la política. Desde los actores sociales la norma ha sido la participación política mediante la lógica de la "política en las calles", normalmente de enfrentamiento radical contra el Estado, con lógicas de conflicto y no de diálogo o de concertación. Ese alto participacionismo social de tipo conflictivo es una marca boliviana, es casi lo que define una identidad política nacional, está ligado a la existencia de un Estado débil, a la ausencia centenaria de Estado de derecho[21] y a la inexistencia de institucionalidades democráticas con capacidad de manejo del conflicto o de intermediación eficaz para el manejo de demandas sociales[22]. Por la observación de esa cultura de conflicto, de rebelión social[23], de movimientismo anti estatal, siempre se ha afirmado que Bolivia es un país ingobernable, o que usualmente está a punto de su desintegración nacional. Por esa conflictividad política y social de alta intensidad muchos teóricos se han preguntado sobre la viabilidad política de Bolivia y sobre su integridad territorial; no pocos han previsto una atomización y polonización de este país.

El estado republicano de tipo oligárquico fundado en 1825 tuvo, hasta inicios del siglo XX, una existencia conflictiva, con rechazo estatal a la mayoría

[21] La idea del Estado de derecho es todavía ajena a la cultura política boliviana; no es un elemento de la vida cotidiana, ni del Estado ni de los actores sociales.

[22] Entre 1994-2004 el promedio de conflictos sociales por año fue cerca de 350. En 2004 fueron 676 los conflictos; en 2003, 414; en 2002, 401; en 2001, 335; en 2000, 397. Ver Laserna Roberto (2006), "*La trampa del rentismo*". Fundación Milenio, La Paz, 2006.

[23] Dunkerley, James (2003). "*Rebelión en las venas*". Plural. La Paz. Lazarte, Jorge. (1993) "Certezas e incertidumbres de la democracia". Los Amigos del Libros, ILDIS, La Paz.

de la población popular e indígena, con uso frecuente de las FFAA para reprimir a los movimientos sociales y signados por la alta frecuencia de alzamientos militares y de golpes de Estado. La Revolución liberal de 1899 y de inicios del siglo XX trajo de la mano la creación de un Estado liberal, de carácter también oligárquico, en el cual la titularidad del poder la definía el voto censitario que daba acceso al sufragio solamente a un 5% de la población boliviana, entre alfabetos, personas con peculio económico y solamente hombres. Pero, ese advenimiento del Estado liberal no habría sido posible sin el acompañamiento de intensas rebeliones indígenas armadas en el occidente del país, fundamentalmente en el Departamento de La Paz. Pero, aunque los indígenas apoyaron y fueron clave de la Revolución Federal, la ideología estatal, casi de manera oficial, era la del darwinismo social, de desprecio por lo indígena y lo mestizo, de aceptación solamente de los blancos; es decir de una cultura e ideología de carácter marcadamente racista. Por su lado, los movimientos sociales, artesanos, campesinos e indígenas generaron sus posiciones políticas en claro enfrentamiento contra un Estado al cual siempre lo veían como ajeno y al cual pretendían superar, como ocurre en el presente.

La emergencia del estado liberal al inicio del siglo XX está marcada por fuertes movilizaciones sociales de tipo indígena, al inicio coaligadas con los liberales – en busca de tierra – frente a los conservadores. Esos indígenas fueron después traicionados por el triunfo de los liberales, lo cual ha generado una memoria larga de duda histórica de los indígenas y de los campesinos respecto del Estado boliviano. El estado liberal y oligárquico vivió junto a rebeliones indígenas siempre aplastadas militarmente por el Estado; el primer cuarto de del Siglo XXI está marcado por rebeliones indígenas y por germinales rebeliones y masacres obreras.

Si el Siglo XX nació junto a movilizaciones indígenas por la tierra, de manera reiterativa, el siglo XXI emergió también con esas características, colocando al problema de la tierra en el centro de la discusión política.[24] Pero el siglo XXI al igual que el siglo XX emerge de la mano de un problema regional, la demanda y movilización por las autonomías departamentales; éste junto a la cuestión de la tierra son los dos problemas políticos de más alta

[24] En este Siglo XXI, junto a campesinos e indígenas están las organizaciones de los variados Movimientos Sin Tierra (MST) quienes exigen una redistribución de la tierra o una nueva reforma agraria.

intensidad que generan violencias no siempre bien controladas y que todavía amenazan con más conflictos. [25]

La guerra del Chaco 1932-1935 es la que da inicio a la presencia de otros actores populares en la política ya no solamente a indígenas, campesinos u obreros, sectores urbano populares, clases medias e intelectuales progresistas; coloca en escena temas que viven hasta hoy, por ejemplo, anti imperialismo, nacionalismo revolucionario, nacionalización de recursos naturales, en especial de los hidrocarburos, temas que han sido recuperados con especial radicalidad por el MAS de Evo Morales.[26] En la post guerra del Chaco se desarrollan los nacionalismos revolucionarios, de tipo civil y militar. Pero, junto a ellos simultáneamente emerge un actor social que marca con su huella la política boliviana hasta nuestros días, hablamos del movimiento obrero y su organización sindical, cuyo núcleo es la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), desde los inicios de los años 40 y; claro está, la Central Obrera Bolivia (COB), a partir de los comienzos de las años 50, inmediatamente después de producida la Revolución Nacional de 1952. Es a través de la cultura política beligerante desarrollada por esas organizaciones que nos será más fácil comprender el participacionismo de la "política en las calles", cultura política que no la fundan esas organizaciones sindicales, pero que sin embargo, la desarrollan con mucho más intensidad.

El elemento nodal para la comprensión de la dinámica y, básicamente, de la cultura política boliviana desde los años 30 del siglo XX es el sindicato obrero, el sindicalismo revolucionario de raíz minera, su cultura y su forma de actuación pervive hasta el presente, inclusive en sindicatos campesinos y cocaleros; hablamos fundamentalmente de los sindicatos mineros que participan en la política, – siempre desde la lógica de la "política en las calles" – , con más visibilidad desde los años 40 del siglo XX, tiempos en los cuales logran inclusive una pequeña bancada parlamentaria de diputados por las zonas mineras. La

[25] Si al inicio del siglo XX el poder económico se desplazó de Potosí-Sucre a la Paz, debido a la caída de la minería de la plata y el auge de la minería del estaño; en los albores del siglo XXI el poder económico pasó de La Paz hacia el oriente cruceño; es decir que el hundimiento de la minería estatal estañífera en 1985, dio lugar solamente a la existencia del poder de la agropecuaria de Santa Cruz. Ver Campero, Fernando Ed. (1999). *"Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea"*. Clube de Harvard. La Paz.

[26] No bien se sale de la Guerra del Chaco en 1935, en 1937 un gobierno del nacionalismo militar nacionaliza los hidrocarburos. Historia que se repetirá después en 1969 con otro régimen del nacionalismo militar y, después, la nacionalización de hidrocarburos de mayo de 2006 bajo el gobierno de Evo Morales.

cultura política sindical, abarca tanto al sindicalismo minero y obrero correspondiente a las tendencias del nacionalismo revolucionario ligado al MNR que hizo la Revolución de 1952, como también a los sindicalismos revolucionarios marxistas, conectados al Partido Comunista, a los partidos trotskystas o al Partido comunista de tendencia pro china. Insistimos, esa cultura política es la que ha penetrado a sectores de clases medias, a profesionales, campesinos e indígenas. No es que las tradiciones indígenas le hayan dado norte y contenidos a los sindicalismos revolucionarios, sino que éstos influyeron políticamente en los indígenas[27].

Justamente por lo anterior, el MAS, instrumento político de los movimientos sociales, es creado y cultivado en el Chapare – desde los años 90 – a través del influjo de los sindicatos cocaleros organizados por ex líderes mineros que son los que crearon sindicatos campesino-cocaleros a semejanza de los sindicatos mineros de las décadas pasadas[28]. No en vano, la forma sindicato ha sido la modalidad organizativa que más fácilmente se ha desarrollado en el siglo XX; ella es utilizada no sólo por organizaciones asalariadas, sino por cualquier movimiento social, sea campesino, profesional o de clases medias o de informales.[29] En cambio, la forma partido es un tanto ajena a las organizaciones sociales y a los ciudadanos; la forma partidaria de representación no es la más usual ni la preferente para los actores sociales, además existe una fuerte confusión entre organizaciones de representación política y organizaciones de representación social.

Hablamos de un sindicalismo que se define a sí mismo como revolucionario, aludimos a sindicatos que se sienten partido político, que no poseen como meta la reivindicación económica de sus afiliados, sino cuyo objetivo es político, la toma de poder, el cambio o el asalto del Estado. Ese objetivo es compartido tanto por los sindicalismos marxistas como por los sindicalismos del nacionalismo revolucionario, unos y otros piensan

[27] Es recién a inicios del Siglo XXI cuando las ideologías indigenistas y etnocéntricas influyen en los movimientos sindicales de obreros y de clases medias.

[28] Filemón Escobar, viejo líder minero, dirigente por varios años de la FSTMB y de la Central Obrera Boliviana, es el formador de los sindicatos de cocaleros en el Chapare, utilizando la ideología y forma de organización minera, pero adaptando ideas del indigenismo emergente desde década de los 80.

[29] Hay sindicatos de trabajadores desempleados, de jubilados, de poseedores de autos "chutos" o internados por contrabando, de trabajadoras sexuales, de futbolistas y ex futbolistas, de estudiantes que no aprobaron el ingreso a la universidad, de cooperativistas, de músicos, de deudores a los bancos, en fin, hay sindicato de todo y para todo.

básicamente en la toma del poder. La tradición sindical, en términos de cultura política, es la del maximalismo, las demandas o exigencias siempre son "hasta las últimas consecuencias". Pero, a pesar de ser maximalistas, han aprendido a negociar, pero lo hacen desde una posición de fuerza, desde la amenaza, primero sacan el alfil muy lejos o dan el manotazo y, luego, retroceden a lo que es posible, pero siempre con la intención de lograr más que aquello que podría obtener en condiciones pacificas.

Sus métodos de acción son normalmente los bloqueos de caminos, la toma de minas, tomas de tierras, manifestaciones, secuestros de empresarios, toma de rehenes, acoso bélico al enemigo, toma de instalaciones públicas, el corte de venas, corte de suministro de agua a las ciudades, la amenaza con dinamitar a las autoridades, el uso del látigo contra los adversarios, las amenazas de suicidio con dinamita, las huelgas hambre incluyendo niños, el auto tapiado de los huelguistas, el auto entierro en vida para elevar la voz del reclamo político.

Muchas veces, o las más de las veces, la demanda es de tal tamaño que es claro que no se espera que el Estado la cumpla, sino que ese maximalismo genere turbulencia política para desestabilizar a los regímenes de gobierno. Se pide mucho para generar situaciones propicias para la toma del poder, para "agudizar" contradicciones y debilitar al Estado. La acción sindical obrera, que transmite sus costumbres a todos los movimientos sociales, normalmente ha poseído una lógica anti gubernamental y anti estatal, pero paradójicamente, para tomar el Estado, para penetrarlo y estar dentro el Estado. Esta conducta anti estatal la han asumido también las ONGs desde los años 70 y los nuevos movimientos sociales desde los años 90. La protesta social no repara en el cumplimiento del estado de derecho, como tampoco observa el derecho de los demás, sólo visibiliza el derecho propio, más bien, resalta el interés propio sin observar el bien común.[30] La ley es concebida como algo que no se debe respetar, la ley es entendida como capitalista, neoliberal, oligárquica, elitista, pero no como la norma que deben respetar los ciudadanos. O en variados casos, la ley se respeta cuando conviene, empero, cuando no conviene, se la rechaza.

[30] La moda del *empowerment* de los actores sociales de esta última década, asumida por la cooperación internacional, multi y bilateral, conjuntamente a la labor ardua en ese campo de las ONGs, ha insistido en enseñar sus derechos a los actores y movimientos sociales de corte corporativo, pero no ha tenido un trabajo equivalente en mostrar el lado de los deberes y obligaciones.

El participacionismo de la "política en las calles", dentro del cual se incluye al sindicalismo, no siempre acepta el Estado de derecho, no acepta la ley, y usualmente se enfrenta a las instituciones, trata de deslegitimarlas, sin crear una nueva institucionalidad. Es normal en este participacionismo imposición de la protesta sobre la creación de propuesta, es dominante el acto de rechazo antes que la actitud pro positiva de busca de soluciones por medio de las concertaciones. Ese participacionismo es de tipo corporativo, sindical, con mucho apoyo de las ONGs que, a su vez, son modalidades nuevas del corporativismo; es también impulsado por la cooperación internacional, la cual cree que ésa es la forma de empoderar a los movimientos sociales, con lo cual está claro que se apuesta por las masa, pero no por la ciudadanía. Se impulsa una cultura de masas y no una cultura ciudadana; se prepara, sin saberlo, la rebelión, los bloqueos, las marchas, evitando el desarrollo de una cultura de expresión de demandas por canales institucionales. La moda del *empowerment* de los actores sociales propiciado y financiado por muchas cooperaciones internacionales, en alianza con múltiples ONGs, no siempre ha visibilizado el tema de la institucionalidad, consciente o inconscientemente ha apoyado movimientos que van contra la institucionalidad democrática, para ello han utilizado el paraguas de la inclusión política y social que lo justifica todo. Es más, se puede decir que sus acciones han contribuido mucho al debilitamiento de varias instituciones democráticas[31].

El participacionismo de la calle, ése que actúa a través de la "política en las calles", ha situado como su enemigo al sistema político, y en especial, al sistema de partidos y al Parlamento, con lo cual ha debilitado a la propia democracia representativa. Nadie puede salvar y exculpar a los partidos de sus errores y pecados mayúsculos, de su clientelismo y corrupción en el manejo del Estado, nadie puede negar que ellos olvidaron su rol de generar visiones de país, pero eso no elimina el papel de representación que poseen. La forma partido, como forma de mediación Estado sociedad ha sido rechazad

[31] Para el caso boliviano, el surgimiento de las ONGs se da en periodos dictatoriales, por tanto, esas ONGs nacen con un alma contra estatal, antidictatorial, son el refugio y las islas [de] sol donde se agrupan los izquierdismos o sectores progresistas , en especial de profesionales, por ello su acción inicial es política, después transitan a labores de desarrollo apoyando a sectores sociales populares, urbanos o rurales, pero sin perder su marca de surgimiento de enfrentamiento al Estado, siempre y cuando éste no sea suyo. Su esencia de izquierdismos cercanos al movimientismo social y de apoyo a procesos revolucionarios de transformación social no se ha perdido.

por el sindicalismo y los emergentes movimientos sociales, y, curiosamente, en esa misma posición han caído las cooperaciones internacionales, las cuales sin quererlo, quizás de manera inconsciente, o algunas conscientemente, han actuado en la política nacional y lo han hecho con mucho entusiasmo, operando de la mano de las ONGs que valoran el movimientismo social, pero no lo equilibran con la construcción de institucionalidad democrática.

Pero, en qué país sucede todo esto, en una Bolivia en la cual la incidencia de la pobreza medida por NBI es de 38%, en tanto que la pobreza rural es de 90%; en una nación en que la pobreza medida por indicadores de ingresos es de 64.5%, en tanto que la pobreza rural es de 82.1%. Hablamos de un país, donde un 45% del ingreso está concentrado en el 10% más rico de la población, además, donde el 10% de los más pobres accede apenas al 1% del ingreso[32]. En esos marcos de pobreza y de inequidad opera la cultura política del maximalismo de los sindicalismos y de los movimientos sociales; hablamos, de una cultura política marcada por el autoritarismo y la intolerancia; tomando escalas de tolerancia que van de 0 a 100, aludimos a índices de tolerancia por debajo de 50 para los años 1998-2002[33]. Estamos hablando de conductas y de demandas que pueden ser legítimas por la fuente de pobreza y de inequidad de la cual abrevan, pero que no siempre discurren en el marco del respeto del estado de derecho y de la tolerancia democrática con los demás actores o interlocutores.

Pero, para no falsear la realidad ni deformarla, cuando nos referimos a autoritarismo e intolerancia, no sólo aludimos a los sindicalismos y los movimientos sociales, antes bien, nos remitimos también a las elites, a los empresarios, a los movimientos cívicos y a prácticamente todos los actores e instituciones del país.

De todas formas, mucho se ha hablado y ponderado sobre la *democracia sindical* en Bolivia, ésa que se norma por el asambleísmo y por las decisiones tomadas en las bases[34]. Se ha planteado, de manera condescendiente, que los sindicatos son democráticos hacia adentro, pero autoritarios e intolerantes

---

[32] Ver PNUD (2006). *"Informe de Desarrollo Humano 2005, más allá del gas"*. PNUD. La Paz.

[33] Ver Toranzo Carlos; Exeni, José Luis (2005). *"Empoderamiento, participación e instituciones en Bolivia"*. Mimeo. Banco Mundial. La Paz. Arato y Cohen (1992). La sociedad civil y la teoría social, en Alberto Olvera Editor. *"La sociedad civil. De la teoría a la realidad"*. El Colegio de México. México DF.

[34] Ver Lazarte, Jorge. *Historia de la COB.*

hacia afuera, es decir que habría democracia interna, pero incapacidad de reconocer al otro, al diferente al sindicato, sin embargo, esa propia democracia interna merece cuestionamientos, pues en rigor es muy dependiente de los líderes y caudillos sindicales, pues las bases aprueban, en realidad, lo que dicen los dirigentes. Se "baja" a las bases, para que éstas tomen las decisiones del dirigente o para legitimar las posiciones de los caudillos, o para radicalizar las posiciones de enfrentamiento con cualquier interlocutor, en especial si es del Estado.

La lógica de la política en las calles ha penetrado con sus códigos corporativos a todos los clivajes a partir de los cuales se expresan los conflictos sociales y políticos en Bolivia; por tanto, está presente en el clivaje socioeconómico que opone a ricos y pobres, en el étnico cultural que tiene entre sus polos a los "blancos" y los indígenas, al regional autonómico que opone el oriente con el occidente, al geográfico-territorial caracterizado por la oposición urbano-rural. En cada uno de esos clivajes se puede hallar las huellas del maximalismo, del autoritarismo y de las oposiciones contra estatales y de las acciones de debilitamiento de la institucionalidad democrática.

Pero, para concretar, de quiénes hablamos cuando decimos que hay un promedio de 350 conflictos al año, ¿quiénes son los que lo protagonizan? Nos remitimos a la Central Obrera Boliviana, a las Centrales Obreras Departamentales (CODes), y a las nuevas Centrales Obreras Regionales (CORes), como la COR del Alto, a las jutas de vecinos[35], que tienen mucha fuerza política. También tenemos en mente las confederaciones obreras de nivel nacional, las federaciones de nivel departamental, como las de los fabriles y otros. Los sindicatos sectoriales, de mineros, de cocaleros, de maestros, de salud, cooperativistas mineros, fabriles y de otras ramas, el Movimiento Sin Tierra MST, Coordinadora del Agua, Coordinadora del Agua y del Gas, Federación de Regantes, centrales de colonizadores, Federaciones de Juntas Vecinales, federaciones de Comités de Vigilancia. A todos esos se suman asociaciones de periodistas, asociaciones de padres de familia, organizaciones gremiales, otras de las pequeñas empresas, como es el caso de los sindicatos de choferes y de transportistas de un fuerte peso político, y una infinidad de organizaciones de los sectores informales de la economía. En el plano local

[35] La COR del alto, junto a la Federación de Juntas Vecinales, fueron decisivas en las rebeliones sociales que vienen desde el año 2000; tuvieron una participación central en las movilizaciones que acabaron con el gobierno de Sánchez de Lozada en octubre de 2003.

están las Federaciones y Asociaciones Municipales. Con ciertos énfasis étnico-culturales, tenemos en cuenta a la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSTUCB), a la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia (Cidob), al Consejo de Ayllus y Marqas del Qollausuyo (Conamaq), la Central Indígena del Oriente, Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia, Bartolina Sisa, Federación de Ayllus. Por otro lado, comités cívicos, confederaciones y federaciones de Empresarios, Asociaciones de Bancos (Asoban), Cámaras de Industria, de comercio y de hidrocarburos. La lista puede ser más extensa aún, pero, las nombradas son las organizaciones que poseen más activismo y que, de tanto en tanto, están en las calles para plantear o, más bien, para exigir de manera belicosa sus demandas.

¿Cuáles fueron las demandas más fuertes de los últimos años desde el 2000? Asamblea Constituyente, nacionalización de hidrocarburos, reforma agraria, tierra y territorio, renuncia de Sánchez de Lozada, expropiación de la tierra, lucha contra la corrupción, desafuero de diputados, demandas salariales elevadas y poco realistas, derogatoria de la propiedad privada minera, derogatoria de la libre contratación de fuerza de trabajo, no exportación de gas a Chile, cierre del parlamento, justicia e identidad, no erradicación de la coca, libertad de prensa , expropiación de las empresas proveedoras de agua, autonomía departamental, juicio de responsabilidades a ex presidentes, respeto a las regalías, nacionalización de autos "chutos", seguridad jurídica para la tierra, libertad de prensa, abrogación del sistema de pensiones, inclusión social, recorte del mandato del presidente Sánchez de Lozada, elecciones anticipadas, renuncia de todos los parlamentarios.

Como se podrá ver, la mayoría de las demandas es política y tiene como referente al gobierno central, a gobiernos que desde el año 2000 eran profundamente débiles (Hugo Banzer, Jorge Quiroga, Gonzalo Sánchez de Lozada, Carlos Mesa, Eduardo Rodríguez),[36] con poca capacidad de maniobra y, además, con debilidad institucional, pues el Estado se fue achicando en el periodo del ajuste estructural, por tanto, perdió su posibilidad institucional de respuesta a las demandas sociales. Más todavía, el fuerte clientelismo que se apoderó de la administración pública generó más *déficit* de respuesta eficaz del Estado ante la demanda social. Pero, aunque el Estado hubiera tenido capacidad institucional, las demandas al ser claramente políticas no

[36] Desde el año 2000 hasta el 2006 hablamos de seis presidentes.

buscan necesariamente su cobertura inmediata, sino que son elementos políticos de enfrentamiento con los gobiernos para debilitarlos y ojalá empujarlos a su salida. La lucha en la calle no siempre busca la demanda o reivindicación inmediata, sino que es el expediente de lucha contra el estado. La mayoría de las demandas no está dirigida al Parlamento, a los partidos políticos, a los ministerios sectoriales, a las prefecturas o a los municipios, al poder judicial; no, su referente es normalmente el gobierno central; la masa movilizada mira al centro del estado, al gobierno, con la intención de cambiarlo.

Desde 2000, es muy claro el clima político de las demandas; ellas, además se planteaban desde posiciones de fuerza, con acciones violentas, sin respeto del estado de derecho, sin reparar en las garantías fundamentales de otros ciudadanos. Desde la Guerra del Agua, de 2000 en Cochabamba, el país ha visto frecuentemente barricadas, incendios, manifestaciones, bloqueos de carretera y de ciudades, explosiones de dinamita. Así exactamente con los mismos métodos, y en el mismo año, se han visto las marchas campesinas con demandas de eliminar las inequidades de las dos Bolivias, la urbana y la rural, para atender las miserias de la pobreza rural. El año 2003, en febrero, se han vivido violencias urbanas de alta intensidad, con reclamos políticos de las clases medias, todas dirigidas contra el gobierno central, buscando su salida. Violencias tan altas que han generado un clima de crisis de estado que incluyó enfrentamientos armados entre militares y policías, con varios muertos en cada bando.

La historia de octubre de 2003 es la síntesis de la violencia política, encabezada por los corporativismos sindicales, por los movimientos sociales, urbanos y rurales, por organizaciones políticas proto partidarias como el MAS, todos agitando demandas políticas, no venta del gas a Chile, Asamblea Constituyente, destitución del Presidente Sánchez de Lozada. Manifestaciones provistas de alta violencia contra quienes no participan de las marchas, y, por eso, son chicoteados o se les cortan sus corbatas. Las marchas y cabildos de Santa Cruz, especialmente en enero de 2005, también encabezados por organizaciones corporativas, las violencias de mayo y junio de 2005, las marchas mineras y de cooperativistas armados de dinamitas, los cercos obreros y campesinos al Parlamento, el cerco al Congreso reunido en Sucre el año 2005.

Todas esas movilizaciones y violencias hablan de una fuerte costumbre de participacionismo bajo la modalidad de la "política en las calles", con demandas claramente políticas, acciones de organizaciones corporativas y

no ciudadanas que tienen claramente un efecto desestructurante de la institucionalidad democrática, que debilitan al gobierno central, al parlamento, a la justicia, al sistema político y al sistema de partidos. Está claro que esto puede suceder con más facilidad en un clima en el cual las instituciones de la democracia se van deslegitimando, como sucedió con los partidos políticos, el Congreso y todos el sistema político. Está claro que los partidos hicieron sus propios méritos para ser rechazados; el manejo clientelar, prebendal, patrimonialista e ineficaz del poder, los puso en el banquillo de los acusados. Pero, eso no convoca a plantear que la "política en las calles", ejercitada por los sindicalismos y los movimientos sociales posea códigos democráticos y apuntalamiento de la institucionalidad democrática.

En muchas ocasiones históricas, los gobiernos dictatoriales, los gobiernos militares han sido echados por las movilizaciones sindicales y de los movimientos sociales, a los cuales se adscriben muchas ONGs; por esas conductas anti dictadura muchos se sienten inclinados a postular que los sindicalismos son democráticos. La mayoría de los movimientos sociales posee estructura sindical y una cultura de ese tipo; esto quiere decir que ellos tienen códigos políticos anti dictatoriales; en efecto, el sindicalismo es antidictatorial. Si políticamente es anti dictadura, empero, paradójicamente no deja de aceptar la suya propia como modelo político; que esté contra las dictaduras no quiere decir que esté en favor de la democracia representativa, de la división de poderes; no entiende o no admite los *checks* and *balances* de los regímenes democráticos. Es que su utopía histórica no ha sido a la democracia representativa; su instinto político lo inclina hacia las revoluciones; la historia le marcó de manera intensa los caminos políticos que prefiere escoger, por ejemplo, los del nacionalismo revolucionario, como los del MNR de la revolución nacional que actuaron a través de partido único. O en su defecto, varios sectores del sindicalismo no dejaron de soñar en alguna modalidad de socialismo, siguen pensando en democracia directa, en democracias de asamblea, pero sin valorar la democracia de la representación. Es toda esa cultura la que se manifiesta en el participacionismo de la "política en las calles".

3. La creación de democracia representativa

La democracia representativa, de tipo multipartidario, con partidos levemente organizados como mecanismos de representación y de expresión de demanda, con el sufragio como el mecanismo fundamental para la definición

de la titularidad del poder en Bolivia, es muy reciente, no tiene más de dos décadas y media de existencia, data apenas de 1982-1985. Esta es una diferencia fundamental con los procesos políticos de otros países de latinoamérica, por lo menos, de Sur América y, por lo mismo, nos coloca en un escenario político donde la propia construcción de ciudadanía es reciente. Hablamos de un país, donde la masa, el sindicato, los movimientos sociales son más añejos y quizás más fuertes y de mayor impacto político que la naciente ciudadanía.

El siglo XIX, el primero de la República, obviamente no desarrolló un estado democrático, no permitió la participación electoral de la mayoría de la población, apenas dio muestras leves de la formación de proto partidos políticos, las urnas no fueron lo fundamental para llegar al poder, eran más bien las bayonetas las modalidades más expeditas de acceso al poder. En la primera mitad del siglo XX, durante la vigencia todavía del Estado oligárquico, tuvimos una democracia censitaria, en la cual apenas un 5% de la población definía la titularidad del poder, en un marco de ausencia de verdaderos partidos políticos y menos aún de la presencia de un sistema de partidos organizado y estable. Esa primera mitad del siglo estaba signada por la presencia del Súper Estado minero, de manera que los partidos políticos, los líderes y los representantes del poder eran delegados o representantes de los barones del estaño[37].

Entre 1935 y 1952 vivimos gobiernos militares, fugaces gobiernos civiles, siempre en el marco de ausencia de una real democracia representativa y de un régimen político multipartidario. Con la Revolución de 1952, en su fase civil (1952-1964) transitamos a un régimen de partido único, dominado por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Luego, la fase militar del nacionalismo revolucionario, de 1964-1982, implicó presencia de gobiernos militares, de dictaduras de uniformados, gobiernos civiles de corta duración y, en general, ausencia de democracia representativa.

La recuperación de la democracia en Bolivia se da en 1982, con el gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP) de Hernán Siles Zuazo. Pero, en rigor, no es sólo recuperación de la democracia, sino que es más que eso, es el inicio de la construcción de la democracia representativa de carácter mutipartidario que vivió y vive el país por cerca de dos décadas.

[37] El súper Estado minero, por sobre el Estado, correspondía al dominio económico y político de los tres grandes barones del Estado, Patiño, Hochschild y Aramayo.

Desde 1982-1985, Bolivia edifica ese nuevo tipo de democracia, y lo hace a través de la conformación de gobiernos de coalición que dieron lugar a definir a esa fase 1985-2005, como el periodo de la democracia pactada; pero para que existan coaliciones, primero, el requisito previo, fue la conformación de fuerzas partidarias. Es en esta fase la primera vez en que los partidos políticos asumen una gran importancia para definir la titularidad del poder, para ser considerados como los instrumentos de la mediación Estado-sociedad y para ser entendidos como los canales de la representación de la ciudadanía que estaba en proceso de formación[38].

El nacimiento de esa democracia pactada es coetáneo a la instalación del programa de ajuste estructural – que es más o menos lo que pasó en varios países de América Latina; ello para la percepción popular implica la identificación entre democracia y neoliberalismo, con lo cual de entrada hay una mirada prejuiciosa de los sindicalismos y de los movimientos sociales sobre la democracia. Esa identificación da lugar a juzgar a la democracia por sus rendimientos económicos, sin considerar únicamente los elementos institucionales del régimen democrático y del sistema político. De manera general, los sindicalismos condenan a la democracia porque ésta no generó empleos, ni alto crecimiento económico, no superó la pobreza o mantuvo la inequidad, es decir que se juzga a la política, a la democracia, desde una trinchera económica.

Es al interior de la democracia pactada (1985-2005) y dentro del proceso de construcción de la democracia representativa que Bolivia asiste a un proceso profundo y extendido de reformas institucionales. Hablamos de dos reformas constitucionales, una en 1994, y otra en 2004; otras reformas profundas, como la participación popular (descentralización municipal y participación ciudadana), la descentralización administrativa, la Capitalización, la Reforma Educativa, la introducción del Sistema de Regulación Sectorial, la modificación del sistema electoral, la introducción del Defensor del Pueblo, las reformas judiciales introduciendo el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional, la reformas política que abrió la competencia política a las agrupaciones ciudadanas y a las organizaciones indígenas para desterrar el monopolio partidario en la representación política, la introducción de las diputaciones uninominales.

[38] Entre 1964 y 1982 el poder se definía entre el enfrentamiento entre las fuerzas sindicales, la COB y la FSTMB, versus los militares. Los primeros, tendían a la generación de insurrecciones populares y los segundos consumaban golpes de Estado para "precautelar" el Estado.

La construcción de la democracia representativa fue el espacio privilegiado en el cual se desarrollaron todas esas reformas institucionales que diseñaron un nuevo marco institucional para el funcionamiento del estado y del sistema político. Pero es clave recalcar que todos estos cambios fueron producto de la acción de los partidos políticos, de los que estaban en función de gobierno, como de los de la oposición, pues unos y otros normalmente pactaron no sólo para acceder al poder, sino para realizar todas las reformas político-institucionales ya descritas. Lo curioso es que a pesar de tantas reformas, sin embargo, no se pudo crear a un Estado fuerte, ni una institucionalidad vigorosa y menos aún una administración pública eficiente. Si, hasta el año 2000, partiendo desde 1985, se vivió una época de auge de los partidos políticos, una fase en la cual ellos definían las reformas institucionales, la agenda y el norte político y económico del país, en toda esa fase no estuvieron muy presentes en la construcción institucional los sindicalismos y los movimientos sociales. Hablamos de una época de intensa ciudadanización política y de un despliegue de una participación ciudadana no siempre confrontacional contra el Estado, de una fase de cierto grado de estabilidad política y de cambios normales de los titulares del poder por la vía del voto, luego del cumplimiento constitucional de los años de gobierno de los regímenes respectivos.

Pero, a partir de ese año 2000, signado por las fuertes rebeliones sociales, movimientos campesinos, movilizaciones urbano-populares, se pudo advertir el desgaste del sistema político y del sistema de partidos que dejó toda la iniciativa política al renacimiento de la sociedad civil, de los sindicalismos y de los emergentes movimientos sociales de código político contra estatal y no siempre democráticos. Es desde 2000 que podemos observar con más intensidad el recrudecimiento de la modalidad de participacionismo definido por la "política en las calles", pero operando básicamente en el nivel nacional, mientras que simultáneamente, – y éste es uno de los temas centrales de este ensayo –, existía la otra forma de participacionismo, la de la participación popular de código local-municipal, de naturaleza ciudadana, no siempre siguiendo la tónica política nacional, sino con sus propios objetivos dimensionados en las necesidades de la población de los municipios.

Es dentro de ese marco de reformas institucionales producido en la fase de la democracia pactada, es decir durante el proceso de construcción de la democracia representativa, que se debe incluir y analizar a las Leyes de Participación Popular de 1994 (que impulsa la participación ciudadana), la

Ley de Descentralización Administrativa de 1995 que desconcentra competencias del estado central, y, por último, la Ley de Diálogo Nacional, de 2001, que institucionaliza legalmente la participación en los niveles local, departamental y nacional. En resumen, la otra modalidad de participacionismo que analizaremos es hija de la democracia representativa y de la construcción de ciudadanía política desarrollada durante la democracia, pero a la par, ese otro tipo de participacionismo tiene la cualidad de enriquecer el proceso de ciudadanización del cual emergió.

Segunda Parte

Participacionismo ciudadano, participación popular, el caso del MAS y Evo Morales

1. Marco legal y elementos nodales de la participación popular

El contexto para comprender la modalidad de participacionismo ciudadano en Bolivia es el del desarrollo y creación de una nueva democracia representativa (1982-1985), en la cual el rol de los partidos políticos, de los pactos entre ellos era importante y, sobre todo, tiene que ver con las reformas institucionales producidas dentro de ese proceso democrático. El marco legal de la mencionada participación ciudadana es la aprobación de la Ley 1551 de la Participación popular, de abril de 1994.[39] Esta Ley emerge en el marco de la importancia de los partidos en la toma de definiciones políticas, surge durante el gobierno del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR (1993-1997)[40], en un instante de declive de la importancia de los sindicalismos y los movimientos sociales. Pero coincide también con el inicio de algunas dudas de la población sobre las conductas clientelares y prebendales del manejo estatal realizado por esos partidos, proceso de estigmatización

[39] Sobre las leyes referidas, ver: Pronagob (2001). *"Digesto descentralización particpativa. Compliación de normas referidas a la particpación popular y la descentralización administrativa"*. Pronagob. La Paz.

[40] En junio de 1993, el MNR de Sánchez de Lozada gana las elecciones generales con casi 34% de la votación, cifra muy alta para las costumbres electorales bolivianas, es decir que se trataba de un régimen que poseía un fuerte mandato popular. Sánchez de Lozada llega a la Vicepresidencia acompañado por Víctor Hugo Cárdenas como Vicepresidente, uno de los líderes e intelectuales aymaras más respetado en Bolivia.

partidaria que será mucho más intenso desde 1997. Pero las dudas mayores sobre el régimen y todos los partidos tradicionales y neo populistas emerge del hecho que el gobierno de Sánchez de Lozada hubiera privatizado las principales empresas públicas; por esa razón, muchos han planteado que la cara negativa de este gobierno era la aprobación de las privatizaciones y la cara buena, la participación popular.

Una descentralización municipal, el retorno de la mirada a lo rural y la ampliación de la democratización

La participación popular es una apuesta o hipótesis descentralizadora de base municipal, que no sigue la lógica de las peticiones departamentales, de los actores corporativos de las regiones, de realizar una descentralización política del nivel intermedio prefectural. Hasta la promulgación de esta ley, tenían importancia sólo los municipios de capital de departamento, no había una extensión de lo municipal a todo el territorio y, por supuesto que su existencia no se extendía al ámbito rural. La Ley promovió la ampliación de lo local al denominado municipio territorial, es decir que de poseer un poco más de una decena de municipios, la base municipal se extendió a 311 gobiernos municipales; para esto se determinó que la jurisdicción municipal corresponda a las 311 secciones de provincia. El gobierno del MNR de Sánchez de Lozada, cuyo partido había hecho la Revolución Nacional de 1952, que aprobó la Reforma Agraria, en agosto de 1953, con la aprobación de la Ley de Participación Popular, volvió a mirar al campo y al mundo rural, luego de un olvido estatal de algunas décadas[41].

Es cierto que la revolución nacional de 1952 aprobó el voto universal, el cual, con sus deficiencias, se comenzó a ejercer desde las elecciones nacionales de 1956. Pero, en la convulsa historia política de Bolivia, se suprimieron las elecciones municipales por algunas décadas; solamente desde el rescate de la democracia de 1982 se pudo agendar el tema; gracias a esa democracia germinal se rescataron las elecciones municipales desde al año 1985. Esto implicaba una extensión de la democratización lograda al plano municipal, pero, otra vez, a los municipios urbanos de las capitales de departamento,

[41] Sobre el tema, ver Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría de Participación Popular (1.997). *" El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia"*. Nueva Sociedad, Caracas.

dejando sin opción ciudadana de voto al ámbito rural, pues no existía el municipio territorial. Es solamente después de la aprobación de la participación popular, en 1994, que se abre una democratización más amplia, de alcance nacional, de sello urbano, pero ahora extendido también a lo rural; así sucedió con la convocatoria a elecciones municipales de 1995, que son las primeras bajo el signo de la participación popular.[42] Son esas elecciones las que por primera vez en nuestra historia abren el proceso electora municipal a los nuevos municipios rurales, de tal manera que el proceso de ciudadanización política se extendió a todo el país. De modo que lo municipal enriquece una democracia que desde 1985 comienza a utilizar el sufragio como elemento para definir la titularidad del poder.

Pero ¿por qué realiza una descentralización municipal el gobierno del MNR de Sánchez de Lozada? Es este mismo partido el que encabezó la Revolución Nacional de 1952, ese régimen fue el que fundó el estatalismo en la política, el que creó un Estado central fuerte, el que tendió a impulsar el estado empresario. Un gobierno, y un régimen, y más si vienen desde una revolución muy profunda, que cree en el Estado central fuerte, no puede admitir la descentralización política, [43] es eso lo que pasó con el MNR. Pero, algo debía hacer, pues la demanda de descentralización política es muy añeja, de hecho desde la Revolución Federal de 1899 el país ya comenzó hablar de federalismo. Pero, desde finales de la década de los 60 del siglo XX, de manera más intensa en los 70 y 80, los actores regionales, en especial de Santa Cruz, y en menor medida, de Tarija, posicionaron el tema de la descentralización política. El propio Parlamento Nacional, en 1993, durante el gobierno de Jaime Paz Zamora, del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), al final de su gestión, el Senado Nacional, aprobó la descentralización política y la formación de gobiernos departamentales, incluida la elección popular de los Prefectos.

Pero, el nuevo régimen del MNR de Sánchez de Lozada, que subió al poder a los pocos meses, no promulgó es la ley, no lo hizo por su visión

[42] Sobre el tema, ver: Romero Ballivián, Salvador (2003). *"Geografía electoral"*. Fundemos, Fundación Hanss Seidel. La Paz.

[43] El líder político del siglo XX de Bolivia fue Víctor Paz Estenssoro; el fue el primer Presidente de la Revolución de 1952; a la vez fue quien, en 1985-89, inició el desmontaje del estatismo económico; pero él, fiel a las ideas del centralismo estatal, jamás admitió la descentralización política del nivel intermedio, a la cual la miraba como una amenaza para la unidad territorial del país. Los demás líderes del MNR, como Sánchez de Lozada, tampoco admitieron nunca la descentralización política, bajo los mismos argumentos de Paz Estenssoro.

centralista del Estado. Por ello, en parte para eludir esa demanda, aprobó, en 1994, la Ley de Participación Popular, como opción de descentralización municipal. No sólo eso, sino que el propio régimen del MNR, aprobó otra ley, la 1654, de julio de 1995, de Descentralización Administrativa. Esta nueva ley lo que hacía era únicamente dar curso a la desconcentración administrativa de algunas competencias del Estado central. El nivel meso, prefectural, es el gran vacío estatal en el diseño estatal boliviano. Hasta ahora ha existido un impasse de legitimidades entre autoridades locales-municipales, elegidas por voto popular, frente a los Prefectos nominados de manera directa por el Presidente de la República. La Prefectura no ha servido como bisagra entre el poder central y el poder municipal, es decir que hay un espacio vacío en el nivel meso del Estado.

