2

Retos Internacionales

dos

Revista de Relaciones Internacionales del Tecnológico de Monterrey Campus Querétaro

ESCUELA DE HUMANIDADES

Derechos Humanos, Cooperación y Competitividad

Enero 2010

TECNOLÓGICO DE MONTERREY®

$50

Retos Internacionales

Enero 2010

Retos Internacionales dos
Revista de Relaciones Internacionales del Tecnológico de Monterrey Campus Querétaro
ESCUELA DE HUMANIDADES

Derechos Humanos, Cooperación y Competitividad

TECNOLÓGICO DE MONTERREY®

Contenido

Directorio *4*

Presentación - *Dr. Gabriel Morelos Borja* *5*

Derechos Humanos, Cooperación y Competitividad Breves consideraciones en torno del derecho al desarrollo en el marco del fenómeno globalizador *Eugenio García Flores* *7*

"Mail-Order Brides": El Tráfico de Personas en el Siglo XXI - *Carolina Maccise Aguirre* *17*

Derecho de acceso a la impartición de justicia de los migrantes en México: un análisis del artículo 67 de la Ley General de Población- *Alejandro Eugenio Peña Méndez* *33*

Reconsiderando las políticas sobre drogas a partir del comercio al detal entre universitarios de México y Costa Rica - *Carlos Alberto Zamudio Angles* *53*

La cooperación internacional como mecanismo político para remover obstáculos contrarios a la dominación económica - *Víctor Manuel Saavedra* *69*

Ideas: The Free Trade Area of the Americas (FTAA) in the Brazilian Foreign Trade Policy - *Zuleika Arashiro* *87*

Guerras asimétricas y privatización de los conflictos *Mario Cruz Cruz* *119*

La Triple Hélice y la competitividad en México *José Antonio Correa Martínez* *135*

Directorio

Dr. Rafael Rangel Sostmann
Rector del Tecnológico de Monterrey

Dr. Roberto Rueda Ochoa
Rector de la Zona Centro

Ing. R. Salvador Coutiño Audifredd
Director General del Campus Querétaro

Dr. Gabriel Morelos Borja
Director de Profesional y Graduados en Administración y Ciencias Sociales

Mtra. Angélica Camacho Aranda
Directora del Departamento de Relaciones Internacionales y Formación Humanística

Mtra. Elodie Hugon
Directora de la Licenciatura en Relaciones Internacionales

Retos internacionales

Dirección
Dr. Gabriel Morelos Borja

Edición
Dr. Louis Valentin Mballa

Coordinación de Comunicación y Publicación
Lic. Adriana Bravo Sánchez

Diseño
sextosentido: editorial365

Comité Editorial

Marisol Reyes Soto
Louis Valentin Mballa
José Fernando Arriaga Cervantes
Mario Armando Vázquez Soriano
Elodie Hugon
Gerardo J. Macías Cortés
Eugenio García Flores
Sandra García Ángeles
John Adams

Presentación

El orden mundial está en continua transformación, siempre lo ha estado. Particularmente, este año pasado de crisis financiera ha debilitado algunos sistemas políticos, mientras que algunos estados han aprovechado la oportunidad para consolidarse con sus pueblos. El 2010 será probablemente un año de recuperación económica para la mayoría de los países del mundo. Habrá que ver quiénes aprovechan para despuntar en los mercados, quiénes reducen efectivamente la pobreza, quiénes construyen un futuro más promisorio para la siguiente generación.

Este número de Retos Internacionales aborda temas de derechos humanos simultáneamente con asuntos económicos. Históricamente, la realidad nos ha mostrado que son dos elementos inseparables que no pueden ser tratados de manera aislada. Desde que el acceso a recursos y servicios es un derecho de las personas y de las familias, hasta que los intereses económicos en ocasiones han colisionado con el respeto a derechos fundamentales de trabajadores y pobladores de regiones.

Les invito a adentrarnos en las reflexiones producto de las investigaciones que se presentan. Los autores abordan temas de interés actual y de profundo impacto en la conformación del orden mundial, pero sobre todo, del impacto que tienen sobre las personas, principalmente quienes menos oportunidades han tenido a través de los siglos. Gracias a los investigadores que generosamente comparten estos productos con nosotros.