La descentralización política fue una apuesta no lograda de las elites corporativas, de poca tradición democrática, como los grupos cívico-regionales de Santa Cruz. Pero, esa apuesta se basa en una larga tradición de enfrentamiento entre federalismo y unitarismo en el país. Empero, la subsistencia, cada vez con más fuerza, de los actores que empujan lo meso a través de una descentralización política parece haber llegado a un momento histórico en que se puede hablar del inicio de la construcción de autonomías departamentales. En enero de 2005, 500.000 firmas de cruceños, utilizando la iniciativa parlamentaria popular, solicitaron legislar sobre autonomías departamentales. Hoy, la apuesta de descentralización política o de autonomías departamentales en Santa Cruz es más inclusiva, comienza a poseer algunos rasgos democráticos frente a una tradición de algunas elites no democráticas de ese departamento. Se puede decir que las elites cruceñas han ganado tras de su proyecto a toda la sociedad cruceña y han convertido a la demanda de autonomía en una exigencia de democratización del estado.

La elección directa de Prefectos de julio de 2006 y el *referéndum* autonómico, vinculante a nivel departamental, muestra avances en ese proceso de reconstrucción democrática de lo meso. De todas formas, la descentralización política, precisa un requisito previo, la democratización interna dentro de los departamentos autonómicos, pues si bien la mayoría de la gente quiere autonomía, no hay que olvidar que en los departamentos Tarija y Santa Cruz en la elección de asambleístas ha ganado el MAS.

Si hacia 1994 y 1995 con la aprobación de las leyes de participación popular y de descentralización administrativa, el gobierno del MNR pretendía deshacerse de las demandas de descentralización política, eludía la elección

directa del Prefecto, para de ese modo de dejar intocado el centralismo de Estado, no comprendió que esas demandas son tan profundas y tan añejas, datan de más de un siglo y que, por tanto, habrían de reaparecer en cualquier momento, como lo hacen hoy y con más fuerza al iniciarse el siglo XXI.

La redistribución espacial del ingreso y el reparto sin discrecionalidad

Hasta antes de aprobarse la participación popular, los recursos del Estado iban fundamentalmente a las nueve capitales de departamento, ignorando a la población rural y beneficiando a los pobladores urbanos de las capitales; en efecto, las capitales de departamento accedían a un 92% de los recursos del Estado, mientras que el 8% restante se dirigía a las poblaciones rurales, demostrando una asimetría económica, y, claro está, una discriminación política y económica contra lo rural. La Ley de Participación Popular estableció que 20% de los recursos nacionales del Tesoro General de la Nación (TGN) pase a las arcas de los municipios del país, que un 5% se transfiera a las universidades públicas, es decir, que un 25% de los recursos nacionales sean coparticipables por los gobiernos locales y las universidades públicas.

Pero, ¿con qué criterios transferir los recursos a los gobiernos locales? Esa transferencia recupera un principio básico de la democracia: cada ciudadano, un voto; por tanto, para la transferencia se asume el criterio poblacional, no importa si la población sea urbana o rural, entregándose un monto igual a cada ciudadano, según población de cada municipio; esto pareciera simple, pero, en rigor rompe décadas de injusticia, pues implica la realización de un acto de justicia a favor de los municipios rurales. En resumen es una redistribución espacial de los ingresos en favor de la población rural que antes no era tomada en cuenta por la política pública.

Pero, quién es el encargado de la administración de recursos, normalmente son los gobiernos centrales, ellos son dueños de los criterios de cómo transferir y con qué mecanismos instrumentales realizar las transferencias de ingresos; en buena parte de los países de América Latina, esas distribuciones se hicieron con base en criterios discrecionales y clientelares; en cambio, para el caso de la participación popular, el mecanismo de transferencia no es discrecional, es automático, pues cada mes el gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda, deposita los recursos a las cuentas de los municipios, según sea la

recaudación nacional percibida por el TGN, y de esa manera se transparenta el mecanismo de reparto.

Pero, así como se genera transparencia en el mecanismo de reparto utilizado, implica también el inicio del control social ciudadano del uso de los recursos por parte de los municipios, pues se establece la existencia de Comités de Vigilancia (CV), para que desde la sociedad se realice el seguimiento y control del uso de los ingresos municipales, no sólo de los provenientes de la coparticipación tributaria; se habla de control y no de fiscalización, pues ésta es una potestad del Estado y no de la sociedad. Está claro que en doce años de participación popular son evidentes las limitaciones de los comités de vigilancia para efectuar ese control, pero sin embargo, está internalizado en la población local, tanto el derecho al control, como el uso de instrumentos para realizarla.

La transferencia de recursos está acompañada de transferencias de competencias antes manejadas por el gobierno central; vía PP, se administran ahora el manejo de la infraestructura física de salud y educación, caminos vecinales, caminos secundarios, campos deportivos, cultura y otras 27 competencias adicionales. Además, de manera específica se definió que esos recursos de coparticipación deben utilizarse en un 90% para fines inversión, y solamente un 10% para gasto corriente y/o pago de salarios. Está claro que en los primeros años de la PP, municipios que nunca antes habían recibido recursos, comenzaron a gastarlos en la edificación de la plaza del pueblo, del edificio municipal, en la compra de vehículos para el municipio, pero pasada esa primera fiebre, por lo menos desde la realización del Diálogo 2000, quedó en evidencia que la preocupación de los municipios es su sostenibilidad económica y productiva[44].

A seis años de iniciada la participación popular, en el año 2000, dentro del marco de los procesos de alivio a la deuda externa (procesos PRSP), Bolivia recibió la oferta de la cooperación internacional de recibir un alivio de 1400 millones de dólares de deuda externa; si formulaba participativamente su Estrategia de Reducción de la Pobreza; el país recibió el reto y organizó su

[44] Ver Ministerio de Agricultura y Ganadería y Desarrollo Rural (1998). "Municipio productivo. Promoción económica Rural. Aprendiendo de la realidad municipal". Cosude. La Paz. También, Toranzo Gabriela (2002). *"Participatory aproaches in the HIPC (Highly indebted poor countries) debt relief initiative for poverty reduction: The Bolivian case"*. London School of Economics and Political Science. University of London, Final Dissertation MSC Social Panning in Developing Countries. London.

proceso participativo de Diálogo Nacional 2000; lo hizo desde su diseño influenciado por la participación popular, pues se organizaron mesas de diálogo con todos los 311 municipios del país, para luego reunir nueve mesas departamentales, también con participación municipal, y después una mesa nacional, con presencia mayoritaria de representación municipal. Ese proceso de diálogo enfatizo al municipio como el brazo operador de la participación y de la lucha contra la pobreza. Los resultados del proceso de diálogo definieron, como conclusión, que los recursos del alivio deberían ser recibidos por los municipios, pero a diferencia del criterio de igualdad usado por la Ley de Participación Popular, se añadió un criterio de equidad, pues un 70% de los recursos irían favorecer a los municipios más pobres, obviamente los rurales, y solamente un 30% a los menos pobres[45]. Eso dice que a la igualad se le sumó la equidad. Si la participación popular entregaba 20% de los recursos del TGN a los municipios, como consecuencia del proceso PRSP, formulado legalmente en la Ley del Diálogo de 2001, que recogió los resultados del proceso participativo, se incrementó un 10% adicional, prácticamente el equivalente a una mitad de los fondos repartidos por la Ley de PP. Y claro está que se definió utilizar el mecanismo de reparto automático, no discrecional, ya definido por la PP. De modo que cada mes, de manera automática, el Ministerio de Hacienda transfiere esos recursos a las cuentas de los municipios.

El tránsito a la Ley de Diálogo de 2001, implicó un caso de uso de las condicionalidades externas del alivio de la deuda, articulada con una ventana de oportunidad interna de fortalecer el proceso de participación popular y todos los mecanismo creados por ésta.

Pero, así como quedó institucionalizada la participación ciudadana de la participación popular en el nivel local, junto a sus mecanismos de control social con base en los comités de vigilancia, ello no sucedió porque la PP sea ley, sino porque se transformó en costumbre social, facilitada por la escala local en la cual se produce la participación. Este fenómeno no sucedió con los mecanismos participativos creados para los niveles meso y nacional, por la Ley de Diálogo de 2001.

Está claro que la participación popular en muy poco tiempo fue abriendo huella en el país; eso no implica que no posea falencias, pues por ejemplo, un problema severo es que ella se basa en un modelo de transferencia, que

[45] El criterio de pobreza utilizado para ese reparto fue el de la Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), emergente del mapa de la pobreza en Bolivia.

olvida o pospone los retos económicos y productivos que debe tener un municipio para poseer sostenibilidad, pues enfatizó los elementos de las políticas sociales, sin tener anclajes productivos fuertes. Asimismo, al repartir recursos a 311 municipios, al fijar una lógica territorial de ese tipo, atomizó la política pública, tal que es difícil hacer política nacional o departamental desde el municipio. Pero, nada de eso quita su valor democratizador y de redistribución del ingreso a favor de los municipios más pobres.

Participacionismo ciudadano en el espacio local

Normalmente las leyes no inventan la realidad, pero las buenas leyes tienen incidencia sobre ella, si logran captar procesos reales y tratan de potenciarlos, confiriéndoles institucionalidad desde el Estado; ésta, seguramente, es la historia de la participación popular. Se trata de una ley estatal, promulgada por un gobierno sin que haya habido una movilización social para conseguirla; por eso muchos dicen que es una de las leyes que viene desde arriba, paradójicamente sin "participación popular" para lograrla, y justo en un país donde hay mucha participación social en la vida política. Hablamos de una ley conectada con la historia, con hipótesis sociales de actores que visibilizan la diversidad social y cultural. Desde el inicio no organiza nada nuevo, ni crea organizaciones sociales, sino que simplemente reconoce a las ya existentes, a 12.000 comunidades indígenas, a 8000 juntas vecinales y a otras organizaciones pre-existentes; sólo para efectos de la legislación las llama genéricamente Organizaciones Territoriales de Base (OTB). a cada una de ellas les reconoce personería jurídica. Desde mucho antes, juntas vecinales, organizaciones comunales y otras tenían diversidad de formas de encuentro para ayudar al desarrollo barrial, vecinal, comunal. Es que en la escala pequeña los actores se encuentran con más facilidad para debatir los temas de su cotidianidad, de su barrio, de su cosecha, de la educación, de la salud, de la inseguridad ciudadana; pero todas esas reuniones y encuentros creaban costumbre, hábito, – y la institucionalidad es un hábito –, pero una institucionalidad de la sociedad y no una institucionalidad estatal.

En unos casos, las reuniones son periódicas, en otras esporádicas, pero son pre-existentes a la Ley de PP; ése el mérito que tuvo el reconocimiento de todas ellas, pero les pone un plus por delante: consiste en organizarse en torno al municipio, iniciar la lógica de la deliberación y crear la esfera pública de encuentro entre el Estado en su nivel local, con la respectiva sociedad

local para recibir recursos, para definir prioridades de su uso, para administrarlos a favor de la comunidad. Entonces, hablamos de una modalidad de participacionismo que no es equivalente al de la "política en las calles", más bien se trata del inicio de procesos de deliberación por medio de la creación de esferas públicas de encuentro entre Estado y sociedad, esferas públicas institucionalizadas que tienden a crear ciudadanía, no sólo por la exigencia de la ley, sino por lo que desató el proceso real de participación popular.

Usualmente la participación se diluye cuando ella es ineficiente; la gente, la población se cansa de participar si no observa resultados concretos de la participación. En el caso de la PP, quienes van a participar poseen un llamado muy fuerte, la recepción de los recursos de la coparticipación tributaria, la jerarquización de su uso, el control de su administración. Nada de eso es poco frente a una historia donde no hubo esas competencias, esos derechos y esas obligaciones. [46] Si bien la Ley venía desde arriba, ella fue apropiada por la gente, tan es así que después del gobierno de Sánchez de Lozada, que fue quien la aprobó (1993-1997), los siguientes gobiernos tuvieron la intención de posponer esa ley, de debilitarla, de no apoyarla, pero curiosamente, la Ley y el proceso de la participación popular fue apropiado por la gente de abajo, mucho más en los municipios rurales que en los municipios urbanos. Está claro que la gente se convirtió en el *ownership* de la PP; por su parte, la cooperación internacional se encargó de darle mucho apoyo incondicional.

Pero, como todo proceso que toca las entrañas de la realidad, el de la PP tuvo muchas críticas; por ejemplo, los intelectuales del pensamiento etnocéntrico, quienes llamaron a ese proceso como etnofágico, pues decían que se sometía a las comunidades a la lógica municipal, desconociendo los usos ancestrales de los pueblos originarios. Sin embargo, en el mundo rural, los comunarios con un sentido muy práctico de la vida que los caracteriza, supieron aclimatar a la PP a sus necesidades y cultura, recibieron a la PP, la utilizaron y la usan todavía y no por ello pierden sus códigos de organización. Más bien complejizaron su vida, pues viven simultáneamente en la comunidad y el municipio, a cada uno de ellos le sacan una ventaja.

Es que la participación popular no fue una Ley aislada, sino más bien se conecta con otras reformas políticas e institucionales, se articula con el cambio

[46] Sobre el tema, consultar Toranzo, Carlos (1.999). *"Las paradojas de la participación, ¿más Estado o mas sociedad?"*. Diakonía, oxfam. La Paz.

de Constitución Política del Estado, de 1994 que reconoce a Bolivia como país multi cultural y pluri étnico, calza con la Reforma Educativa de 1995 que pone en su centro la enseñanza intercultural y bilingüe. Es decir que la PP se produce en un ámbito político y social que se abre al reconocimiento de la diversidad política, social, cultural y étnica de Bolivia. Sucede en un momento en que el país tiene un Vicepresidente indígena, y cuando las polleras ya habían llegado al Parlamento. [47] Por ello, no es extraño que la PP hubiera rescatadolas de las modalidades participativas comunitarias y vecinales.

La "política en las calles" privilegiaba su acción por medio de los actores corporativos, sean de sectores populares, sindicatos, movimiento sociales, ONGs u otros, o actores corporativos de elites, como empresarios y comités cívicos; en cambio, los actores de la PP no son ésos, son los vecinos, las madres de familia, las asociaciones de padres de familia, los comités de salud, las asociaciones de jóvenes. Se trataba de otros actores territoriales, de naturaleza más ciudadana frente a los clásicos actores corporativos. En la matriz de actores, si bien se debilitan un poco los actores corporativos – por lo menos eso sucedió de manera coyuntural por unos años – por la presencia de los actores territoriales, lo que comienza a existir de manera más visible es la coexistencia de actores corporativos; éstos tienden a ver o incidir más en las políticas nacionales y en el tema del poder, junto a los actores territoriales, cuyo eje de acción no es la política nacional, no es la toma del poder, sino lo son los elementos de la vida cotidiana: salud, educación, saneamiento básicos, seguridad ciudadana, alumbrado público, en fin tiene que ver con temas que atañen concretamente a la lucha contra la pobreza. En esa medida la PP no define sus acciones en el marco de la macro política, sino de la micro política, de las necesidades básicas de la gente. Debido a ello, el rol de la participación es pro-positivo y no contra estatal; se produce en el contexto del desarrollo de la institucionalidad local. En síntesis, crea Estado, Estado en el nivel local, y en esa medida, sin definirlo de manera consciente, crea institucionalidad estatal en un país donde la norma de los movimientos sociales era la de debilitar la institucionalidad estatal.

La Ley de PP norma la planificación participativa; lo hace en torno a la formulación de los Planes Operativos Anuales (POA) y del Plan de Desarrollo

[47] Víctor Hugo Cárdena, líder katarista indígena, era el Vicepresidente de la República , y Conciencia de Patria, Condepa, partido neo populista era aliado del MNR en esa gestión de gobierno; dicho partido había llevado a mujeres de pollera al Parlamento; así sucedió con la diputada Remedios Loza.

Municipal tri anual (PDM); convierte a esos instrumentes en elementos necesarios para el acceso a los recursos de la coparticipación tributaria; ellos se incorporan dentro del Sistema Nacional de Planificación. Debido a esas exigencias, todos los gobiernos locales, los municipios, anualmente deben realizar la rutina de la planificación participativa, de jerarquización de los recursos que recibirán, de formulación de proyectos, de control sobre el uso de los recursos recibidos, de demostración de desembolsos de acuerdo a las prioridades fijadas. Todo ese ejercicio se da en cada uno de los municipios, por tanto es de alcance nacional. Está claro que en unos casos el ejercicio participativo es auténtico, en otros es sólo formal, para cumplir los requisitos legales; no en vano muchas ONGs se convirtieron en los brazos técnicos de muchos municipios, especializándose en la elaboración de los POA y PDM, con poco contenido participativo, pero capaces de dar cobertura a la exigencia formal de poseer POA y PDM para acceder a recursos nacionales.

Antes esas ONGs eran las "dueñas" de los proyectos de desarrollo local; ahora ellas han sido sustituidas por el Estado, es decir por el gobierno municipal, lo cual da cuenta de un avance en la construcción de institucionalidad estatal en el nivel local. Pero, obviamente hay municipios y municipios; los hay algunos con gran capacidad técnica, en especial los urbanos y de capitales de departamento; los hay otros, los rurales, fundamentalmente los más pequeños, con débil capacidad técnica e institucional, que precisan más asistencia técnica y soporte institucional para cumplir sus tareas, desde la planificación participativa hasta el desarrollo de las acciones de gobierno municipal. Pero no cabe duda que todos ellos, así sea a ritmos distintos, pero avanzan hacia la construcción institucional.

A esa altura hay que hacer una prevención: radica en cuidar de entender a la participación popular solamente como planificación participativa, como formulación participativa de los POA y de los PDM municipales; de seguir esa pista equivocada, se estaría mirando solamente algunos lados técnicos del fenómeno. Esa sería una forma muy simple y errada de entender el proceso PP, que es mucho más extenso que eso. [48] De entrada, sin comprender la creación de democracia representativa en Bolivia no se puede entender a la PP, y esto es ya una diferencia muy importante. De otra parte, es un proceso de democratización de la democracia, pues retoma los signos de la Revolución

[48] Hay casi una moda de los "ornamentos" o presupuestos participativos. Porto Alegre en Brasil o Villa el Salvador, de Perú, son parte de esa ilustración.

Nacional de 1952 y vuelve a mirar el ámbito rural y formula política pública para ésos que se habían olvidado por décadas. A la par contiene un fenómeno de ampliación de ciudadanía, pues lleva las elecciones, el voto, al municipio rural, de manera que los pobladores rurales definen por medio del sufragio quién será su ejecutivo municipal y sus concejos municipales. Implica redistribución espacial del ingreso a favor de los municipios rurales y de los más pobres. Significa la creación de una lógica de la deliberación, de creación de esfera pública de encuentro entre sociedad civil y estado en los niveles locales, para deliberar en torno a temas concretos, ligados a las políticas sociales, a la reducción de la pobreza, y, ahora, alrededor del desarrollo económico y productivo para dotar de sostenibilidad a los municipios. Implica el enriquecimiento de los actores sociales, pues rompe el monopolio de los actores corporativos y coloca junto a ellos a actores de tipo territorial. Por otro lado, genera un tipo de participacionismo ciudadano que no es desestructurante de la institucionalidad estatal, sino que, por el contrario, tiende a crear institucionalidad estatal en el plano local, en un país que si algo tiene, es *déficit* de Estado. A diferencia de la "política en las calles", este tipo de participacionismo es de tipo pro positivo: delibera en torno a temas concretos, referidos a la vida cotidiana de la población, sin ocuparse de manera privilegiada por la lucha por el poder, que es el tema clásico de lo sindicalismos y de los movimientos sociales.

Hablamos de un espacio local de alta legitimidad, primero, por provenir del voto popular, frente a Prefecturas que son simples representaciones políticas personales del Presidente; segundo, de instancias legítimas porque para ojos de la población ellas se ocupan de los temas que le interesan a la gente; es que el gobierno local obviamente se halla más cerca de la gente. Es curioso cómo en los años de deslegitimación del sistema político y del sistema de partidos, de 1998 ó 1999 en adelante, en tiempos donde la población no creía en los partidos, en el gobierno central, en el Parlamento, ni en la justicia, sin embargo, no dejaba de creer en el municipio. De hecho, la mantención de la legitimación estatal, dentro de un marco de ingobernabilidad nacional de los últimos años ha estado puesta en los hombros de los gobiernos municipales es que son los únicos que poseían algo de credibilidad frente a los ciudadanos. Y conste y no se crea que los gobiernos municipales son la ilustración de la santidad, antes bien, poco a poco, ellos han recibido el influjo de la política partidaria nacional, tal que en muchos ha sido visible la corrupción, el clientelismo como pan de cada día, la conspiración partidaria contra los

ejecutivos municipales, las censura "destructivas" y no constructiva contra muchos munícipes, el manejo prebenbal del poder, la ineficacia administrativa. Pero, a pesar de no ser la prueba de la castidad y de la eficiencia, con todo, han dado muestras de estar más cerca de la población y de lo que le interesa a ésta.

Elecciones de casi 3.000 concejales en todo el país, al inicio cada dos años, después, cada cinco años, han abierto una nueva forma de movilidad social. Si antes ésta tenía su base en el acceso de hijos de obreros, de campesinos y de clases medias pobres a la universidad pública, con el transitar del tiempo, en la medida en que esas universidades han masificado el acceso de los estudiantes sin pasar por los viejos procesos de selección de rigurosos exámenes de admisión, los nuevos profesionales graduados en varias universidades públicas no pueden acceder a esa movilidad social porque no logran ubicación en los mercados laborales para los cuales fueron formados. En cambio, la participación popular ha dado origen a nuevas elites políticas locales, algunas de las cuales acceden al poder político del nivel nacional.

Junto a la existencia de la movilidad social emergente del acceso a la política hay otro mecanismo, de diferente naturaleza: en estos doce años desde la promulgación de la participación popular, se ha creado una nueva capa de técnicos y profesionales populares que operan todos los aspectos técnicos de la planificación participativa exigida por la ley de la participación popular o, inclusive, se da una migración de profesionales que va de la ciudad a la provincia, a ciudades intermedias, que llega hasta municipios rurales porque es ahí donde esos profesionales de origen popular podrán encontrar un trabajo acorde con su profesión, en tanto que en las ciudades estaba cerrado el mercado laboral para ellos y se abría únicamente a profesionales formados fuera del país o en algunas universidades privadas de excelencia.[49]

El Diálogo Nacional 2000, cuyas conclusiones fueron incorporadas en la Ley del Diálogo, promulgada el año 2001, rescata las ideas y principios de participación desarrolladas por la Ley y proceso social de participación popular; en esa línea, institucionaliza la participación social en niveles intermedios y nacional. Reconoce las modalidades de participacionismo del nivel municipal ya desarrolladas por la PP; reconoce al Comité de Vigilancia

[49] Este no es el caso del gobierno de Evo Morales, en que la administración pública se abrió a profesionales populares, preferentemente del MAS, aunque ellos no posean las competencias necesarias para ocupar los cargos que se les asignan en la administración pública.

(CV) como instancia de control social en el plano local. Pero, trata dar un salto e institucionaliza la participación en los niveles meso-departamental y nacional. Para ello crea los mecanismos de participación social departamental y nacional; buena parte de su organización la encomienda a instituciones de la Iglesia Católica. Pero, a cinco años de haber aprobado esos instrumentos legales, se puede decir que ellos han fracasado; la Ley no inventó la realidad, no hay participación institucionalizada en los niveles intermedios del departamento ni en el nivel nacional, por lo menos no hay el modelo de participacionismo ciudadano promovido por la participación popular. Quizás en Bolivia sea sólo la escala local, la que admita la participación bajo códigos ciudadanos como los desarrollados por la participación popular. En cambio, en el nivel nacional sigue vigente el participacionismo histórico y de larga data de la modalidad de la "política en las calles".

De todas formas, la apertura del espacio municipal a la competencia política, al escrutinio de la urnas, ya se dijo que creó nuevas elites políticas emergentes de lo local; por ello no fue raro que líderes locales transiten a la política nacional; así sucedió con Carlos Palenque de Condepa, Manfred Reyes Villa de Nueva Fuerza Republicana, quienes desarrollaron su poder en los espacios del pode local, lo cual los catapultó a sus respectivas candidaturas presidenciales y compartir gobierno en regímenes de coalición característicos de la fase de la democracia pactada en Bolivia. Casos como esos hay varios en otra escala, pero inclusive Evo Morales no deja de estar lejos de ese origen ligado al desarrollo de la participación popular y de las reformas institucionales de estos años de democracia representativa.

2. Análisis de caso: El surgimiento y desarrollo del MAS: "política en las calles" y participación popular

En este apartado trataremos dos temas: primero, el contexto de la democratización de Bolivia y las reformas institucionales que abrieron espacios para el desarrollo del MAS, pero fundamentalmente visibilizaremos cómo los cocaleros tuvieron capacidad de combinar el participacionismo de la "política en las calles" con el participacionismo ciudadano promovido por la participación popular, de manera de actuar en el municipio y, luego, saltar a la política nacional. Y, segundo, el desarrollo y potenciamiento electoral del MAS y el arribo de Evo Morales a la Presidencia de la república.

2.1. Reformas estatales de carácter inclusivo, democratización política: espacios para el MAS

A lo largo de dos décadas de democracia pactada, Bolivia asistió a una época marcada por importantes reformas estatales e institucionales que abrieron las compuertas de la inclusión política, que impulsaron la ampliación de la democracia electoral y el desarrollo de una mayor ciudadanización de la población. En esa medida, el proceso democrático de estos veinte años significa una ampliación de una democracia que ya fuera engendrada por el proceso revolucionario de 1952, que destruyó el Estado oligárquico. Ya planteamos que el voto para los municipios, – que se ejercitaba sólo en el espacio urbano –, se extendió también al ámbito rural, ampliando así la territorialidad electoral y la base de la democracia. La primera reforma constitucional, dentro de la fase de la democracia pactada, del año 1994, reconoció el carácter pluricultural y multiétnico del país, de modo que dio un paso importante en reconocer y visibilizar aquello que era una realidad, pero que no era recogido por la Carta Magna.[50] La Reforma Educativa inmediatamente siguió los rastros de la Constitución reformada, pues impulsó la enseñanza bilingüe e intercultural.

Asimismo y de extraordinaria importancia, la reforma de la participación popular generó la idea del municipio territorial, ampliando nuevamente la democracia, dando una importancia que nunca antes había tenido el espacio rural, visibilizando, potenciando y empoderando a actores campesinos y de pueblos originarios. Ella generó una redistribución espacial del ingreso a favor de lo rural, además tuvo la capacidad de reconocer legalmente a todas las organizaciones sociales ya existentes, respetando sus usos y costumbres. Desde la lógica política y del desarrollo de un proceso la aplicación de las normas participativas de participación popular permitió empoderar a miles de actores sociales provenientes del espacio rural, así como a actores populares de las ciudades.

Es en esos espacios municipales de la participación popular donde aparecieron desde 1995 los primeros alcaldes del MAS, ellos coparon todos

[50] Desde los años 70 los distintos movimientos kataristas del occidente agendaron los temas de la diversidad cultural l y social, del respeto de la lengua y de las culturas propias. En el año 1990 se produjo la Marcha por el Territorio y la Dignidad de los pueblos originarios del oriente, con demandas parecidas a las anteriores, pero además, demandaban la realización de una Asamblea Constituyente.

los municipios del trópico cochabambino por medio del voto, con victorias que superaban el 60% de los votantes en los respectivos municipios. Así, vía el acceso a los mecanismos de la democracia representativa en el plano municipal, los cocaleros, su instrumento político, el MAS, y su líder, Evo Morales comenzaron a poseer un peso político de mayor importancia y un entrenamiento en la administración local. En efecto, ahí iniciaron a ejercer el dominio y control de la administración pública local, de los procesos de planificación participativa, de deliberación sobre los temas de la cotidianidad de sus pobladores, deliberación sobre agua, educación, salud, saneamiento básico. Ahí, en esos municipios, los cocaleros comenzaron a desplegar también una lógica de participacionismo ciudadano, modalidad de participación que se sumó a la que ya poseían, la de la "política en las calles "desplegada" por sus sindicatos. Los cocaleros, los migrantes a las zonas del trópico cochabambino se organizaron políticamente, primero, como sindicato; la tradición, disciplina y cultura sindical minera de la "política en las calles" fue llevada al trópico cochabambino por los mineros "relocalizados" de la minería estatal y por los ex dirigentes de la Federación Sindical de trabajadores Mineros de Bolivia FSTMB[51].

En diez años, desde 1985 hasta 1995, los sindicatos de los cocaleros se convirtieron en "dueños" de Chapare; ellos como todo los sindicalismos apelaron a acciones de fuerza, a manifestaciones, huelgas de hambre, marchas a ciudades, toma de rehenes, incendios de coches policiales, enfrentamiento armado, colocación de trampas con pólvora, para defender sus demandas, la primera de ellas, evitar la erradicación de coca, en una zona como el Chapare, que está definida por Ley como productora de coca excedentaria, sujeta a erradicación; y, segundo, para reclamar por las violaciones de los derechos humanos realizadas por las fuerzas conjuntas de ejército y policía encargada de la erradicación de cocales. El Chapare cochabambino está ubicado entre Santa Cruz y La Paz, en el eje troncal de la carretera que une a oriente y occidente; en esa zona los cocaleros definían cuándo y cómo bloquear las carretas y paralizar la economía nacional.

[51] Des 1985, con la asunción del gobierno del Presidente Paz Estenssoro se ingresó a un periodo de políticas liberales, de desmontaje del Estado empresario; ello coincidió con el hundimiento internacional de la minería del estaño, de manera que en ese mismo año, se cerró la Corporación Minera de Bolivia (Comibol); la gran empresa minera estatal se despidió o relocalizó e indemnizó a sus trabajadores, una parte de ellos migró para el Chapare cochabambino.

Ese sindicalismo cocalero, el de las federaciones del trópico cochabambino, se fusionó con las nuevas instituciones municipales normadas por la democracia de la representación, pero controladas por los propios cocaleros y por el MAS[52]. Es en ese ambiente de ampliación de la democracia, en el reducto municipal, que Evo Morales pudo desarrollar su instrumento político y el de los cocaleros, el MAS; amplió el poder de los sindicatos y sumó a ellos a las autoridades municipales, a gobiernos municipales y concejos municipales que, funcionando bajo la lógica de la participación popular, pero sin embargo, estaban imbricados y eran dependientes de las federaciones y sindicatos de cocaleros.

Pero, Evo Morales y el MAS trascendieron el trópico cochabambino; lo hicieron cuando desde sus sindicatos cocaleros, utilizando "la política en las calles", dejaron de interpelar a la sociedad únicamente con el tema de la defensa de la hoja de coca; lo realizaron en el momento en que tomaron bandera y partido por temas nacionales, a través de su enfrentamiento con la capitalización o privatización de las empresas públicas, en los instantes en que tomaron posición respecto de los hidrocarburos, de la propiedad de la tierra, de la Asamblea Constituyente, el desarrollo de la institucionalidad democrática y sobre una infinidad de temas de alcance nacional. Todo esto se produjo con más intensidad después de que el gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) privatizara las empresas públicas y tocara algo que es un símbolo en Bolivia, la propiedad estatal de los hidrocarburos. [53]

La participación política a nivel nacional de Evo Morales y el MAS se facilita porque es muy claro, desde 1999 ó 2000, que la privatización de los hidrocarburos no traía beneficios a los sectores populares, sin embargo, atraía inversión privada, pero en un modelo capital intensivo que no favorecía a la creación de empleo, fenómeno económico que se agrava desde 1999, año en que la economía ve bajar sus tasas de crecimiento y observa que crecen

[52] Es de elevada importancia el rol político jugado por Filemón Escobar , ex líder de la FSTMB, quien como dirigente del MAS ayudó a construir los sindicatos de cocaleros a la usanza de los sindicatos mineros, y contribuyó de manera decisiva a la organización política del MAS. Escobar fue Senador por el MAS entre 2002 e inicios del 2005, momento en el cual fue expulsado de ese partido.

[53] Desde la Guerra del Chaco, con Paraguay, 1932-1935, – en realidad guerra entre empresas extranjeras –, en que hubo 50.000 muertos del lado boliviano, emergió el imaginario popular de la nacionalización de los hidrocarburos y de la propiedad estatal de ellos. No en vano, en 1937 y en 1969 se nacionalizaron los hidrocarburos. Ese imaginario fue re despertado luego de la privatización de los hidrocarburos, hecha por Sánchez de Lozada.

las brechas de desigualdad entre las poblaciones urbana y rural. No en vano en el año 2000 una de las rebeliones sociales más intensas tuvo que ver con la equidad, pues mostraba de manera desnuda la existencia de dos Bolivias, la rural y la, urbana, separadas por insultantes desigualdades económicas.

La presencia en la política de Evo Morales y del MAS se produce en el dominio de los municipios del trópico de Cochabamba, por medio de la "política en las calles", aplicada ya no sólo en el Chapare, sino en todo el territorio nacional, logra alianzas coyunturales con lo sindicalismos y los movimientos sociales de todas las regiones. Esas alianzas operan con más fuerza en las zonas del occidente del país donde existe más radicalidad política y, claro está, en el departamento de La Paz, en la sede de gobierno, donde se sintetiza la política boliviana y donde es el reducto tradicional de la aplicación de todos los métodos de la "política en las calles". Pero, a esas formas de participación política se suma otra, la presencia de Evo Morales y del MAS en el Parlamento nacional, desde 1997, en efecto, en ese año ese líder sindical – que hasta ese momento era básicamente eso –, más otros dirigentes cocaleros son elegidos diputados uninominales por el trópico cochabambino, en especial por las cuatro circunscripciones electorales cocaleras y aledañas a ellas. Es decir que Evo Morales y su partido, el MAS, son beneficiarios de una reforma política que incorpora la figura de los diputados uninominales frente a la anterior existencia de solamente diputaciones plurinominales.

A medida en que el sistema político se iba debilitando o deslegitimando, la clase política fue realizando reformas políticas para evitar su desgaste; una de ellas es la de la aprobación, – para las elecciones de 1997 – de la introducción de las diputaciones uninominales para que el sistema político gane mayor representatividad frente a la deslegitimación paulatina que iban sufriendo los partidos políticos tradicionales (MNR; Acción Democrática Nacionalista ADN, Movimiento de la Izquierda Revolucionaria, MIR) y los partidos neo populistas (Nueva Fuerza Republicana, NFR; Conciencia de Patria, Condepa, y Unidad Cívica Solidaridad, UCS).

Buena parte de sus intervenciones en la política nacional Evo Morales y el MAS, las realizó desde una lógica o código doble, por un lado, desde la utilización de la "política en las calles", es decir la presión sindical y la movilización social, utilizando los bloqueos de caminos, acciones de fuerza, y, por otro, desde su actuación dentro de las institucionalidades de la democracia representativa, ya sea en sus municipios y básicamente en el parlamento nacional. En el periodo 1997-2002, durante el gobierno de Hugo

Banzer y Jorge Quiroga[54] – ya lo planteamos –, él se convirtió en diputado nacional por una de las circunscripciones uninominales del trópico cochabambino; repitió, después, su elección como diputado en las elecciones de 2002 para el periodo 2002-2007.

La existencia de las diputaciones uninominales es otra de las reformas democratizadoras realizadas por la democracia pactada; es gracias a ella que Evo Morales y otros compañeros de su partido, así como Felipe Quispe, del Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) y otros líderes sociales, llegaron al Parlamento Nacional. De manera que el propio Evo Morales es también un producto o beneficiario de las muchas reformas institucionales de ampliación de la democracia realizada en estas dos décadas. Pero, insistamos, no es sólo Evo Morales quien se beneficia de la ampliación de la democracia y de la inclusión política generada por la democracia pactada. El sistema político y de partidos se abrió, no hubo candados para la participación política, los umbrales electorales fueron muy bajos. En Bolivia los nuevos actores sociales hace muchos años que crearon organizaciones partidarias. Conciencia de Patria (Condepa) de Carlos Palenque fue una organización política básicamente representativa de los migrantes recientes a La Paz. Llegó al poder local paceño y, luego, al poder nacional; es ese partido político el que introdujo de manera visible las polleras en el Parlamento. Unidad Cívica Solidaridad, (UCS), de Max Fernández, organización más cercana y expresiva de sectores de la burguesía chola, también construyó partido y llegó al poder nacional. Los distintos katarismos organizaron partidos políticos, uno de ellos pudo conseguir que uno de sus representantes, Víctor Hugo Cárdenas, sea investido como Vicepresidente de la República en 1993. Organizaciones regionales como Nueva Fuerza Republicana, (NFR), de Manfred Reyes Villa, alcanzó el poder local en Cochabamba y arribó también a ser parte del poder nacional. Movimientos indígenas, como los representados por el MIP, de Felipe Quispe, construyeron partido y llegaron al Parlamento. Las organizaciones

[54] Las elecciones de 1997 las ganó Hugo Banzer, de ADN, con un magro 20.9% de la votación, dejando en segundo lugar al MNR, que obtuvo 17.1%. Banzer, para ser electo Presidente por el Congreso, tuvo que formar alianza con Condepa (16.1%), el MIR (15.7%) y UCS (15.1%), megacoalición, gracias a la cual obtuvo un alta mayoría congresal, que le aseguraba la gobernabilidad instrumental de la mayoría en Parlamento, pero, que abría espacio a un alto clientelismo que acabó por deslegitimar a su gobierno y a los partidos políticos por prebendales e ineficientes. Sobre datas y análisis electorales, consultar *Revista Opiniones y Análisis*, Nos. 31, 32, 57, 77, 72, 80. Fundemos, Fundación Hanss Seidel. La Paz. También, Romero Ballivián, Salvador (2005). "*En la bifurcación del cambio*". Corte Nacional Electoral. La Paz.

cocaleras son el germen del MAS; primero llegaron al poder local, luego al Parlamento nacional, y ahora, tomaron el poder nacional. Todos estos fenómenos son casos clásicos de inclusión política, de ampliación de la democracia electoral y de ciudadanización política. ¿Quién puede decir que el Parlamento de 2002 a 2005 no haya tenido en su seno a campesinos, indígenas, sectores populares, clases medias y elites del país? Ese Parlamento fue, sin duda, muy representativo de la diversidad política y social existente en Bolivia.

Todos estos fenómenos y procesos sociales y políticos hacen inteligible la existencia y la victoria de Evo Morales; a su vez, permiten no hablar de *appartheid,* sino de una democracia representativa que fue inclusiva en lo político, pero que por el otro lado, vivió en el marco de una alta esquizofrenia; por un lado, fuerte democratización política, intenso proceso de ciudadanización política, junto al aumento de la pobreza y de la inequidad. Si bien la gente obtuvo derechos políticos, pero durante estos años no tuvo derecho al trabajo, ni al acceso a una educación y salud de calidad.

2. Crecimiento electoral del MAS, su arribo a la Presidencia

Año 1989, elecciones presidenciales y municipales

La sigla del MAS no nace asociada al movimiento cocalero, más bien emerge, por 1989, como una fracción disidente de la vieja Falange Socialista Boliviana (FSB), partido de derecha opuesto al MNR, de la Revolución de 1952. En ese año, ése MAS, para las elecciones nacionales, se alió con la izquierda tradicional nucleada en el frente de la Izquierda Unida, (IU)[55], que estaba compuesto fundamentalmente por el Partido Comunista de Bolivia (PCB) y el Movimiento Bolivia Libre (MBL), escisión del MIR. En ese año, este frente, encabezado por Antonio Araníbar, obtuvo un 7.2% de la votación nacional. De otra parte, en las elecciones municipales del mismo año, de 1989, la IU obtiene 73.539 votos, un 8% del total de la votación nacional. A dos años de esta elección, en las siguientes municipales, en 1991, la IU obtiene 51.892 votos, es decir, un 4% del total nacional.

[55] El líder de esta MAS naciente fue David Añez Pedraza, ex dirigente de FSB, quien, inclusive, fue candidato presidencial por ese partido el año 1985.

Año 1993, presidenciales y municipales

Para las elecciones nacionales de 1993, el frente de la IU se partió; el MBL entró solo a las elecciones, empero quedó el PCB, y se incorporó a la IU una corriente indigenista del denominado Eje. Pero el MAS siguió dentro de esta coalición. El resultado obtenido por la Izquierda Unida – cuyo candidato fe fue Ramiro Velasco –, dentro de la cual estaba el MAS, no llegó al 1% de la votación nacional: en términos absolutos consiguió solamente 16.137 votos, lo cual fue un debacle para ese frente político. Correlativamente, en las elecciones municipales de ese mismo año 1993, la IU obtuvo 9.095 sufragios, es decir, apenas un 0.4% del total nacional.

Año 1995: elecciones municipales

Estas son las primeras elecciones que se producen bajo la normativa de la participación popular que definió la existencia del municipio territorial, dejando atrás las elecciones municipales limitadas a las capitales de departamento. Además, la peculiaridad de esa elección es que ya sigue un camino independiente y no pegado a las elecciones presidenciales, como sucedía antes, pues desde 1987 ambos tipos de elecciones se separan.

En este año, el movimiento campesino y, fundamentalmente, los movimientos cocaleros, tomaron la sigla para sí, se la apropiaron, o, como se decía en esos tiempos, "la alquilaron", no sin antes pasar por el intento de formar una organización propia, la denominada Asamblea Por la Soberanía por los Pueblos, (ASP), la misma que desde su nominación expresa el carácter asambleísta de los sindicatos cocaleros.

La mencionada ASP no pudo obtener reconocimiento de la autoridad electoral; por tanto, para presentarse a las elecciones municipales tuvo que acudir a la sigla de la IU, dentro de la cual permanecía un Partido Comunista que prácticamente ya estaba extinguido.

En esa elección la IU obtuvo 51.458 votos, el 3% del total nacional. De ese total, 29.877 votos fueron logrados en Cochabamba, es decir, un 58% de su votación. Pero estos datos cobran significado al tener en mente el contexto de la elección, el que ella se hubiera producido bajo el paraguas de la participación popular, esto es, extendida al municipio territorial. En efecto, bajo la nueva circunstancia, la IU (es decir el MAS, los sindicatos cocaleros y sus líderes), ganaron en varios municipios rurales, en especial del trópico de

Cochabamba. Obtuvieron triunfos en la zona del Chapare, Villa Tunari, Carrasco, Chimoré, Ivirgasama, Valle Ivirsa y otras poblaciones rurales; los nombres indicados son precisamente los lugares donde están asentados los cocaleros. Aunque no tuvieron triunfos en poblaciones urbanas, sin embargo, las victorias obtenidas en los lugares señalados – esta vez por medio del sufragio y no por las decisiones de asamblea, ni por medio de la "política en las calles" –, ya expresa el inicio del control de esos municipios por parte del MAS, de sus dirigencias políticas. Pero, ante todo, implica el potenciamiento de los sindicatos cocaleros, los cuales, además de seguir con sus costumbres de la "política en las calles", debieron entrar en el aprendizaje de la gestión local, del manejo de la planificación participativa y del desarrollo paralelo de una participación ciudadana, ligado a los temas concretos de la participación popular, como el manejo del presupuesto, la toma de decisiones sobre salud, educación, saneamiento básico u otras cuestiones de la vida cotidiana. Esa es la historia de la apropiación por parte de los sindicatos cocaleros de los espacios abiertos por las reformas institucionales dentro del marco de la democracia representativa.

Año 1997, elecciones presidenciales

En este año, de nuevo el MAS se presenta a las elecciones bajo el paraguas de la Izquierda Unida (IU), pero coloca como candidato presidencial a un dirigente campesino cocalero, Alejandro Veliz. Obtiene 80.806 votos a nivel nacional, esto es, un 3.7% del total nacional, votación que todavía es magra, comparada con la de otros partidos, por ejemplo con la de ADN, que obtuvo un 20,8% para ganar la elección presidencial. De esos votos, 59.036 corresponden a Cochabamba, es decir, un 73%, lo cual da cuenta de la importancia de este Departamento para esa organización y, ante todo, de la población rural cochabambina para el desarrollo político del MAS. En efecto, La IU, es decir el MAS, gana la elección en Villa Tunari, Tiraque, Chimoré, Puerto Villarroel, Pojo, y lo hace con porcentajes de votación muy altos que superan el 50% de los sufragios.

Pero, el dato crucial de esta elección para el MAS, es que ella se produce en el contexto de la reforma política que introduce las diputaciones uninominales en 62 circunscripciones electorales del país. En cuatro de ellas, en el trópico de Cochabamba, en las zonas cocaleras y las aledañas, el MAS obtiene cuatro triunfos, esto es, logra cuatro diputaciones uninominales, es

más, Evo Morales es electo en su circunscripción con un 61%, la más alta de todo el país. De nueva cuenta, el MAS es el beneficiario de otra de las reformas políticas producidas en democracia, las mismas que, sin duda, poseen un carácter inclusivo. Que el MAS hubiera entrado al Parlamento, no implicaba para nada que haya dejado atrás la utilización del participacionismo de la "política en las calles", ni de ninguna manera que hubiera renunciado a él, sino que con sagacidad y flexibilidad táctica fue tomando para sí todos aquellos espacios que le ofrecía la democracia. Si a alguna institución de la democracia criticaba y descalificaba el MAS con mayor intensidad, ésa era la del Parlamento Nacional, pero es a ella a la cual entró con sus diputados, desde su colocación especial en el territorio, en los municipios y las circunscripciones electorales. Para la opinión de los opositores al MAS era positivo que esta organización se incorpore a las instituciones de la democracia, porque era mejor que discrepe, pero que lo haga dentro de la institucionalidad democrática, y no fuera de ella.

Evo Morales llegó al Parlamento nacional como dirigente sindical, como líder cocalero, con un mandato expreso: defender la hoja de coca y evitar su erradicación; pero lo hizo en el contexto en el cual el Presidente Banzer (1997-2001)[56] había decidido que el centro de su política era precisamente ése, la erradicación de coca excedentaria del Chapare, propósito que cumplió de manera rigurosa, a pesar de las fuertes movilizaciones de los cocaleros. De manera que el enfrentamiento de Morales con el gobierno fue siempre duro, al extremo que en el último año de ese régimen, el gobierno nacional, por medio de su bancada parlamentaria, logró el desafuero de Morales del Congreso, con lo cual no obtuvo una victoria, sino que convirtió a Evo morales una víctima de los partidos tradicionales y del sistema político y de partidos, en una nación donde ser víctima es una inversión, pues se recibe el apoyo y solidaridad popular. Eso aconteció en esos años en que los partidos ya eran muy resistidos por la población y cuya legitimidad caía en picada. Mediante esta acción, Evo Morales pasó de víctima a héroe.

Pero, durante la gestión 1997-2002, el país no sólo vivió desaceleración económica, rebeliones sociales, las más fuertes del año 2000, sino lo que es fundamental asistió a uno de los momentos más altos de manejo clientelar y

[56] Hugo Banzer no gobernó sus cinco años constitucionales; su enfermedad de cáncer le evitó estar en la Presidencia el último año de su gobierno. Lo reemplazó el año restante su Vicepresidente Jorge Quiroga, quien gobernó un año, agosto 2001- agosto 2002.

prebendal del poder que dio lugar a que el patrimonialismo de Estado sea rechazado por toda la población y los partidos sean señalados como los culpables de la corrupción. Mientras los partidos vivían en los tiempos de las cosas pequeñas y del uso privado del poder, ellos mismos abdicaron de sus funciones de crear visiones de país, de ofrecer salidas a los problemas nacionales. Todo ese vacío político fue llenado paulatinamente por los movimientos sociales y algunos sindicalismos, en especial desde el año 2000, en cierta medida el MAS buscaba ser abanderado de ellos; por eso su política de acercarse a los movimientos sociales, y su tendencia de convertirse en más crítico de un sistema político del cual había comenzado a formar parte. Pero, en el clima de problemas nacionales, el MAS también tuvo que agitar banderas nacionales y no sólo agendar la defensa de la hoja de la coca. Pero, eso mismo hacían casi todos los movimientos sociales, entraban a posicionarse en la agenda nacional, ésa era la costumbre de los sindicalismos revolucionarios. Hablamos de la COB, de la FSTMB, de las Federaciones de Juntas Vecinales, de las Centrales Obreras Regionales, de la Coordinara del Agua, de los regantes, todas las cuales poseían alta radicalidad y no eran partidarias ni subordinadas al MAS, sino que estaban en una competencia clara por convertirse en las dirigencias de las revueltas sociales y políticas dirigidas a enfrentar al sistema político; los métodos de lucha que utilizaron eran los clásicos de la "política en las calles".

Si todo el sistema político se agrietaba, y las instituciones de la democracia perdían legitimidad, en cambio no sucedía así con el poder municipal, que era el único reconocido como legítimo por la población, un poder municipal que en la zona del trópico de Cochabamba también era dominado por el MAS. El poder local, los gobiernos municipales y todos los sistemas de la planificación de la participación popular siguieron funcionando, de igual modo se siguió desarrollando el participacionismo ciudadano en los municipios, mientras simultáneamente, la turbulencia social era el signo de la política nacional.

Elecciones municipales de 1999

En el medio del periodo descrito, de 1997-2002, se produjeron las elecciones municipales de 1999; el dato de gran importancia de ellas es que el MAS ya se presenta sólo, como MAS liderizado por Evo Morales, y obtiene 65.425 votos, esto es, un 3.24% del total nacional. Se puede advertir que su votación es baja, y eso se debe no sólo a su poco posicionamiento

nacional, sino, ante todo, se explica porque las grandes crisis sociales y políticas del país se inician recién en el año 2000, instante que es entendido como el momento de inflexión de la política nacional, de desgaste y deslegitimación de los partidos políticos y de ascenso de los sindicalismos y de los movimientos sociales, a los cuales quería asociarse y liderizar el MAS de Evo Morales. Igual que en las elecciones municipales de cuatro años antes, el MAS ganó en todos los municipios del trópico cochabambino, ratificando su fuerte implantación territorial.

Elecciones nacionales de 2002

De nuevo el MAS ya pudo presentarse solo, sin hacer alianza con nadie ni prestándose la sigla de ninguna otra fuerza política. Lo hace en un ambiente en el cual era intenso el proceso de deslegitimación de los partidos políticos, en condiciones en que la población deseaba cambios políticos. No en vano las encuestas previas a la elección preveía el triunfo del ex Alcalde de Cochabamba, Manfred Reyes Villa, líder de la Nueva Fuerza Republicana, NFR, partido neopopulista que era visto como una alternativa contra los partidos tradicionales. La pugna electoral parecía concentrarse entre la NFR y el MNR, cuyo candidato era el ex Presidente Sánchez de Lozada, aunque se advertía un crecimiento importante de la intención de voto por el MAS. En el periodo pre electoral, el embajador americano, Manuel Rocha hizo declaraciones en contra la candidatura de Evo Morales, lo cual a juzgar por el resultado de las elecciones, favoreció a Morales y perjudicó a Reyes Villa, pues mucha gente con sentimiento anti imperialista no pudo resistir esa intromisión americana. El resultado neto fue que no ganó Reyes Villa, sino Sánchez de Lozada, y que creció mucho el MAS.

Los resultados de la elección dieron el triunfo al MNR, con 20.8%, segundo lugar para el MAS, con 19.43%, tercer puesto la NFR, con 19.41%, cuarto el MIR, con 15.1%. Estos resultados ya muestran el quiebre de la política, inclusive desde el punto de vista electoral, pues el MAS y el electorado no habían previsto ese segundo lugar que lo posicionó como el principal partido de oposición al nuevo gobierno que fue formado por la alianza MNR y MIR para dar paso al gobierno de Sánchez de Lozada; asimismo Evo Morales se convirtió en el jefe de la oposición en el Parlamento. Pero, colateralmente la elección enseñó el inicio de la desaparición de un partido tradicional, de ADN, que dejaba el gobierno, y de dos partidos neo populistas, Condepa y UCS,

que habían sido parte de las alianzas gubernamentales anteriores bajo el esquema de la democracia pactada de los gobiernos de coalición. Los mensajes políticos y electorales estaban claros, se iniciaba la renovación del sistema de partidos, no obstante, el MAS, antes que ser un partido, era un proto partido, pues era más fuerte su cara sindical, la cocalera, que su faceta partidaria. En esas elecciones el MAS saltó de los municipios del Chapare y de los sindicatos cocaleros a poseer una fuerza nacional insoslayable para el futuro de la política boliviana.

Cuando el país estaba harto del clientelismo y del uso patrimonial del poder, el nuevo gobierno de la alianza MNR-MIR, bajo la Presidencia del Sánchez de Lozada, paró la máquina del estado durante un año, lo hizo para discutir y repartir las cuotas de poder correspondientes a cada partido en el la administración pública. La Nueva Fuerza Republica, que en las elecciones parecía una opción de cambio, entró a la alianza de gobierno de manera que se incrementó el clientelismo público, con lo cual no sólo se borró toda huella ética de reparto de poder, sino que se atentó hasta contra la estética en ese campo. Este tipo de alianza política se convirtió en totalmente ilegítima ante los ojos de la población; ésta no sólo la rechazaba, sino que la detestaba hasta la nausea. Ni siquiera las militancias de sus partidos la podían defender.

El MAS presionó contra el gobierno desde el Parlamento, se opuso a todo cuanto pudo, pero Evo Morales no sólo actuó posicionado desde el Congreso, sino que acudió a la "política en las calles", organizó marchas, bloqueos de caminos, manifestaciones, cercos al Parlamento, huelgas de hambre, no importando si ellas violaban el estado de derecho o atentaban contra las garantías fundamentales de las personas. Si los movimientos sociales eran radicales, el MAS su transformó en más radical que todos ellos para ganar el liderazgo. En enero de 2003, ya inició marchas cocaleras y de campesinos pidiendo recorte de mandato, lo cual era violatorio de la Constitución; en febrero de ese año se produjo un alzamiento de clases medias contra la introducción de impuestos a los salarios; la crisis llegó a ser estatal pues llegó al extremo del enfrentamiento de policías y fuerzas armadas con varios muertos de ambos bandos. En septiembre de 2003, se organizaron, poco a poco, marchas campesinas, pero fundamentalmente, movilizaciones urbanas, manifestaciones vecinales en el Alto de la Paz, en las laderas de La Paz, contra la venta de gas a Chile, o lo que se denominó la Guerra del Gas; ahí se intensificaron las peticiones de nacionalización de hidrocarburos y la realización de Asamblea Constituyente. En octubre de 2003, luego de una matanza de más de 60 personas, de huelgas de hambre de

clases medias que pedían su renuncia, cayó Sánchez de Lozada. Su Vicepresidente Carlos Mesa lo sucedió constitucionalmente.

Derrocado y fugado Sánchez de Lozada, paradójicamente debido a la sucesión constitucional, quedó un Congreso con representación de partidos como el MNR, MIR y NFR, que eran precisamente las fuerzas políticas que habían sido echadas con el Ex Presidente. Estos partidos, o lo quedaba de ellos, complotaron contra el nuevo Presidente; por su lado, el MAS en un comienzo le brindó apoyo; obtuvo algo para sí: preguntas radicales en un *referéndum* sobre el destino de los hidrocarburos. [57] Pero, luego el propio MAS se radicalizó y dejó solo a Mesa, éste sin partidos, sin actores sociales a su favor, sólo con apoyos de opinión pública sobre su popularidad, medidos por encuestas, no pudo mantenerse. Bajo ese asedio y esa soledad, cayó Mesa, en junio de 2005. La Constitución preveía la sucesión constitucional por parte, primero, de Presidente del Senado (Hormando Vaca Diez, del MIR), y, luego, del Presidente de Diputados (Mario Cossío), del MNR. Era obvio que, dado el clima de violencia política y social, esas sucesiones eran imposibles; el MAS desde el parlamento y desde la calle movilizaba a la población para no acepta[r] esas sucesiones. Por eso, ellos declinaron y fue nombrado Presidente Constitucional de la República Eduardo Rodríguez, hasta ese momento Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en cierta medida el MAS fue el garante de esta sucesión constitucional. A Rodríguez le tocó dirigir un gobierno de transición cuya misión básica era la de convocar, en seis meses, a elecciones presidenciales, pues así lo mandaba la constitución. La Carta Magna no preveía también el cambio del Congreso, pero se tuvo que llegar a pactos políticos para que todos los senadores y diputados renuncien a sus mandatos para abrir paso a una elección general, de Presidente, Vicepresidente, senadores y diputados. Eduardo Rodríguez cumplió su cometido de manera transparente y eficiente, pues convocó a esas elecciones para diciembre de 2005.

Elecciones presidenciales de 2005 y de asambleístas de 2006

En diciembre de 2005 se produjeron las elecciones generales, en la lucha pre electoral; por muchos meses, una agrupación ciudadana, Podemos, dirigida

[57] En el año 2004, durante el gobierno de mesa, se realizó el *referéndum* sobre el destino de los hidrocarburos; el MAS, que en cierta medida era el aliado del gobierno, influyó decisivamente en la redacción de las preguntas más radicales de ese referéndum.

por el ex Presidente Jorge Quiroga, político que venía de ADN, aparecía primera en las intenciones de voto, pero a medida que se acercaban las elecciones, el MAS se posicionó como la fuerza con más intención de voto, quizás llegando hasta un 35%. Producidas las elecciones, sucedió la sorpresa: el MAS y Evo Morales ganaron la misma con mayoría absoluta de votos, con 53.7% del total, con 1.544.34 votos, cifra que dista mucho del 3.7% y los 80.806 sufragios que obtuvo en las presidenciales de 1997. Podemos quedó segundo, con el 28%; tercera, Unidad Nacional, con el 8%. El MAS ganó 72 de los 130 diputados, 12 senadores de los 27 en disputa. Posee 84 parlamentarios, de un total de 157. No queda duda alguna que Evo Morales operó una revolución política y social por medio del voto. Pero, buena parte del voto que obtuvo el MAS no correspondía a la adhesión de la gente a un programa del partido de Morales, sino que una alta proporción de los votos se explicaba porque la gente votaba por él como un acto de rechazo a todos los partidos políticos, tradicionales y neopopulistas, que gobernaron al país bajo los signos del clientelismo y la corrupción.

Después de nombrar un Gabinete que expresa un profundo fenómeno de inclusión social, el MAS decidió abrir camino para la realización de la Asamblea Constituyente y del *Referéndum* Autonómico; para ello hizo pactos políticos y regionales que culminaron en marzo de 2006, por los cuales se promulgó la Ley especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (LECAC) y la Ley de Convocatoria para el Referéndum Autonómico. Sólo un gobierno que poseía la legitimidad electoral del MAS podía haber aprobado esas dos leyes, pues si a occidente y al MAS, desde hace tiempo le interesaba la constituyente, al oriente y otras fuerzas políticas únicamente los motivaba la realización de ese *referéndum* para iniciar procesos autonómicos departamentales. De hecho, desde el año 2000, la polarización política entre las demandas de Constituyente y *referéndum* autonómico es la que explica buena parte de los conflictos sociales, políticos y regionales. La aprobación simultánea de ambas leyes trajo una sensación de paz que ojalá sea duradera.

Después de aprobar la nacionalización de los hidrocarburos, en mayo de 2006, en julio del mismo año se produjo la elección de asambleístas y el referéndum autonómico. De nuevo, el MAS ratificó su poderío, ganó esa elección con 51% de la votación, pero, claro está, sin llegar a los dos tercios

de los representantes de la Asamblea.[58] En el caso del *referéndum* cinco departamentos dijeron No, pero cuatro dijeron Sí al proceso autonómico: Santa Cruz (el centro de la economía actual), Tarija (el núcleo de la economía hidrocarburífera), Beni y Pando. A partir de ese triunfo, el MAS postula que ha tomado el gobierno, pero no aún el poder, lo cual trata hacerlo desde la Constituyente realizando una revolución política y cultural que refunde una nueva república.

A manera de conclusiones

Dado que el tema es demasiado complejo, lo más que podemos hacer es un listado de conclusiones que emergen de nuestro análisis, pero evitar su fundamentación, la cual está diseminada a lo largo de todo el ensayo, tenemos consciencia de que muchas de ellas son controvertidas y algunas otras, más bien, se pueden comprender como otras tantas hipótesis de trabajo para seguir penetrando en esta temática.

- La modalidad de participacionismo de la "política en las calles" es la de más larga data en Bolivia; hace parte de la cultura política tradicional, en especial, de los actores corporativos, de los sindicalismos y de los nuevos movimientos sociales, pero se ha difundido y extendido a sectores de clases medias, e inclusive, a organizaciones empresariales y actores cívicos.

- Esa cultura política de larga data es mucho más antigua que una democracia representativa de no más dos décadas, en Bolivia, en la cual el proceso de ciudadanización es muy reciente; por tanto no da espacio histórico suficiente para la creación de un participacionismo ciudadano generalizado.

- Esa forma de participacionismo de la "política en las calles" normal y jerárquicamente opera en los niveles de la política nacional; su referente es

[58] Los acuerdos políticos y regionales para la aprobación de la LECAC tuvieron como una de sus bases el respeto de los dos tercios en las votaciones de la Asamblea Constituyente para la aprobación de los distintos artículos de la nueva constitución. De ese modo los pactantes entendían que mayorías y minorías podrían verse reflejadas en la letra de la Constitución por medio de la aceptación de la regla de los dos tercios, que implica la existencia de pactos previos. Ahora, ya funcionando la Asamblea, el MAS olvidó ese pacto y decidió tomar decisiones con base en la mayoría absoluta que posee.

casi siempre el gobierno central; es de naturaleza contra estatal; y usualmente tiene efectos desestructurantes del sistema institucional democrático y, por tanto, tiende a generar problemas de gobernabilidad.

- Debido a que la "política en las calles" se conecta mucho con la cultura del sindicalismo revolucionario, buena parte de las acciones de los sindicalismos y movimientos sociales tiene que ver con la discusión el tema de poder, lo cual tiene un marco de operación de nivel nacional.

- La "política en las calles" normalmente opera contra el sistema político, y en las dos últimas décadas tuvo enfrentamientos radicales contra el sistema de partidos; por esa razón, tiende a debilitar las institucionalidades democráticas.

- Las políticas de *empowerment* de la cooperación internacional y de muchas ONGs ha tendido a impulsar este tipo de participacionismo, fortaleciendo a actores corporativos; lo hicieron bajo el paraguas de la inclusión política y social, pero en general, sus efectos han sido de debilitamiento del sistema político institucional, de las instituciones de la democracia representativa y de creación de problemas de gobernabilidad.

- El participacionismo de la "política en las calles" posee contenidos anti dictatoriales, pero no por ello valora o jerarquiza la democracia representativa que no es su utopía a conseguir, y por tal razón, sus acciones no siempre se inscriben dentro del respeto del sistema institucional.

- Ese mismo participacionismo, al seguir la cultura del sindicalismo revolucionario, que implica que el sindicato se siente a sí mismo partido político, y que por tanto, su objetivo es la toma del poder, entonces, conduce a una política de enfrentamiento y negación de los partidos.

- Esa "política en las calles" tiene más códigos revolucionarios, sean de naturaleza marxista o de los nacionalismos revolucionarios, ahora mezclados con elementos étnicos, que códigos ciudadanos, por eso obvian los canales institucionales para la obtención de sus demandas, prefiriendo el camino del enfrentamiento y no las políticas de concertación.

- Esa "política en las calles" está marcada por los maximalismos políticos de naturaleza contra estatal, pero eso no quiere decir que los actores que los usan no busquen reivindicaciones concretas e inmediatas; muchas veces lo hacen, pero bajo los códigos de enfrentamiento y del uso de acciones de fuerza, porque entienden que de esa manera los resultados buscados serán mayores. Es decir que tácticamente abren los conflictos con rutinas de radicalidad para obtener más con sus demandas.

- El participacionismo de la "política en las calles" tiene más capacidad de acción dentro de un contexto de un estado débil y de institucionalidades democráticas precarias, ineficientes y, muchas veces, ilegítimas.

- Ese participacionismo de la "política en las calles" no sólo posee campo propicio de acción por la debilidad del Estado, sino también por las condiciones de pobreza y de desigualdad que caracteriza a la sociedad boliviana.

- Los actores que operan a través de la "política en las calles" tienen más márgenes de acción, debido que viven en un contexto de debilidad de los partidos políticos, de un sistema de partidos precario y con poca legitimidad política y social, elementos que dan cuenta de la existencia de una democracia representativa muy débil.

- Los actores sociales, sindicalismos o movimientos sociales, incluidos sectores sociales de elites, al operar bajo los códigos de la "política en las calles" no necesariamente observan el estado de derecho, el derecho de los demás y la tolerancia democrática respecto de los demás actores.

- La participación popular, como parte de un conjunto de reformas institucionales operadas dentro de la naciente democracia representativa boliviana, ha impulsado una nueva modalidad de participacionismo, de códigos más ciudadanos, cuyo nivel de operación y de existencia es básicamente local, es decir, dentro de los linderos del municipio.

- Los actores sociales que desarrollan ese nuevo tipo de participacionismo ciudadano son fundamentalmente de tipo territorial, respecto de los de la "política en las calles", que viene de fuentes corporativas.

- Este tipo de partipacionismo se inscribe dentro de un proceso de democratización de la democracia, de inclusión política y social de nuevos actores a las instituciones democráticas. El mismo tiene mucho más desarrollo y presencia en los municipios rurales y las ciudades intermedias, no tanto en las capitales de Departamento más grandes.

- El surgimiento del participacionismo ciudadano emergente de la participación popular no se puede entender sin comprender los procesos y conflictos ligados a la lucha por la descentralización y a los procesos de lucha por el respeto y reconocimiento de la diversidad, política, social, étnica y cultural.

- Aunque la participación popular y la participación ciudadana que genera significa una real descentralización del poder, incluida una descentralización y democratización del uso de los recursos económicos del Estado en favor de los municipios rurales, su referente político de acción no es el poder, su interlocutor de referencia no es el gobierno central, es solamente el poder local. Debido a esto, ese participacionismo no define o no incide mucho en la política nacional, no hace nación, sino solamente influye en la política local.

- El participacionismo ciudadano engendra una lógica de deliberación que construye ciudadanía en el ámbito local, creando esferas públicas de encuentro entre la sociedad y el Estado en los niveles locales.

- El participacionismo local es de naturaleza pro positiva, no contra estatal; opera en torno a temas concretos de la vida cotidiana de la gente: salud, educación, saneamiento básico, y otros temas de esa índole, más conectados con la lucha contra la pobreza. En esa medida, no es desestructurante de la institucionalidad democrática, antes, bien construye Estado y gobernabilidad en el nivel local.

- El participacionismo ciudadano local tiene efectos de democratización política y social, produce cambios de elites políticas locales, con capacidad de salto a la política nacional.

- Por su lado, desde la "política en las calles" también se puede obtener efectos de democratización política y social a nivel nacional, en especial

cuando ella se conecta con el aprovechamiento de los espacios institucionales de democratización abiertos por la democracia representativa.

- Aunque el participacionnismo ciudadano opera fundamentalmente en el plano local, él junto a la participación popular y la legitimidad de los municipios frente a la ilegitimidad de otras instituciones de la democracia tuvo la capacidad de dar oxígeno y de apuntalar al conjunto de la democracia en los años de crisis del sistema democrático.

- El que la participación popular y el participacionismo ciudadano no posean códigos de operación nacional, sin embargo, han recibido todos las influencias de la política nacional, de las políticas y conductas partidarias, así sucedido con clientelismo, y, muchas veces, la administración prebendal del poder municipal.

- Es prácticamente evidente que el participacionismo ciudadano sólo tenga capacidad de operación en la escala local, en tanto que la "política en las calles" sea la forma de participacionismo para el nivel nacional. Por tanto, la discusión y agendamiento de los temas nacionales está más cercano a la participación de la "política en la calles" y no en las manos del participacionismo ciudadano.

- Aunque hay conexión en ambas modalidades de participacionismo, lo paradojal es que cuando la "política en las calles" conduce a graves problemas de gobernabilidad y de inestabilidad política, sin embargo, el participacionismo ciudadano de escala local sigue funcionando en torno a los temas y objetivos de la participación popular.

- Ambos tipos de participacionismo no son químicamente puros, antes bien, tienen contacto entre sí, más todavía, muchos actores actúan en las dos formas de participación, muchos de ellos hacen parte del participacionismo ciudadano de la participación popular, pero en otros momentos, y hasta simultáneamente, podrían estar actuando bajo los códigos de la "política en las calles".

- El ejemplo paradigmático de esos entrecruzamientos es el de los sindicatos cocaleros y su instrumento político el MAS. El sindicalismo cocalero

normado en sus acciones por la "política en las calles" fue pre existente al participacionismo ciudadano, pero no bien se creó la participación popular, tomó y controló los municipios del trópico de Cochabamba, e inició el despliegue del participacionismo ciudadano, pero, de tanto en tanto, lo combinó con la lógica de la política en la calles; lo hace en especial para agitar demandas nacionales y para participar en la política.

- Los movimientos sociales y los sindicalismos, en especial el cocalero, han tenido una gran sagacidad en la utilización de los espacios abiertos por la democracia representativa; quizás se podría decir que han hecho un uso instrumental de ésta, tanto a nivel local como nacional, para mejorar sus posicionamiento político, pero sin abdicar de sus ideas revolucionarias, que no son coincidentes con el respeto de la democracia representativa y de las institucionalidades de la democracia.

- Una vez que las "masas" son dueñas del poder político (hablamos del MAS y sus movimientos sociales), siguen usando la ¨política en las calles" para presionar al Parlamento y a la Asamblea Constituyente para que tomen las decisiones que busca el MAS y el gobierno. Creen más en "la política en las calles" de sello revolucionario que en las prácticas institucionales.

- El copamiento de los espacios territoriales de los municipios y del propio Parlamento o de la Asamblea Constituyente, no lo realizaron de acuerdo a la forma clásica de los partidos políticos, sino llevando dentro de sí su historia y cultura de sindicalismo revolucionario. No en vano el MAS no es un partido clásico, sino que es una suerte de federación de sindicatos o y de movimientos sociales que sigue acudiendo al participacionismo de la "política en las calles", a pesar de que estén el gobierno.

- Al momento en que el sindicalismo cocalero y el MAS arriban al gobierno nacional, utilizando la combinatoria del participacionismo ciudadano, de la "política en las calles" y del aprovechamiento de los espacios abiertos por la democracia representativa, dan lugar a un gobierno que a sí mismo se entiende como instrumento de los movimientos sociales, de manera que casi existe una identidad entre Estado y movimientos sociales o, por lo menos, no es fácil hacer la separación clásica en entre Estado y sociedad civil, lo cual habla de un gobierno fuertemente

corporativo, donde prima la figura del caudillo, y no la democracia representativa.

- El denominado retorno de la sociedad civil, junto al quiebre del sistema político y de partidos, ha dado lugar a que los movimientos sociales copen la política y utilicen las diversas modalidades de participacionismo, dando como resultado una extraordinaria democratización política y social, pero paradójicamente, la misma no está acompañada de un respeto escrupuloso por el Estado de derecho y las institucionalidades de la democracia.

Los resultados de la "política en las calles" muestran la presencia de un gobierno popular que entiende que sí, que ha dado un paso hacia su revolución, comprende que ha tomado el gobierno, pero, asevera que le falta tomar el poder para refundar la República, sin explicar si ésta se regirá por los códigos de las instituciones de la democracia representativa. Cualquier traba a su proyecto piensan superarla a partir de la acción de la "política en las calles".

Bolivia, octubre de 2009

La Centralidad de la Cultura

Danubio Torres Fierro

Murilo Mendes (1901-1975) fue uno de los poetas de Brasil que comenzó a escribir en los años treinta y cuarenta del pasado siglo. Las fechas son reveladoras porque fue en ese momento cuando las nuevas generaciones literarias que llegaban, herederas y prolongadoras del modernismo renovador lanzado en la famosa Semana de Arte Moderno de São Paulo, en 1922, comienzan a establecer una tradición nacional que, por vez primera, permite que los poetas se formen a partir de otros poetas brasileños y no en dependencia de poetas extranjeros. La generación de Mendes (en la que figuran Jorge de Lima, Carlos Drummond de Andrade, Manuel Bandeira) crean la lengua, el horizonte de imágenes y las inquietudes de la poesía moderna brasileña. Puede afirmarse que con ellos la poesía – es decir, la lengua – de Brasil alcanza la madurez: se desembaraza de sus rémoras (las de la rancia academia portuguesa, por ejemplo), supera sus sanos terrorismos (la de los antropófagos comandados por Mário y Oswald de Andrade) y se presenta al mundo ya sin complejos de identidad o inferioridad.

Estas últimas características son importantes en los comentarios que aquí formularé y que precisamente tienen por centro a la cultura en general y a la literatura en particular como fundamentos y expresión de aquello que conforma y forma a un país. Adelantemos aquí una idea importante: no hay países donde no hay cultura propia; o, mejor, no hay país que no sea y se represente en una cultura. También es oportuno recordar que la sanción y la legitimidad primeras

de un país provienen de la cultura entendida en un sentido antropológico, un sentido que abarca un paisaje, una forma de ser, unas maneras de comportarse y unas convicciones más o menos consensuadas. Más: geografía es historia e historia es destino, y geografía, historia y destino encarnan en la cultura. No hay que tomar esta militancia activa en la propia cultura como la expresión de un antipático y estrecho nacionalismo. La otra cara de lo dicho hasta ahora es que no hay cultura verdadera, desde la fundación del mundo moderno, por lo menos, que se eriga desde la nada: el fondo o el trasfondo universal siempre están presentes y lo local se funde y confunde con lo foráneo. Sinteticemos con palabras del poeta Ezra Pound: no hay mejor oficina de representación de un país en el exterior que la de su cultura. Más: los artistas son, en la urdimbre de un país, las antenas de la sociedad. El caso de Brasil y de Uruguay lo comprueba con creces: se trata de países fronterizos, hechos de entrecruzamientos, contaminados; se trata de países que ejercen la hibridez por cuanto se reconocen en una cultura de añadidos, por cierto más volcada en el Uruguay a los mayoritarios orígenes europeos diversos y más volcada en el Brasil a una síntesis de multiplicadas procedencias. No es casual que uno de los textos fundadores del Brasil moderno sea el *Manifesto Antropófago* que lanzaron en 1928 los modernistas en Sao Paulo, donde se predicaba la canibalización de lo ajeno en beneficio de la singularidad propia. Tampoco es casual que en su famoso manifiesto *Arte, estética e ideal* el pintor uruguayo Joaquín Torres García se remontara a las huellas de las culturas prehispánicas de América para articular su programa.

Pues bien: por el momento histórico en que aparece y por el desarrollo literario en el que se inscribe, Murillo Mendes fue un poeta que hizo suya la experiencia moderna del "poema-chiste", del verso seco y humorístico. Y esos rasgos suyos él los ejerció de un modo muy personal: con acidez, con fantasía, con ánimo de desconcertar y voluntad deliberada de arbitrariedad. Al respecto, y para ilustrar la mezcla de lo trivial y de lo insólito que Mendes practica, voy a permitirme leerles un pequeño poema en prosa suyo que tiene por tema a mi país, el Uruguay. El título reza precisamente "El Uruguay" y dice así:

> *El Uruguay es un hermoso país de América del Sur, limitado al norte por Lautréamont, al sur por Laforgue, al oeste por Supervielle. El país carece de este.*

Los productos principales del Uruguay son: Lautréamont, Laforgue y Supervielle.
El Uruguay tiene tres habitantes: Lautréamont, Laforgue y Supervielle, que forman un gobierno colegiado. Los demás habitantes viven exilados en el Brasil pues no están de acuerdo ni con Lautréamont, ni con Laforgue, ni con Supervielle.

Leer el poema es reconocer una ironía que juega con varios niveles de resonancias. El llamado conde de Lautréamont, el poeta Jules Laforgue y el escritor Jules Supervielle son nombres fundamentales en el devenir de la historia literaria universal: el primero es el autor de "Los cantos de Maldoror", piedra de toque del movimiento surrealista visionario; el segundo influyó de manera decisiva en "The Waste Land", el gran poema del siglo XX de T. S. Eliot, y Supervielle estableció un puente estético entre París y el sudamericano ámbito uruguayo. Son poetas que constituyen una referencia universal, sin fronteras. Ellos tres pueden entenderse como los poetas que el Uruguay regaló a Francia. ¿O como los poetas que Francia regaló al Uruguay? En este orden de cosas, en el orden de cosas del arte, estas preguntas son impertinentes, carecen, estrictamente hablando, de sentido. Por eso tampoco uno, como uruguayo, al escuchar el poema de Mendes, debe tener una reacción de disgusto o de malestar; Mendes, en realidad, como poeta, hace un descubrimiento – irónico, sí, pero por eso mismo iluminador: una de las representaciones míticas del Uruguay en el horizonte universal, una de las representaciones que lo definen y que lo constituyen, al punto de que esas representaciones se apoderan con violencia de la mano de Mendes de la parte por el todo, son los poetas Lautréamont, Laforgue y Supervielle. Por algo el país tiene fama de ser un país culto. Por algo hasta se lo acusó alguna vez, con razón o sin razón, de que estaba de espaldas a Iberoamérica. Pero lo que importa destacar aquí es que en el ámbito del arte las fronteras se diluyen y se superan. Murillo Mendes pudo escribir este poema porque él, como poeta de su tiempo, absorbió las enseñanzas de Lautréamont, de Laforgue y de Supervielle, tres poetas tan radicales en sus propuestas que hasta son capaces de enviar al exilio en el Brasil a los uruguayos. Hay algo más: Mendes asoma como un heterodoxo: al exagerar su punto de vista, que es el punto de vista siempre exagerado del arte, él re-escribe la historia de una manera no convencional, de una manera subversiva. Al afirmar que Lautréamont, Laforgue y Supervielle son los principales productos uruguayos y al hacer que ellos se yuxtapongan a los

uruguayos, y que así acaben por conformar un gobierno colegiado en el país, Mendes nos hace sonreir con su ocurrencia al aplicar una ironía que sorprendentemente nos propone una transgresión y una destitución de lo comúnmente aceptado, ambición que constituye el corazón mismo del poema. El poema reúne, entonces, la capacidad de síntesis y de integración que define a la verdadera poesía, esa su capacidad para encapsular con el mero juego de las palabras una verdad que le pertenece y que es autosuficiente, y la capacidad de crítica que el poema necesita para ser y desarrollarse.

Esta introducción con base en el poema de Murillo Mendes quiere ilustrar el asunto que es central en mis palabras: por un lado, el poder que tiene la cultura como creadora de una mitología nacional y, por otro, el poder de esa misma cultura, demostrado desde siempre, como elemento integrador y de unidad en Iberoamérica. En este sentido, las palabras de Pound que señalan a la cultura como la mejor representación de un país en el exterior son pertinentes.