En nuestro siguiente volumen se abordarán temas alusivos a independencia, revolución, soberanía, autonomía y gobernabilidad. Le exhorto a consultar el *call for papers* correspondiente.

Dr. Gabriel Morelos Borja
Director de Profesional y Graduados
en Administración y Ciencias Sociales

Tecnológico de Monterrey-Campus Querétaro

Derechos Humanos, Cooperación y Competitividad

Breves consideraciones en torno del derecho al desarrollo en el marco del fenómeno globalizador

Eugenio GARCÍA FLORES[1]

Todo hombre es como un hueso, siempre ligado a otro, juntos, los miembros forman un solo cuerpo y tienen un mismo origen. Si la vida causa dolor a un miembro, ninguno de los otros permanecerá indiferente. Si a ti no te provoca nada el dolor de los demás, no podremos llamarte ser humano.

SADI, poeta persa del siglo XII

I. Introducción

La globalidad de la primera década del siglo XXI es el resultado de un encadenamiento histórico de sucesos y procesos del capitalismo y de las innegables transformaciones tecnológicas que se han registrado en el planeta, teniendo consecuencias de gran alcance en cuanto a la forma de pensar, producir, consumir o ver el mundo.

1 Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor de Tiempo Completo, adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. México.

El presente trabajo tiene por objeto presentar brevemente en razón de espacio tres aspectos esenciales del fenómeno globalizador, primeramente se revisan algunos datos estadísticos que ejemplifican las asimetrías sociales que se registran actualmente; posteriormente se examina cómo la globalidad incide en el moderno Estado-nación, reflejándose en las prácticas de las empresas o la misma expansión de los mercados; y en el tercer apartado -que representa el centro de gravedad de toda la temática- se revisan algunos aspectos centrales del Derecho al desarrollo y cómo éste mediante los mecanismos multi-bilaterales de cooperación se redimensionan en importancia para atemperar algunas de las contradicciones que conlleva la globalización. Finalmente se presentan al amable lector el apartado de conclusiones y de relación de fuentes documentales y electrónicas.

II. Repensando algunas contradicciones de la globalización

La idea que conlleva el vocablo globalización se relaciona por lo general con la magnitud, trascendencia y profundización de los flujos y patrones de interacción de la persona humana e implica la transformación o adecuación de esas relaciones que van más allá de los marcos referenciales económicos, teniendo otras dimensiones imbricadas en el proceso, siendo en esencia un fenómeno multidimensional de naturaleza compleja de creciente extensión e intensidad que abarca prácticamente todos los ámbitos de la cultura.

El estudio del fenómeno globalizador presenta varias etapas históricas entre las cuales puede mencionarse la que se asocia con la quiebra de la bolsa de valores en Viena en el año de 1873[2] o en una época más moderna, con la acuñación del término "aldea global" por el autor Marshall McLuhan para definir las transformaciones culturales de la década de 1980, como consecuencia de los

2 JALIFE-RAHME, Alfredo, Hacia la desglobalización, 3ª. Ed. Coedición Jorale Editores-Grupo Editor Orfila Valentini, México, 2007, p. 13.
El autor indica que un fenómeno notable fue la caída de la bolsa de valores de Viena en el año de 1873 que de alguna manera ya presagiaba la decadencia del imperio Autro-Húngaro y la terrible confrontación que se registraría con la Primera Guerra Mundial.

adelantos tecnológicos en el ámbito de las comunicaciones[3] o en general en cuatro tipo de innovaciones en los campos de la informática o cibernética, la aeroespacial, la nuclear la biotecnología industrial o en los renglones de la genética, nanotecnología y robótica. También puede examinarse el fenómeno globalizador desde una perspectiva teórico-metodológica en tres etapas como son, la internacionalización, relacionada con el aumento de los flujos de exportación, con la transnacionalización ligada a los flujos de inversiones e implementaciones en el extranjero por medio de *outsourcing* y el *downsizing* y la que se refiere a la instalación y expansión de redes mundiales de producción e información.[4]