Entiendo que varios puntos concretos se imponen apuntar ahora como consecuencia [de] lo dicho hasta aquí:

> *Nuestros países han alcanzado ahora, en estos últimos veinte y pico de años, y formulemos votos para que así continúe siendo, el horizonte que configura la legalidad democrática, el horizonte democrático que es el gran mito unificador de las sociedades actuales, incluso de algunas de las más reacias a ese patrón universal. La democracia, es oportuno aclararlo, es en buena medida la expresión de una cultura: implica la madurez de un consenso, estimula la duda y la reflexión crítica, apela a la tolerancia entre las partes, sitúa al discernimiento personal en el centro de las decisiones, aspira a que cada uno de sus ciudadanos sea apreciado por sus atributos y por lo que verdaderamente es, y no por sus orígenes o sus representaciones. Estas nobles características son ganancia en un continente que ha estado con frecuencia en manos de las pasiones, de la ceguera ideológica, de las marginaciones sociales de distintos grados. Debemos contribuir a que tales conquistas de la sensatez perduren y se arraigen.*

1) La verdadera unidad del universo iberoamericano no se logró en el campo de la realidad real o en el hemisferio de lo político. Las fragmentaciones

y explosiones ocurridas a partir del día después de las Independencias nacionales hablan de un estallido que multiplicó los fragmentos y no propició los encuentros. El único país que conservó cierta congruencia en sus tránsitos institucionales y políticos fue, precisamente, el Brasil. No obstante, debe subrayarse que Iberoamérica encontró una unidad: una unidad que crearon las artes, la cultura, que crearon los poetas, los pintores, los novelistas, los ensayistas. Recuérdese, al respecto, las correspondencias notables que hay, por ejemplo, entre José de Alencar, el uruguayo Eduardo Acevedo Díaz, el argentino Ricardo Guiraldes y el colombiano Jorge Isaacs al trazar los escenarios de nuestras tierras del siglo XIX. Y, si hablamos del siglo XIX y las luchas que tuvieron por escenario las fronteras entre Brasil, Argentina y Uruguay, debemos recordar que en los cuentos de Jorge Luis Borges el clima de esas luchas aparece radiografiado con una ambigüedad y una ironía ausentes de los libros de historia y que por ello mismo nos vuelve aquellos climas inquietantes y mágicos. Recuérdese los ecos que resuenan entre el pintor Joaquín Torres García y los poetas concretos que aparecieron en los años cincuenta del siglo pasado en São Paulo. Recuérdese, también, el panerotismo tan de apoteosis iberoamericana que emerge de las obras de Tarsila do Amaral y de Frida Kahlo. Recuérdese, por último, que aquí, en Rio de Janeiro, en los años treinta del siglo pasado, un notable mexicano, entonces Embajador de su país en el Brasil, publicó una revista que llevó por título la de su Estado natal, Monterrey, una revista en la que escribieron mexicanos y brasileños y argentinos y chilenos. Por supuesto, en este contexto y a esta altura, se impone una advertencia: no hay culturas angélicas porque sus dominios – digamos clásicos – son lo bello y las ideas; y las ideas tienen una energía propia y son siempre activas, polémicas, desasosegantes. No tener ideas (mejor: no estimular el surgimiento de las ideas) es una forma de no-ser. De aquí se desprende el hecho de que las culturas, al defender sus propuestas, acaben a su vez enriqueciéndose. Es una dialéctica que se cumple con puntualidad a lo largo de la historia. Ni siquiera Oswald de Andrade inventa el *Manifesto Antropófago* de 1928: lo toma prestado – lo canibaliza y devora – de un manifiesto de Francis Picabia, de 1920 y ya en 1924 él mismo había pergeñado su *Manifiesto Pau Brasil* que, a su vez, es la consecuencia del clima subversivo que generaron los *ismos* que alentó en esos años la vanguardia internacional.

2) Hablamos hasta ahora de cultura. Quizás es necesario dar un paso y hablar de civilización. En efecto, y a pesar de que entre los brasileños y los

hispanoamericanos está la barrera de la lengua, la trama de las realizaciones estéticas y la del desarrollo de las ideas en cuanto fuerzas que gobiernan, y la trama que tejen nuestras formas de estar en el mundo, han acabado por configurar una civilización: un sagrado que se construye a partir de un mismo canon, de un mismo patrimonio, de una misma tradición. ¿Enfrentamiento o al menos incomprensión entre el portugués de Brasil y el español de Hispanoamérica? La historia – la tradición, precisamente – nos dice que se trata de lenguas fraternas, que se contaminan una a otras, y sobre todo que el portugués de Brasil y el español de la América Latina son, a su vez, versiones (traducciones es otra manera de nombrarlas) de las lenguas madres. Por otro lado, no olvidemos que venimos de un tronco común: somos "otro" modo de ser Occidente desde el mismo día del Descubrimiento, y en esa dialéctica se halla tanto lo nuestro como lo ajeno.

Estos sistemas de convergencias estéticas, morales y emocionales creados por la cultura y vehiculizados por la civilización, vueltos ahora – y esto es muy importante – una hibridación más que una convergencia propiamente dicha, resuenan y reverberan en todos nosotros. Son algo así como el gran marco de referencia. Sin embargo, no hay que cerrar los ojos ante lo evidente: a pesar de esos lazos de unión fuertes, a pesar de la expansión de la globalización, comprobamos tanto en el orden profundo de la tradición cultural como en el de la práctica cotidiana, y no sin cierta melancolía, que sabemos poco unos de otros, o bien lo que sabemos de unos y otros está hecho mayormente de expresiones de corte muy popular que son imprescindibles (¿quién no gusta del tango y de la samba, quién no ve en el carnaval una orgiástica fiesta subversiva?) pero acaso no suficientes, o de lugares comunes que se vuelven una caricatura. Otra vez: lo que deveras sabemos de manera profunda de nosotros nos es revelado, por ejemplo, por la novela: hay una línea secreta que une a Euclides da Cunha con João Guimarães Rosa y a ellos con Miguel Angel Asturias y Mario Vargas Llosa.

¿Qué hacer ante ese panorama para ayudar a que nos conozcamos mejor – es decir: para que no conozcamos de manera creadora, en un sistema de vasos comunicantes dinámico y no meramente pasivo) en la zona que se llama América del Sur? Tenemos el Mercosur, que es una unidad regional. Si el Mercosur hizo suya en sus orígenes aquella famosa sentencia que dice que transportar es civilizar, debemos enriquecer ese parecer con la idea de que traducir (traducir en un sentido amplio, abarcador, que contempla tanto la traducción de una lengua a otra como las manifestaciones que expresan a

cada una de las partes involucradas en el proceso) también es transportar y civilizar. Traducir es transferir, transformar. Puesto en otros términos: la irónica (y saludable) distancia que media entre el prestigioso "To be or not to be" y el bastardo "Tupí or not tupí".

Dicho lo anterior, permítaseme ahora que formule un nudo de interrogantes y problemas en torno a asuntos muy concretos.

—¿Cuál es el papel de los Estados en las cuestiones culturales? ¿Hasta dónde es buena y necesaria su participación? ¿Cuáles son las reglas –si reglas hay – que deban cuidar la relación entre la cultura y la institucionalidad? Estas preguntas, y algunas conexas, son importantes porque se está transitando por problemas difíciles, espinosos, delicados, que exigen criterios definidos. Entiendo que el rigor intelectual y la libertad irrestricta son puntos capitales, no negociables.

—¿Es necesario desarrollar lo que se denomina – acaso con expresión poco feliz – una política cultural para el Mercosur? ¿Se debe promover que la cultura deje de ser el "pariente pobre", papel que desdichadamente le toca interpretar casi siempre? ¿Es pertinente o no que su estatuto se modifique? Aquí hay que tener en cuenta las consideraciones que se hicieron acerca del papel del Estado. Estoy a favor de unas políticas culturales que generen la comprensión mutua, promuevan el enriquecimiento de las partes en ellas comprometidas y ofrezcan apoyos materiales sobre bases transparentes, hechas de claridad y tolerancia. La inteligencia, la sensibilidad y la honestidad intelectual para manejar estas cuestiones son la verdadera piedra de toque. De otro lado, a esas políticas culturales que llamé molas oficiales debe añadirse la participación de la iniciativa privada y de instituciones no oficiales. Entiendo que esta es una tarea que ya ha comenzado a dar sus frutos, pero que, a la vez, ha resultado hasta ahora insuficiente. Hay algo que no puedo dejar de apuntar: sería bueno que los gobiernos designen en sus Embajadas o Consulados a Agregados Culturales; única exigencia: estos nombramientos no deben basarse en razones ideológicas o en escalafones burocráticos sino en criterios que reivindiquen a quienes realmente son especialistas en la materia. En cuestiones culturales la improvisación es nefasta, como lo es la patente de corso para la mediocridad o la ignorancia. Y algo más: hay zonas de la cultura de nuestros países que son poco o nada reconocidas y que merecen ocupar un lugar – su lugar – en estas estrategias: las culturas de matrices indígenas, por caso, o las que se arraigan en lugares apartados de los centros urbanos monopólicos. Agrego a estas palabras un ingrediente que estaba implícito

pero que corresponde hacer explícito en este momento: uno de los pedales que impulsan la creación de una cultura suficiente por sí y ante sí es el de la autoestima. Sin autoestima no florecen ni el espíritu ni la fantasía que echan a andar los enigmáticos mecanismos de la creación. Un paso más: ¿debe alentarse la creación de una instancia en el Mercosur que promueva y catalice de modo continuado y sistemático, por encima de los cambios de gobiernos, las eventuales políticas culturales?

— Es necesario enfrentarse con decisión a resolver cuestiones concretas: el reconocimiento de los títulos académicos es uno de ellos. Sería bueno eliminar en la medida de lo posible las barreras burocráticas e institucionales. No se debe olvidar que la cultura es, entre otras cosas, el re-conocimiento del otro y de lo otro. En este sentido, también deben optimizarse las instancias – que existen en el Brasil, por ejemplo – de ayuda a las traducciones de una lengua a otra.

Y, por último, y como remate de todo lo anterior, hago un planteo si se quiere más ambicioso pero que de un modo muy exacto recoge los lineamientos expuestos: ¿llegará un día en que creemos el surgimiento de una ciudadanía del Mercosur? Si esta interrogante cuenta con posibilidades de hacerse realidad, mañana o pasado mañana, y de ésta o de aquella forma, por estos o aquellos mecanismos, cuanto hemos hablado aquí cobra, de inmediato, una urgencia distinta, una urgencia perentoria. Y, a través de este planteo, descubrimos sin asombro que la geopolítica regional refuerza ahora su presencia, como tanto lo hizo en el siglo XIX, y es llamada a gobernar y determinar, confiemos en que sensatamente, cuanto se haga. Hasta aquí me atrevo a llegar en una cuestión tan delicada.

Permítaseme ahora volver de algún modo al principio de estas palabras. Cité antes un poema de Murillo Mendes sobre el Uruguay. Voy a terminar leyéndoles un pequeño poema del mexicano Gabriel Zaid que es un canto a una playa que está aquí al lado de donde ahora estamos:

IPANEMA
El mar insiste en su fragor de automóviles.
El sol se rompe entre los automóviles.
La brisa corre como un automóvil.

Y de pronto, del mar, gloriosamente,
Chorreando espuma, risas, desnudeces,
Sale un automóvil.

¿Quién de nosotros no se reconoce en ese vértigo de carros, mares y desnudeces?

He ahí, otra más, una manifestación irónica y feliz de nuestra cultura iberoamericana.

Muchas gracias.

O Brasil e o Aumento da "Pressão Competitiva" na América do Sul[1]

José Luís Fiori

> *"Está chegando ao fim, a longa "adolescência assistida" da América do Sul, mas o preço desta mudança no médio prazo deverá ser o aumento dos conflitos dentro da própria região e o aumento da competição hegemônica entre o Brasil e os Estados Unidos pela supremacia na América do Sul. A menos que o Brasil opte por se manter na condição de "sócio menor" dentro do espaço hegemônico e dentro do "território econômico supra-nacional" dos Estados Unidos, seguindo o caminho do Canadá e do México na América do Norte"*
>
> J.L.Fiori, *"Estados Unidos, Brasil e América do Sul: seis tópicos para uma discussão"*, trabalho apresentado no IIIº Curso para Diplomatas Sul-Americanos, promovido pelo Itamaraty, no ano de 2008[2].

1. Fatos e Tendências Recentes

Quase no fim da primeira década do século XXI, vários acontecimentos e decisões governamentais vêm consolidando uma mudança geopolítica e

[1] Este texto reúne as notas para a aula "Brasil e América do Sul", ministrada no IVº Curso para Diplomatas Sul-Americanos, promovido pelo Itamaraty no dia 27 de outubro de 2009.
[2] Publicado na Revista DEP, Diplomacia, Estratégia e Política, nº 9 de janeiro/março de 2009.

econômica que começou na América do Sul, depois de 2001. No início, esta mudança contou com o estímulo favorável da expansão econômica mundial, mas, mesmo depois da crise financeira de 2008, ela vem se mantendo e se aprofundando. Na conjuntura recente da América do Sul, apontam nesta mesma direção: i. a radicalização político-ideológica e a mudança da política econômica da maioria dos governos; ii. o aumento da presença militar dos Estados Unidos; iii. a crescente projeção do poder econômico e da influência política brasileira, e, iv. a expansão da importância econômica da China. Estes fatos e tendências aumentaram ainda mais a pressão competitiva dentro da América do Sul, e, ao mesmo tempo, estão provocando uma desaceleração do processo político de integração regional, que havia se fortalecido no período anterior, o da bonança financeira.

i. a mudança do rumo político-ideológico e político-econômico

A eleição de Fernando Lugo para a Presidência do Paraguai, em 2008, e as reeleições dos Presidentes Rafael Correa e Evo Morales, no Equador e na Bolívia, em 2009, confirmaram a tendência vitoriosa das forças de esquerda, que começou na virada do século XXI com as eleições de Hugo Chávez, na Venezuela; de Luiz Inácio da Silva, no Brasil; de Michele Bachelet, no Chile; de Nestor e Cristina Kirshner, na Argentina; e de Tabaré Vasquez, no Uruguai. Esta mudança político-ideológica em quase todo o continente – com exceção do Peru, de Alan Garcia, e da Colômbia, de Álvaro Uribe – não seguiu o mesmo projeto nem o mesmo programa de governo. Mas, apesar desta heterogeneidade, é possível identificar algumas convergências que aumentaram depois da crise econômica de 2008. Por exemplo, no início do período, quase todos estes governos – menos Argentina e Venezuela – mantiveram a política macroeconômica ortodoxa dos neoliberais da década de 90. Depois do início da crise, entretanto, houve uma mudança de rumo e uma convergência acelerada em torno de uma estratégia econômica comum do tipo "nacional-popular" e/ou "nacional-desenvolvimentista". Um programa que reúne idéias e políticas com uma longa tradição na história latino-americana do século XX, remontado às origens da Revolução Mexicana, e, em particular, ao Governo do Presidente Lázaro Cárdenas, na década de 30. Durante seu Governo, Cárdenas promoveu uma reforma agrária radical, estatizou o petróleo mexicano, criou os primeiros bancos estatais de desenvolvimento industrial e de comércio exterior da América Latina, investiu pesadamente na

construção de infraestrutura, praticou políticas industriais e de proteção do mercado interno, implantou uma legislação trabalhista e adotou uma política externa independente e anti-imperialista. Depois de Cárdenas, este programa se transformou numa referência obrigatória, durante as décadas seguintes, de todos os governos de esquerda da região. Basta lembrar o caso da Frente Popular Chilena, na década de 30; da revolução camponesa boliviana de 1952; do Governo de Jacobo Arbenz, na Guatemala, entre 1951 e 1954; da primeira fase da revolução cubana, entre 1959 e 1962; e do programa de reformas do governo militar-reformista do General Velasco Alvarado, no Peru, entre 1968 e 1975. Em 1970, estas propostas reformistas foram retomadas pela Unidade Popular de Salvador Allende, e, logo em seguida, foram banidas pelo golpe de estado de 1973, sendo relegadas ao ostracismo – em toda a América Latina – pela crise econômica da década de 80 e pela hegemonia neoliberal dos anos 90. Apesar disto, estas idéias que foram banidas estão de volta e devem se transformar, daqui para frente, no principal divisor de águas entre os governos de esquerda da região e seus opositores, apoiados pelas forças conservadoras e pelo pensamento econômico dominante dos Estados Unidos.

ii. o aumento da presença militar dos Estados Unidos

Depois da Guerra Fria, da falência do "Consenso de Washington", da rejeição sul-americana ao projeto da ALCA e da participação americana no golpe militar venezuelano, em 2002, os Estados Unidos mantiveram sua supremacia continental, mas perderam sua liderança político-ideológica, e ficaram sem uma doutrina estratégica capaz de renovar e legitimar sua hegemonia regional. Na década de 90, este vácuo foi ocupado por uma doutrina e uma retórica econômica liberal, favorável à desestatização e à abertura e desregulamentação dos mercados, junto com a defesa da democracia e das reformas institucionais que compunham o receituário do chamado "Consenso de Washington", ao lado de uma agenda policial que priorizava o combate ao narcotráfico e às imigrações ilegais dentro do Continente. Depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, entretanto, a política externa norte-americana mudou de rumo, as questões econômicas passaram para um segundo plano e a guerra global ao terrorismo se transformou na sua grande prioridade. Nesta nova etapa, a importância da América do Sul diminuiu ainda mais na agenda externa norte-americana.

Mesmo sem entusiasmo, o Governo Bush patrocinou, ainda por um tempo, o projeto ALCA, da Administração Clinton. Mas, a resistência sul-americana, e, em particular, a oposição do Brasil e da Argentina, acabaram esvaziando e engavetando a proposta da ALCA na Cúpula das Américas, reunida na cidade de Mar del Plata, em 2005. Durante a fase final do Governo Bush e mesmo depois da eleição de Barak Obama, os EUA seguem sem uma doutrina política e estratégica clara para a América Latina. Eles apoiaram a volta de Cuba à OEA, mas não acabaram com o bloqueio econômico da Ilha; opuseram-se ao golpe militar em Honduras, mas mantiveram uma posição ambígua com relação à volta do Presidente deposto. Em todos os casos, a posição dos Estados Unidos tem sido pragmática e flutuante, sem grandes artifícios retóricos ou ideológicos. Assim, com relação à América Central e ao Caribe, em última instância, sua posição segue sendo a mesma das últimas décadas, tal como foi definida por Nicholas Spykman – o geopolítico norte-americano – na década de 40, antes mesmo que terminasse a II Guerra Mundial e começasse a bipolaridade da Guerra Fria. Segundo Spykman: "a América Mediterrânea é uma zona em que a supremacia dos Estados Unidos não pode ser questionada. Para todos os efeitos se trata de um mar fechado cujas chaves pertencem aos Estados Unidos. O que significa que o México, a Colômbia e a Venezuela ficarão sempre numa posição de dependência absoluta dos Estados Unidos" [3]. Esta visão geopolítica dos EUA explica a permanência, até hoje, das suas 13 bases militares localizadas em Cuba, Porto Rico, Aruba, Curaçao, El Salvador, Honduras, Costa Rica e Panamá, e, agora, de suas novas bases localizadas no território colombiano. Esta posição norte-americana, com relação à América Central e ao Caribe, não autoriza grandes ilusões com relação às negociações em curso entre EUA e Cuba sobre o bloqueio econômico da Ilha. Do ponto de vista americano, Cuba pertence à sua "zona de segurança", e Cuba acabou se transformando num símbolo de resistência, que é intolerável por si mesmo, para os seus vizinhos do norte. Por sua vez, Cuba não tem como abrir mão do poder que acumulou a partir de sua posição defensiva e de sua resistência vitoriosa. A hipótese de uma "saída chinesa" para Cuba é impossível, porque se trata de um País pequeno, com baixa densidade demográfica e com uma economia que não dispõe da massa crítica indispensável para uma relação complementar e competitiva

[3] N. Spykman, "America´s Strategy in World Politics" (New York: Harcourt, Brace and Company, 1942, p:60).

com os norte-americanos. Por isto, o mais provável é que os Estados Unidos mantenham seu objetivo de "enquadrar" Cuba e fragilizar o seu núcleo duro de poder, e que Cuba se mantenha na defensiva, prolongando indefinidamente as negociações e mantendo o problema cubano como uma pedra no meio do caminho entre os Estados Unidos e toda a América Latina.

Mais ao sul, a reativação da IVª Frota Naval dos EUA, em julho de 2008, inscreve-se dentro desta mesma linha realista de definição militar das "zonas de influência" que interessam na falta de uma liderança ou hegemonia político-ideológica, por parte dos Estados Unidos. Num primeiro momento, as autoridades americanas justificaram a reativação da sua IVª Frota – criada em 1943 e desmantelada em 1950 – como uma simples decisão "administrativa", tomada com objetivos "pacíficos, humanitários e ecológicos". Mas, num segundo momento, o almirante Gary Roughead, chefe de Operações Navais da Marinha Americana, redefiniu o objetivo da nova Frota como sendo, "proteger os mares da região, daqueles que ameaçam o fluxo livre do comércio internacional", ao mesmo tempo em que advertia que "ninguém deveria se enganar: porque esta frota estará pronta para qualquer operação, a qualquer hora e em qualquer lugar, num máximo de 24 a 48 horas". Os especialistas sabem que só tem capacidade de proteger o "livre fluxo do comércio mundial" quem também tem a capacidade de interrompê-lo. Ou seja, quem tem poder para proteger, também tem o poder de excluir concorrentes, se for o caso, quando se acirra a competição entre os estados e os capitais privados, como está acontecendo neste início do século XXI. Depois de quase uma década de crescimento contínuo e acelerado, e depois da crise econômica de 2007/2008, intensificou-se a "corrida imperialista" entre as potências, que estão lutando por sua segurança energética e alimentar e pela ampliação dos seus espaços de acumulação financeira, exatamente como aconteceu no final do século XIX e início do século XX. Uma competição quase selvagem no território africano e que já está em pleno curso no território sul-americano.

iii. a crescente projeção do poder político e econômico do Brasil

O Brasil controla atualmente metade da população e do produto sul-americano; é, hoje, o *player* regional mais importante no tabuleiro geopolítico da América do Sul, e vem tendo uma presença cada vez mais afirmativa, mesmo na América Central e no Caribe. O Brasil aceitou o comando da

"missão de paz" das Nações Unidas no Haiti, tomou uma posição decidida a favor da reintegração de Cuba na comunidade americana e tem defendido, em todos os foros internacionais, o fim do bloqueio econômico a Cuba. Ao mesmo tempo, tem exercido uma razoável influência ideológica sobre alguns novos governos de esquerda da América Central, e tomou uma posição rápida e dura frente ao golpe de Estado militar de Honduras, em junho de 2009. Mas, apesar do seu maior ativismo diplomático, o Brasil ainda não tem capacidade de projetar seu poder afirmativo ou de impor o seu veto quando seus interesses estão em jogo na região centro-americana, nem tem nenhuma disposição de competir ou questionar o poder americano no seu "mar interior caribenho". Na América do Sul, entretanto, o Brasil tem exibido uma disposição cada vez mais robusta e exercido uma política de intervenção cada vez mais ativa em defesa do seu projeto de integração política, econômica e militar do Continente. Com a expansão do Mercosul e a criação da UNASUL e do Conselho Sul-Americano de Defesa, o Brasil enterrou a ALCA e reduziu a importância do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e da Junta Interamericana de Defesa, que contam com o aval dos Estados Unidos. Além disto, nestes últimos anos, o Brasil teve uma participação ativa e pacificadora nos conflitos entre Equador e Colômbia, entre Colômbia e Venezuela, e fez um movimento discreto no sentido do esvaziamento do conflito interno da Bolívia, quando este ameaçou transformar-se numa guerra de secessão territorial, na fronteira com o Brasil e no coração da América do Sul.

Mais recentemente, em setembro de 2009, o Brasil assinou um acordo estratégico militar com a França que deverá alterar a relação do Brasil com os EUA e transformar o País – em alguns anos mais – na maior potência naval da América do Sul, com capacidade simultânea de construir submarinos convencionais e atômicos, e de produzir os seus próprios caças-bombardeiros. Esta decisão ainda não caracteriza uma corrida armamentista entre o Brasil e seus vizinhos do Continente, nem muito menos com os EUA. Mas, sinaliza uma mudança importante da posição internacional brasileira e da sua decisão de aumentar sua capacidade político-militar de "veto". Neste mesmo período, a Venezuela e a Argentina também assinaram acordos militares e financeiros com a Rússia e a Colômbia e o Chile seguem sendo os países com maiores gastos relativos em armamentos do Continente, cerca de 4,0% e 3,4%, respectivamente, do seu PIB. Mas, apesar das

novas compras e dos novos armamentos, nenhum dos países sul-americanos tem ou adquiriu a capacidade de projetar seu poder militar muito além de suas próprias fronteiras. O que todos estão sinalizando, de forma cada vez mais explícita, é sua decisão de impedir eventuais intervenções externas nos seus próprios territórios. O que é um sintoma inequívoco do aumento da "pressão competitiva" dentro do Continente e do aumento da pressão militar dos Estados Unidos na América do Sul.

Por outro lado, o diferencial econômico entre o Brasil e o resto do Continente está crescendo e deve ficar ainda maior depois da crise econômica de 2008. Em 2001, o produto interno brasileiro foi de US$ 554.441 milhões, a preços constantes, segundo o "*World Economic Outlook,*" do FMI, e era inferior à soma do produto dos demais países sul-americanos, de cerca de US$ 642 milhões, segundo o FMI. Oito anos depois, esta relação mudou radicalmente: o PIB brasileiro cresceu e alcançou a casa dos US$ 1.729.000 milhões, a preços constantes, mais do que o dobro da soma do produto de todos os demais países sul-americanos, que chegou a cerca de US$ 1.350 milhões. Neste mesmo período, a economia brasileira obteve *superavits* comerciais expressivos e crescentes com todos os países da região, paralelo ao aumento dos investimentos privados que vêm progredindo de forma constante em quase toda a região. Basta acompanhar a carteira do BNDES de apoio aos investimentos privados brasileiros na América do Sul, que está em US$ 15,6 bilhões, passando de uma média bianual de US$ 550 milhões até 2004, para US$ 855 milhões em 2005 e 2006, e para US$ 4.174 bilhões em 2007 e 2008. Paralelamente, os governos brasileiro e argentino firmaram acordo para um crédito de *swap* no valor de US$ 3,5 bilhões, nos moldes do que foi oferecido pelo FED (o banco central norte-americano) em outubro de 2008. Pelo novo acordo, se a Argentina ou o Brasil utilizarem os recursos ou parte deles, pagará o equivalente à taxa de juros básica de cada um dos dois países. Este acordo, por sua vez, se inscreve numa estratégia maior do Governo brasileiro que se propõe a oferecer o mesmo mecanismo para o Paraguai, o Uruguai e a Bolívia. Agora, bem, todos os sinais indicam que este aumento das assimetrias econômicas está contribuindo para a multiplicação das divergências e dos conflitos entre os países da região, em particular com o Brasil, o que prenuncia um cenário cada vez mais difícil no caminho do projeto brasileiro de integração e liderança regional.

iv. o aumento da participação econômica da China

No caso da China, a evolução dos números econômicos e das desigualdades é ainda mais impressionante porque incluem os dados referentes à penetração chinesa dos mercados brasileiros. Neste início do século XXI, na África como na América do Sul, o "aparecimento" da China tem sido o principal fator de "desestabilização" e desafio da ordem econômica pré-estabelecida, e tem sido uma componente essencial da intensificação da competição econômica imperialista nestas regiões. Entre 2003 e 2008, a China mais que dobrou sua participação nas importações realizadas pelos países sul-americanos, aumentando de 5,38% para 12,07%, e o valor bruto subiu mais de 700%, passando de US$ 6,5 bilhões para US$ 54,6 bilhões. Para que se tenha uma idéia comparativa, neste mesmo período as exportações brasileiras para a América do Sul cresceram "apenas" 282,8%, e a participação destes mercados nas exportações brasileiras passou de 13,8% para 19,6%, e, em valores absolutos, de US$ 10.140 bilhões para US$ 38.823 bilhões. No caso dos mercados argentinos, a participação brasileira recuou de 42% para 31,5%, enquanto que a participação chinesa subiu de 21,5% para 30,5% durante a crise econômica recente; o mesmo aconteceu na Venezuela, onde a participação chinesa subiu de 4,4%, em 2008, para 11,5% nos quatro primeiros meses de 2009. A participação chinesa também aumentou pelo lado dos investimentos, e, hoje, a América Latina, como um todo, recebe 18% dos recursos do país asiático, perdendo apenas para a Ásia, para onde vai 63% do investimento externo chinês. Só entre janeiro e abril de 2009, o Banco Central do Brasil registrou uma entrada de capitais chineses no valor de US$ 66,1 milhões, 72% a mais de tudo o que a China investiu no Brasil durante todo o ano de 2008. E isto no mesmo período em que a China ultrapassou os Estados Unidos e se transformou no maior parceiro comercial do Brasil. Neste mesmo ano de 2009, o Banco do Desenvolvimento da China anunciou um financiamento de US$ 10 bilhões para a Petrobras, e os Bancos Centrais dos dois países estão negociando, neste momento, um *swap* cambial similar ao que a China criou recentemente com a Argentina, no valor de US$ 10.200 bilhões, para serem utilizados em caso de falta de liqüidez ou perda de reservas internacionais. A China assinou também um acordo de US$ 7.5 bilhões com a Venezuela para a criação de uma *joint venture* visando à construção de uma ferrovia conectando regiões agrárias e petroleiras dentro

da Venezuela. Neste momento – meados de 2009 – os chineses têm investimentos no Uruguai, onde produzem automóveis; no Peru e Venezuela, onde financiam obras de infraestrutura; no Chile, onde financiam a pesca; e na Colômbia, onde pretendem se associar na construção de um oleoduto de grandes proporções. O principal interesse dos chineses na América do Sul são os recursos naturais e minerais, mas sua participação nas licitações dos governos locais vem crescendo de forma agressiva; e o cenário para os próximos anos promete uma sobre oferta de produtos e capitais chineses que deve derrubar barreiras e constituir-se num imenso desafio competitivo para os capitais norte-americanos e brasileiros. Mas, não há a menor perspectiva de que a China queira se envolver no jogo geopolítico sul-americano nas próximas décadas.

v. a desaceleração do projeto de integração sul-americana

A vitória das forças de esquerda e o crescimento generalizado das economias regionais – entre 2001 e 2008 – estimularam e fortaleceram os projetos de integração da América do Sul, em particular o Mercosul, liderado pelo Brasil e Argentina, e a ALBA, liderada pela Venezuela. Com a crise de 2008, este cenário mudou, e quase todos os governos da região voltaram a se enfrentar com limitações fiscais, com restrições nos seus balanços de pagamento e dificuldade de financiar os projetos econômicos e sociais, nacionais e continentais, que haviam sido concebidos na fase anterior. Nesta hora das crises é quando ficam mais claras as limitações objetivas do projeto sul-americano, ou seja: i) o fato de que as economias sul-americanas sejam economias exportadoras, competitivas e pouco integradas entre si; ii) a existência de grandes assimetrias e desigualdades nacionais e sociais dentro de cada país e da região como um todo; iii) a falta de uma infraestrutura continental eficiente; iv) e, finalmente, a falta de um país ou conjunto de países que atuem como "locomotivas regionais", como no caso dos EUA dentro do NAFTA, ou da Alemanha e França dentro da União Européia. Além disto, é nestas horas de crise, também, que se exacerbam as heterogeneidades regionais e se manifesta, de forma mais transparente, a falta de objetivos regionais permanentes e a ausência de algum inimigo externo comum, capaz de unificar a visão estratégica e do Continente. Na verdade, o projeto de integração sul-americana nunca foi assumido como uma política de estados pelos países

da região, mantendo-se sempre na condição de uma idéia ou sonho que se fortalece e enfraquece periodicamente, dependendo das flutuações da economia mundial e das mudanças de governo dentro da própria América do Sul.

2. Possibilidades, Disjuntivas e Escolhas

i. possibilidades e disjuntivas sul-americanas

Depois da crise econômica de 2008-2009, aumentou a distância, a polarização e a intensidade dos conflitos entre os novos governos de esquerda da região e suas idéias e projetos cada vez mais estatistas, desenvolvimentistas e nacionalistas e as forças conservadoras e neoliberais do Continente, que são favoráveis a um alinhamento econômico e geopolítico incondicional com os Estados Unidos. Esta deverá ser a linha de clivagem e o foco central da disputa entre as forças políticas regionais nas eleições presidenciais e parlamentares marcadas para 2009, no Chile e no Uruguai; para 2010, na Colômbia e no Brasil; e para 2011, no Peru e na Argentina. Não é um exagero afirmar que o futuro da América do Sul estará sendo traçado pelos resultados destas próximas eleições e pelas escolhas daqueles que governarão o Continente – muito provavelmente – durante toda a segunda década do século XXI. E, neste momento, já estão definidos os dois grandes campos de possibilidades, onde terão que ser tomadas as principais decisões destes futuros governos:

a) em primeiro lugar, do ponto de vista econômico, existe a possibilidade de que a América do Sul volte à sua condição histórica de periferia econômica exportadora mesmo quando se ampliem e diversifiquem seus mercados na direção da Ásia e da China. Mas, existe, também, a possibilidade de que os governos regionais sustentem sua decisão de construir uma nova infraestrutura de comunicações e uma nova estrutura produtiva integrada dentro do espaço econômico sul-americano. Isto supõe uma decisão de Estado e uma capacidade de manter em pé o projeto integracionista, independente dos conflitos e divergências locais e das próprias mudanças futuras de governo. Isto supõe, também, o fortalecimento do mercado interno sul-americano, com a redução da suja dependência macroeconômica das flutuações dos mercados compradores e dos preços

internacionais. Neste ponto, não existe meio termo: os países dependentes da exportação de produtos primários, mesmo no caso do petróleo, serão sempre países periféricos, incapazes de comandar sua própria política econômica e incapazes de comandar sua participação soberana na economia mundial.

b) em segundo lugar, do ponto de vista político, da segurança e da defesa continental, existe a possibilidade de que a América do Sul se mantenha sob a sua tradicional proteção norte-americana. Mas, existe, também, a possibilidade da construção sul-americana de um caminho autônomo. Neste segundo caminho, por sua vez, existe a possibilidade de que a região endogenize seu próprio "dilema de segurança", provocando uma corrida armamentista entre os países da região; ou, então, existe a possibilidade de que construa e promova um sistema de segurança e de defesa coletiva regional em que todos os países sul-americanos participem na condição de aliados estratégicos. Entre 1650 e 1950, a Inglaterra participou de 110 guerras aproximadamente, dentro e fora da Europa, ou seja, em média, uma a cada três anos. Entre 1783 e 1991, os Estados Unidos participaram de cerca de 80 guerras, dentro e fora da América, ou seja, em média, também, uma a cada três anos[4]. E neste início do século XXI, os Estados Unidos tem acordos militares com cerca de 130 países ao redor do mundo, mantendo, ao mesmo tempo, mais de 700 bases militares fora do seu território. Ou seja, a História ensina que o processo expansivo das grandes potências não tem limites, e neste processo não existe lugar para a "neutralidade". Os que se consideram "neutros" são sempre países irrelevantes ou que acabam sucumbindo. E para os demais, o que resta é uma disjuntiva implacável: de um lado, a possibilidade do alinhamento ou submissão às potências expansivas; e, do outro, a necessidade de fortalecer-se como país ou como grupo de países aliados, capazes de dizer "não" quando for necessário e capazes de se defender, quando for inevitável.

ii. escolhas brasileiras

Uma coisa é certa: o futuro do projeto de integração e da geopolítica sul-americana dependerá, em grande medida, das escolhas que venham a ser feitas, nos próximos anos pelos governos brasileiros. Antes que nada, o Brasil

[4] M. Coldfelter, *"Warfare and armed conflicts", MacFarland, Londres, 2002.*

terá que decidir sobre a sua própria estratégia econômica nacional e neste momento em particular, tendo em conta as novas condições criadas pela descoberta das enormes reservas de petróleo do pré-sal da sua costa atlântica. As novas descobertas multiplicaram as alternativas, mas os caminhos também ficaram mais complexos. Nos próximos anos, o Brasil pode se transformar numa economia exportadora de alta intensidade de petróleo, alimentos e *commodities*, uma espécie de "periferia de luxo" das grandes potências compradoras do mundo, como foram, no seu devido tempo, a Austrália e a Argentina. O Brasil também pode escolher um caminho que combine seu potencial exportador, como uma estrutura produtiva industrial associada com a de uma economia mais dinâmica, como é o caso contemporâneo do Canadá. Mas, o Brasil tem condições, hoje, de construir um caminho similar ao da própria economia norte-americana, combinando indústrias de alto valor agregado com produção de alimentos e *commodities* de alta produtividade e sendo autossuficiente do ponto de vista energético, mesmo que mantenha sua condição de exportador de petróleo. O importante é que nada disto se trata de uma decisão técnica, nem é uma decisão puramente econômica. Pelo contrário, se trata de uma decisão política estreitamente associada às opções que o País faça com relação à sua inserção estratégica internacional. E, neste caso, só existem duas alternativas para o Brasil: transformar-se num aliado estratégico dos Estados Unidos, com direito ao acesso a uma parte de sua tecnologia militar de ponta, como no caso de Israel e Japão; ou, então, deverá trilhar um caminho próprio, que deverá ser construído, de forma complementar e competitiva, com os Estados Unidos e também com as demais potências do sistema mundial. Neste caso, o Brasil terá que desenvolver instrumentos e competências para poder atuar simultaneamente no tabuleiro sul-americano e em vários outros espaços transversais de articulação de interesses e alianças transitórias com os países mais relevantes dos demais continentes. Estas escolhas terão um papel decisivo para o futuro do Brasil, mas, também, para o resto da América do Sul, porque o abandono da "adolescência assistida" supõe que o Continente sul-americano deixe de ser apenas uma periferia econômica da China ou dos Estados Unidos e que o Brasil consiga afirmar sua liderança do processo de integração e segurança da América do Sul.

Rio de Janeiro, setembro de 2009

Century Development Challenges
The Surinamese Society between Nation-building and Nation-creation

Jack Menke

This paper deals with multiethnic states that originate from colonial societies where the formation of the state preceded the nation, in a decolonisation process according to a unilinear monocultural model of development. The principal question is how ethnicity and the nation are constructed in multiethnic societies by the state and the society respectively, and what the ideological underpinnings are. Focus is on processes of nation-building at the level of the state and processes of nation-creation at the level of the society in Suriname. To understand the meaning of the nation and related development issues, a critical review of the concepts *nation* and *state* is necessary.

It is commonplace in everyday life to use nation and state as synonyms. But even in academic and in circles these terms are often used interchangeably or in a wrong way, what does not contribute to clarifying the meaning of the concepts. In classical anthropology the term *nation* has a strong ethnic meaning, referring to a group of people who are strongly interconnected through natural ties, based on a common religious, linguistic, cultural and historical background, with a common national consciousness (Borja, 1997)[1]. The

[1]From an anthropological point of view the evolution towards the nation is as follows: the hurdle preceded the clan, the clan preceded the tribe, the tribe preceded the federation of the tribes, this federation preceded the nation, and finally the nation preceded the state. (Borja, 1997).

analysis of change within the nation is complicated by ideological and political influences on the meaning of ethnicity. As a consequence, depending on the political or ideological interest in a given social context, the definition of an ethnic group can be broadened or narrowed[2].

The term *state* refers to a juridical and political structure constructed on the natural foundation of the nation (Ibid)[3]. This implies that the existence of the nation is a prerequisite for establishing the state. Most states in the world comprise more than one nation – defined as an ethnic group characterized by a common religious, linguistic, cultural and historical background – that are reduced to a political-juridical nation-state. Taking these definitions of nation and state into account, the world counts approximately 2000 nations and 200 states. Based on this meaning of the term, the number of nation-states in the world is very small with an estimated number of only 20 in 1995[4]. Quijano (2000) points to another aspect, the power structure of the state that is relevant since ancient times until today. The modern nation-state, notwithstanding the formal juridical and political equality of its citizens, is characterized by institutionalised forms of dominance and power by the state, at the national and international level.

Sankatsing (2004) points to another relation between state and nation in the evolution of (ex)-colonial societies. In most of these societies the route of the state and the nation was reversed. In West-European societies the nation preceded the state, while in the (ex)-colonial societies of the Americas the state preceded he nation. Illustrative is the Caribbean where after the colonial state was established, the slaves, indentured workers and immigrants from different parts of the world were inserted in the society. The decolonisation process in colonial societies was designed according to a unilinear model of development, an attempt to replicate the modern European state. In this Eurocentric model the concept of nation-state, as regards the culture, mistakenly assumes a monoculture, without taking into account the cultural

[2] In Suriname the meaning of the concept *creole* changed often, both before and after the Second World War. For instance, the censuses of 1964 and 1971 broadened the concept *creole* by adding mixed and Negroes in urban and rural areas and bushnegroes in the interior (maroons).
[3] The state has four constituting elements: people, territory, political power, and sovereignty (Borja, 1997).
[4] This statement is from the Norwegian Johan Galtung at the 'Primer Congreso Latinoamericano de Relaciones Internacionales e Investigaciones Para la Paz', held from 22 - 25 August 1995 in Guatemala. According to his definition there are only 20 nation-states in the sense of one nation (which means one ethnic group with a common culture) within the state concerned.

diversity as the material basis for the cultural and social development. Sankatsing concludes that the present Caribbean societies are 'state-nations'[5], which implies that the concept of nation-state is useless (Sankatsing, 2004).

The important conclusion following from this critical review of the concepts *nation* and *state* is that the term 'nation building' is misleading, as the state with its juridical-political structure precedes the development of the nation with its constituting (ethnic) groups. Therefore, in this article nation building is defined as the intentional attempt by the state to design a project of nation in the (ex)-colony, based on the Eurocentric ideal of a uniform culture. Contrary to the notion of nation building that relates to the unitary nation-state is the concept of *nation-creation*, which relates to the inspirations and creativity in the society. Nation-creation refers to the collective efforts of (cultural) groups in the nation-state to develop society based on solidarity, mutual respect and a harmonic interaction between ethnic groups and their cultures. Nation-building and nation-creation correspond to different ideological positions. The process of nation-building is based on a monocultural ethnic ideology using the power of the state[6], while the process of nation-creation departs from an ideology of harmonic ethnic diversity using the power of society.

In addition to the different relations between state, ethnicity and nation, the relation between the state and classes was also different in the (ex)-colonial societies of the Americas. The process of state and class formation was reversed if compared to Western European societies of the nineteenth century, where the development of economic classes preceded the formation of the state (Thomas 1984). However, in colonial and (ex)-colonial societies - in the absence of developed local classes - the state, in addition to being an instrument for exercising political power, became a means for class formation and the distribution of resources along lines of ethnicity and/or kinship. Unlike most academic studies that deal with political and economic processes in the context of the different state formations in the Caribbean, with focus on issues such as nepotism, patronage, mismanagement and corruption (Jeffrey 1991; Mars 1998; Thomas 1984), this article examines the role of the state and society

[5] See also Quijano (2000) who uses the term'estado-nacion' in situations where there is no nation, while the state has been imposed externally to enable the political domination.

[6] Nowadays in a world with the United States as the only Superpower, conceptualizations of nation building emphasize that it can be imposed from outside by the use of military force. The RAND Corporation defines nation-building as "the use of armed force in the aftermath of a conflict to underpin an enduring transition to democracy."(Dobbins, 2003).

with their respective social constructions of ethnicity and [the] nation as well as their ideological underpinnings.

1. Plurality and the Myth of Cultural Homogeneity

In the 1960s the Dutch social scientist Wertheim made an important contribution to the critiques of the 'plural society' (Wertheim 1966). He argued that plurality is characteristic of both the present western societies and those of South-East Asia, which were considered 'plural' since the publication by Furnivall (1939 and 1944). 'It was a mistake by Furnivall to think that the societies of South-East Asia do not have common values, as well as it was a mistake from him to believe that the western societies are homogeneous' (Wertheim 1966: 111).

In the 1980s and 1990s another wave of criticism emerged on the thesis of culturally homogeneous western societies (Anderson 1991; Hefner 2001; Hobsbawm & Ranger 1983). Anderson (1991) introduced the concept of 'imagined political communities', and criticized the notion of cultural homogeneity in the European nation-building process. In this approach nation, irrespective of existing inequalities or contradictions, is conceived and imagined as a deep form of friendship with which individuals and groups feel themselves interconnected as free citizens in a sovereign state. The nation, then, also legitimates a new form of state power. Nation-states in Europe were created out of many non-homogeneous communities through nationalism that had culturally a homogenising effect, achieved primarily through education that contributed to the socialisation of national values by means of a common language.

Here are some comments on Anderson's 'imagined political community'. First, it is not true that in (ex)-colonial multi-ethnic states the nation legitimates a new form of state power. For, the (colonial) state preceded the nation, which was not the case in Europe. That's why it is no surprise that in multi-ethnic societies the state obtained other functions as well: in addition to an instrument for the execution of political power, the state became also a means to acquire political power by the different (ethnic) groups that during colonialism had been implanted in the society. Secondly, unlike the 19th century European nationalism, the colonial policy did not induce a culturally homogenising effect, as this policy was generally aimed at increasing or maintaining the cultural differences in the colonial society. Though, many European nation states were

culturally diverse, which, to some extent, is true until today, the myth (and thus the ideal) of a culturally homogeneous nation state remained.[7] This myth was exported to the colonies and became popular in the local academic and political circles. This is expressed in the example of the *plural society*, which will be dealt with next.

The plural society: a critique

Furnivall's plural society concept (1944) integrated a social theory and economic theory within the framework of the neoclassical economic school, which is reflected in the concept of 'plural economy'. Unlike classic political economists who took for granted the existence and the working of social demand in homogeneous European societies, Furnivall deliberately addressed the importance of the social will. The lack of a *common social will* characterizes a plural society which is expressed in economic life by the absence of any common social demand. He defines social demand as shared tastes, values, and identities that an individual 'experiences as a member of that society and can satisfy (only) as a member of that society' (Furnivall, 1944: 448). The disorganization of social demand is assumed to have negative implications for the economy. But the plural society as a whole also has negative implications for social stability.[8]

The 'plural society' was introduced in the Caribbean after the Second World War and became popular in societies with a large ethnic diversity, such as Trinidad, Guyana and Suriname.[9] But in this region most social scientists - among others Van Lier (1949) and Smith (1965) - associated a negative connotation to ethnic or cultural plurality. But also political scientists, who

[7]Hefner (2001) points to religious and racial hatred during the National Socialism that preceded the Second World War in Europe, indicating that the cultural heterogeneity in many European nations was overlooked by western scholars.

[8] Furnivall identifies four possible non-economic solutions with a cohesive effect: religion, law, federalism and nationalism. After discussing the limitations of each possible solution he finally opts for experimenting with nationalism (English) or federalism (Dutch) directed at an all comprising state to keep the sections of the plural society together (Furnivall, 1944: 464-469).

[9] In fact Rudolf van Lier, a sociologist born in Suriname, was the first who introduced the plural society concept in the Caribbean with his Dissertation published in 1949 in Dutch 'Samenleving in een Grensgebied. Een sociaal historische studie van Suriname', Deventer, van Loghum Slaterus. The second edition, an English translation of his dissertation, was published in 1971 as 'Frontier Society: A Social Analysis of the History of Suriname', The Hague, Martinus Nijhoff.

linked plurality at the state and political level with the concept of *consociational* democracy (Dew, 1978), gave a negative connotation to cultural plurality. Despite the popularity of the 'plural society' concept, it has serious limitations.

The first problem is the false assumption of a homogeneous society as a reference for a stable and harmonious order. Ironically, Furnivall did not mention the racial, ethnic and religious ideologies in allegedly homogeneous West-European countries, in the 1930s and 1940s, and particularly the ethnic and racial hatred. The latter had far more devastating consequences than the so-called plural societies in the Caribbean or South East Asia (Hefner, 2001:6).

Second, homogeneity of culture in nation states is exaggerated and associated with harmony and integration; the same holds true for exaggerating heterogeneity of culture, associated with disharmony and conflict. Critics point to the false dichotomy of homogeneous versus non-homogeneous or plural versus non plural societies. The argument is that every society contains elements of unity and elements of plurality at different levels (Wertheim, 1966: 111). To put it more in broader terms: every society has a dominant and a non-dominant values system. The latter is politically, rather than culturally subordinated. Even if other non-dominant values systems exist, in terms of sub-cultures or different cultural values, there will always be a minimal acceptance of the dominant values by all groups in the society. The existence of counter motives, often in a disguised form (such as the Nansi stories in the Caribbean) are referred to as counterpoints (Ibid: 107). These conflicting value systems do not necessarily result into social conflict. The occurrence of conflicts will often depend on political or economic factors. It is argued that when the cultural differences between ethnic groups are being reduced, and people of different ethnicities enter the same sectors of society (in politics or economy), this may result in increasing competition and tensions between these groups. Therefore, cultural plurality is the consequence rather than the cause of conflict. Thus, it is a misconception of the plural society school to assume that cultural differences are the cause of conflict.

A third problem is that the plural society concept is inappropriate to analyse dimensions of unity between ethnic groups and common values across these groups. This comment concerns the theoretical assumption by the plural society that the different cultural segments correspond with different cultural values in the society. Therefore this concept lacks the explanatory power to analyse the dynamics for conflict or integration between the constituting cultural groups. Notwithstanding the various limitations of the 'plural society', the Surinamese

state constructed ideologies based on this conceptual framework, which is expressed in the social construction of ethnicity in official statistics and politics.

2. Ideologies

From the very beginning of colonial societies there was interracial contact, socially and sexually, resulting in *racial hybrids*[10], which was also conceptualized as a social category. While race, with skin color as central indicator, remained important, biological mixing and cultural miscegenation were incorporated in new concepts.

There are various societies where *miscegenation* emerged as a national ideology. Examples are Martinique where *métissage/créolité* is being proposed as a national ideology (Alleyne, 2005) and Brazil with its ideology of '*mestiçagem*'. In the nineteenth century Brazil's *mestiçagem* originally meant the blurring and disappearing of the biological and qualitative traits of races (racial hybridisation)[11]. Afterwards, in the 19th century in the context of colonial 'nation-building' the outline of the Brazilian nation arose, presented as an inter-racial society that would become later the myth of a racial democracy (Souza, 1997). However, in the 20th century this racial conception was replaced by a cultural conceptualization of *mestiçagem*, that developed into a national ideology based on one Brazilian nation and culture, and that at the same time disguises the cultural diversity. Unlike Brazil, where nowadays cultural miscegenation is the national ideology, the ethnic relations in Suriname after the Second World War were ideologically constructed by the state on the foundations of the *plural society*, a concept that emphasizes the different collective ethnic identities.

[10] The term hybridity arose in a discourse of racial mixing toward the end of the 18th Century. Hybrids were seen as a negative from the point of view of scientific racism, and were considered a threat to European racial purity, and worse than the inferior races. Because the term 'racial hybridization' has historically a negative connotation, in this article I prefer the terms *racial mixing* or *biological mixing*.

[11] To the colonizing power mestiçagem (miscegenation) was a way to maintain the existing racial hierarchy, in the context of the racist theories (Souza, 1997). For this reason they gave a negative connotation to racial hybrids that was expressed by the mulatto who was compared with a hybrid between a horse and a mule. This was considered a degeneration of race and thus a threat to maintain the racial hierarchy and the colonial system. Politically this was important, because accepting racial hybridization could result in a greater fluidity between skin colours of blacks and white. This process could ultimately lead into a sharing of the colonial power with the mulattos, and thus a crisis of the (racist) colonial system.

The state and related institutions are crucial in designing nation-building policies. Ideological institutions and others became important to construct the representation of the society according to the design of the ruling elites. Official statistics (mainly censuses) often contribute to construct the basis for the composition of the population by race or ethnicity, and in the course of time, driven by ideological interests, ethnic and other categories are changed or adapted. In many colonies official statistics, especially censuses, became more visible and exclusively racial, while religious categories gradually disappeared. After independence, the large racial categories were retained and even concentrated, and sometimes redesigned or re-ranked. (Anderson, 1991:164-165).

The case of Suriname demonstrates how the composition of the population was constructed first on the basis of skin colour, and later on ethnicity, and how in the course of time, ethnic categories were changed or adapted in the context of ideologies of plurality.

3. Suriname: Ideologies of plurality

After the first general elections held in Suriname in 1949, a political system emerged that to which political scientists refer as 'consociationalism' (Lijphart, 1984). This is a majority party system of free and secret elections based on a proportionate principle in the electoral system and coalition formation, and power-sharing between the elites of the parties based on ethnic affiliation.

Apanjaht as an ideology of plurality with a negative connotation

In consociational politics *apanjaht*[12] refers to 'the practice of ethnically based political parties playing about prejudice, fear and/or communal interests to gain support.' Dew defines Apanjaht as 'the practice of voting for your own race, your own group' (Dew, 1990; Ragoonath 1988). According to Dew the phenomenon 'Apanjaht' emerged with universal suffrage in Suriname and other multiethnic Caribbean societies. Dew (1978) believes that the principal pre-condition for the existence of a consociational democracy is the awareness of elites of the different ethnic groups of a possibly explosive situation, for only then they will be willing to admit political cooperation and

[12] Apanjaht (Hindi) literally means: my own group; my own race.

compromises. Unlike most other countries, the backbone of the Surinamese consociationalism is formed by the informal relations between the leaders of the most important elites, particularly the Creole and East-Indians. This is considered one of the causes of political instability in Suriname's politics, which is referred to as anti-consociationalism (Ibid).[13]

Many scholars (Dew, 1978; Hoppe, 1978; DeSales Affigne, 1997) associate apanjaht with a negative connotation. Dew examined the flourishing period of 'apanjaht' and argues that general perceptions of growth and improved well-being in Suriname, together with the remarkable leadership of the three major ethnically based political parties (VHP, KTPI, NPS) made 'apanjaht' consociationalism work at the post and pre-electoral level during almost twenty years. This is considered remarkable, 'given the grassroots fears and hostility recorded among groups at that time' (Dew, 1978). Finally Dew assigns a negative connotation to Apanjaht as it encourages extremism of two kinds: 'ethnic outbidding (by rival leaders in one's own group who condemn the promises required for power-sharing) ands anti-apanjaht utopianism (which tries to use ideology as a means of transcending cultural parochialism)' (Ibid: 194). According to Dew, this politics policy is condemned for feeding a 'we versus they' set of group identifications that is considered counterproductive to national identity and national developments (Dew, 1990:192). A positive connotation associated with Apanjaht is that it could serve as a means for political mobilization and a source of social liberalization (emancipation) of elites that previously were displaced.

Following Edward Dew, DeSales Affigne (1997) also gives 'apanjaht' a negative connotation (referring to the three largest and oldest of Suriname's political parties, the NPS, VHP, and KTPI, with their respective Creole, East Indian, and Indonesian supporters). He points at the limitations of apanjaht, namely the continuous deadlocks of the fragile coalition governments led by the ethnic elites of different political parties. According to DeSales Affigne it was predictable that the ruling coalition would fall, with its marginal gain at the 1996 elections, because of the fragile electoral and political basis. For this reason the opposition[al] parties led by the Nationale Democratische partij

[13] However, Gowricharn (2001) argues that the informal relations constitute a positive characteristic of the political culture as well as of the wider society. Unlike Hoppe he suggests that the impact of these informal networks could be larger than the formal cooperation between the elites.

(NDP) that emerged from the military leaders of the military regime, took the opportunity to form a government.

The discussions on 'apanjaht' in consociational politics learn that this concept is used with a negative connotation as an ideological construction of the political elites of the different ethnic groups that is justified by an elitist political representation of a 'plural society'. The argument used to justify the political cooperation between the ethnic elites (consociationalism) is the alleged explosive social situation that in the worst case could result in[to] ethnic conflicts. Despite the limitations of consociationalism, various scholars (Dew, 1978; Hoppe, 1978; DeSales Affigne, 1997) justify apanjaht to prevent this explosive situation, and some even emphasize the positive connotation as a means for political mobilisation and for the emancipation of ethnic elites. This confirms that 'apanjaht' is an ideology that underlies the construction of political practices, legitimizing the delegation of power from the people to the elites of the different ethnic groups, who on behalf of the groups authorizes themselves to negotiate on the sharing of appropriated power.

Responses to Apanjaht as an ideology with a negative connotation

In the decolonisation process of the Caribbean, amidst what was perceived as ethnic divide and dominating approaches (such as the plural society), the question was raised on how to advance in multiethnic societies the integration and stability to achieve the ideal of a harmonious society.

Creolisation

In many Anglophone Caribbean countries the problem of ethnic plurality and ethnic tensions became manifest after the Second World War. The concept of 'Creolisation'[14] was introduced with the aim of fostering Caribbean unity, and at the national level the construction of a hybrid society to achieve a

[14] Melville Herskovits (1938) described the creolization process as a product of Afro- European "acculturation". This concept, However, had the disadvantage of suggesting some lesser culture submitting to a dominant (European) one. In 1976, Sidney W. Mintz and Richard Price's An Anthropological Approach to the Afro-American Past, choose the concept of a "Creole culture" to describe the conflation of African and European elements. This concept[,] did not initially take into account the influence of other cultures, such as the East Indian or Javanese cultures.

homogeneous nation (Braithwaite, 1971). This can be considered a response to the plural society and cultural nationalism (based on Négritude) as these concepts emphasized the differences between ethnic groups. At the state level and in the wider society, dominant groups promoted creolisation in various ways. Trinidad is illustrative with its 'Calaloo society, a street vocabulary celebrating 'racial' mixing and cultural miscegenation. In a society and in a state dominated by Creole, miscegenation was symbolically presented by 'calaloo', a popular Creole soup. Creolisation became an ideology and was pursued implicitly. The mixing of the Creole Calypso music with East Indian music elements is illustrative. As Selwyn Ryan (1999) states:

> *...this blending of the sitar and the steelband as well as the fusion of calypso, soca and chutney music are now currently taking place in the musical hot spots of Trinidad and Tobago and that the bowdlerised product now forms part of what constitutes an emergent 'neo-creole' or 'post-creole' aesthetic (Ryan, 1999).*

Hannerz (1987) conceptualized 'racial mixing' with the 'World in Creolisation' to describe and explain the impact of globalization on intercultural processes in the world. The concept is criticized for its romantic and harmonious image of cultural and 'racial' miscegenation, while neglecting the structurally unequal power relations between states in the global society as well as within individual poor states.

Sankatsing (1989) is sceptic about the universality of the 'Creole Society' in the Caribbean and observes that this conceptualization is a product of Afro-European acculturation. He warns that in ethnically diverse Caribbean societies with a significant East Indian population (Suriname, Guyana, and Trinidad and Tobago) a neglect of their cultural identity might result in separate cultural movements, divergence and conflict.

Unity in Diversity

As a response to Afro-European 'creolisation' and Afro-cultural nationalism (Marshall, 1999) exponents of the East Indians in Suriname introduced the counter-discourse of 'Unity in Diversity' in the 1950s (Adhin, 1957). This discourse was meant to oppose Creole cultural nationalism, and attempts towards cultural miscegenation (such as creolisation). 'Unity in

diversity' aims to respect each other's culture and create a form of harmonious diversity in the Surinamese society under the condition of non-miscegenation of cultures:

> *In our opinion the cultural problem of Surinam cannot be solved by uniformity of religion and culture, which only will end up in cultural poverty. Diversity unless supported by a deeper unity is the symbol of liveliness and vitality; uniformity is the symbol of trouble and has been deathly-driven. Several tones must harmoniously amalgamate to a sweet sounding melody, yet the individual tones must still remain audible and distinguishable, rather than separated (Adhin, 1957).*

The 'unity in diversity' ideology implicitly became an element in the philosophy of the largest East Indian political party (VHP), and was incorporated in the 'verbroederingspolitiek', the politics of consociationalism and fraternization between the major Creole and East Indian political parties. However, in the political practice the diversity was achieved, without the unity. Consequently an elitist ideological representation of the 'plural society' emerged. This ideology justified the political cooperation between ethnic elites (consociationalism) as the only guarantee for political stability, rather than 'unity in diversity'. This was a way to secure a broad electoral basis of the own ethnic's supporters. Thus in the end the 'verbroederingspolitiek' evolved into an electoral culture that enabled the ethnic elites to expropriate power from their (ethnic) electorate after elections.

Apanjaht as an ideology of plurality with a positive connotation

Unlike those who give a negative meaning to 'apanjaht', the Brazilian anthropologist Maria Stela França de Campos (2004) uses this term with a positive connotation and a broader conceptual framework. She considers 'Apanjaht 'an ideological expression of the representation of a plural society that underlies the construction of models for democratic practices and social organization (consociationalism), symbolically legitimizing the organization of the political power as well as the identity affirmation of the different ethnic-cultural groups. In her view, 'Apanjaht' is an ideology that legitimizes the recognition of ethnic-cultural differences, at the same time as it affirms them in an egalitarian manner.' (França de Campos, 2004: 8).

França de Campos breaks with the negative connotation of the 'plural society' that considers ethnic diversity to be a source for tensions and conflicts. On the contrary she assumes that the social and democratic recognition of ethnic groups and the imagined balance between these groups are positive for society (Ibid: 147).

In this approach apanjaht aggregates the cultural differences between ethnic groups resulting in a real human community, rather than being an imagined community (Anderson, 1989) that has obliterated the existing cultures (Ibid: 205). This aspect of the Surinamese society explains the aversion of cultural miscegenation, the failure of nationalism during the military regime (1980-1987) and the creation of an own conception of the Surinamese nation-state (an 'imagined plural community'):

> *'The country does not seem to have invented traditions that underlie a homogeneous nation, which may be interpreted both as an early stage of development of the Nation-state and as a particular way of conceiving the Nation-state which emphasizes, by means of the symbolic dynamism of the apanjaht, the aggregation of the different groups, preserving their ethno-cultural boundaries (França de Campos, 2004).*

Though França de Campos adds a new perspective on the plurality of the Surinamese society, there are a few limitations. First, she mistakenly considers the lack of traditions of a homogeneous nation an early phase in the development of the Nation-state and mixes up the terms nation and state when she states: '*The country does not seem to have invented traditions that underlie a homogeneous nation, which may be interpreted both as an early stage of development of the Nation-state...*'. The author does not perceive that, unlike West European societies, the (colonial) state in Suriname preceded the nation and was established historically prior to inserting the different ethnic groups in to society.

Second, França de Campos does not make a clear distinction between the state and the society as units of analysis. This is a problem if we are to obtain more insight in[to] processes of nation-building initiated by the state and [into] processes of nation-creation initiated by the society, and if we are to address differences between 'apanjaht' in politics and 'apanjaht' in the society. If, according to França de Campos, 'apanjaht' aggregates the cultural

differences between ethnic groups harmoniously at the level of the society – what must result in a real human community (nation-creation) – the question is whether this is also true at the level of politics and the state – (nation-building). In this regard it was argued before that 'apanjaht' in politics focuses on the democratic recognition and imagined balance between the elites of the respective ethnic groups, rather than the social and democratic recognition of these ethnic groups in society and their imagined balance. Next I will illustrate this point by looking at political mobilisation in practice.

Apanjaht during political mobilization

Research on the political mobilisation prior to the 2005 elections in Suriname gives insight into the ideological constructions of ethnicity and the nation by the political elites of the different parties. Depending on the context or situation these elites use apanjaht with a negative meaning with the purpose of acquiring electoral support from their own ethnic rank and file. The political mobilisation of the 2005 elections is illustrative address approaching? Elements of apanjaht with a positive as well as a negative connotation of diversity[15]. Apanjaht as an ideology of plurality with a positive connotation becomes apparent in religious prayers, traditional cultural dresses, culinary customs, music and sayings. By means of these expressions some political parties attempted to demonstrate the balance and the mutual respect between different cultures. The following fragments are illustrative.

The National Democratic Party (NDP)[16] started some rallies with girls of different ethnicities on the stage, dressed in traditional clothing of their ethnic group. This party demonstrated a strong anti-colonial nationalism, frequently quoting from the book 'Wij slaven van Suriname' (We slaves of Suriname) by Anton de Kom, a Surinamese anti-colonialism liberation fighter. It is remarkable that the NDP – analogously to the positive apanjaht ideology – was able to mobilise different ethnic groups and expose cultural attributes of these ethnic groups, while at the same expressing a strong anti-colonial nationalism during the mass meeting. This coexistence of apanjaht and nationalism stands

[15] Anne Blanksma, with cooperation from the Foundation for Information and Development (SWI), from 25 February to 25 May attended rallies of political parties of which the speeches have been transcribed. I did secondary analysis on these data.

[16] The top of this party is affiliated with the leaders of the military regime in Suriname (1980-1987).

contradicts the conception of França the Campos apanjaht (2004) who states that nationalism and 'apanjaht' are opposing ideologies.

The 'Nieuw Front' – a political combination of four traditional parties, which are strongly affiliated to a specific ethnic group – started important mass meetings frequently with a prayer by a religious leader who successively represented Hinduism, Islam and Christianity. Another expression of apanjaht as a positive ideology is the imagery of Ram Sardjoe, chairperson of the VHP, a party affiliated to East Indians:

> *'Those different colours of New Front represent the flower garden of Lachmon[17]. To hang out the flags jointly is more beautiful than separate.'*[18]

The National Democratic Party (NDP) as well as other parties used the same metaphor of a flower garden that reflects all the ethnic groups.

At rallies held separately by the individual parties of the Nieuw Front, 'Apanjaht' as an ideology of diversity was approached alternately with a negative or positive connotation, depending on the context and situation. An example of a positive connotation is the observation by the master of ceremonies of a rally of the VHP in the Commewijne district:

> *'A leader is only a leader if the people really support him. We must take into account the different cultures, values and standards, different parties and religious belief systems. We must nourish them all and based on that we must choose a road to bring about progress to the country in unity.'*[19]

Some of the individual parties in the Nieuw front presented Apanjaht as an ideology of diversity with a negative connotation. This was not demonstrated only by political leaders, but sometimes also by religious leaders. A pandit

[17] The late Lachmon was chairperson of the VHP. He promoted 'verbroederingspolitiek', the Surinamese version of consociationalism.

[18] Ram Sardjoe, chairperson of the VHP, at a Nieuw Front mass meeting in district Brokopondo on 26 April 2005. The flower garden refers to the 'verbroederingspolitiek' (politics of fraternization) promoted by Jagernath Lachmon.

[19] Tilakdharie of the VHP, at a mass meeting of the VHP in district Commewijne ressort Meerzorg on April 5, 2005. *(translated from Sarnami).*

(priest) who did a prayer for the success of the VHP with the following words is illustrative:

> '*Thanks to the party we kept our culture. Do not let this party weaken. Unity means power. Not everything can be realised and you cannot say everything within the combination (referring to the combination of four ethnic parties), but you must protect your own religion and culture, and be patient. We must support this party and we do not want to be oppressed. Strengthen the party!*'[20]

It appears that the traditional mono-ethnic political parties in particular use Apanjaht as an ideology of diversity alternately in a negative and positive meaning, depending on the political context and the composition of the electorate at the mass meeting. Thus 'apanjaht' is an ideology that lays the foundation for the construction of political practices and that legitimises the delegation of power of the ethnic groups to (ethnic) the elites. These elites authorise themselves ideologically and de facto (at elections) to negotiate on behalf of the ethnic groups and to take decisions on the distribution and allocation of social and economic resources.[21] The multi-ethnic NDP, on the other hand, approached more often 'apanjaht' as an ideology of plurality with a positive connotation by means of cultural expressions, to demonstrate the assumed equality and the mutual respect between different cultures.

4. Nation-building

It was observed before that nation-building in (ex)-colonial societies originates from attempts by the (colonial) state to design a project of the nation based on an uniform culture according to an Eurocentric conception of cultural plurality[22]. These attempts and projects appeared to contrast with earlier practices by the colonial state that obstructed or destroyed the integration

[20] VHP political rally in Commewijne ressort Meerzorg on 5 April 2005.

[21] This is a variant of what Sankatsing (2004) formulates: 'Delegation, a system of appropriation of power by self-postulated parties and leaders through authorization of tenure by universal suffrage, is the cornerstone of liberal democracy'.

[22] It was observed before that the term 'nation building' is misleading, as the state in the context of its juridical- political structure determines the concept and development of the nation, rather than the constituting (ethnic) groups within the nation.

of the different ethnic groups and their cultures. The 'divide and rule' practices and various forms of segregation policies, pursued in colonial societies with a large cultural diversity are illustrative. Moreover the colonial projects of nation-building were often in contradiction with local pre-colonial traditions that successfully integrated different cultures (Hefner, 2001). In the course of decolonisation, the elites in the independent nation-state continued to implement nation building projects within the old colonial conceptual framework. Before discussing a case of traditional nation-building projects I now address the role of the state in the construction of statistics on race and ethnicity as well as the ideological underpinnings.

Official Statistics in Suriname

In colonial Suriname official statistics of the population based on skin colour (indicator for race) were constructed in the slave society since the 18th century, but also in the 19th century, particularly in the immigration period of East Indian[23], Javanese and Chinese indentured workers (1853-1930). It is remarkable that skin colour as an indicator for race was used from the beginning to register the indentured workers who arrived in Suriname. Of these indentured workers other social characteristics, such as religion and ethnicity, were made visible from the beginning. However, certain social categories, such as religion, disappeared to the background.[24]

All the censuses held in Suriname from 1921 to 2004, included questions on race or ethnicity, except the 1980 census, that was held during the military regime (1980-1987). It is likely that the military, because of the nationalist ideology, excluded ethnicity.[25] The censuses held in 1921 and 1950 added race as one of the basic characteristics in the questionnaires and the reports. In the subsequent censuses race with skin colour as indicator went to the background, while ethnicity became more important. In the decolonisation process an important change occurred in the 1964 census, when the concept

[23] East Indians are descendants of Hindustani from India.

[24] In the beginning religion was registered for the East Indians with the options Hindu or Mohamedanism/muzelman/mosulman. Later for Hindu immigrants religion was replaced by caste. (http://www.nationaalarchief.nl/suriname/base_hindo/database)

[25] The 1980 census report states that the Dutch term "landaard" (translated 'national character') coincides by and large with 'ethnic group', which is based on cultural characteristics of persons such as their religion and spoken languages. This census didn't measure ethnicity.

of 'race' was replaced by 'ethnicity'. The latter concept, which refers to cultural and historical characteristics, became important as a new classification principle since the 1960s in the context of the changing social and political relations. These changes were accompanied by adaptation of the ideological positions of groups, as well as the construction and the meaning of ethnic categories. That's why censuses were not consistent in the selection of ethnic categories and the way these were defined and operationalized. Such inconsistencies often reflect the ideological positions in the respective periods in Suriname. One of the inconsistencies relates to the categories Creole, Mixed and Maroon[26].

The plural society – with its inherent negative connotation of ethnic plurality – served as a conceptual framework for the construction of official statistics. In the decolonization process, the Surinamese state used censuses as a means to create the representation of society and corresponding ideologies based on the 'plural society'. This was the case in the 1964 and 1971 censuses. The broadening of the term Creole is illustrative, whereby the categories Negro, Bushnegro and Mixed (coloured) were gathered into one category. When necessary from an ideological point of view, ethnic categories were adapted, while implicitly or explicitly the new meaning of certain ethnic categories was justified by indicating at the alleged unstable situation in the ethnic relations. This was meant to influence the composition of the ethnic groups concerned as well as the representation of the nation based on the Eurocentric design of the plural society.

The 1964 and 1971 census reports gave different justifications for the changes in the meaning of ethnicity, which is an expression of the changing social context. The justification to include ethnicity in the 1964 census report was positive, because reference was made to the uniqueness of the ethnic diversity of Suriname as a good example of 'racial harmony'. The 1971 census report, however, emphasized the ethnic differences, while the tone was negative. This negative tone about the ethnic differences and the combining of Creole, Mixed group and Maroons, probably reflect the political response of the urban Creole exponents within the state and the coalition governments'perception of the threat of disturbances to the existing balance between the major ethnic groups. The report states that the ethnic differences in the Surinamese society are about cultural rather than biological (racial)

[26] Maroon refers to escaped negro slaves who built their tribal society in the interior.

differences. This is important, if we are to understand the ideological positions of ethnic groups in the 1960s and 1970s, as well as the social context in which the term Creole was broadened.

Integration and assimilation theory

Frank Essed is illustrative of a traditional nation-building approach; It was Frank Essed who attempted to design a Surinamese nation with the key concepts of class and ethnic group, and a nation-building strategy based on a conceptual framework with emphasis on 'integration' and 'assimilation' (Essed, 1966). He distinguishes three social classes according to the degree of influence in society managers, middle class and lower class. An ethnic group is integrated in the nation when the distribution of social classes corresponds to that of the nation as a whole, in other words, if the ethnic group is represented well in all social classes. One could speak of an integrated nation when all ethnic groups are integrated, which means that the first phase of nation-building has been completed. The second phase of nation-building is related to the assimilation process. Assimilation refers to the mutual adaptation of members of the different (ethnic) groups, resulting in a gradual disappearing of strong ties within each separate group, which is replaced by a strong national tie, until a homogeneous nation is achieved. According to Essed, an advanced stage of integration is a first condition for a sound and rapid assimilation process.

Esseds' nation-building project is closely related to 'plural society'. He stresses that strong ties between members of a single ethnic group are undesirable in a multiethnic society. Consequently, the ideal stage of a successful nation building process is a nation with a homogeneous culture. Thus this nation-building strategy is also related to consociationalism with a negative connotation of cultural plurality. In this regard the argument is that the elites of the different ethnic groups must be aware of a possibly explosive situation that can lead to tensions or conflicts, which justifies ideologically the necessity for political cooperation and consensus politics.[27] Esseds' integration and assimilation theory is an example of an attempt to build a nation in a multi-

[27] Essed (1966) argues that the unanimity is often larger between the groups that were integrated first and as a consequence the assimilation had progressed most. The Creoles have already reached the stage of integration and assimilation; the East Indians were integrated entirely, whereas the process of assimilation had started. The Javanese and bush Negroes had not completed the phase of integration yet.

ethnic society according to a design based on the Eurocentric ideal of a uniform culture.

5. Nation-creation

Opposed to nation-building by the colonial state is the process of nation creation. As observed before nation-creation refers to the collective efforts of (cultural) groups in society to create a nation that is based on solidarity, mutual respect and harmonious interactions between the ethnic groups and their respective cultures. An ideology of harmonious ethnic diversity underlies nation creation, which is different from the Eurocentric conception of nation-building based on a monoculture. Nation-creation can result in a multi-ethnic society which expresses the recognition of equal rights and the development of the different cultures (and their groups) driven by a collective urge to survive, while each culture forms an integrated component of society. This can be achieved by bridging the traditional frontiers of ethnicity and culture, but also the traditional negotiation culture of the political elites. The process of nation-creation does not apply only to the nation-state as a unit of analysis, but applies also to regional and international entities as well[28].

The distinction between nation-building and nation-creation corresponds to different conceptualizations of ethnicity and cultural plurality. Nation-creation, unlike the models and ideologies of nation-building, is not associated with a negative connotation of ethnicity, and does not assume that due to the nature of ethnic or cultural differences a potentially explosive social situation could exist. On the contrary, there is evidence that pluralism can positively influence the development of intercultural exchange and the economy. The pre-colonial South East of Asia pluralism is illustrative in the way ethnic identities evolved and were canopied of transethnic Malayo-Indonesian civilization. Religion and language were integral parts of this canopied ethnicity. Constituting societies drew on elements from this global civilization. There was a positive impact in terms of economic pluricentrism with a large cultural diversity and mobility resembling the booming trade of

[28] This is illustrated with the next passage from a study of Malaysia: "The case of Malaysia shows that a conception of political community with a broad sense of cultural solidarity necessitates crossing boundaries of traditional ethnicity, through developing 'a transethnic and transregional national perspective' that is inclusive" (Mandal, 2001: 162).

the Eastern Mediterranean in the early modern era. But more than in the Mediterranean a characteristic feature of the organization was interethnic collaboration and rich cultural exchange (Hefner, 2001: 14). This illustrates what I indicated before as nation-creation. This process of nation-creation, which results in transcending traditional conceptions and frontiers of ethnicity and culture, does not refer exclusively to the nation-state, but is also applicable at the regional or international level.

It was indicated before that the relation between the state and the nation was different in (ex)-colonial societies. In the latter societies the sequence in the formation of the state and the nation was reversed. In West-Europe the nation preceded he state, while in the (ex)-colonial societies of the Americas the state preceded the nation. In Suriname, for example, after the colonial state was founded, the slaves, indentured workers and immigrants from different parts in the world were inserted into society. Thus in Suriname the formation of the state preceded the attempts to develop the Surinamese nation. After the Second World War the state undertook attempts to build a nation according to a unilinear model of development, which assumes a monoculture. The case of Suriname is interesting because in the colonial period and the decolonisation process projects aimed at homogenising of society were implemented in three sectors: education, urbanisation, and attempts to spread Christianity under the different ethnic groups. These attempts were opposed to the reality of a large ethnic diversity composed of groups which generally had adapted their own material and immaterial culture to the Surinamese social reality. If on the one hand the attempts by the state aimed at homogenising the cultures failed, on the other hand artists and grassroots groups did not hold to the unilinear development model, but anticipated creatively on the existing cultural diversity and successfully initiated a process of nation-creation. An interesting example is the *ala kondre dron*, a harmonious musicological integration of the cultural heritage of the different ethnic groups, which was born before the political independence of Suriname in 1975.

Ala kondre dron

The *ala kondre dron* is one of the most striking artistic creations and examples of nation-creation in Suriname, based on the idea of a harmonious cultural diversity. It started as a musical performance under the guidance of Henk Tjon, in 1971, where 44 drummers of almost all ethnic groups and

cultures from Suriname presented several compositions.[29] For every composition, appropriate rhythms on percussion instruments of several cultures, were coordinated harmoniously (for example the Creoles' *kawina*, the East Indians' *baitekh gana* and the indigenous people's *Sambura*). The creation of the *ala kondre dron* originated from the inspiration of artists to portray the cultural diversity of the Surinamese society as a harmonic amalgamation of different cultures, but guaranteeing that each individual culture (by means of its own rhythm) remained visible, audible and distinguishable. The deeper intention of this musical performance was to demonstrate how the world in its diversity can achieve a harmonious society, without abolishing the individual cultures. The Surinamese society is illustrative for this purpose, because of its harmonious diversity of cultures which is expressed in the musicological richness and diversity of rhythms.[30] Nowadays the *ala kondre dron* has been institutionalised in Suriname, while the Surinamese society and nation are represented as an example to the outside world, at large events such as the Carifesta, but also to foreign political and cultural delegations.

The *ala kondre dron* is a clear example of nation-creation because it expresses the recognition of equal rights of different cultures and legitimizes the immaterial and material cultural heritage of the different ethnic groups, which forms an integrated component of a society, that is based on mutual respect and a harmonious coordination between the ethnic groups and their cultures.

6. Challenges of recent immigration and growing diversity

The 2004 census of Suriname indicates that the largest numbers of recent immigrants by nationality are Guyanese, Brazilian, Chinese and Dutch. The immigration waves of Guyanese began in the early 1970's. The large waves of the other immigrant groups originated in the 1990's. Based on a high variant population projection the total immigrant population will be doubled from 2004 to 2024 and will contribute to approximately 15% of the 2024

[29] The *ala kondre dron*, initiated and supervised by Henk Tjon, was part of a spectacular cultural show at the occasion of the Parlatino meeting that was held in 1971 in Suriname.

[30] The idea of the *ala kondre dron* shows some resemblance with the unity in diversity'conception of Adhin (1957) who illustrates this with the statement '*several tones must harmoniously amalgamate to a sweet sounding melody, yet the individual tones must still remain audible and distinguishable, rather than separated'*.

population. The numbers and composition of the new immigrants could have an impact on the process of nation-building and nation-creation in Suriname. Important characteristics of the immigrant population are education, age, sex and ethnicity.

Of the various immigrant groups we found that the Dutch have the highest educational and professional levels. The Brazilians stand out by an on the average low educational and professional level. Immigrants of Chinese nationality are in between the Dutch and the Brazilians (Table 1).

Table 1 - Profile of expected immigrants in Suriname

Nationality	Education	Perc. Aged 15-64	Sex	Ethnicity
Dutch	-High (academic) -High professional	Normal (63%)	Male surplus	-White -Mixed other Sur ethnicities
Chinese	-High -Middle -Low	Very High (88%)	Male surplus	-Chinese
Brazilian	-Low	Very high (94%)	Extreme male surplus	-Largely mixed -Small portion white

The profile is based on a compilation of Censusdata 2004, General Bureau of Statistics.

Comparison of the Surinamese population and the immigrants by ethnicity shows interesting differences. Whites, Mixed and Chinese have a much larger share among the immigrants if compared with the total Surinamese population. These three categories combined, represent 42.5% of the foreign born (immigrant) populations, which is far more than the 15.3% of the total Surinamese population (table 2).

Table 2 - Total population of Suriname and foreign born persons by ethnicity, 2004

Ethnicity	Foreign born		Total population	
	Absolute	*Percentage*	*Absolute*	*Percentage*
Indigenous	859	2.5%	18037	3.7%
Maroon	2782	8.0%	72533	14.7%
Creole	3848	11.0%	87202	17.7%
East Indian	8158	23.4%	135117	27.4%
Javanese	539	1.5%	71879	14.6%
Chinese	*5575*	*16.0%*	*8775*	*1.8%*
White	*1907*	*5.5%*	*4928*	*1.0%*
Mixed	*7351*	*21.0%*	*61524*	*12.5%*
Other/ unknown	3914	11.2%	32834	6.7%
Total	34933	100.0%	492829	100.0%

General Bureau of Statistics, Censusdata 2004.

Algemeen Bureau voor de Statistiek, Etniciteit in Surinaamse Volkstellingen vanaf 1950, Statistical Papers 4, 2005.

Whites and Mixed are overrepresented among the Dutch and Brazilian immigrants, while practically all immigrants with Chinese nationality have Chinese ethnicity (Table 3).