El mundo global de nuestros días tiene como una constante la asimetría que cada vez más se acentúa y profundiza, existen grandes desigualdades sociales, donde se encuentra la pobreza como fenómeno constante, además de la exclusión social, el rezago y en general la marginación para grandes extensiones del globo terráqueo. Por ejemplo, en el 2008, aproximadamente 1,500 millones de personas en todo el mundo vivían en la pobreza extrema, con algo más de un dólar de los Estados Unidos de América (EUA) al día; el Banco Mundial (BM) ha estimado para el 2009, que otros 46 millones de personas más se encontrarán en la pobreza extrema y de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sí en éste último año mencionado las tasas de crecimiento siguen disminuyendo, en el 2010 podrían perderse hasta 50 millones de puestos de trabajo.[5]

"El mundo global de nuestros días tiene como una constante la asimetría que cada vez más se acentúa y profundiza"

3 MONTERO CONTRERAS, Delia y Clara Inés Charry Sánchez (comps.), Globalización y sociedad civil en las Américas. ¿Es posible una convivencia conjunta?, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa, México, 2004, p. 12.
Cabe indicar que en la década de 1980, el vocablo se utilizó en el ámbito de la política internacional con el principio de sociedad global, así como en la mercadotecnia y gestión empresarial para referirse a los negocios más dinámicos o indicar los cambios que se estaban dando en la producción y examinar las ventajas competitivas en el plano mundial. Posteriormente se vinculó con fenómenos como el de apertura de las fronteras políticas o la liberalización comercial económica, fenómenos que dinamizaron la armonización de criterios de actividad económica en el mundo.

4 JALIFE-RAHME, Alfredo, Hacia la desglobalización, op cit. Supra, nota 1, p. 91.

5 Organización de las Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Proteger a los países vulnerables en épocas de crisis económica. Disponible en: http://www.undp.org/spanish/economic_crisis/overview.shtmml, (Fecha y hora local de consulta; 05/05/2009. 20:55 hrs.).

Por lo que se refiere a América Latina (AL), los pronósticos no son diferentes. En el 2009, la región prácticamente no crecerá, por el contrario, se verá empobrecida aún más, de acuerdo a las proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); se registrará en el subcontinente solamente un 1.9% de crecimiento, representando una disminución respecto a las tasas de crecimiento anteriores de, 5.5% (2006), 4.6% (2007) y 4.6% (2008), el Fondo Monetario Internacional (FMI) pronosticó para 2009, un crecimiento de 1.1% para AL y otras fuentes entre las que se incluyen bancos privados han previsto un crecimiento negativo.[6]

El aspecto central de análisis se debe circunscribir a la falta de equidad y de justicia social que representa actualmente el fenómeno globalizador y que se refleja, en los miles de desempleados, las guerras internas que se llevan a cabo en diversos países, el desprecio por el medio ambiente, así como la preocupación de los mercados por extender su dominio, en base a las relaciones económicas internacionales muchas veces ausentes de principios y valores éticos, que tienen como fin el beneficio de intereses corporativos y financieros, siendo que actualmente y por lo general, el mercado global de capital disciplina los gobiernos nacionales.

La idea de que el Estado-nación es irrelevante para las corporaciones trasnacionales es inexacta porque el mercado necesita aún de un espacio geopolítico y de certidumbre. Por ejemplo, la ley comercial internacional depende de los sistemas nacionales y de sistemas de arbitraje internacionales y nacionales que pueden instrumentarse con la voluntad de los Estados específicamente, requieren de los sistemas nacionales para ejecutar las decisiones; otro ejemplo se encuentra en las ciudades globales que emergen como centros de control y de finanzas de los imperios económicos trasnacionales, dejando ver la interrelación existente entre lo local y lo global.[7]

---

6 Organización de las Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La crisis económica en América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.undp.org/spanish/economic_crisis/lac.shtml, (Fecha y hora local de consulta; 05/05/2009. 20:45 hrs.).