Table 3 - Percentage foreign born persons by nationality and ethnicity in Suriname, 2004

Nationality	Ethnicity										Total
	Indigenous	Maroon	Creole	East Indian	Javanese	Chinese	White	Mixed	Other	Don't know	
Surinamese	3.5	13.9	12.0	22.4	3.9	16.8	1.4	10.6	2.0	13.4	100
Dutch	0.2	0.2	14.5	12.1	0.9	11.1	23.5	30.4	4.3	2.8	100
Guyanese	3.7	0.2	15.0	67.1	0.2	0.0	0.2	11.2	1.6	0.8	100
French	4.8	49.6	4.3	0.4			0.8	4.0	0.8	35.0	100
Brazilian	0.9		2.2		0.1	0.0	13.5	73.9	4.8	4.5	100
Haitian			82.1				0.5	1.1	12.6	2.5	100
Chinese	0.0	0.1		0.1	0.0	98.7	0.4	0.1		0.5	100
American		0.8	18.8	2.9			34.3	16.3	5.0	15.9	100
Other	0.5	0.9	16.3	13.1	5.4	6.2	19.4	17.7	14.4	6.1	100
Don't know					0.0	2.3	0.6	4.6		42.5	100
Total	2.5	8.0	11.0	23.4	1.5	16.0	5.5	21.0	2.8	8.4	100

General Bureau of Statistics, Censusdata 2004.

An important question in the context of a future population policy in Suriname is how to harmonize the new immigrants with existing ethnic plurality and related ideologies in the ongoing process of nation-creation.

The position of the Brazilians is illustrative for considering a future population policy in Suriname. The Brazilian immigrants are familiar with *mestiçagem*, which is a national ideology based on one Brazilian nation and culture, and that at the same time disguises the cultural diversity. Unlike the *mestiçagem* ideology in Brazil, the Surinamese diversity is based on an ideology that celebrates the different ethnic identities. The implication is the affirmation and recognition of the different ethnic groups and their cultural differences in the Surinamese society. This is accompanied by a perception – that cuts across broad social and ethnic differences of Surinamese people – of an imagined balance between the ethnic groups and their cultures. On the other hand, many Brazilians perceive the Surinamese society as consisting of different nations, rather than being a nation with a national ideology based on one culture, such as Brazil.

So the question of the future integration of Brazilians in the Surinamese society remains: will they be inserted in the ongoing process of nation-creation and become used to affirming and recognizing the different ethnic groups and their cultural differences; or will they exert influence to transform the integration

process in Suriname into the blurring of cultural differences and an increasing cultural miscegenation?

7. Conclusion

It is important to distinguish between processes of nation-building based on a mono-cultural ethnic ideology using the power of the state, and processes of nation-creation based on an ideology of harmonic ethnic diversity, using the power of society. Nation building in multiethnic states finds its origin in attempts of the colonial state to design a project of the nation based on a uniform culture according to an Eurocentric conception of plurality in the (ex)-colonial society. Opposed to nation building by the colonial state is nation-creation which refers to the collective efforts of (cultural) groups to develop a nation based on solidarity, mutual respect and harmonic interaction between ethnic groups and their cultures. It is argued how ethnicity and the nation are constructed in processes of nation-building and nation-creation respectively, and what kind of underlying ideologies emerge.

Nation-building is intimately related to the 'plural society' and 'Apanjaht' consociationalism approaches that implicitly or explicitly associate a negative connotation to cultural plurality. 'Apanjaht' in consociational politics with a negative connotation of cultural plurality is ideologically justified by an elitist political representation of a 'plural society'. The argument to justify the political cooperation between the ethnic elites (consociationalism) is the alleged explosive social situation that in the worst case could result into ethnic conflicts. This confirms that 'apanjaht' is an ideology that underlies the construction of political practices, legitimizing the delegation of power from the people to the elites of the different ethnic groups, who, on behalf of the groups authorizes themselves to negotiate on the sharing of appropriated power.

Nation-creation, unlike nation-building, does not associate a negative connotation to cultural or ethnic plurality, and does not assume that due to the nature of ethnic differences a potentially explosive social situation could exist. There is historical and contemporary evidence that ethnic pluralism can positively influence the development of intercultural exchange and society. A historical example is the pre-colonial South East Asian pluralism that is illustrative in the way ethnic identities evolved and were canopied of transethnic Malayo-Indonesian civilization, with religion and language as integral parts of this global civilization of interethnic collaboration. This also indicates that nation-creation,

does not refer exclusively to the nation-state, but is also applicable at the regional or international level.

Suriname is an example of how traditional nation-building failed on the one hand and how on the other hand ethnic pluralism can positively influence the development of intercultural exchange in a multiethnic society. Projects implemented in the decolonization process of Suriname within the framework of nation-building that aimed at the cultural homogenisation of the society were contrasting with the reality of a large ethnic diversity. These projects failed and could not prevent that most ethnic groups preserved their cultural heritage to a large extent, while various artists and grass root cultural groups by utilizing the existing cultural diversity as a valuable resource, started a process of nation-creation. The process of nation-creation is based on the cultural diversity of the Surinamese society as a harmonic amalgamation of different cultures, and guarantees at the same time the recognition of equal rights of the different cultures, rather than replicating the unilinear development model of the colonizer.

As regards the recent immigrant groups - particularly from Brazil, China and Holland - the question is how they will respond or adapt to the integration process in the Surinamese society. Will they be inserted in the ongoing process of nation-creation and become familiar to affirming and recognizing the different ethnic groups and their cultural differences, which means that they will be integrated into the Surinamese diversity that is based on an ideology that celebrates the different ethnic identities, or will the new immigrants have an impact on the transformation of the integration process in Suriname towards the blurring of cultural differences and increasing cultural miscegenation?

References

Algemeen Bureau voor de Statistiek, Etniciteit in Surinaamse Volkstellingen vanaf 1950, Statistical Papers 4, 2005.

Adhin, Jnan (1957).

Eenheid in verscheidenheid, in: CCS gedenkboek, Culturele activiteit in Suriname: Beginselen, Feiten, Problemen, Paramaribo.

Alleyne M. C. (2005).

The Construction and Representation of Race and Ethnicity in the Caribbean and the World. University of the West Indies Press.

Anderson, Benedict (1991).

Imagined Communities. Verso, London, New York.

Blanksma, A. (2006).

Etniciteit en nationalisme tijdens de Surinaamse verkiezingscampagne in mei 2005. In: Oso, jrg 25, nr.1, April 2006.

Borja, Rodrigo 1997.

Enciclopedia Política. México, Fondo de Cultura Económica.

General Bureau of Statistics Census data 2004.

Hefner, Robert W. (2001).

The Politics of Multiculturalism. Pluralism and Citizenship in Malaysia, Singapore & Indonesia, Honolulu . (er is ook een werk van Hefner uit 2000 geciteerd).

Hobsbawm, E. J. en T. Ranger (eds.) (1983).

The invention of tradition. Cambridge: Cambridge University Press.

DeSales Affigne , Anthony (1997).

Racial Politics in the Postcolonial Americas.Lessons from Suriname Providence College Department of Political Science and Program in Black Studies Howley Hall 306 Providence College Providence, affigne@providence.edu, Prepared for presentation at the 1997 Annual Meeting of the Southern Political Science Association - Norfolk, Virginia - November 6-8, 1997.

Dew, Edward (1978).

The difficult flowering of Suriname (1978).

Dew, Edward (1990).

Suriname, Transcending Ethnic Politics the hard way in: Gary Branashute (ed.), Resistance and rebellion in Suriname : Old and New. Studies in Third World Societies, no. 43 Williamsburg, p.189-212.

Essed, Frank (1966).

Frank en Vrij, Paramaribo.

França, Maria Stela de Campos (2004) *Apanjaht*: A Expressao da sociedade plural no Suriname. Brasília.

Furnivall, J. S (1944).

Netherlands India. A Study of Plural Economy, Cambridge 1944.

Hobsbawm, E. J. en T. Ranger (eds.) (1983).

The invention of tradition. Cambridge: Cambridge University Press.

Hoppe, R. (1976).

Het politiek systeem van Suriname: elite-kartel democratie. Acta Politica 2: 145-177.

Jeffrey, Henry/ Menke, Jack (Editors) (1991).

Problems of Development of the Guianas, Paramaribo, University of Suriname.

Van Lier, Rudolf (1949).

Frontier Society : A Social Analysis of the History of Suriname, The Hague, Martinus Nijhoff, (1971) Translation of Ph.D Thesis (1949): Samenleving in

een Grensgebied. Een sociaal historische studie van Suriname, Deventer, van Loghum Slaterus.

Lijphart, Arend (1984).

Democracies: Patterns of majoritarian and Consensus Governments in Twenty One Countries. New haven, Yale University Press.

Mars, Perry (1998). Ideology and Change, Wayne State University press. Detroit Michigan & University of the West Indies.

Marshall, Edwin (1999). Nationalisme en politieke machtsvorming in Suriname, in: OSO, nr1, jrg. 18.

Marshall, Edwin (2006). Natievorming en Civiele Educatie, in: Marshall, Edwin, Engagement en distantie. Wetenschap in vele facetten Liber Amicorum voor Prof.dr. Humphrey E. Lamur, NiNsee, Amsterdam.

Quijano, Anibal (2000). Colonialidad del poder, globalizacion y democracia, Instituto de Estudios Diplomaticos e Internacionalespedro Gual, Caracas.

Ryan, Selwyn (1999). The Jhandi and the Cross. The clash of Cultures in Post-Creole Trinidad and Tobago, The University of the West Indies, Trinidad and Tobago.

Sankatsing, Glenn (2004). People's Vote Compatible with peoples Fate, in: Jack Menke, Political Democracy, Social Democracy and the Market in the Caribbean, Anton de Kom university of Suriname, Paramaribo.

Sankatsing, Glenn (1989). Caribbean Social Sciences. An assessment. Urshlac-Unesco, Caracas.

Smith, M.G. (1965).

The Plural Society on the British West Indies. Berkeley, University of California Press.

Souza, Jessé (1997).

Multiculturalismo e racismo: uma comparaçào Brasil – Estados Unidos. Brasília, Paralelo 15.

Thomas, Clive (1984).

The Rise of the Authoritarian State in Peripheral Societies, New York & London.

Wertheim, W.F. (1966).

Pluraliteit en eenheid van waarden. in: De Plurale Samenleving. Begrip zonder toekomst? Boom, Meppel.

Websites databases.

http://www.nationaalarchief.nl/suriname/base_hindo/database.

Política, Diplomacia y Desarrollo

José Paradiso

Si eliminamos de la vida social su nervio sensible, que es el elemento político y nos limitamos a esquematizar conjuntos de objetivos para alcanzar mediante estrategias fragmentadas, estamos incapacitados para captar lo esencial, porque ignoraremos el poder inmanente y creativo de la vida social... Los países deben descubrir su propio camino. Y eso solamente podrá ser realizado por la actividad política que abre el espacio a la invención social y a la creatividad cultural.
Celso Furtado. Los vientos del cambio 1991.

A mediados de este año, el IPRI y la Fundación Alexandre de Gusmão me honraron con la invitación a participar en un Seminario sobre Integración en América del Sur. Por razones personales no pude asistir al mismo, aunque envié un trabajo que denominaba "Vieja y nueva integración", que es parte de una investigación que espero concluir este año sobre la continuidad del ideal unificador en la región. Terminaba ese texto haciendo referencia a la

relación entre la política y los procesos de integración. Si ustedes me lo permiten, desearía comenzar estas reflexiones sobre Política, diplomacia y desarrollo en el punto en los que concluían las mencionadas:

> *"Sólo una política puesta sobre pies firmes y capaz de recuperar el crédito de sus destinatarios naturales podrá respaldar las decisiones que demanda un proceso integrador que eluda las visiones minúsculas del economismo y ponga rumbo hacia la mayor unidad posible, pero a su vez, solo la integración concebida en clave de política de horizonte amplio podrá aumentar las capacidades individuales de control, reglamentación y negociación y de este modo recuperar credibilidad y recursos para la política"* .

El párrafo evoca el papel que le cabe a la política – entendida como herramienta de transformación progresiva de las condiciones de vida de los hombres y las sociedades – y la situación comprometida en que se encuentra para poder desempeñarlo. En ningún análisis de los rasgos dominantes de la época habrá de faltar la mención de este dilema. La idea de "malestar", más allá de su elegancia semántica parece quedar corta ente la evidencia de una crisis que los enunciados más radicales anuncian como extinción. Desde hace años, los datos del fenómeno constituyen el estímulo de un amplio programa de investigación que, desde los territorios de la filosofía o de la ciencia empírica, se empeña en buscar las causas, y que la mayoría de las veces desembocan en formulaciones normativas mencionadas como rehabilitación, reconstrucción, renovación, reinvención, etc. Detrás de todas ellas late la convicción, tácita o expresa, de que se trata de recuperar la herramienta de construcción y búsqueda de opciones para los graves problemas del hombre contemporáneo.

Distintos enfoques pero un mismo fenómeno referencial y una similitud de registro de sus expresiones: descrédito y rechazo de los políticos, escepticismo respecto de las capacidades de la política para resolver los problemas más urgentes, desdibujamiento de las funciones de gobierno, insatisfacción y desafección de los ciudadanos. No solo desencanto y prevención, sino difusión de un sentimiento antipolítico. Los dilemas tienen su historia, por eso ensayamos un breve resumen de lo que le ha ocurrido a la política y lo político en el marco cronológico del largo siglo XX – desde el último tramo del XIX hasta los primeros años del presente siglo, período que incluye dos movimientos globalizadores. El que transcurrió entre fines del

XIX y principios del XX llegó cargado de novedades tecnológicas, políticas y sociales: fenomenal avance de la técnica, explosión urbana, efectos de la industrialización y emergencia de la sociedad de masas coexistieron con el propósito de consolidación de las instituciones de la democracia representativa. La reivindicación del sufragio marchó en paralelo al auspicio de instancias que procuraban compensar o corregir las asimetrías de poder y los dolores sociales: el inicio de las prácticas de seguridad social, el fortalecimiento de los sindicatos y de los partidos políticos. Todo ello tendió a darle densidad a la política proveyéndola de motivos y objetivos y haciéndola depositaria de expectativas. Pero otros vientos soplaban en direcciones contrarias. También entonces, como ocurriría un siglo más tarde, las fuerzas mundializadoras procuran imponer un pensamiento único articulado en torno de la hegemonía de lo económico, el libre cambio, el Estado mínimo. Si la primera tendencia aportaba nutrientes a la política, la segunda se los restaba. La consagración del "hombre económico", la jerarquización del interés, la reducción de la vida social a términos económicos no podría tener otra consecuencia que minar a la actividad política. Como un eco de Adam Smith se desembocaría en la máxima: "mantener la acción gubernamental en el mínimo posible", de manera que la antigua tarea de distribución de bienes de acuerdo con cierta norma de justicia era transferido de la esfera política y asignado al criterio impersonal del mecanismo de mercado. Como señalara Sheldon Wolin: "las premisas y proposiciones liberales revelaron, al tomar forma, una cualidad implícitamente antipolítico". En la tensión generada por dos tendencias antagónicas surgió una reflexión sistemática que tendría en los trabajos de Max Weber a una de sus más altas expresiones. Su ensayo "La política como vocación" sigue ilustrando los debates actuales. Aunque mucho se ha discutido sobre su diferencia entre ética de la responsabilidad y ética de los principios, se ha reparado menos en el intento de argumentar sobre un realismo que era capaz de conjugar lo real con lo posible:

> *"Es cierto que una política eficaz siempre es un arte de lo posible, pero también es una gran verdad que lo posible únicamente puede lograrse cuando uno va más allá para alcanzar lo imposible... La política consiste en una prolongada y dura penetración a través de tenaces resistencias para la que se requiere al mismo tiempo pasión y mesura. Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez".*

Corría el año 1933 cuando el británico Harold Laski, el más prestigioso politólogo de la época, abordaba la "decadencia de las instituciones representativas" como expresión de una crisis de la democracia capitalista. Vacilando entre el humor revolucionario y la moderación reformista, Laski exploraba los trastornos de las instituciones del estado moderno, la tensión entre el sufragio universal y los niveles de información y participación de la ciudadanía, la complejización de los asuntos públicos, las brechas educativas entre sectores sociales, la crisis del parlamento, el desplazamiento de las iniciativas políticas hacia los gabinetes, etc., en suma, algunos de los principales dilemas de cualquier contexto democrático. Entre lo más destacable de su estudio se contaban algunas observaciones respecto de situaciones ligadas a gestión electoral o prácticas parlamentarias que reflejaban problemas de la política y comprometían su crédito: las demandas ciudadanas de realización difíciles de alcanzar, el voluntarismo de la literatura electoral, la irrupción de la radio y el cine, los cambios en la dinámica legislativa.

Si las expresiones totalitarias asediaban a la política privándola de nutrientes, allí donde las formas democráticas resistieron y las instituciones representativas lograron sobrevivir en medio de las turbulencias, la crisis económica – y con ella la necesidad urgente de resolver problemas como el de los altísimos niveles de desocupación – potenció la vía reformista activando la búsqueda de alternativas y ajustes institucionales – consolidación del estado planificador – que devolvía oportunidades a la política rescatándola de la sensación de irrelevancia o impotencia a que la condenaba el catecismo libelista. En rigor, podría haberse hablado de un "retorno de lo político" alentado por la necesidad de hacer frente a desafíos económicos, sociales y culturales, tanto de orden doméstico como internacionales.

Desde el punto de vista de las ideas, las expresiones más prometedoras pasaban por la búsqueda de alternativas al capitalismo de *laissez faire* y al colectivismo soviético. Una corriente tercerista que venía transcurriendo por distintos cauces pugnando por identificar modelos de organización social aptos para dar respuesta a la secular preocupación por hallar una síntesis efectiva entre igualdad y libertad. Apoyado en un espíritu reformador y heterodoxo, su aliento provenía de la necesidad de afrontar los grandes dilemas del hombre y la sociedad; se concebía en los territorios de la filosofía y procuraba materializarse en innovaciones económicas, políticas sociales y modelos productivos mixtos. Previsión y planificación eran prácticas a través de las cuales se exploraba esta vía intermedia igualmente sensible al presente como

al futuro. Resolver los problemas de hoy y diseñar el futuro. Existía una natural vinculación entre esa planificación reformadora y la política, del mismo modo que ambas cosas compaginaban con la idea de salir del atolladero del presente y construir un destino.

La Guerra dio mayor intensidad a esas urgencias y su finalización abrió una expectativa en medio de fortalecimiento de los ideales democráticos. Era la oportunidad para desplegar ese espíritu transformador eludiendo los extremos: una formidable empresa en la cual la política tendría mucho para decir y para hacer, logrando renovada legitimidad. La planificación democrática que por entonces el sociólogo Kart Mannheim propiciaba como respuesta a una gran crisis civilizatoria de la cual las dos conflagraciones mundiales solo eran una manifestación, apenas si pudo afirmarse en el escenario de una confrontación ideológica que dejaba poco lugar para la búsqueda de opciones intermedias. De todos modos, especialmente en Europa, las variantes reformistas parecían victoriosas y sobre ellas se fundaron casi tres décadas de expansión que a la postre serían mencionadas como "gloriosas". El sostén del Estado de Bienestar le daba entidad a la gestión de gobierno y renovaba la preocupación de la ortodoxia liberal ante la expansión de la misma.

Si la construcción del Estado de Bienestar, el que con matices según países y regiones se convirtió en modelo dominante de organización económica y social demandó una alta dosis de gestión e iniciativa política, su consolidación pareció destinada a quitarle densidad. Que en los países desarrollados de occidente los principales problemas de la sociedad industrial estaban en camino de ser resueltos, y los que persistían eran cuestiones técnicas de fácil solución, fue un argumento del que se valieron algunos autores para sostener que la crítica social y el debate político perdían sustancia. La tesis del "fin de las ideologías", de Daniel Bell y Seymour Lipset, elaboradas a lo largo de los años cincuenta, pretendían reflejar esta situación. Ambos destacaban la declinación de ideas que calificaban de utópicas en el contexto de una próspera sociedad occidental con trabajadores satisfechos, empresarios que aceptaban las formas nuevas de ingerencia estatal y socialistas moderados que reconocían los valores de la libertad y sospechaban del estatalismo centralizado. Imposible no hallar un vínculo de sentido entre este discurso y el que pronunciaría Francis Fukuyama tres décadas más tarde. Este agregaría el fin de la historia a los fines anunciados por sus antecesores. Lo que tales "fines" señalaban era el triunfo del pragmatismo guiado por la técnica (el subtítulo del libro de Bell era "Sobre el agotamiento de las ideas políticas en

la década del cincuenta"). "En verdad, sostendría Lipset, la distancia entre derecha e izquierda se diluye y poco importa que partido político controla la política interna de cada nación". A renglón seguido el sociólogo estadounidense se hacía eco de un periodista sueco que sostenía "en la actualidad, la política aburre".

El panorama no cambio en los años sesenta

Testimonio de ello sería un número de la revista *Arguments,* dirigida por Edgard Morin, publicada en 1962 dedicado a "La cuestión política" y presentado más tarde bajo la forma de libro con el título "*La crisis actual de la política*". Poco después, otro historiador de las ideas políticas, Jean Touchard comentaba: "Todo el mundo habla hoy de despolitización. Los franceses están despolitizados, los ingleses también, los alemanes igual y los norteamericanos mucho más todavía; existe hoy una tendencia a la despolitización en las democracias contemporáneas, los periodistas lo afirman, los políticos lo proclaman o lo confiesan, los ciudadanos terminarán por creerlo". Casi en paralelo, el mencionado Wolin reconocía que "lo político está bastante desprestigiado", y remontaba a un largo proceso de siglo y medio a lo largo del cual se había ido produciendo la erosión de lo específicamente político.

En verdad, estos diagnósticos reflejaban la experiencia de los países centrales en los cuales la política solo podía dar algo de sí en ciertos lugares y en forma parcial y fragmentaria, sea defendiendo el espacio de las conquistas sociales, sea reivindicando una cierta autonomía en el manejo de las relaciones exteriores. La cultura de la satisfacción amaestraba a las voluntades de cambio. Distinta era la situación en los países periféricos – y esto lo admitían los propios Bell y Lipset –. En algunos lugares la reivindicación independentista, en otros la preservación de la autonomía y la prosecución del desarrollo económico y social le daban buenas oportunidades a las orientaciones transformadoras que podían expresarse con más fuerza en los "momentos democráticos".

De todos modos, lo que pudo verse en los años cincuenta y sesenta quedó empalidecido por lo que vendría después. El último tramo del siglo XX le reservaría a la política y a lo político un escenario mucho más desalentador. Ahora acortando las diferencias entre el centro y la periferia. Ello vino de la mano de una nueva "gran transformación" que no se detendría en el campo tecno-productivo, sino que tendría efectos sobre todas las esferas

de la vida social: la cultura, los modos de vida, los sistemas de valores, las percepciones y expectativas de la gente. El conjunto de fenómenos que se unieron dentro de los marcos del proceso mencionado habitualmente como "globalizador" les llevaron a la situación de descrédito, impotencia e irrelevancia ya señalados.

Relocalizaciones industriales, exponencial crecimiento del capital financiero, incontrolada movilidad a través de fronteras permeables, demandas competitivas, concentración del poder, desgarran el tejido social y diluyen los rasgos identitarios confirmando aquel diagnóstico de Kart Polanyi hiciera en 1944: "Permitir que el mecanismo de mercado sea el único director del destino de los seres humanos y de su ambiente natural resultará en la demolición de la sociedad…privados de cobertura protectora de las instituciones culturales, los seres humanos perecerán por efecto de la vulnerabilidad social, morirán como víctimas del dislocamiento social agudo, por el vicio, la perversión, el crimen y el hambre. La naturaleza será reducida en sus elementos, barrios y paisajes contaminados, los ríos polucionados". Impresionante anticipación de lo que resultaría de la hegemonía del mercado y el fundamentalismo libelista.

Masiva, inapelable y con pretensiones de irreversibilidad, la ideología de la globalización pretendió instalarse como única certeza en un tiempo de incertidumbre. El *vademecun* del saber en un tiempo de renovaciones epistemológicas y de saberes que las ciencias reconocen provisorios. El ideario dominante no toleraba que le disputen la hegemonía, del mismo modo que la compulsión adaptativa no tolera la pausa que acompaña a la reflexión. No hay tiempo que perder. La discriminación, el matiz, el intento por desentrañar el sentido elusivo de los complejos procesos sociales, el debate en suma – desde la más estricta indagación académica hasta la lenta tramitación parlamentaria – son obstáculos que pueden desalentar a los mercados o retardar el flujo de capitales. Para el agente globalizador, la globalización es la única realidad.

Un modo de pensar hegemonizó los discursos y quiso convertirse en único. Más efectista que consistente, contó con la ventaja de su simplicidad y superficialidad – como un slogan publicitario – Pretendió abrumar con datos manipulados, sin demasiados reparos metodológicos antes que ir a la raíz de los fenómenos, y se refugió detrás de un aire de suficiencia que no tenía el respaldo de un conocimiento fundamentado y abierto a su propia revisión. Pocas veces, si alguna, flaquea o se interroga. Afirma categóricamente, confiado en que no tendrá que dar cuenta de sus equivocaciones, o contando

con que siempre podrá recurrir al subterfugio de alguna inesperada variable interviniente o al argumento de que la prescripción universal no se aplico en dosis suficientes. Muy cercano a ese pensamiento único que con mayor propiedad alguien denominaría "pensamiento cero", transita el discurso del fin: fin de las ideologías, de la historia, de las utopías, del estado nación, de la solidaridad, de las clases sociales, de la política.

El pensamiento único que acompañó a la globalización de fines del siglo XIX favoreció la imposición de categorías económicas al pensamiento político, con el resultado de que la teoría económica comenzó a usurpar la función y la posición de la teoría política. Los liberales terminaron por afirmar que la economía no solo era la forma de conocimiento más útil para el individuo en la búsqueda de felicidad sino que también suministraba las recetas necesarias para encarar los problemas comunes de la sociedad. De ahí en adelante, un itinerario a lo largo del cual la economía no dejó de avanzar, ganando autonomía respecto de la política y separándose de la ética, imponiendo su primacía sobre la cultura y la sociedad e invadiendo el espacio público. La segunda oleada globalizadora extremó las cosas. De la mano de la teología del mercado, el economismo tecnocrático – deriva malformada de la ciencia económica – tomó el mando e impuso la ley reduciendo toda racionalidad a la racionalidad económica. Como dijera un liberal de la talla de Ralf Daharendorf: "Los teóricos del economicismo, aquellos que transforman a la economía en una ideología política, no solo ignoran los hechos sociales sino que los denigran".

Un "consenso" unilateral y de pocos, definido en sedes del poder estableció la cartilla de lo económicamente correcto: privatización y desregulación, flexibilidad y eficiencia, productividad, apertura y competitividad. Para la política, el *marketing*. Desde el "alto magisterio" del FMI, un funcionario argumenta: "No hay limitación de la autonomía de los gobiernos, lo que hay es una limitación para cometer errores en política económica". Antes era menos Estado y más mercado, ahora es menos política y más mercado, mañana seran menos seres humanos y más mercados. El complemento necesario del imperio del economicismo lo constituye el realismo como virtud cardinal de la política. Toda la sabiduría y responsabilidad política se reduce al pragmatismo de aceptar las cosas tal como son y acomodarse responsablemente a ello. Una forma de quitarle consistencia a la política y lo político ha sido sujetarla a la gestión coyuntural, a un registro inmediatista que, por lo demás, se corresponde con el modelo consumista de una cultura centrada en los negocios y privarla de visiones de largo plazo, de previsión y

anticipación. (No es este el lugar para analizar la multiplicidad de mecanismos y las complejas operaciones conceptuales y prácticas con que se instala esta suerte de "*desfuturización*", pero sin duda se trata de una indagación necesaria para capturar rasgos sustantivos de la época).

Obviamente, el circuito de descrédito se completa con el lugar adjudicado a los medios de comunicación. Recordadas páginas de un liberal como Kart Popper, o las más recientes de Giovanni Sartori, dan testimonio de un fenómeno que se presenta como una de las mayores amenazas a los fundamentos de la democracia, tal vez "su más aguerrido adversario", como sostuviera Gianfranco Pasquino. El mejor vehículo para manipular, anestesiar y erosionar el poder de los ciudadanos. No se trata solo de la dimensión de poderosos complejos, multimediáticos y del tono ideológico de sus mensajes, sino del lugar asignado a agentes comunicadores de formación precaria y la imposición de reglas del juego que excluyen el tiempo necesario para emitir un juicio fundamentado. Como observa el mencionado Sartori, la exigencia de los medios obliga a la política a presentarse bajo modalidades sustancialmente degradas, espectacularizadas en detrimento del contenido, banalizadas para alcanzar de manera indiscriminada y manipulatoria a la mayor audiencia: "Un mano de ignorancia e idiotez se vuelca sobre una población apenas advertida".

Cada uno por su lado y todos a una, estos factores, sus agentes e intereses, arrinconan a la política y sometiéndola a sus designios. Gobernantes y gobernados se sienten incapaces de operar reformas profundas y ven a los centros de poder perdiéndose en el anonimato. "El rasgo más conspicuo de la política contemporánea, afirmaba Cornelio Castroriadis, es su insignificancia. Los políticos son impotentes. Ya no tienen un programa. Su único objetivo es seguir en el poder. Los cambios de gobierno, o, incluso, de sector político, no implican una divisoria de aguas, sino, en el mejor de los casos, apenas una burbuja en la superficie de una corriente que fluye sin determinarla, monótonamente". Otro investigador agrega: "*En muchas de las sociedades más avanzadas y prósperas, el mundo de la política produce la sensación de algo arcaico: un conjunto de rituales, un recipiente de tensiones, un vínculo simbólico con el pasado antes que una fuerza dinámica del presente*... La declinación de la fe en las soluciones políticas hace que la reputación de los políticos haya caído a sus más bajos niveles". Similar constatación la de Philippe Schmitter: "Hoy, uno de los más impactantes rasgos de la democracia europea es un muy difundido sentimiento de descontento

político, desafección, escepticismo, insatisfacción y cinismo de los ciudadanos" y, por fin, Andrew Gamble comenta:

> *"Antaño la política era considerada una actividad capaz de otorgar a las sociedades humanas el control de su destino. Existe hoy un profundo pesimismo sobre la capacidad del ser humano para cualquier cosa y menos aún por medio de la política".*

Pero ocurre que la historia se empeña en seguir su curso, y, como es habitual en ella, propone giros y bifurcaciones, en ocasiones anticipadas, muchas otras veces inesperadas. Es posible que la crisis que conmueve los bastiones del capitalismo global, que expone sus límites y sus consecuencias y que ha obligado al recurso de emergencia de la intervención estatal termine deteniendo este proceso de descrédito y deterioro de la política y haga algo para rescatarla de la insignificancia. Hay que tratar de ver más allá de lo inmediato, incluidas las euforias por momentáneas recuperaciones. Por de pronto, ha comenzado a renovar el universo de las ideas dejando con pocos argumentos al pensamiento único y al catecismo ortodoxo. Seguramente la recuperación será lenta, pero vendrá acompañada de nuevos abordajes de los problemas de cada sociedad y del orden mundial, y en ellos la política y lo político podrían encontrar una nueva oportunidad.

Pensamos que cada una de las alternativas por las que atravesó la política y se conceptualizo la esfera de lo político se ha reflejado en el concepto y la práctica de la diplomacia. Sin su aliento, esta pierde entidad. También en este plano se advierte la tensión entre tendencias comprometidas con el *status quo* y tendencias que propician el cambio, naturalmente mediatizada por la estructura de poder en que se sustenta. Cualquiera fuera el capítulo del orden mundial a que debe atender: la democratización, la renovación de los foros multilaterales, la habilitación de condiciones para el desarrollo y el bienestar, la contención del derrumbe ambiental, la "desbelicisación" del mundo, debe respaldarse en una renovada idea de la política y lo político, atenta al futuro, creativa y transformadora.

El examen de lo ocurrido con la política en el mundo periférico en general y en América Latina en particular revela algunas semejanzas y muchas diferencias respecto de los itinerarios recorridos por la misma en las regiones centrales, rasgos que por un lado se asocian a las influencias que éstas últimas

han volcado sobre las primeras – incluidas las proyecciones hegemónicas y las "transferencias" político-ideológicas que las acompañaron –, y por el otro remite a las condiciones en medio de las cuales éstas se han desenvuelto, sobre todo a las vicisitudes por las que han atravesado las instituciones democráticas y las formas de articulación al mercado mundial.

Aquí también el trayecto del largo siglo XX es revelador. En algunos momentos fue objeto de intensas indagaciones que develaban la interacción de fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales en el espacio periférico, pero ese hilo interpretativo se interrumpió y es necesario retomarlo, sobre todo después de lo ocurrido en la región desde la segunda mitad de los setenta.

La restauración de las instituciones democráticas registrado en los años ochenta pareció anunciar una rehabilitación de la política – en Argentina, por ejemplo, pareció reflejarse en la afiliación masiva a los partidos que volvían a ocupar el centro de la escena y fueron protagonistas de una reñida puja electoral en 1983 – y con ello volvían las consignas de autonomía, desarrollo y justicia social. Pero la savia que alimentaba la planta democrática sería neutralizada por fuerzas que comprometían su vigor, empezando por el peso de la deuda externa contraída en los años anteriores que permitiría a los organismos internacionales presionar a favor de ajustes estructurales identificados con las recetas neoliberales privatistas y desreguladoras. En esos tiempos, la diplomacia hizo mucho para obtener las mejores condiciones de negociación de las obligaciones financieras, para evitar el derrame desestabilizador originado por las políticas de Washington en Centroamérica y para reactivar las instancias integradoras, pero las "reformas neoliberales" demandaban decisiones que se volvían necesariamente contra la política: confiscaban muchas de sus herramientas y erigían poderes concentrados respecto de los cuales los gobernantes estarían en una posición cada vez más desventajosa.

La onda neoliberal redobló su fuerza en los años noventa presionando para que los gobiernos hicieran lo que la ortodoxia económica y la ideología global mandaban que debía hacerse. Con una franqueza que se parecía mucho a la impunidad, un influyente diario de negocios afirmaba": Un gran hecho económico marca nuestra época: la mundialización. Ella determina lo que los gobiernos pueden y deben hacer". No se trataba de practicar correcciones necesarias al modelo estatal desarrollista, algo que la mayoría de sus defensores sabían que debía hacerse, sino de demolerlo. De esta manera se profundiza

el acoso a la política y lo político. En algunos casos, ésta resistió bajo la forma de adaptaciones activas ensayadas por técnicos o funcionarios de espíritu heterodoxo – en cierta medida ejemplo de ello pudieron ser el Chile de la Concertación o el Brasil de la administración Cardoso –; en otras situaciones, en las que por convicciones – antiguas o nuevas – o por conveniencias cortas se opto por adaptaciones pasivas y cumplimientos al pie de la letra, el impacto sobre la política fue mayor. Naturalmente, esas diferencias, que reflejaban el cauce por el que transitaría cada experiencia y concepto de la democracia, eran resultado de una cantidad de factores: la herencia económica del ciclo militar, la estructura social y productiva, la forma en que se había producido la transición democrática, la cultura política, el sistema de partidos y la coalición de gobierno, la configuración del aparato estatal, la conformación de los cuadros técnicos del gobierno etc.

Pero el siglo XXI llegó con un notable cambio de rumbo encarnado en partidos, liderazgos e ideas. En las entretelas de este proceso se advierte un retorno de la política y lo político. El nuevo ciclo viene haciendo las delicias de sociólogos y politólogos de la región y de diversos lugares del mundo, aunque la calidad no siempre empareja la cantidad de interpretaciones, en gran medida porque aparecen muy frecuentemente teñidas por preconceptos respecto de lo que deberían ser las construcciones democráticas en correspondencia con criterios y valoraciones de una corriente de pensamiento que premia y sanciona sin suficiente rigor científico y escasa comprensión del conjunto de variables que entran en juego en estos movimientos. La complejidad parece más una evocación rutinaria que una forma verificada de abordaje de los procesos sociales, lo que se comprueba en la convencional contraposición entre un centro izquierda moderno y moderado y la versión de corte autoritario que prospera en las estribaciones andinas o en el abusivo empleo de la categoría "populismo". En estas equívocas dicotomías se pierde la diferencia entre defensa del *statu quo* o promoción del cambio.

La heterogeneidad de formas de liderazgo, estilos de gobierno, cultura política y plataformas ideológicas acaso no sea otra cosa que la manifestación natural y previsible de una compleja transición "post-neoliberal" que está aun lejos de decantar y viene acompañada de transformaciones en las relaciones de poder, irrupción de nuevos protagonistas sociales y mutaciones institucionales adjuntas a procesos cuyo alcance no puede ser capturado por una rutinaria y muy poco creativa clasificación de las formaciones políticas.

La recuperación de valores igualitarios y autónomos y de un concepto del desarrollo confiscado por la ortodoxia significó un retorno de los proyectos políticos y un intento de rehabilitación de la política y lo político como instrumentos de transformación. Esta tendencia puede recuperar las modalidades de adaptación activa y creativa a las condiciones del contexto doméstico e internacional o manifestarse a través de narrativas más radicales que concitan la adhesión de los pueblos involucrados.

Históricamente, el progreso material fue un objetivo prioritario de las elites dirigentes de la región. Afincadas en las ciudades e identificadas con los valores de la ilustración, sabían que era la condición de supervivencia de los nuevos estados como actores independientes, aunque su "pecado" sería privar a la mayoría de los habitantes de los frutos de ese progreso. La lenta democratización del siglo XX tendió a corregir esa deuda social y se asoció a un concepto de desarrollo que comenzó identificándose con el crecimiento de la economía, pero que paulatinamente habría de incorporar calificaciones más amplias.

El desarrollo fue un componente prioritario de la diplomacia latinoamericana y el propósito que nutrió su desempeño en los foros multilaterales regionales o globales. Esta tendencia ha sido muy clara, particularmente desde fines de la Segunda Guerra mundial, circunstancia que encontraría a los países, en particular a los de mayor entidad, preocupados por consolidar los avances en materia de estructura productiva que se habían producido al abrigo de la crisis económica, primero, y de la propia conflagración después. En esos lugares y respecto de esos temas, América Latina habló a una sola voz. Esta actitud se puso de manifiesto en la Conferencia Interamericana Extraordinaria realizada en Chapultepec, a principios de 1945 – aun la guerra no había concluido – a instancias de los países de la región y para discutir acerca de su lugar en el orden post-bélico que había comenzado a proyectarse en Dumbarton Oaks. Allí se defendió un concepto más amplio de la organización que se encargaría de crear y mantener la paz y la preservación de las entidades de carácter regional.

Además de una Carta Económica, lo que se conocería por entonces como Declaración de México, contenía un conjunto de enunciados que reflejaban bien la idea que predominaba en la región respecto de ese nuevo orden y de los derechos de los más débiles dentro del mismo, principios que desafortunadamente serían con demasiada frecuencia soslayados: rectoría del derecho internacional, igualdad jurídica de los estados, no

intervención en los asuntos internos, proscripción de la conquista, solución pacífica de los conflictos, adhesión a las instituciones democráticas y vigencia de los derechos humanos, cooperación internacional y reconocimiento de que "la educación y el bienestar material son indispensables al desarrollo de la democracia".

Con escasos matices, la mayoría de ellos asociados al grado de identificación que algunos gobiernos sentían respecto de las políticas de Washington, la unidad de propósitos volvió a reflejarse en dos convocatorias multilaterales que en el año 1948 tuvieron por sede el territorio latinoamericano: la Novena Conferencia Interamericana, realizada en Bogotá, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio, realizada en La Habana, para considerar la conformación de una organización del comercio mundial que completaría el esquema iniciado en *Bretton Woods*. En ambas ocasiones la diplomacia latinoamericana colocó al desarrollo en el centro de sus gestiones solicitando condiciones comerciales y financieras que lo facilitaran. También en las dos oportunidades las respuestas del Norte, en especial la de Estados Unidos, fueron similares. Incluyendo el argumento de la baja ponderación estratégica de la región y recomendando las fórmulas de la ortodoxia económica que a ellos le habían dado tan buen resultado.