7 Cfr. SASSEN, Saskia, Los Espectros de la globalización, 1ª. Ed. En español, 2003, 1ª. Reimp. 2007, (Traducción de Irene Merzari), Fondo de Cultura Económica, Argentina, p. 11.
Las ciudades globales son centros de servicio y funcionamiento del comercio, la inversión y de las operaciones de las oficinas centrales internacionales y representan multiplicidad de actividades especializadas, siendo también sitios de producción estratégicos para sectores líderes de la economía global. p. 19 y s.s.

A la luz de las disparidades y contradicciones examinadas en los anteriores párrafos es ineludible proponer la observancia de reglas económicas que permitan aminorar los aspectos negativos de la globalización y aprovechar las ventajas que la misma proporciona; el centro y razón del fenómeno globalizador deben ser los beneficios más equitativos en ganancias y oportunidades para amplios sectores sociales, porque en esencia el tema-problema no es la globalización en sí, es la necesidad de desarrollar una sociedad global con más justicia social.

"el centro y razón del fenómeno globalizador deben ser los beneficios más equitativos en ganancias y oportunidades para amplios sectores sociales"

III. El estado-nación y la interrelación globalización y derecho

Es común entre los estudiosos de la globalización señalar que una de las consecuencias del fenómeno es la erosión del concepto tradicional del Estado o al menos de la soberanía estatal como es entendida desde una concepción clásica, la capacidad que tienen los Estados para regular el marco de convivencias sobre el que se ejerce la soberanía es cada vez más limitada afectándose la soberanía de *iure* y la soberanía de *facto,* teniendo efectos diferentes sobre el Estado.[8] La interrelación, globalización y derecho es compleja, multifacética y especializada como lo expresa el autor Martin SHAPIRO a continuación:

When we speak of the globalization of law, we must be conscious that we are speaking of an extremely specialized set of legal phenomena set into a globe in which it is not at all clear whether the total quantum of human relationship governed by law has increased or decreased over the last century (…) We speak of globalization of law in reference to a number of interrelated phenomena. As a concomitant of the globalization of markets and

8 DE MIGUEL BERIAIN, Íñigo, El poder en la era de la globalización. Análisis de una metamorfosis, Editorial Comares, Granada, España, 2008, p. 99.
De acuerdo al autor de referencia la pérdida de la soberanía de iure no afecta el monismo jurídico prevaleciente al interior de las fronteras estatales; las alteraciones en la soberanía de facto implica que emerge un ordenamiento jurídico nuevo en base a la supremacía de otros poderes sobre los del Estado. P. 100.

the organization and business practices of the multi-national corporations that operate in those markets, there has been some movements toward a relatively uniform global contract and commercial law.[9]

Siguiendo la misma línea de pensamiento y complementando la interrelación entre la globalización, derecho y su impacto en el Estado, el autor DE MIGUEL BERIAIN, menciona que a principios del siglo XXI vemos alguna forma de cambio de paradigma en el campo de lo jurídico al interior del Estado de naturaleza exógena como es la actuación de grandes empresas trasnacionales, capaces de crear sistemas normativos propios mediante la actualización de la tradición de la lex mercatoria, debido a los requerimientos de las empresas trasnacionales, acostumbradas a actuar de manera flexible los mecanismos jurisdiccionales nacionales les resultan demasiados lentos y por otra parte, se registra la aparición de organismos internacionales con capacidades normativas, en virtud de tener poder coercitivo o debido a su función de organismos internacionales de última instancia como lo son el FMI, el BM o la Organización Mundial del Comercio (OMC). [10]

Evidentemente el Estado continua legislando en muy diversos ámbitos como el económico, financiero, comercial, civil, laboral, etc. Sin embargo, disminuido en su poder de intervención en algunas ocasiones se encuentra restringido a compartir en los hechos iniciativas legislativas con diversas fuerzas que trascienden el nivel nacional, en otras palabras, se encuentra limitado en sus políticas fiscales en sus instrumentos de dirección y en sus estrategias de planeación.[11] No obstante lo anterior, el Estado-nación sigue siendo un actor indispensable para la internacionalización del capital.

---

9 SHAPIRO, Martin, "The globalization of law", in Global Legal Studies Journal, Bloomington, v. 1, n. 1, 1993. In, FARIA, José Eduardo, O direito na economia globalizada, 1ª. Edição, 3ª. Tiragem, Malheiros Editores, São Paulo, Brasil, 2005, p. 142.

10 DE MIGUEL BERIAIN, Íñigo, El poder en la era de la globalización. Análisis de una metamorfosis, op, cit. Supra, nota 8, p. 66 y s.s.

11 FARIA, José Eduardo, O direito na economia globalizada, op cit. Supra, nota 9, p. 141

IV. La importancia del derecho internacional del desarrollo ante el fenómeno globalizador

En principio debe mencionarse que el derecho al desarrollo surge como principio del Derecho Internacional a partir de la acción conjunta y las reivindicaciones de los países en vías de desarrollo o emergentes, la doctrina dominante considera que el desarrollo es un proceso de largo plazo motivado por políticas públicas en las áreas económica, social y político; desde la perspectiva económica el desarrollo consiste en un crecimiento de la producción de bienes y recursos endógenos -basado en factores internos- y sustentado con vistas a preservar los recursos; desde el ámbito social es la adquisición progresiva de la igualdad de condiciones básicas de vida como el disfrute de derechos económicos sociales y culturales; y desde la óptica política conlleva el efectivo ejercicio para el pueblo de su papel de sujeto político, fuente legitimadora de todo el poder y destinatario de su ejercicio. [12] El derecho al desarrollo debe tener por objeto el que:

"a) os Estados subdesenvolvidos devem ser recolocados na situação de poderem se desenvolver. Assim sendo, devem ser restituídas a estes Estados as potencialidades necessárias para o seu desenvolvimento; b) a função deste direito é fazer uma redistribuição justa na economia internacional. Ele seria uma espécie de direito social internacional"[13].

Con los criterios mencionados en el párrafo anterior los mecanismos más avanzados –si los contrastamos con las primeras etapas de asistencia- denominados multi-bilaterales de cooperación, pueden ser de gran utilidad porque presentan la característica de estar monitoreada y direccionada la cooperación por las organizaciones internacionales especializadas, de acuerdo a las prioridades establecidas por los países desarrollados, quienes son los que financian las actividades específicas en los países en vías de desarrollo. La ventaja de estos mecanismos es que reconcilian las necesidades e intereses de todas las partes involucradas.[14]

---

12 AMARAL CARDIA, Fernando Antonio, "Uma breve introdução á questão do desenvolvimento como tema de direito internacional", em; Direito Internacional e Desenvolvimento, Alberto do Amaral Júnior (org.), Manole, Brasil, 2005, p. 54.

13 DE ALBUQUERQUE MELLO, Celso D. Curso de direito internacional público, 15ª. Edição Revista e Ampliada, Renovar, Rio de Janeiro, 2004, volume II, p. 1701.
El autor de referencia recuerda; a expressão Direito Internacional do Desenvolvimento foi criada por André Philip, representante da Franca na 1ª. UNCTAD. Ele a utilizará em um artigo que foi publicado em setembro de 1964, em Developpement et Civilisation. p.1700.

14 CASSESE, Antonio, International Law, Second Edition, Oxford University Press, Great Britain, 2005, p. 518.

Un derecho social internacional que se fundamente en la esencia del derecho al desarrollo que es crear precisamente las condiciones adecuadas en los países más atrasados de la comunidad internacional para poder afrontar de mejor manera algunas de las desventajas que representan las grandes corrientes globalizadoras resulta indispensable y urgente.

V. Conclusiones

1. Puede decirse que el fenómeno globalizador ha acelerado y profundizado las asimetrías, disparidades y contradicciones que se están acentuando y profundizando en la primera década del siglo XXI, siendo que el aspecto central es la falta de equidad. Es imperativo la necesidad de desarrollar una sociedad global con más justicia social, se necesita redireccionar el proceso globalizador en el que se encuentra inmerso un alto porcentaje de la humanidad, en donde se aminoren la distribución tan inequitativa de los beneficios y oportunidades que representa.