Fue la diplomacia orientada hacia el desarrollo la que dio aval a la consolidación de la CEPAL – a lo que se oponían las autoridades norteamericanas –, y se hizo eco de las recomendaciones que ese organismo venía realizando desde mediados de los años cincuenta para avanzar en el camino de la integración regional que plasmaron en 1960 en la constitución del Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Latinoamericano, y la que se expreso en 1964 en una reunión realizada en la ciudad cordobesa Alta Gracia para aunar criterios que se llevarían a la primera conferencia mundial sobre comercio y desarrollo, y que más adelante, compatibilizada con las posiciones de otras regiones periféricas, llevaría a la constitución del Grupo de los Setentaisiete. Parece oportuno recordar algunos términos de la Carta de Alta Gracia: "La estructura actual del comercio internacional tiende a ampliar la brecha que separa los niveles de vida de las naciones al impedir a las que están en vías de desarrollo una afluencia de recursos adecuados a sus necesidades de crecimiento, y al polarizar los conocimientos técnicos y elementos de bienestar en los países que ya cuentan con altos niveles de ingreso. A pesar de los esfuerzos para aumentar el volumen de sus exportaciones, América Latina está siendo desplazada del comercio

internacional, y para impedir una disminución mayor de su crecimiento, ha tenido que recurrir a asistencia financiera externa en términos tales que su servicio constituye una carga excesiva para su capacidad de pago A los países industrializados, beneficiarios del régimen vigente, les cabe la responsabilidad principal en la solución de los defectos y contradicciones propias de ese sistema, contribuyendo a un cambio de la estructura actual del comercio para permitir así una distribución más equitativa de la riqueza". Estas argumentaciones se continuaron durante la década siguiente en los planteos acerca de la necesidad de conformar un nuevo orden económico internacional conforme criterios de equidad, desarrollo y cooperación.

Lo que apartaba, en ocasiones muy notoriamente, de estas convergencias fueron las percepciones y prácticas de equilibrio de poder e influencia nutrientes de rivalidades enraizadas en diferencias en cuanto a desempeño económico o en la tentación por acercarse unilateralmente o concertar alianza con grandes potencias mundiales para obtener algún tipo de beneficio en desmedro de los vecinos. No pocas veces, estas percepciones y sus derivaciones conflictivas eran alentadas por estas mismas potencias, se alimentaban de literatura geopolítica y hallaba los mejores ejecutores en las fuerzas armadas o en gobiernos civiles sometidos a tutela militar o obligados a hacer concesiones a ese sector. (No es sencillo proponer una caracterización general de la diplomacia de los regímenes militares, sobre todo en cuanto a las posturas autonomistas o subordinadas. Existieron sensibles diferencias entre ellos y aun en distintos momentos de un mismo proceso. De todos modos, cabe la pregunta acerca de la forma en que en esas etapas se conceptualizó un desarrollo que no contaba con el aliento y el espíritu latente en la política democrática de las corrientes y expresiones mayoritarias de cada país).

Hace algunos años, en un tiempo en el que en Argentina sosteníamos un intenso debate sobre la política exterior, cuestionando la posición de quienes auspiciaban el estrechamiento de los vínculos con la potencia hegemónica y un desempeño circunscripto a un conjunto limitado de temas que se consideraban los únicos que importaban al interés nacional, sugerimos un esquema de dos variables para describir opciones de gestión externa: nivel de alineamiento y perfil. Definíamos a la primera en términos de actitud ante los puntos de vista o intereses de un poder hegemónico, y al perfil como tipo y alcances de la participación en la amplia agenda que comportan los asuntos mundiales. Esto nos daba cuatro combinaciones principales: a) alto perfil y alto alineamiento; b) bajo perfil y bajo alineamiento; c) alto perfil y bajo

alineamiento y d) bajo perfil y alto alineamiento. Decíamos entonces que la tercera variante era la que optimizaba el desempeño de un país como Argentina. Ella expresaba una actitud comprometida con la evolución positiva – democrática, igualitaria, cooperativa y promotora de paz – del sistema internacional definida a partir de criterios propios (autodirigida). Naturalmente, es la orientación que habitualmente se ha caracterizado como "política exterior independiente". Tal vez este esquema se enriquecería agregando una tercera variable a la que denominaríamos "disposición asociativa", un factor que puede ser muy relevante de cara a los procesos de unificación/integración con los que están comprometidos todos los países de la región.

Innecesario decir que en el contexto de hoy y a la luz de la envergadura de los desafíos globales, una diplomacia que se constituya conforme criterios autónomos será el brazo ejecutor de una política rehabilitada y dotada de nuevos significados: reducir la inseguridad por la vía de la expansión de bienestar, detener el deterioro ambiental, controlar las actividades trasnacionales, canalizar la conflictividad por vías pacíficas, democratizar el sistema internacional, promover nuevas formas de sociabilidad, recuperar la dimensión solidaria en la relación entre estados y sociedades.

La opción regional necesita informarse de este espíritu, pensemos en términos de Mercosur, de Unasur o aun de América Latina, referentes unificadores que, por otra parte, son compatibles entre sí. Todos ellos son proyectos de horizonte amplio que deben ser concebidos desde una política rehabilitada y que en su realización proveen a la misma de nuevos nutrientes para respaldar empeños de mayor densidad social y ética. Circunstancias que definen el papel de una diplomacia para la unificación/integración.

Durante muchos años, lo más calificado del pensamiento latinoamericano procuró proveer de fundamentos a idea de una política exterior independiente. Explícitamente se asociaba a la demanda de desarrollo y explícita o implícitamente a la intención de jerarquizar el ejercicio político. Es bien conocido el papel desempeñado por diplomáticos e intelectuales brasileños en este esfuerzo teórico y práctico. Por eso quiero terminar estas reflexiones recordando a un notable sociólogo de ese origen, Luis A. Costa Pinto, quién en un ensayo con consideraciones sobre la política exterior de las naciones en desarrollo afirmaba: "Esa política es de oposición y denuncia de un esquema de relaciones internacionales…reflejo de la nítida conciencia de la necesidad de transformar el orden mundial para promover el desarrollo nacional es un factor positivo de paz internacional".

A Brief History of Guyana: From European Contact to Post-Independence

Tota C. Mangar

Introduction

Guyana[1] "Land of many waters" or "Land of many rivers", is located on the north-eastern shoulder of South America between one and nine degrees north latitude and fifty-six and sixty-one and a half degrees west longitude[2]. It is bordered on the north by the Atlantic Ocean, on the south and south-west by Brazil, on the west by Venezuela and on the east by Suriname.

The provision of exact dates in history is often the subject of a great deal of controversy, and in the case of Guyana's earliest history, it is no exception. In any event the earliest recorded history of Guyana and indeed the "Guianas"[3] dates back to within a decade of the discovery, or more precisely, 'rediscovery' of the New World[4]. The Guiana Coast was sighted and traversed by

[1] The name 'Guyana' came into being on the 26 May, 1966, when the country attained political independence from Great Britain. It was previously British Guiana (1831-1966), and in earlier times, the Dutch colonies of Essequibo, Demerara and Berbice.

[2] Robert Ramraj, *Guyana Population, environments Economic Activities* (Greenboro: Battleground Printing and Publishing, 2003), p.2.

[3] 'Guianas' is a name or term that applies collectively to the area that stretches between the Amazon and the Orinoco rivers. It was also referred to as the "Wild Coast" during the heyday of European exploration, settlement and colonization. This area was subsequently divided into five Guianas, namely, part of Spanish Guiana (now Venezuela), British Guiana (now Guyana), Dutch Guiana (now Suriname), French Guiana, and part of Portuguese Guiana (now Brazil).

[4] Hiss, Philip Hanson, *Netherlands America. The Dutch Territories in the West Indies.* (London: Robert Hale Ltd., 1943), p.71.

Christopher Columbus during his third Atlantic voyage, in 1498. Subsequent visits to the area were made by other early European explorers, including Alonso de Ojeda and Juan de la Gosa, in 1499, Vincent Juan Pinzon, in 1500, and Amerigo Vespucci at the beginning of the sixteenth century[5].

In spite of these early visits, it was not until late in the sixteenth century that the Europeans began to show an increasing interest in the region. Spain's neglect in the initial period could be partially attributed to her emphasis on consolidation in the Greater Antilles, Mexico, Central America and the Empire of Peru and surrounding areas.

From around the 1570s non-Spanish Europeans intensified exploration of the area as part of their direct challenge to Spain's New World Monopoly. In 1593, the Spanish Governor of Trinidad, Antonio de Berreo, sent the first detailed description of the Guiana region to Spain, and in the same year Domingo de Vera took possession of it in the name of the then Spanish monarch, Phillip II. Even so, the Guianas were not readily colonized by the Spaniards, whose treatment of the natives "provoked fierce resistance"[6].

The mythical El Dorado, a province of "innumerable gold, silver and emeralds"[7], somewhere along the Orinoco, the Amazon or in the uplands of the Guianas, provided the necessary impetus and attracted gold-thirsty Europeans, including the famous Englishman, Sir Walter Raleigh. His publication, *The Discoverie of the Large, Rich and Beautiful Empire of Guiana with a relation to the great and Golden Citie of Manoa*[8] in which he contended that Guiana has more gold than Peru, in addition to his extraordinary descriptions of the existence of a splendid city, the magnificence of the interior and riverain regions and the indigenous people, caused a sensation in Europe and served to intensify that futile search during which many lost their lives.

---

[5] Tota C. Mangar "Conceptualisation and History of the Guianas." in Menke, Jack and Jeffrey, Henry *Problems of the Development of the Guianas* (Paramaribo: Anton de Kom Press, 1990), pp 10-11.

[6] Hiss, p. 76.

[7] J.J Hartsinck, *The Discovery of Guiana and the Description of the Various European Possessions Therefrom.* Vol. I (Amsterdam: Berchryving, 1770), p. 126.

[8] Walter Raleigh, *The Discoverie of the Large, Rich and Beautiful Empire of Guiana with a relation of the Great and Golden Citie of Manoa* (London: Robert Robertson, 1596), p.1.

Early History and Role of the Dutch

The Dutch (Netherlands) was integrally associated with Guyana's earliest history. In 1581, the Netherlands renounced its allegiance to Spain, and this act of defiance impelled her to investigate and explore trading opportunities in the region. The available evidence seemingly points to the notion that the earliest settlement was established on the Pomeroon by the end of the sixteenth century when Dutch vessels were sent out of the province of Zeeland. Hartsinck speaks of a settlement, Nova Zeelandia, established shortly after 1596 by Joost van der Hooge[9]. This post, although attacked by the Spaniards, paved the way for the emergence of similar ones in other parts of the country.

By the truce of Antwerp, in 1609, a twelve-year armistice came into being between Spain and the Netherlands, and this helped to protect Dutch settlements from further aggression. In 1613, Kyk-over-al was established by Van der Hooge on a small island at the confluence of the Essequibo, Mazaruni and Cuyuni rivers[10]. This settlement became the first durable one under Adrianensen Van Groenwegel and it was strategically located in terms of defense. Kyk-over-al showed early signs of progress and it was strengthened with the formation of the Dutch West India Company, in 1621. This company assumed immediate control of the settlement. The Dutch also turned their attention towards Berbice, and in 1627 Abraham Van Pere was granted permission to colonize the area. In the initial period these Dutch settlements in Guyana acted as trading posts for the thriving barter trade which emerged with the native Indians. Axes, knives, cloth, trinkets and scissors were exchanged for indigenous items such as cotton, hammocks, anatto and tobacco. In order to maximize economic benefits out of this trading activity, the Dutch entered into a deliberate policy of appeasement with these indigenous people.

As settlements progressed, the Dutch extended their activity to tobacco, coffee and cotton cultivation in order to ensure these commodities were available in commercial quantities. To this end the Dutch West India Company began to supply the colonists with slaves. Additional lands came under cultivation and new settlements emerged, especially on the lower Essequibo. At the same time Berbice grew under the patronage of the Van Peres.

---

[9] Hartsinck, pp. 207-208.

[10] A.R.F Webber, *Centenary History and Handbook of British Guiana*: (Georgetown: The Argosy Co. Ltd., 1931), p.7.

Certain events around the mid-seventeenth century had pronounced effects on the future of Essequibo and the country in general. Firstly, by the Treaty of Munster, in 1648, Spain officially recognized the independence of the Netherlands. Then in the early 1650s the Dutch West India Company declared its intention to allow private persons, as distinct from the Company, to settle in Guyana[11]. Of even greater significance was the eventual re-conquest of the Dutch part of Brazil by the Portuguese. All these developments led to an influx of Dutch settlers to Essequibo in particular and with much needed capital and expertise. As a consequence, sugar-cane cultivation started on an export basis and Kyk-over-al was soon transformed from a trading post into a central market.

The apparent prosperity was short-lived, as during the second Anglo-Dutch War of 1665-67 the English, under Major Scott, ravaged Kyk-over-al and Pomeroon[12]. As the years progressed, the colonies continued to experience "adverse fortunes of war which led them to a precarious level of existence"[13]. The French under Du Case attacked Berbice and the Pomeroon in 1689, Kyk-over-al suffered at the hands of Antoine Ferry, in 1708-1709, and in 1712 Berbice was seized by Jacques Cassard. During these attacks heavy ransoms were demanded from the Dutch for their restoration.

Following attacks on Berbice, the administration of the colony was placed in the hands of some Amsterdam merchants, who subsequently formed a joint stock company, the Berbice Association. In 1718 the Council of Policy and Justice emerged as the most important political institution in Essequibo. Both colonies recovered rapidly, and by the 1730s, more lands along the sea coast were placed under sugar, coffee and cotton cultivation. In the case of Essequibo, its larger islands of Wakenaam and Leguan experienced a proliferation of estates.

Dutch colonization of Guyana was greatly advanced through the strenuous efforts of Laurens Storm Van Gravesande who became Commander of Essequibo in 1743. He quickly embarked on a "deliberate and thoughtful policy of development and exploration of Demerara."[14] He sought and obtained

---

[11] Netscher, P.M. *History of the Colonies Essequibo, Demerara and Berbice. From the Dutch Establishment to the Present Day.* Translated by W.E. Roth (S' Gravenhage: Martinus Nuhoff, 1888), p. 27.

[12] Ibid, p. 37.

[13] Alvin Thompson, *"Aspects of Dutch Administration in Demerara, Essequibo and Berbice"* (Unpublished: 1972), p.7.

[14] C.A. Harris and J.J. De Villers, Storm Van Gravesande, *The Rise of British Guiana.* Vol. I (London: Cambridge University of Press, 1911), p. 66.

permission for settlers from abroad to assist in the venture, and the result was an influx of Englishmen from Barbados and Antigua with the necessary capital and expertise. Groups of German, Spanish, French, Swedish and Danish settlers also took up the challenge[15]. It was this marked migration to Demerara that gave rise to the unchallenged dominance of the sugar industry for several decades as it "laid the foundation of the wealthy plantocracy"[16].

Such was the phenomenal rise of the new colony that by 1769 it had 206 plantations and 5,967 slaves, as compared to 92 plantations and 3,986 slaves in Essequibo[17]. Regarding its growing prosperity, Gravesande revealed, "When one returns to Demerara after a year's absence one is astonished at the progress that has been made"[18]. Such a view was supported by George Pinckard when he wrote, "From the nature of the land, the crops upon the coast are very abundant and are far more regularly productive than in any of our settlements in the West Indies"[19]. It was obvious that before the close of the eighteenth century Demerara had eclipsed the older colonies, Essequibo and Berbice. It was a case where "the daughter soon swallowed the mother"[20]. In 1774 its capital was removed from the island of Borselen, in the Demerara River, to the present capital site, and was renamed Stabroek.

Meanwhile, Berbice was rocked by a major slave uprising in 1763. Chronic shortages of foodstuff and estate supplies, cruel treatment at the hands of planters and a fierce desire for freedom were among the principal causes of the revolt. For several weeks the rebels were evidently gaining the upperhand in the confrontation as plantation after plantation fell into their hands. In the end, a lack of sustained attacks, disunity and the timely arrival of reinforcements all contributed to a reversal of the situation, with the Dutch regaining complete control.

In 1781 the British captured Essequibo, Demerara and Berbice. This was the beginning of a period of uncertainty and fluctuating fortunes as the

---

[15] Henry Bolingbroke, *A Voyage to Demerara, 1799-1805*. Edited by Vincent Roth (Georgetown: Daily Chronicle Ltd, 1947), p. 32.

[16] Cecil Clementi, *A Constitutional History of British Guiana.* (London: Mc Millan Co. Ltd., 1937), p. 27. Clementi was Colonial Secretary of British Guiana between 1913 and 1922, during which time he thrice acted as Governor.

[17] Harris and de Villers, p. 401.

[18] Ibid, p. 434.

[19] George Pinckard, *Letters From Guiana* (Georgetown: Daily Chronicle Ltd., 1942), p. 326.

[20] Everard Im Thurn, *Essequibo, Berbice and Demerara under the Dutch*. Timehri Vol. II 1883-84 (Microfilm UGL), p. 344.

colonies were tossed back and forth. In 1783 the French seized them, but they were restored to the Dutch. They were again captured by the British in 1796, and occupation lasted until 1802 with restoration to the Dutch.

Emergence of the british

The colonies of Essequibo, Demerara and Berbice were finally ceded to the British, through conquest in 1803. Formal cession was effected by the 1814 Treaty of Paris, and in 1831 the three colonies were united into the Colony of British Guiana[21]. As a consequence of these developments, the British inherited the Dutch system of government – a system which remained in force well into the twentieth century. Such a situation was allowed to persist through Article One of the 1803 Capitulation Treaty which stated that the colonists were to retain the existing laws, customs and political institutions[22]. No doubt, it was this very nature of the inheritance that assured planter class dominance of political power and which led to our constitution being referred to as "unique in the Empire"[23].

The nineteenth century witnessed fluctuating fortunes within the dominant sugar industry. Abolition of the British Slave Trade, in 1807, and Slave Emancipation, in 1834, brought fear, uncertainty and gloom to the plantocracy[24]. This state of affairs worsened with the termination of the apprenticeship system, in 1838, as there was an exodus of ex-slaves from the plantations to newly acquired villages largely through communal purchase. Village movement and peasantry quickly gained momentum, and by around 1850 over 42,000 ex slaves were in the newly created villages throughout the coastal belt.

---

[21] It was also referred to as the "United Colony of British Guiana". In the same year, the capital Stabroek was renamed Georgetown, and Sir Benjamin Durban became the first governor of the British colony.

[22] Clementi, p. 411-414.

[23] *West Indian Report* of E.F.L. Wood. No. 1679, p. 87. E.F.L Wood (Lord Halifax) was a British Member of Parliament and Parliamentary Under-Secretary of State for the Colonies. The report was on his 1921-1922 visit to the British West Indies. For details of planter class political power, see Tota C. Mangar "Planter Class Power and the Struggle for Constitutional Reforms in Nineteenth Century British Guiana" *History Gazette*, No. 10. Turkeyen, July 1989.

[24] The abolition of the Slave Trade came into effect from January 1808, while the Emancipation Act was from August 1, 1834.

During the years 1835-1839 and 1841-1843 Sir Robert Schomburgk embarked on intensive and painstaking explorations of Guyana's rivers[25]. He traced many of the rivers to their sources, demarcated the boundaries of the country, collected hundreds of plant specimens and made a sterling contribution to the country's history, geography and botany.

Immigration and other post-emancipation issues

The planters woes of a labour shortage led to the importation of indentured labourers in this period of 'crisis, change and experimentation'. In the initial years, small numbers of European immigrants, including those of German, Irish, English, Scottish, Welsh and Maltese nationalities, were brought, but these failed to make an impact on the plantations. As early as 1835, forty Portuguese were introduced from Madeira, and this was followed by a batch of 429 a year later[26]. State-aided Portuguese immigration commenced in 1841 and lasted until 1882, by which time approximately 32,000 had arrived. Many of these immigrants eventually branched off into commercial activities.

Immigration of Liberated Africans was encouraged by the British Government, and between 1841 and 1863 a total of 14,060 of them, mostly from Sierra Leone and St. Helena, came to the colony[27]. Creole immigrants were also tried and a steady stream of Barbadians, numbering 40,656, were introduced between 1835 and 1893[28]. This type of labour had "qualitative advantages"[29], as it provided a relatively cheap source of experienced labourers. Chinese immigration was another experiment. Between the period 1853 and 1879 the colony was the recipient of 14,002 contract immigrants[30]. A further

[25] Robert Schomburgk was a German explorer who was commissioned by the British to explore the interior of the colony.

[26] Mary Noel Menezes, *Scenes from the Portuguese in Guiana* . (London: Victoria Printing and Works Ltd., 1986.

[27] For details, see G.W. Roberts and J. Bryne "Immigration of Africans into British Guiana". Photocopy from *Population Studies* Vol II, No 13, 1958, pp 235-262.

[28] K.O Lawrence, *Immigration into the West Indies in the Nineteenth Century*. (Bridgetown: Caribbean University Press, 1971), p. 16.

[29] Walter Rodney, "*Barbadian Immigration into British Guiana*" (Paper presented at Ninth Annual Conference of Caribbean Historians, 1977), p.8.

[30] Derived from *Annual Reports of Immigration Agent-General*, 1853-1880.

1,718 came as free immigrants during the 1880-1913 period, thereby resulting in a total of 15,720[31].

The importation of indentured labourers from the Indian sub-continent was part of the continuing search to meet the needs of the powerful plantocracy. In the case of Guyana, Indian immigration had its origin in the 'Gladstone Experiment'. John Gladstone, the father of liberal British statesman William Gladstone, was the owner of two West Demerara sugar plantations, Vreed-en-Hoop and Vreed-en-Stein.

Gladstone wrote and obtained permission from both the Colonial Office and the Board of Control of the East India Company to experiment with Indian labourers in Guyana. As a result, the first batch arrived in May 1838, and this initial experimentation was not confined to Gladstone's two estates, but it involved plantations Highbury and Waterloo in Berbice, Belle View, West Bank Demerara and Anna Regina on the Essequibo Coast as well.

This immigration scheme which commenced in 1838 was temporarily halted from July 1839 due to abuses in the system. It continued virtually uninterrupted from 1845 to 1917, during which time 239, 909[32] immigrants landed in Guyana. Of this figure, 75,547[33] returned to the land of their birth, while the remainder who survived the system chose to remain here and make Guyana their homeland.

Indian immigrants outnumbered all other groups who came during the post-emancipation period, and in the main, it was this source of labour which saved the sugar industry from complete collapse.

From the second half of the nineteenth century, planters began to feel the effects of the 1846 Sugar Duties Act, which ended their sugar monopoly on the British market. In fact, even before its implementation, the Act had engaged a lively debate in the House of Commons between" metropolitan defenders of the monopoly arrangement"[34] and opponents of "such preferential

[31] Cecil Clementi, *The Chinese in British Guiana* (Georgetown: The Argosy Co. Ltd, 1915), p. 305. For details on Chinese, see Marlene Kwok Crawford, *Scenes from the History of the Chinese in Guyana* (Georgetown: Demerara Publishers, 1989).

[32] Lawrence, p.26 For details of Indian Immigration, see Dwarka Nath, *A History of Indians in British Guiana* (London: Thomas Nelson and Sons, 1950), Basdeo Mangru, *Benevolent Neutrality: Indian Government Policy and Labour Migration to British Guiana, 1854-1884.* (Herford: Hansib Publishing Limited, 1987), Basdeo Mangru, *Indenture and Abolition* (Toronto:TSAR Publications, 1993) and Peter Ruhoman, *Centenary History of the Indians in British Guiana, 1838-1938* (London: 1947).

[33] Long Collection, U.G.L.

[34] Klaus E. Knorr, *British Colonial Theories, 1570-1850* (Toronto: Frank Cuss and Co. Ltd., 1968), p. 321.

treatment"[35]. At the same time, the period also witnessed improved techniques in both sugar-cane cultivation and sugar manufacture. Muscovado processed sugar became more and more unacceptable to the overseas sugar market[36]. The local market faced the challenge by changing over from muscovado processing to that of vacuum pan manufacture [37]. This latter process involved steam heating and boiling at a lower temperature than before, and it led to a greater quantity of crystallized sugar being produced. Such was the transformation that the Guyana sugar industry was described as "technologically most advanced"[38] in the region.

The 1856 Portuguese or Angel Gabriel Riots, during which time business places were attacked, cast a cloud over future race relations, while the 1870 discovery of the magnificent Kaiteur Falls by Charles Barrington Browne subsequently brought fame to the colony. Gold was discovered in significant quantities in the 1870s and this industry made tremendous strides under the administrations of Henry Irving and Lord Gormanston[39] during the last decades of the century. Increasing numbers of concessions to interior locations were granted to the several gold mining companies which emerged.

In the area of education, 1876 marked the year when the Compulsory Education Bill was introduced. Under it, the labouring class was compelled to send their children to schools. Schools fell into two categories (a) 'aided schools' which were under the management of religious bodies and (b) 'colonial schools' which came under direct governmental supervision.

By the 1890s there was a gradual movement from the estates as Indian immigrants began to buy, rent or even squat on lands along the coastal plain. This process was accelerated by the turn of the century and many immigrant settlements emerged in the rural districts, and these became inextricably bound with the rice industry, cash crop cultivation and *cattle-rearing*.

---

[35] Ibid, p. 318.

[36] Judith Ann Weller, *The East Indian Indenture in Trinidad* (Rio Pedras: University of Puerto Rico, 1968), p.113.

[37] R.W. Beachey, *The British West Indian Sugar Industry in the Late Nineteenth Century.* (London: Oxford University Press, 1957), p. 58.

[38] Mohamed Shahabudden, *From Plantocracy to Nationalization. A Profile of Sugar in Guyana* (Georgetown: Guyana National Printers, 1983), p. 70.

[39] Henry Turner Irving was Governor between 1882 and 1887. His successor was Lord Gormanston.

In 1891, after years of struggle, the Constitution underwent reform. Some of the material changes were the enlargement of the Dutch inherited Court of Policy, the abolition of the College of Keizers or Electors, direct election of the unofficial section of the Court of Policy, the widening of the franchise and the right of the Governor to dissolve the Court of Policy at any time. According to Lutchman, the changes "resulted in a situation in which the planters had lost the stranglehold they possessed in the nineteenth century"[40].

As gold exploitation intensified in the 1880s uneasiness appeared in the Venezuelan camp and its relationship with Great Britain became strained. This situation led to an international tribunal to define the boundary between the then British Guiana and Venezuela, and hence, the Arbitral Award of 1899[41].

Developments in the twentieth century

A series of strikes gripped the colony in the early twentieth century as workers found it hard to survive. World War I and the economic depression which followed aggravated the situation. At the same time, working class organization was boosted with the formation of the British Guiana Labour Union, in 19191, by the "Father of Trade Unionism in the British Caribbean", Hubert Nathaniel Critchlow. This was followed by an upsurge of trade Unions. Agitation for further political reform led to Crown Colony status in 1928, as the Court of Policy and Combined Court were replaced by Legislative and Executive Councils[42].

In 1946 Dr. Cheddi Jagan and others founded the Political Affairs Committee (PAC), an organization aimed primarily at fostering political awareness of the masses. Shortly after, he won a seat in the Legislative Council and he immediately distinguished himself as a champion of the working class and a fearless anti-colonial fighter. In 1950 he teamed up with Mr. Forbes Burnham, a barrister, and other leaders to form the People's Progressive Party. Elections were held under a new constitution and adult suffrage in 1953,

[40] Harold A. Lutchman, *"The 1891 Constitutional Change and Representation in the Former British Guiana"* (Unpublished, 1972).

[41] Immediately before the colony attained independence, in 1966, Venezuela revived her claim to the Essequibo territory and deemed the 1899 Award "null and void". This controversy led to the 1966 Mixed Commission and the Protocol of Port-of-Spain.

[42] Changes were effected through the *British Guiana (Constitution) Order in Council* of July 13, 1928.

and the party was swept to power. That triumph was, however, short-lived. American pressure and the fear of a Communist threat caused Great Britain to suspend the Constitution, dispatch troops and declare a state of emergency. With the toppling of the legally elected government an interim one was imposed.

The country received a further setback with the split of the mass-based party into Jaganite and Burnhamite factions in 1955. This unfortunate incident was to have serious repercussions later, from which the country is still to fully recover.

With the elective principle restored in 1957, Dr. Jagan's P.P.P won the elections. In the same year, Burnham's PPP was renamed People's National Congress (PNC). At fresh elections in 1961 Dr. Jagan retained power. Unfortunately, the colony was gripped with major socio-political and racial unrests between 1962 and 1964, during which time there were serious destruction of properties, displacement of people and the loss of several lives[43].

In a very tense atmosphere, general elections were held in 1964 under a new system of proportional representation. The PPP won 24 seats, PNC 22 and the United Force (UF) seven seats. With no party securing a majority, Mr. Forbes Burnham and the UF leader, industrialist Mr. Peter D'Aguiar, entered into a PNC-UF coalition and formed the new government.

The country attained political independence on May 26, 1966, with Forbes Burnham as Prime Minister and a name change from British Guiana to Guyana. It became a Co-operative Republic on February 23, 1970. That same year the Demerara Bauxite Company, a subsidiary of the Canadian-based Alcan, was nationalized, and this was followed by the nationalizations of Jessels sugar holdings in 1975, and Bookers a year later. The spate of nationalizations and other related matters was quickly accompanied by setbacks. Maintenance and retooling issues, inadequate transportation and marketing problems, labour concerns, loss of vital managerial skills and expertise all began to take toll.

In 1980, Prime Minister Burnham became Guyana's first Executive President, following a highly controversial new Constitution and general elections. By the early 1980s, it was evident that the country was heading towards a serious economic crisis. The pillars of the economy, sugar, rice and bauxite, experienced production decline, while fuel prices and import bills rose drastically. With a depletion in foreign currency reserves, shortage of raw materials and spares and a growing national debt, living standards fell.

[43] The unrests were sparked by the Kaldor Budget and the Labour Relations Bill, respectively.

Migration to neighbouring Suriname, Venezuela and Brazil and to the Caribbean and North America increased at an alarming rate. Government was forced to negotiate structural adjustment loans with the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank. The targets and policies of the IMF/World Bank created further economic difficulties by way of elimination of price-controls, increased interest rates, reduction in imports, cuts in social services, reduction in subsidies and devaluation of the Guyana currency. Production and productivity continued to decline, and there was a serious balance of payment crisis. According to Tyrone Ferguson, the "1979-85 years represented the worst period of sustained economic deterioration in the Burnham era"[44].

In August 1985 President Burnham died after undergoing surgery, and Hugh Desmond Hoyte became his successor. Late in 1985, Hoyte was returned to office at a highly controversial election. In the face of a worsening economic situation, a deterioration in essential service, a thriving parallel economy, blackmarketing and an ever-growing migration rate, the Hoyte administration embarked on an Economic Recovery Programme, in 1989, through an agreement with the IMF and the Support Group of Countries. In the same year a massive devaluation [45] led to shock, public outcry and strikes.

Post-1990 period

The years 1990-1992 witnessed heightened local and international pressure for the restoration of democracy in Guyana. Former American President, Mr. Jimmy, successfully negotiated a number of electoral reforms with the Hoyte administration. In October 1992, under free and fair elections, internationally supervised, Dr. Jagan and his PPP-Civic party was elected to government.

The new administration immediately embarked on a programme of rebuilding and national reconstruction. Improvements were vigorously pursued in the area of physical infrastructure. These include sea defense projects, the rehabilitation of drainage and irrigation systems, upgrading of roadways and bridges, repairs and also construction of health and education facilities. Progress

[44] Tyrone Ferguson, *To Survive Sensibly or to Court Heroic Death. Management of Guyana's Political Economy 1965-1985.* (Georgetown: Guyana National Printers Ltd, 1999), p. 206.
[45] From a previous G$10.00 to USD1.00 the exchange rate climbed to G$33.00 to USD1.00 (230% devaluation).

was made in rural potable water supply and electricity generation. There was also significant increase in many of the productive sectors of the country. In addition, the forestry sector received considerable attention. From 1995 onwards an aggressive institutional strengthening programme was pursued by the Guyana Forestry Commission[46].

Dr. Jagan died in 1997, and he was succeeded by his wife, Janet Jagan as President. She resigned due to ill-health in 1999. Ever since, the relatively young and dynamic Bharrat Jagdeo has emerged as President. Under his leadership the PPP-Civic easily won both the 2001 and the 2006 general elections.

Guyana, with an area of 214,970 km and a population of less than 800,000[47] people, is divided into ten (10) administrative regions, and is a member of the British Commonwealth of Nations and of Caricom. It is a proud member of several South American and hemispheric bodies. While it remains a leading member of Caricom, Guyana is also pursuing continental interests. At this very moment, Guyana's voice is being heard on the international scene as its energetic President vigorously pursues a climate change model including the Low Carbon Development Strategy (LCDS) aimed at "providing long term sustainability to improvements in the social and economic sectors"[48] in Guyana and the world at large.

Appendix

Recent Achievements

• The Commonwealth Rain Forest Project-Iwokrama International Centre for Rainforest Conservation and Development (1990). This involves some 900,000 acres of pristine rainforest. It is aimed at promotion, conservation and sustainable and equitable use of tropical rainforests for lasting, ecological, economic and social benefits to the people of Guyana and to the world in general.

• A Timber Sales Agreement with Sunkyong, a North Korean Company to develop a Forestry Project covering an area of approximately four million acres (1.62 mln ha) of forest in the North West District. (1990).

---

[46] For details, see Tota C. Mangar, *A Brief History of the Guyana Forestry Commission 1925-2004. 79 Years of Service to the Nation* Georgetown: 2004), pp.58-68.
[47] The *Commonwealth Local Government Handbook* puts the population at 761,000 in 2004.
[48] *Guyana Chronicle*, Tuesday 6 October, 2009.

• A New International Agreement with Barama Company Limited for concession outside Greenheart belt for plywood exploitation and manufacture in the same area as above (1991).

• Omai Gold Mines commenced operation (1993). With operation gold production increased significantly.

• Local government elections and further decentralization of public administration (1994).

• Increased production in the agricultural sector, e.g., rice, sugar, non-traditional crops, fish, shrimp, poultry and eggs.

• Aggressive Housing policy. The issuance of over 70,000 house-lots; easier access to loans/mortages from banking industry. Also regularization of squatting areas.

• Infrastructural development, including roads, bridges, sea-defenses.

• More budgetary allocation to the social sector and essential services. Building of new schools, hospitals, health centres, recreational facilities.

• Establishment of Tain, Berbice Campus of University of Guyana (2000).

• Caricom Headquarters (2005).

• National Convention Centre (2006).

• Modernization of the Cheddi Jagan International Airport.

• National Cricket Stadium at Providence and hosting of World Cup Cricket Super Eight Matches (2007).

• Expansion of the private sector.

• Buddy International Hotel (now Princess Buddy Hotel (2007). Also the emergence of several medium-sized hotels and eco-tourism resorts.

• International Tribunal Award in relation to Guyana/Suriname border dispute and the eviction of CGX. Oil exploration has since resumed. (2008).

• Increased revenue collection.

• Issuance of land titles to Amerindian communities.

• Acquisition of scholarships for staff development/capacity building.

• Implementation of numerous reforms, e.g., Public sector reforms, tax reforms etc.

• Reduction of Foreign Debt. From a figure of $US 2.3. Billion to under $US700 million through debt write-off etc.

• Berbice River Bridge (2008).

• Skeldon Sugar Factory. The largest and most modern factory in the region (2009).

• Hosting of several Regional and International Conferences.

• The Takatu Bridge. A project financed by the Brazilian Government.
• Low Carbon Development Strategy and Government's aggressive regional and international campaign in preparation for Copenhagen.

Some Current Challenges

• Socio-political stability.
• Racial Harmony and National Unity.
• Need to intensify campaign to increase production and productivity.
• Need to intensify "Grow More Food Campaign".
• Reduction of inflation.
• Eradication of corruption.
• Eradication of the Narco-trade.
• Need to arrest the Migration rate and consequential 'brain drain'.
• Eradication of Poverty, HIV/AIDS, Malaria and other scourges in society.
• The task of dealing with the rise of deportees and their rehabilitation in society.
• The impact of Globalization and Market Liberalization.
• The impact of removal of preferences, e.g., European Union and sugar quota/EPA.
• Solving and preventing high profile crimes in society.
• Halt the decline of the Guyana dollar.
• Increase in economic growth.
• Keeping apace with technological advances and the computerization of records.
• Need for Investment Policy aimed at attracting investors.
• Impact of financial meltdown, e.g., Problems faced by CLICO Guyana Limited.
• Eradication of Poverty.
• The need to expand the tourist industry, especially eco-tourism, and the maintenance of our cultural heritage sites.
• Lack of adequate managerial and other professional skills.
• Inadequate and inefficient monitoring of projects.
• Poor quality work of some contractors.

El Conflicto Colombiano ¿un asunto regional?

Socorro Ramírez[1]

La confrontación armada colombiana, aunque continúa teniendo una esencia nacional, desde su agudización, a mediados de los años noventa, aumentó sus nexos regionales y globales y dejó de ser un asunto sólo de competencia meramente doméstica. En cierto sentido, y de manera ambigua, podría decirse que la globalización amplió su relativa internacionalización y regionalización, aunque no hasta el punto que se pueda afirmar que la confrontación violenta colombiana se haya transformado en un conflicto internacional o regional.

Es en esta última escala, la regional, en la que me voy a concentrar en este texto, al explorar el aumento de sus conexiones y proyecciones andino-amazónicas. Primero, desde las dinámicas que los grupos irregulares, antes y después de la agudización de la confrontación. Luego, desde las opciones de los últimos gobiernos colombianos que han coincidido con dicha agudización y han involucrado a Estados Unidos, y desde las actuaciones de los países colindantes con Colombia en donde se perciben efectos de esa

[1] Esta investigación acompañó las Cátedras de integración que desarrollé, en el primero y segundo semestre de 2007, como Cátedra Ecuador y Cátedra Venezuela y Cátedra Brasil, en la Universidad Nacional y la Academia Diplomática de San Carlos. La investigación también hizo parte de los estudios posdoctorales que desarrollé en 2006-2007, en el Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Université Sorbonne Nouvelle - Paris III.

confrontación e interacciones de sectores subnacionales con ella. Todos esos actores y sus dinámicas han dado lugar a una cierta y ambigua regionalización de la confrontación armada colombiana, aunque cada uno le reconoce contenidos diferentes. Acercarse a la comprensión de esta cierta regionalización es esencial pues, como lo veremos al final del texto, le plantea retos estratégicos a la búsqueda de salidas a la confrontación armada colombiana, a las relaciones de vecindad y a la seguridad e integración andino-amazónica.

Grupos Irregulares en las Fronteras

Dos etapas podrían establecerse para este análisis, una anterior y la otra posterior a la agudización de la confrontación, a mediados de los años noventa. Para ejemplificar los rasgos de esos dos períodos de la confrontación armada y su impacto en los países vecinos, me he apoyado en diez series estadísticas construidas a partir de información suministrada por diferentes instituciones, y he tratado de contrastarlas con revisión de prensa y con entrevistas en las fronteras y en países vecinos.

A lo largo de la historia de Colombia, los actores políticos han recurrido con frecuencia a la violencia. De hecho, el tardío proceso de modernización de la sociedad colombiana estuvo acompañado por la confrontación violenta entre los partidos Liberal y Conservador (1946-1965). Desde finales de los años cincuenta, una alianza política bipartidista, el Frente Nacional (1958-1974), impulsó la modernización del Estado. Aunque éste creció en burocracia y recursos, su debilidad política no se redujo de manera significativa.

Las FARC surgieron como producto de la inercia de 'La Violencia' liberal-conservadora, y estuvieron asociadas a los conflictos agrarios de comienzos de los años sesenta, y a finales de los setenta pasaron de una posición defensiva a una más ofensiva que los llevó a expandirse hacia áreas más ricas pero reguladas por poderes locales y regionales semiautónomos de corte clientelista. Ese cambio de escenario les permitió incrementar la extorsión y el secuestro, y, desde los ochenta, recurrir para su financiación a lo que llamaron el "gramaje" a los cultivos ilegales, una especie de impuesto a la guerra tasados según los gramos de hoja o pasta de coca negociados[2]. Por su parte, el ELN, luego de

[2] Fernán González, "Las etapas del conflicto colombiano y las perspectivas de paz: hacia el trasfondo histórico de la violencia colombiana reciente", en Medófilo Medina (ed.), *Historia común. Memoria fragmentada. La enseñanza de la historia en América Latina. Experiencias y reflexiones 2003-2005*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, marzo de 2007, pp. 184-191.

haber sufrido una casi total eliminación en Anorí, logró reactivarse en Arauca – cerca de Venezuela – a través de la extorsión a la multinacional Manesmann y la obtención de diverso tipo de apoyos que esta empresa les prestó para evitar ser atacada en esa zona de explotación petrolera[3].

Los grupos paramilitares surgieron en zonas del interior del país por motivos diversos: secuestro de narcotraficantes, amenazas de la guerrilla a poderes locales o a zonas de inversión ganadera o terrateniente, lavado de dineros y construcción de un nuevo poder local. Mientras los paramilitares apoyaban la guerra contrainsurgente, los carteles de la droga trataban de penetrar al Estado o de liquidar a las personas más comprometidas en la aplicación de la ley.