2. El Estado-nación ha sido y seguirá siendo necesario para el fenómeno globalizador, que ha tenido que adaptarse a las rápidas transformaciones de la realidad internacional. Como se examinó, la interrelación globalización y derecho es compleja multifacética y especializada que impacta al interior del Estado-nación; es decir, fenómenos de origen exógeno, como pueden ser la misma globalización de los mercados, la organización de las prácticas comerciales o la organización de las empresas trasnacionales que dicho sea de paso, han creado verdaderos sistemas normativos, repercuten al interior del Estado-nación y obligan a reconceptualizar esta figura geopolítica.

3. Teniendo como marco referencial lo mencionado en los dos párrafos anteriores, el Derecho Internacional del desarrollo se redimensiona. Es necesario construir canales de cooperación fundamentados en la esencia del Derecho al Desarrollo, utilizándose entre otros instrumentos, los acuerdos multi-bilaterales de cooperación que coadyuven en la construcción y profundización de un derecho social internacional, más armónico y equitativo.

El autor menciona; in an initial stage, namely between 1946 and the early 1960s, both the lack of clear vision and an operational scheme, on the part of most developing countries, and the resistance of developed countries, resulted in the establishment, within the UN, of forms of technical co-operation totally inadequate for coping with the far-reaching problems of developing countries. p. 520.

Bibliografía

- AMARAL CARDIA, Fernando Antonio, "Uma breve introdução á questão do desenvolvimento como tema de direito internacional", em; Direito Internacional e Desenvolvimento, Alberto do Amaral Júnior (org.), Manole, Brasil, 2005, pp. 53-70.
- CASSESE, Antonio, International Law, Second Edition, Oxford University Press, Great Britain, 2005, 558 pp.
- DE ALBUQUERQUE MELLO, Celso D. Curso de direito internacional público, 15ª. Edição Revista e Ampliada, Renovar, Rio de Janeiro, 2004, volume I, 925 pp. volume II, 1734 pp.
- DE MIGUEL BERIAIN, Íñigo, El poder en la era de la globalización. Análisis de una metamorfosis, Editorial Comares, Granada, España, 2008, 160 pp. (Colección: Filosofía, Derecho y Sociedad, núm. 15).
- FARIA, José Eduardo, O direito na economia globalizada, 1ª. Edição, 3ª. Tiragem, Malheiros Editores, São Paulo, Brasil, 2005, 359 pp.
- JALIFE-RAHME, Alfredo, Hacia la desglobalización, 3ª. Ed. Coedición Jorale Editores-Grupo Editor Orfila Valentini, México, 2007, 98 pp. (Colección: Geopolítica y Dominación).
- MONTERO CONTRERAS, Delia y Clara Inés Charry Sánchez (comps.), Globalización y sociedad civil en las Américas. ¿Es posible una convivencia conjunta?, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa, México, 2004, 198 pp.
- SASSEN, Saskia, Los Espectros de la globalización, 1ª. Ed. En español, 2003, 1ª. Reimp. 2007, (Traducción de Irene Merzari), Fondo de Cultura Económica, Argentina 276 pp. (Sección: Obras de Sociología).

Fuentes electrónicas

- Organización de las Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La crisis económica en América Latina y el Caribe, 1p. Disponible en: http://www.undp.org/spanish/economic_crisis/lac.shtml, (Fecha y hora local de consulta; 05/05/2009. 20:45 hrs.).
- Organización de las Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Proteger a los países vulnerables en épocas de crisis económica, 1p. Disponible en: http://www.undp.org/spanish/economic_crisis/overview.shtmml, (Fecha y hora local de consulta; 05/05/2009. 20:55 hrs.).

"Mail-Order Brides": El Tráfico de Personas en el Siglo XXI

*Carolina Maccise Aguirre**

Introducción

El tráfico de personas o humano es una forma moderna de esclavitud donde se persigue un beneficio económico, ya sea de forma legal o ilegal. La peculiaridad de este fenómeno reside en que puede ser de carácter interno o internacional; se manifiesta como una explotación sistemática de la víctima con fines económicos; y es de carácter forzado, es decir, es una actividad no voluntaria como en el caso del contrabando.[1] A través de los años, el tráfico de personas ha sido una de las grandes preocupaciones en el sistema internacional.

Esta forma moderna de esclavitud se ha ido desarrollando a la par de la sofisticación tecnológica, por lo que día a día, existen nuevas formas de llevar a cabo el tráfico de personas, que responde a las necesidades y forma de vida del siglo XXI. La problemática fundamental de este fenómeno reside en que el tráfico se ha vuelto más fácil y accesible alrededor del mundo, es decir, dejó de ser una transacción condenada por la sociedad, para convertirse en una manera de satisfacer las necesidades de cualquier individuo. La importancia del tráfico de personas reside en el incremento de su

*Carolina Maccise es licenciada en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey Campus Querétaro.

15 Aragón, Alfonso. Entrevista Telefónica. 4 Febrero 2009

práctica, pero también en la carente regulación e investigación, de ahí que este hecho pierde su relevancia cuando pasa de ser un acto de total abuso de los derechos humanos a una cuestión de inmigración y comercio. Este fenómeno se manifiesta de diferentes formas, pero en este siglo, una de sus modalidades ha rebasado los límites de lo permisible y posible.

Las páginas en internet por medio de las cuales se venden novias/esposas por correo, son hoy en día un problema de tráfico de personas del cual poco se sabe o se conoce, ya que es una práctica que se ha desarrollado con discreción e impunidad.

Las llamadas "*mail-order brides*" o MOB, hacen referencia a la existencia de espacios en internet en los que se busca pareja, una cita, o amistad, aunque en realidad, en su mayoría, es un medio que encubre sus verdaderos objetivos: vender a las mujeres por grandes cantidades de dinero para abusar de ellas, maltratarlas, convertirlas en esclavas o sexo servidoras. Se dice que estas transacciones han sido realizadas principalmente en países de Europa del Este y Asia, en donde las mujeres buscan una mejor vidae en los países desarrollados. Uno de los países con mayor incidencia en esta nueva forma de tráfico humano es Estados Unidos, en dónde las *mail-order brides* incrementan año con año. Ante esto, se tuvo que recurrir a la implementación de dos leyes, las cuales han tenido como objetivo que la compra de esposas por parte de los norteamericanos deje de ser una de las tantas formas de traficar mujeres. La legislación emanó por los casos que se presentaron años atrás y que avalan dicho supuesto y básicamente se busca legalizar la situación jurídica de las mujeres para que se acredite su situación como ciudadanas y se les proteja de abusos y maltratos.

El siguiente estudio, tiene como propósito el presentar un análisis descriptivo en el que se argumenta que la legislación de Estados Unidos en la búsqueda por proteger a las mujeres extranjeras que contraen matrimonio con americanos, no ha sido útil, ya que año con año los servicios de las *mail-order brides* incrementan, así como las mujeres extranjeras que inmigran a dicho país con la esperanza de un mejor futuro. Esto se ha convertido en una nueva forma de tráfico humano en este siglo XXI.

¿Tráfico de personas?

Hay dos tipos de tráfico, el de explotación sexual y el de trabajo forzado. El tráfico de explotación sexual tiene seis diferentes formas de ser llevado a cabo: pornografía, prostitución, *life sex shows*, turismo sexual, *army prostitution, stripping* y *mail-order brides*, el cual nos compete para efecto de esta investigación. [2]

El tráfico de personas es un delito que se ha incrementado en forma alarmante en los últimos años, *"debido a las difíciles condiciones de vida en los países menos desarrollados, al endurecimiento de las políticas migratorias en los países industrializados y al hecho de que por mucho tiempo estos fenómenos no fueron considerados como un problema estructural sino como una serie de episodios aislados"*. [3] Se ha visto, sobre todo en los últimos años como uno de los negocios más redituables ya que produce billones de dólares en ganancias. *"El tráfico de personas es el tercer negocio transfronterizo más lucrativo del mundo, después del narcotráfico y del de armas. Un negocio que da beneficios de entre siete mil millones a 10 mil millones de dólares al año, según cálculos de las Naciones Unidas"*[4].