Cierta presencia irregular fronteriza en un marco político nacional

De la información recogida para la etapa del conflicto que se desenvolvió en un marco político nacional, es posible desagregar cinco indicadores de su alcance en las zonas fronterizas colombianas. Los dos primeros parten de un trabajo que clasificó los municipios según el grado de violencia y de presencia de grupos irregulares.

1) Violencia en municipios fronterizos colombianos 1980-1997

Total municipios	Más violentos	Relativamente violentos	Relativamente pacíficos	Muy pacíficos
Colombia	18	55	77	31
Zonas fronterizas	1 Saravena	3 Zulia Nte Stander Arauquita, Arauca Ungia, Chocó.	2 Cumbal, Nariño, Pamplonita, Nte Stander	0

Cubides, Olaya y Ortiz, 1998.

Las zonas fronterizas no estaban catalogas entre los municipios ni especialmente violentos ni pacíficos, y hasta mediados de los noventa la presencia allí de grupos irregulares correspondía a un pequeño porcentaje del total nacional.

[3] Peñate citado por Cubides, 1988, pp. 168-211.

2) Presencia de grupos irregulares en municipios fronterizos colombianos 1980-1997

Porcentaje total fronterizo con presencia irregular según cercanía a:	
Venezuela	44,30%
Ecuador	5,06%
Panamá	3,80%
Brasil	2,53%
Perú	1,27%
Porcentaje con presencia irregular, del total de municipios fronterizos	56,96%
Porcentaje fronterizo del total de presencia nacional de irregulares	7,00%

Cubides, Olaya y Ortiz, 1998.

Otro estudio permite establecer un tercer indicador que de nuevo muestra a los municipios cercanos a Venezuela como centros del mayor número de casos y víctimas de masacres, aunque, como en los indicadores anteriores, correspondía a un porcentaje reducido de las masacres ocurridas en todo el territorio nacional.

3) Masacres en municipios fronterizos colombianos 1980-1993

Porcentaje sobre el total fronterizo según cercanía a:	Casos	Víctimas
Venezuela	85,71%	83,80%
Ecuador	8,57%	9,70%
Panamá, Brasil, Perú	5,72%	6,50%
Porcentaje fronterizo sobre el total nacional	5,70%	4,95%

Uribe y Vásquez, 1995.

Un cuarto indicador mantiene la tendencia de los anteriores: los municipios más afectados son los cercanos a Venezuela, mientras las fronteras continúan representando un porcentaje menor del total nacional.

4) Secuestros en municipios fronterizos colombianos 1992-1995

Porcentaje sobre el total fronterizo según cercanía a:	
Venezuela	89,70%
Ecuador	4,30%
Panamá, Brasil, Perú	6,00%
Porcentaje sobre el total nacional	8,54%

Boletín informativo del secuestro en Colombia, Centro Nacional de Datos, Fondelibertad.

Quinto indicador, la base de datos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales sobre homicidio político, mantiene la tendencia antes descrita.

5) Homicidio político, en municipios fronterizos colombianos 1975-1994

Porcentaje sobre el total fronterizo según cercanía a:	
Venezuela	99,30%
Ecuador, Panamá, Brasil, Perú	0,70%
Porcentaje fronterizo sobre el total nacional	9,73%

IEPRI "Violencia, sistema político y globalización", 2005.

Las fronteras más afectadas, hasta mediados de los noventa, fueron las cercanas a Venezuela, que vivió, entre 1983 y 1995, ataques a instalaciones policiales o militares, que fueron justificados por el ELN como respuesta a las represalias contra campesinos colombianos; además, extorsiones y secuestros[4]; y contaminación por atentados a oleoductos. En la frontera con Ecuador, se conocieron acciones del M-19 en los años ochenta: estímulo o conexión con Alfaro Vive Carajo, penetración a Ecuador luego del retorno de la Habana de los guerrilleros que habían tomado la embajada dominicana

[4] Entre 1990 y 1991 se reportaron 26 secuestros, mientras que entre 1992 y 1993 se registraron 41, *El Universal*, 14 de septiembre de 1997.

e intento de penetración a Colombia. En las demás fronteras la presencia era episódica e irrelevante.

Agudización del conflicto y ambigua regionalización

Diversas circunstancias se anudaron para contribuir a la agudización del conflicto colombiano. La estrategia de Estados Unidos de contención de la oferta de drogas se reforzó como eje de su relación con los países andinos y provocó efectos contraproducentes. La represión a productores en Perú y Bolivia, la caída de un gran capo colombiano comprador de hoja de coca en 1989, la desaparición del jefe del "cartel" de Medellín, en 1994, y el encarcelamiento, en 1995, de los jefes del "cartel" de Cali, generaron crisis en la producción de hojas y sustancias intermedias – pasta de coca y base de cocaína. La falta de compradores bajó los precios[5] y transformó la estructura del narcotráfico. Ante la disminución de las áreas cultivadas y de los productos intermedios en Perú y Bolivia, ambos se ampliaron en Colombia en donde hasta entonces solo se producía una variedad de coca de escaso rendimiento y productos intermedios con importancia marginal a escala regional.

En ese contexto, llegó al poder Ernesto Samper (1994-1998), quien contaba con la desconfianza de Estados Unidos por haberse manifestado en favor de la legalización de la marihuana. Su campaña dio márgenes para la acusación de haber recibido dineros del cartel de Cali, y una parte de la élite política colombiana y Washington ejercieron fuerte presión para que renunciara. No renunció, pero aplicó la agenda de Estados Unidos contra las drogas: sometimiento a la justicia de los jefes del llamado "Cartel de Cali", tratamiento militar a los cultivadores y recolectores de coca, fumigación de cultivos y refuerzo de la extradición. Esa política, la crisis de legitimidad del gobierno y la polarización interna, tuvo no pocos efectos. Incrementó la injerencia de Estados Unidos, desmoralizó una parte de la sociedad colombiana y de las fuerzas de seguridad del Estado, y debilitó al Estado en todos los campos, político, diplomático, económico, militar, y fortaleció a paramilitares y guerrillas.

Los paramilitares se expandieron desde los centros más integrados al Estado central hacia las periferias y se dieron una coordinación nacional como

[5] La arroba o 11,5 kg de hojas de coca pasa de US40 o US50 a US5, el kilo de pasta de base de cocaína pasa de US1.500 a US70, Ricardo Vargas Meza, "Trafic de drogue et conflit armé en Colombie: ¿une relation symbiotique?, en *Drogues et antidrogue en Colombie", Les Cahiers de la sécurité*, INHES, N° 59, 2005.

Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Los grupos guerrilleros aprovecharon la debilidad institucional y la proyección internacional de descomposición del Estado y la dirigencia política, para aparecer como justificados opositores de un régimen corrupto que no merecía confianza, así como para incrementar su ofensiva armada y ampliar su base social con los cultivadores de coca.

En esta nueva fase del conflicto, ambos grupos irregulares profundizaron su vínculo con el negocio ilegal de las drogas, lo que se ha convertido en fuente casi inagotable de recursos y les facilitó un acelerado reclutamiento, capacidad de fuego y expansión territorial. Esta se dio en particular a ciertas fronteras internacionales, que fueron convertidas en áreas estratégicas en disputa por territorios con cultivos ilegales, laboratorios para su procesamiento, rutas de tráficos ilegales y facilidades para el lavado de activos. Todo ese proceso implicó una articulación de los grupos armados ilegales con redes desterritorializadas que fortalecen su economía de guerra, los abastecen a nivel logístico y militar, y modifican las dimensiones, intensidad y naturaleza del conflicto. Las guerrillas se fueron autonomizando de la opinión nacional e internacional y los paramilitares fueron consolidando el control político local.

Nueve indicadores nos permiten observar la agudización de la confrontación armada en las zonas fronterizas que crea la percepción de desbordamiento hacia los vecinos.

1) Secuestro en municipios fronterizos colombianos 1996-2006

Municipios cercanos a:	Acciones	% Fronteras	% Nacional
Venezuela	2.737	85,99	11,7
Ecuador	280	8,8	1,2
Panamá	74	2,32	0,32
Brasil	70	2,2	0,3
Perú	22	0,69	0,09
Total fronteras	3.183	100	13,61
Total nacional	23.391		100

Fuente: Centro Nacional de Datos, Fondelibertad.

Los secuestros en zonas fronterizas colombianas casi se triplican de 1996 – cuando se produjeron 201 – a 2001 – cuando llegaron a 590 –; desde 2002 comenzó una fuerte caída que en 2004 llegó a niveles cercanos a 1996.

2) Cultivos de coca en municipios fronterizos colombianos 1999-2005

Municipios cercanos a:	Hectáreas	% fronteras	% nacional
Ecuador	138.287,81	56,61	16,84
Venezuela	81.426,17	33,34	9,91
Perú	21.662,78	8,87	2,64
Brasil	2.883,99	1,18	0,35
Total fronteras	244.260,75	100	29,74
Total nacional	821.411,40		100

Fuente: Proyecto sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos (SIMCI) de la oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, gobierno de Colombia.

Aunque hay diferentes cifras sobre cultivos ilegales[6], la zona limítrofe con Ecuador – cuya extensión es casi un cuarto de la frontera de Colombia con Venezuela, y un tercio de la frontera con Brasil –, y en la frontera con Perú, el departamento del Putumayo concentró, a fines de los noventa, el mayor porcentaje fronterizo, 61,10% del área cultivada de coca. Nariño progresivamente comenzó a remplazarlo, desde 2002, como efecto de la fumigación con el Plan Colombia, hasta alcanzar, en 2004 un 74,40% de los cultivos existentes en esa frontera.

3) Ataques a municipios fronterizos colombianos 1995-2006

Municipios cercanos a:	Acciones	% fronteras	% nacional
Venezuela	105	76,64	9,24
Ecuador	20	14,6	1,76
Brasil	10	7,3	0,88
Panamá	2	1,46	0,18
Total fronteras	137	100	12,06
Total nacional	1.136		100

Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas, Policía Judicial, DIJIN.

[6] El SIMCI se basa en el uso de imágenes satelitales, la aerofotografía y sistemas de información geográfica para identificar y procesar información espacial sobre cultivos ilícitos, lo que se ve limitado por la nubosidad que dificulta imágenes claras; www.dne.gov.co el 10 de febrero de 2005.

Como parte de la lucha por el control de territorio, crecen los ataques a poblaciones, que llegan a un punto alto en 1995, en medio de la polarización interna y el desgobierno, bajan de 1996 a 1999; aumentan en 2000, en medio del proceso de paz, hasta descender, desde 2003, a niveles inferiores a los de 1993.

4) Actos terroristas en municipios fronterizos colombianos 1993-2006

Municipios cercanos a:	Acciones	% fronteras	% nacional
Venezuela	1.762	87,27	18,23
Ecuador	239	11,84	2,47
Brasil	14	0,69	0,14
Panamá	3	0,15	0,03
Perú	1	0,05	0,01
Total fronteras	2.019	100	20,88
Total nacional	9.668		100

Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas, Policía Judicial, DIJIN.

En cuanto a las acciones terroristas perpetradas por grupos irregulares –explosivos con carros o paquetes bomba, cilindros de gas y petardos –, tres momentos son clave: dos de crecimiento acelerado, de 1995 a 1997 y de 1999 a 2002, y luego uno de fuerte caída, entre 2002 y 2004, cuando bajaron a cifras cercanas a las de 1995 Desde 2005 sube.

5) Homicidio en municipios fronterizos colombianos 1995-2004

Porcentaje sobre el total fronterizo según cercanía a:	
Venezuela	80,30%
Ecuador	18,70%
Brasil	0,77%
Panamá	0,17%
Perú	0,06%
Porcentaje sobre el total nacional	17,55%

Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas, Policía Judicial, DIJIN.

El homicidio[7] sigue como antes de la agudización del conflicto, y las zonas contiguas a Venezuela continúan concentrándolo. De 2005 a 2006 baja 10% en las fronteras.

6) Minas antipersonal en municipios fronterizos colombianos 1990-2006

Municipios cercanos a:	Eventos	% Fronteras	% Nacional
Venezuela	631	77,52	6,30
Ecuador	138	16,95	1,38
Brasil	40	4,91	0,40
Perú	3	0,37	0,03
Panamá	2	0,25	0,02
Total fronteras	814	100	8,12
Total nacional	10.019		100,00

Fuente: Observatorio minas antipersonal, programa presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario (DIH).

En cuanto a minas antipersonal, entre 1990 y 2006, en zonas fronterizas colombianas se generó el 8,12% de los eventos, y los municipios más afectados son los cercanos a Venezuela, Arauca en primer lugar, aunque en los últimos años hay un dramático aumento en zonas fronterizas colombianas cercanas a Ecuador.

7) Masacres en municipios fronterizos colombianos 1995-2004

Porcentaje sobre el total fronterizo según cercanía a:	
Venezuela	86,46%
Ecuador	12,50%
Panamá	1,04%
Porcentaje sobre el total nacional	15,52%

Policía Nacional de Colombia.

[7] El Centro de Investigaciones Criminológicas de la Dirección Central de Policía Judicial incluye en esta base de homicidio no sólo el político sino también el común.

Es considerable el crecimiento de masacres – homicidio colectivo de cuatro o más civiles efectuado por un actor o grupo en un mismo lapso[8] –, comparado con datos anteriores a la agudización del conflicto, al pasar del 5,7% al 14,51% del total nacional.

8) Desplazamientos en municipios fronterizos colombianos 1995-2006

Municipios cercanos a:	Expulsor	% fronteras	% nacional	Receptor	% fronteras	% nacional
Venezuela	177.108	74,37	9,25	159.785	68	8,34
Ecuador	52.224	21,93	2,73	61.736	26,27	3,22
Panamá	3.414	1,43	0,18	7.478	3,18	0,39
Perú	4.510	1,89	0,24	4.663	1,98	0,24
Brasil	893	0,37	0,05	1.303	0,55	0,07
Total fronteras	238.149	100	12,45	234.965	100	12,26
Total nacional	1.914.106		100	1.916.038		100

Fuente: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional[9].

Hay disputa de datos por definiciones y metodologías diferentes. La base de datos usada define al desplazado como quien se ha visto forzado a migrar dentro del territorio nacional ya que su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, por disturbios y tensiones, violencia, violaciones de derechos humanos, infracciones al DIH, alteraciones drásticas al orden público y el conflicto armado[10]. Según esta base de datos, 64 de los 79 municipios fronterizos de Colombia expulsaron poblaciones.

[8] www.dnp.gov.co el 3 de febrero de 2005.

[9] La Agencia Presidencial para la Acción Social y La Cooperación Internacional fue creada en junio del 2005 tras la integración de la antigua Red de Solidaridad Social, El Fondo de Inversión para la Paz (Componente social del Plan Colombia) y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI.

[10] Ley 387 de 1997, www.red.gov.co el 13 de diciembre de 2004.

9) Solicitud de asilo por parte de colombianos a países fronterizos, 2000-2006

Solicitudes hechas a:	Solicitudes	% fronterizos	% total países
Ecuador	44.454	80,75	36,18
Venezuela	8.397	15,25	6,83
Panamá	1.388	2,52	1,13
Perú	501	0,91	0,41
Brasil	311	0,56	0,25
Total países fronterizos	55.051	100	44,81
Total países del mundo	122.864		100

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR.
No hay datos de Perú en 2000 y 2006, ni de Brasil en 2004 y 2006.

Entre 2000 y 2006, solicitaron refugio en naciones vecinas 55.051 colombianos. El país en el que más colombianos han solicitado asilo y han recibido refugio es Ecuador. Venezuela, durante varios años mantuvo cerrada esa opción, mientras que Panamá devolvió a los desplazados. En cambio, Perú y Brasil representan porcentajes irrelevantes en solicitudes y en aceptación de refugio.

Al mirar distintos efectos causados por la agudización del conflicto, por número absoluto de hechos, el primer lugar lo ocupa el caso venezolano: secuestros y extorsión, amenazas de paramilitares por lo que perciben como apoyo a la guerrilla, impacto de voladura del oleoducto, desplazamiento y refugio de unos cuantos colombianos.

En número de hechos le sigue la frontera con Ecuador, no así en relación al tamaño de la frontera y al alcance de varios de los indicadores que muestran allí una mayor agudización de la confrontación. Las FARC se instalaron en el Putumayo y, luego llegaron los paramilitares. Ambos bandos traspasaron la frontera en busca de municiones y armas, de apoyos logísticos y para su economía de guerra. Del lado ecuatoriano se ampliaron el secuestro, la extorsión y la delincuencia, en muchos casos atribuibles a los grupos irregulares colombianos. Ha habido desplazamiento de colombianos luego de masacres o amenazas por la disputa entre paramilitares y guerrillas. Los cultivos ilegales se trasladaron del ámbito amazónico al andino y al pacífico con efectos

humanos, ambientales y políticos. El refugio y la migración laboral son para Ecuador una carga presupuestal, laboral y social. El incremento de la presencia estadounidense auspiciado por el Plan Colombia que se aplicó, en primer lugar, en esa frontera ha generado gran malestar en Ecuador.

El tercer lugar en incidentes en un país vecino lo ocupa la frontera con Panamá. Guerrilleros y paramilitares han realizado operaciones y masacres en disputa por vías fluviales para la salida de droga y el ingreso de armas, lo que genera desplazamiento de poblaciones. La cuarta frontera en recibir los efectos del conflicto ha sido Brasil, la segunda en extensión para Colombia por el traspaso ocasional de la línea fronteriza por las FARC, hasta cuando, a fines de los noventa, las autoridades brasileñas la blindaron y llegaron a acuerdos con sus homólogos colombianos luego de dos momentos de tensión intergubernamental en 1998, en febrero, con la incursión guerrillero, y en noviembre con el aterrizaje de aviones militares colombianos en la pista de Querarí para responder el ataque de las FARC a la base de policía en Mitú[11]. Los hechos ocurridos en la frontera con Perú han tenido que ver más directamente con el narcotráfico.

En síntesis, luego de una cierta presencia limitada en zonas fronterizas colombianas, desde mediados de los noventa, en su disputa por áreas estratégicas, los grupos irregulares aumentaron sus acciones en la mayoría de municipios limítrofes. Sin embargo, la parte más significativa del conflicto se sigue desarrollando en otros lugares del territorio nacional; el único indicador que alcanza el 30% del total nacional son los cultivos ilegales en las fronteras. Todos estos fenómenos generaron la percepción de un desbordamiento del conflicto colombiano más allá de las fronteras nacionales y de una ambigua regionalización, aunque cada país la percibía de manera diferente.

Los gobiernos y la regionalizacion del conflicto

A diferencia de la primera etapa de la confrontación que se desenvolvía en un marco político nacional, lo ocurrido en el conflicto, particularmente desde la aplicación del Plan Colombia, desde 2001, es visto con un lente político regional. A pesar de que desde 2002 bajaron drásticamente los índices

[11] Estudio de indicadores y prensa en Socorro Ramírez, "La ambigua regionalización del conflicto colombiano", en *Nuestra guerra sin nombre*, IEPRI – Editorial Norma, Bogotá, 2006, pp. 121-168.

en todos los indicadores como efecto de la política de seguridad democrática, tal política y la presencia estadounidense son vistas en los países colindantes con Colombia como el mayor impulso a la regionalización del conflicto.

Los gobiernos de Colombia y Estados Unidos

La idea de un conflicto en vías de regionalización avanzó durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), quien ante el agravamiento de la situación buscó, a través de una "diplomacia por la paz", apoyos internacionales para los diálogos con las FARC y para el fortalecimiento del Estado. Los resultados de la gestión diplomática se concretaron en el acompañamiento europeo y de países vecinos a la comisión facilitadora de los diálogos, en el aumento de la presencia de Naciones Unidas, pero sobre todo, en el Plan Colombia que involucró a Estados Unidos en el conflicto. Aunque los intereses iniciales del gobierno de Colombia y de Estados Unidos eran dispares en la primera versión del Plan Colombia, la solicitud de Pastrana de uso de los recursos antidrogas en la lucha contra las guerrillas sustentó la convergencia entre Washington y Bogotá, y logró, luego del 11 de septiembre, que las FARC, el ELN y las AUC fueran incluidos en la lista estadounidense, europea y centroamericana de grupos terroristas.

En medio del debate sobre la naturaleza y alcance del conflicto colombiano, y aprovechando la reacción en Colombia contra las guerrillas, Alvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010) asume y radicaliza la lucha contra el terrorismo. Se suma así a las cruzadas antidrogas y antiterroristas de Estados Unidos para obtener ayuda en la acción contra las guerrillas, en particular contra las FARC, con el argumento de que no había conflicto armado sino una amenaza terrorista que sobrepasaba las fronteras, amenaza lanzada por las guerrillas que, en su visión, habrían reemplazado a los carteles de la droga. Igualmente, en ocasiones, Uribe ha formulado una equívoca invitación a la intervención de tropas extranjeras para hacerle frente a los grupos terroristas[12], lo cual es leído como un llamado a regionalizar el conflicto.

[12] Así, por ejemplo, en septiembre de 2002, Uribe afirmó que estaría interesado en una modificación del TIAR que le permitiera a ejércitos de otras naciones intervenir en conflictos internos como el colombiano; en octubre de 2002, durante la conferencia de las Américas, respaldó la creación de una fuerza suramericana de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; a propósito de la invasión a Irak, sugirió que Estados Unidos desplazara sus tropas del Golfo Pérsico al Caribe.

Al tiempo que el gobierno de Uribe lanzó una ofensiva para concretar apoyos internacionales, se ha esforzado en desarrollar acciones en las fronteras dirigidas a comprometer a sus contrapartes con su estrategia de seguridad. Ha incrementado el pie de fuerza militar o policial en los municipios fronterizos, y ha tratado de debilitar las fuentes de financiación de de las guerrillas con las fumigaciones y la erradicación manual de cultivos ilícitos. Además, aumentó la presión sobre los gobernantes vecinos para forzar el apoyo a la acción en sus países contra las guerrillas, como lo hizo ante el ambiguo caso Granda, en Venezuela, en diciembre de 2004, con el bombardeo de un campamento guerrillero, en marzo de 2008, en territorio ecuatoriano y con el uso de los computadores guerrilleros.

Esa estrategia y las fumigaciones que presionaron el traslado de cultivos y generaron efectos dañinos, en particular en la relación con Ecuador, han aumentado el rechazo a la política de seguridad democrática y han dificultado el reconocimiento regional a logros importantes: consolidación de la dirección civil de la Fuerza Pública, avance en la reconquista del monopolio de la fuerza legítima por parte del Estado y del control sobre buena parte del territorio nacional; reducción significativa de la violencia – secuestros y homicidios – con el debilitamiento de la capacidad ofensiva, estructuras de mando y comunicaciones de las FARC y de su presencia y credibilidad internacional, y con la desmovilización paramilitar y la entrega de sus jefes rurales ha descendido vertiginosamente, sobre todo a partir de la desmovilización de estos grupos. De ser considerado 'Estado fallido' ha renacido la confianza: regreso de colombianos y de sus capitales, inversión nacional e internacional, aprovechamiento de auge de la economía mundial hasta 2008.

Nuevos retos deben ser superados para no perder los avances y enfrentar la mutación de antiguos problemas. La polarización y corrupción hace perder confianza en las instituciones. Cambios en el conflicto – narcotráfico sigue alimentando el conflicto, resurgimiento de bandas armadas aumenta inseguridad urbana, capacidad de resistencia y recuperación de las FARC, el ELN no ha desaparecido, irregulares se han concentrado en las fronteras; abusos de los organismos de seguridad, alianzas de autoridades, políticos, empresarios y grupos irregulares – requieren nueva estrategia que no puede reducirse a planes militares.

Son varios e importantes los acuerdos regionales logrados por el gobierno de Uribe. Con Panamá, sobre la presencia policial en la frontera y la adopción de mecanismos para el control del contrabando de armas proveniente de

Centroamérica. La convergencia de los gobiernos peruanos con las políticas estadounidenses ha facilitado el apoyo al Plan Colombia y a la estrategia de seguridad de Uribe, y los acuerdos de militarización de la frontera y cooperación policial para combatir las actividades ilícitas en los ríos fronterizos comunes y el tráfico aéreo de estupefacientes. Con Brasil, pese a los desacuerdos en materia de seguridad y a las percepciones distintas sobre la situación colombiana, se ha generado un enorme espacio para el mutuo entendimiento y para acuerdos que permitan enfrentar de manera conjunta los problemas comunes de carácter transfronterizo[13]. Incluso con Venezuela y Ecuador, con los que se han presentado más tensiones por diferencias políticas en torno al conflicto, en algunos momentos se ha llegado a importantes acuerdos.

Pese a esos avances y acuerdos, Colombia ha enfrentado la ruptura de relaciones diplomáticas de dos vecinos, la profundizado en el entorno suramericano de la idea de que la regionalización del conflicto les permite intervenir por encima de lo que viven y piensan los colombianos, y el aislamiento regional por el acuerdo con Estados Unidos sobre el uso de bases nacionales.

La política estadounidense antidrogas y en materia de seguridad ha tenido consecuencias importantes en las relaciones de Colombia con sus vecinos y en la posibilidad de hacerle frente a los efectos regionales de la confrontación armada. Entre otras cosas, ha aumentado la percepción de regionalización del conflicto colombiano que se equipara con la estrategia regional de Estados Unidos.

---

[13] Se llegó a esos acuerdos luego de dos momentos de fricción: el 1 de abril de 1998, cuando Brasil cerró el paso por el río Taraira y militares ametrallaron una lancha con soldados colombianos que fueron detenidos y luego liberados; en noviembre de 1998, cuando aeronaves militares colombianas aterrizaron en la pista brasileña de Querarí y desde ahí lanzaron operaciones contra el frente de las FARC que había atacado la base de la policía colombiana en Mitú. Ese traspaso de la frontera suscitó protestas brasileñas; "Violación de soberanía", en *El Tiempo*, 4 de noviembre de 1998; Fue detenido el sacerdote Oliveiro Medina o Francisco Antonio Cadena, quien desde 1996 era conocido como el "embajador" de las FARC en Brasil; "La zamba de las FARC" en *Cambio*, 2 de octubre de 2000, pp. 34-35 Fue detenido el sacerdote Oliveiro Medina o Francisco Antonio Cadena quien desde 1996 era conocido como el "embajador" de las FARC en Brasil; "La zamba de las FARC" en *Cambio*, 2 de octubre de 2000, pp. 34-35. Brasil ha lanzado las siguientes operaciones: en 1999, Tabatinga destinada a identificar y detener traficantes de droga y la Intimidación para evitar incursiones de la guerrilla colombiana; el 27 de septiembre de 2000, Cobra para evitar la posible entrada de narcotraficantes y guerrilleros a causa del Plan Colombia; en junio de 2003, Timbó para controlar la frontera; "Brasil y Colombia firmaron acuerdo de seguridad fronteriza", en *El Tiempo*, 28 de junio de 2003, p. 1-6.

Los países vecinos

Hasta mediados de los noventa, existía un acuerdo tácito entre los gobiernos latinoamericanos sobre el tratamiento de los conflictos armados internos, derivado en buena medida del marco de solidaridad forzosa que imponía la Guerra Fría, y que en el caso colombiano llevaba a asumir la guerrilla como enemigo común[14].

Ante los efectos de la agudización del conflicto colombiano, distintos gobiernos de países colindantes han hecho reiterados pronunciamientos a favor de la paz, han ofrecido sus buenos oficios y su territorio para los diálogos, han acogido desplazados y han dado refugio, han aumentado la presencia militar en las fronteras y, en ocasiones, han hecho operativos contra grupos colombianos irregulares o contra contrabandos y flujos ilegales que salen desde su suelo.

Al mismo tiempo, los países vecinos han reafirmado tanto su desacuerdo sobre la caracterización de la confrontación y la denominación de terroristas a las guerrillas. A pesar de que desde 2002 bajaron drásticamente los índices en todos los indicadores de violencia, como efecto de la política de seguridad democrática, tal política y la presencia estadounidense son vistas como el mayor impulso a la regionalización del conflicto. Además, la mayoría de países vecinos ha adoptado una postura individual y reactiva en la que predomina la respuesta militar. Hay una mirada distinta del conflicto a la que existe en Colombia, un temor al desbordamiento y un señalamiento a Colombia como la amenaza a la seguridad regional. Existe una gran dificultad para reconocer las interacciones que se desarrollan desde los países colindantes y que responden a sus propios problemas de corrupción o a opciones políticas internas, y que, además, contribuyen a nutrir el conflicto colombiano.

Esas interacciones de sectores de países vecinos con el conflicto colombiano a veces son forzadas, a veces son producto de la conveniencia mutua, y suelen ser de dos tipos.

El primero, el uso de territorio para que grupos irregulares puedan abastecerse, refugiarse, aprovisionarse de alimentos y medicinas, conseguir material bélico. El segundo tipo de interacciones proviene de la cadena transfronteriza que genera la cuestión de la droga: la recolección de hojas de coca en zonas fronterizas, el tráfico de precursores químicos para la

[14] Cardozo da Silva, 2004.

producción de pasta básica y de clorhidrato de cocaína, la compra y reexportación de cocaína, el lavado de dinero, el consumo, las transacciones de cocaína por armas – ejemplo "Fernandinho" con las FARC[15].

Tampoco hay una suficiente aceptación de que además de los efectos sobre países vecinos y de las interacciones de sectores de esos países con la confrontación colombiana, el alcance de su regionalización proviene de que la situación colombiana se ha transformado en un asunto de política interna de los países vecinos y en parte de su política internacional. Efectos e interacciones suscitan temor más que cooperación, en particular en las dos principales relaciones de vecindad que tiene Colombia: con Venezuela y con Ecuador. En la primera, Bogotá teme por la posición y actuación de Caracas frente al conflicto colombiano, mientras Caracas mira con temor que Bogotá pueda servir de punta de lanza de Estados Unidos contra el proceso político venezolano. En la segunda, Ecuador no quiere verse involucrado en el conflicto colombiano ni que se vulnere su seguridad por ese motivo, y Colombia mira la presencia de guerrilleros y de los contrabandos que nutren el conflicto como una falta de acción gubernamental. El resultado de estos mutuos temores es la incapacidad de cada parte para entender las necesidades de seguridad del otro, la dificultad para hacerle frente común a las problemáticas consecuencias de la confrontación colombiana y a las interacciones que establecen con ella diferentes sectores de los países vecinos. Prima la mirada nacional de asuntos transnacionales en los que todos se hallan envueltos de distintas formas.

Conclusiones y retos

El carácter que han tenido las zonas fronterizas de Colombia, de periferias marginales de la Nación, posibilitó la implantación en ellas de los ejes de la confrontación armada actual. La ausencia, precariedad o distorsión de la presencia estatal en la mayor parte de ámbitos fronterizos de Colombia y de los países colindantes explica por qué sirven hoy de corredores para el tránsito y el refugio de fuerzas, procesos y redes ilegales transnacionales. Éstas últimas articulan dinámicas transfronterizas irregulares más rápidamente que los

[15] Capturado el 19 de abril de 2001 en el territorio colombiano de Barrancominas (Guainía) y "Condenado a 18 años capo brasileño socio de las FARC en narcotráfico", en *El Tiempo*, 11 de marzo de 2005, p. 1-3.

esfuerzos nacionales o de los estados colindantes por generar presencia y estimular el desarrollo.

En el caso colombiano, tales dinámicas irregulares han impedido el adecuado desarrollo y la consolidación de las posibilidades abiertas por la Constitución de 1991, que dispone la presencia del Estado en esas zonas con el fin de articularlas a la Nación a través de distintos medios, como el reconocimiento y la regulación con manejo especial de los resguardos indígenas, la titulación de áreas de gran biodiversidad a las comunidades afrodescendientes y la delimitación de parques nacionales como reservas ambientales. Asimismo las dinámicas transfronterizas ilegales han avanzado más rápido que los programas de desarrollo e integración fronteriza impulsados por la Comunidad Andina o de los planes de integración física suramericana.

En cuanto a los impactos e interacciones andino-amazónicas del conflicto colombiano, al observar el denso entramado local, nacional o binacional que le sirve de contexto, puede apreciarse que la problemática de seguridad regional no se reduce a la mera difusión de una epidemia que, a partir de la confrontación colombiana, contaminaría a los demás países del área. Más bien, en un contexto internacional adverso y en medio de complejas coyunturas de cada uno de los países de la región, los problemas de uno de ellos alcanzan repercusiones inesperadas en el otro. El conflicto colombiano, por ser la confrontación interna más prolongada, más aguda y de mayor amplitud en la región, tiene efectos más graves, articula diversos procesos a partir de las dinámicas existentes en ambos lados de las zonas fronterizas, es también utilizado por sectores gubernamentales vecinos en sus propias situaciones críticas y sirve de catalizador de intereses nacionales o regionales.

El impacto de los efectos e interacciones del conflicto depende no sólo de la capacidad de los actores armados colombianos sino también de otros factores: la estrategia estadounidense, la política y las acciones gubernamentales colombianas frente a la confrontación y sus impactos, los problemas internos de cada país colindante, la situación de cada zona fronteriza, la actuación de los vecinos, no sólo ante los efectos del conflicto sino ante la problemática binacional o transnacional específica en la que se articulan sus nacionales, la percepción que de las guerrillas colombianas tienen diversos sectores suramericanos. No asumir esa compleja maraña ha generado una mutua incomprensión y recriminación, una cadena de tensiones adicionales en las relaciones de vecindad, brotes de xenofobia, rechazo a concertar acciones conjuntas frente a problemas comunes tanto de las zonas fronterizas

como de las redes globales del crimen organizado que se articulan a distintas problemáticas nacionales: crisis social, falta de empleo, corrupción, problemas de gobernabilidad, polarización política, etc.

La percepción de regionalización del conflicto colombiano entró en el discurso político en las Américas desde cuando el general Barry McCaffrey, de gira por Suramérica en su calidad de "zar antidrogas", lo señaló como la principal amenaza regional y llamó a desplegar un cordón militar de aislamiento en torno suyo. Desde entonces, se habla del *spill over* según el cual el conflicto colombiano se estaría derramando y expandiendo fuera de las fronteras nacionales. Los gobiernos colombianos durante los cuales se ha agudizado el conflicto, en particular el de Alvaro Uribe, señalan que la tolerancia de los países vecinos hacia la presencia guerrillera en su territorio o hacia los flujos ilegales que los abastecen, estaría dándole a éste una dimensión regional. Los países colindantes con Colombia denuncian que el conflicto los estaría contagiando y que los gobiernos colombianos buscarían regionalizar el conflicto para involucrarlos y hacerlos responsables del control de las fronteras, o atribuyen la regionalización del conflicto a una estrategia estadounidense. Para otros, la regionalización depende de lo que las FARC representen o puedan llegar a representar como "vanguardia armada" de una eventual radicalización de los conflictos sociales en sus países.

Los distintos factores a los que aluden todas esas versiones – que algo corresponden a dimensiones importantes del conflicto colombiano – no bastan para sustentar una tal regionalización, si se los toma por separado. El "derrame" del conflicto y su expansión hacia los vecinos es un fenómeno limitado; no depende sólo de la dinámica de los grupos armados irregulares; se nutre, además, tanto del precario avance del Estado colombiano en la regulación efectiva del abrupto territorio nacional, como de la interacción de distintos sectores sociales de países vecinos con actores y dinámicas del conflicto; y se ha visto estimulado por la estrategia estadounidense de seguridad.

La existencia de problemas comunes no son asumidos como tales. Como las redes de la economía ilegal vinculan de manera distinta a sectores de diversos países en actividades transfronterizas no se acepta que es resultado del fuerte deterioro social y económico y la precaria presencia de todos los estados en las zonas de frontera. Las características cambiantes y la desterritorialización de esas economías ilegales hace difícil que los países implicados en estas nuevas dinámicas vean los asuntos transfronterizos desde una perspectiva más amplia que la meramente nacional y reactiva, y que acepten

la necesidad de asumir responsabilidades concertadas para hacerles frente. En medio de las divergencias políticas, más que la indispensable cooperación se han venido presentando mutuas recriminaciones.

Frente a la agudización de la confrontación colombiana en el marco de una compleja situación andino-amazónica ha existido una gran dificultad regional para acordar una posición conjunta, en relación con Colombia, que cuente con el acuerdo de los gobiernos colombianos. La iniciativa ha quedado entonces en manos de Estados Unidos, que, en problemas compartidos por los países vecinos y para lograr el apoyo a sus propias estrategias, ha impuesto un manejo bilateral contraproducente. Las limitaciones de la integración regional inciden en esa incapacidad regional de concertar posiciones en materia de seguridad. Además la integración andina ha sido sólo intergubernamental y comercial, y no ha generado lazos sociales, culturales o políticos de acción conjunta. La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica no ha construido instrumentos para afrontar problemas de seguridad comunes.

La distinta evolución política interna origina, asimismo, parte de las discrepancias entre Colombia y sus vecinos. Mientras la lucha guerrillera desapareció en el resto del continente, en Colombia una antigua guerrilla venía en crecimiento hasta hace poco tiempo. Y, aunque la confrontación armada no ha derivado en Colombia hacia una dictadura, como aconteció en otros países de la región, sí ha estimulado, desde hace un cuarto de siglo, el nacimiento de numerosos y brutales grupos paramilitares. Guerrillas y paramilitares han encontrado en el negocio de las drogas ilegales una gran fuente financiera que, sumada tanto al secuestro y la extorsión como al intento de capturar dineros públicos en localidades marginales, derivados de regalías por recursos naturales o de transferencias desde el Estado central, les da un músculo financiero casi inagotable. Esto explica en alguna medida su persistencia en el tiempo, su expansión geográfica, su capacidad de reclutamiento y su enorme poder militar.

En la última década, la decisión de los grupos irregulares de profundizar la confrontación armada condujo a las élites, con el apoyo de la mayor parte de los colombianos, a opciones hoy en descrédito en el resto del continente: a un claro voto por la "mano dura" y a la aceptación de una estrecha relación con Estados Unidos. Los gobiernos colombianos que han agenciado tales opciones – por la urgencia de fortalecer militarmente al Estado para responder la ofensiva armada de grupos irregulares – no se han ocupado en prever sus

efectos sobre los países vecinos y han preferido ignorar el aprovechamiento que hace Washington para avanzar en su propia agenda.

Entre tanto, en otras regiones del continente el curso parece contrario. Desaparecida la lucha armada y las dictaduras, o los gobiernos autoritarios que le siguieron, hoy su población mira con desconfianza la fuerza militar, rechaza los efectos sociales del consenso de Washington y aspira a expulsar o al menos frenar la influencia de Estados Unidos en la región y a avanzar en la autonomía regional. Ese curso de las dinámicas políticas regionales, contrario a las de Colombia, se ha traducido en la casi totalidad de los países suramericanos en la escogencia electoral de gobiernos distintos de los partidos tradicionales y más bien contrarios a ellos.

Ahora bien, dimensiones del estado de ánimo compartido por muchos latinoamericanos, como el hastío con los políticos tradicionales y sus partidos, el rechazo a la corrupción, a la pobreza y a la desigual distribución del ingreso, también se viven en Colombia, pero la confrontación armada ha impedido, hasta ahora, la movilización de la población y su exploración de nuevos caminos, como está sucediendo en varios países latinoamericanos. Ese desfase en la evolución política de Colombia y sus vecinos, y las opciones gubernamentales distintas han generado divergencias y tensiones.

La situación colombiana o los diversos problemas de inseguridad regional no se pueden seguir manejando mediante reacciones defensivas individuales o con la política bilateral estadounidense. En beneficio de toda la región se requiere hacerle frente conjunto a fenómenos transnacionales, construir relaciones de vecindad mucho más proactivas y superar el círculo vicioso mediante el cual se reproduce y dinamiza el conflicto en Colombia y se multiplican sus repercusiones negativas y sus interacciones con los países vecinos. Superar, además, la relativa regionalización generada por el conflicto es ante todo tarea colombiana, lo que exige respeto del derecho internacional para la convivencia pacífica entre países vecinos, reconocimiento de que no cualquier vía es válida para lograr los objetivos de un gobierno nacional. Pero tal política no se podrá llevar a cabo sin el apoyo de los vecinos y la comunidad internacional, lo que pasa por una apertura real de la región frente a la problemática colombiana y el acompañamiento sin injerencias indebidas en la búsqueda de soluciones al conflicto. Ahí Brasil, el Consejo Suramericano de Defensa y Unasur tienen un papel central.

Formato	*15,5 x 22,5 cm*
Mancha gráfica	*12 x 18,3cm*
Papel	*pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)*
Fontes	*Times New Roman 17/20,4 (títulos),*
	12/14 (textos)