En numerosos casos, son mujeres jóvenes y niñas las que se trafican. Los traficantes las venden a otros después de someterlos a las más denigrantes situaciones, como trabajo forzoso que cruzan las condiciones de la esclavitud, y la prostitución.[5] Según un informe del Department of State de Estados Unidos de junio del 2008, *"Trafficking in persons report"* cerca de 800 mil personas son traficadas a través de las fronteras internacionales con el fin de ser explotadas. A esta cifra, debe sumarse un número mucho mayor de personas que son víctimas de la trata sexual dentro de sus propios países. Aproximadamente el 80% de estas víctimas transnacionales son mujeres y niñas. Asimismo, se estima que hay 12.3 millones de personas que trabajan mediante abusos a la fuerza o en servicios sexuales.

---

2 Aragón, Alfonso. Entrevista Telefónica. 4 Febrero 2009

3 "Trata y Tráfico de personas". ACNUR. 17 Febrero 2009 <http://www.acnur.org/index.php?id_pag=2038>.

4 Cacho, Lydia. "Tráfico de Mujeres ¿Cuánto vale tu vida?". Mujeres Hoy (Julio 2004). 17 Febrero 2009. <http://www.mujereshoy.com/secciones/2152.shtml>.

5 D. Salom, Genaro. "Tráfico Humano e Libre Migración". Revista Interforum (Sept 2003). 17 Febrero 2009. <http://www.revistainterforum.com/espanol/pdfes/Trafico-Humano-gds-ss.pdf>.

La globalización convirtió al tráfico de personas, especialmente el de mujeres, en un fenómeno que ha proliferado, ya que muchas de éstas son las que en sus países no tienen la oportunidad de ofrecer a sus familias las mínimas condiciones para una vida con dignidad, recibiendo propuestas de trabajo, que de manera sencilla aceptan, con la ilusión de una mejora en la calidad de vida, pero estos, se convierten en verdaderas pesadillas. Con pasaportes y documentación, a veces falsa, son llevadas a otros países donde las obligan a ejercer la prostitución, manteniéndolas incomunicadas y sin ningún tipo de documentación[6].

Otro concepto central para este análisis es el de las *Mail-order brides* (MOB) también conocidas como las *International Marriage brokers* (IMBs) o los *International matchmaking organizations*. Básicamente, son agencias que se dedican a capitalizar el incremento en las diferencias entre las mujeres, provenientes de economías dispares, y los hombres, originarios de naciones con economías ricas. Esta industria internacional ha proliferado en los años recientes debido al incremento en el uso de internet, el cual han adoptado como una poderosa máquina que atrae clientes. El uso de esta herramienta tecnológica ha llevado a que este negocio que se dedica exclusivamente a la venta de esposas, alcance magnitudes tales que lo llevan a ser un fenómeno utilizado por millones de hombres y mujeres alrededor del mundo.

Las MOB potenciales son aquellas mujeres, jóvenes, de países con problemas económicos, o una economía poco estable que se enfrentan a la falta de recursos y oportunidades así como a la subordinación. La mayoría de las mujeres que se inscriben en estos servicios buscan satisfacer estereotipos culturales, como la presión de casarse a determinada edad, la falta de empleo, educación, entre otras, por lo que al momento de promoverse es con la firme intención de satisfacer las expectativas sociales, ganar seguridad económica y para muchas finalmente encontrar el amor.[7]

Mientras que en estas organizaciones los hombres, a quienes les llaman *"consumer husband"* (compradores de esposas) son tratados sofisticadamente, las mujeres son publicitadas como productos.

---

6 Ibid

7 Belleau, Marie-Clarie. "Mail-order brides in a global world". (2004). 17 Febrero 2009 <http://www.albanylawreview.org/archives/67/2/MailOrderBridesinaGlobalWorld.pdf>

A los hombres se les provee con nombres, fotos, biografía completa y dirección de la mujer, mientras que la mujer no obtiene información sobre el *consumer husband*, quienes son instruidos con técnicas para escribir una carta y así conquistar o captar la atención de la mujer. Los hombres que desean obtener la dirección de correo electrónico de cualquiera de las mujeres que quiere contactar, deberá pagar una cuota entre los $20 y $40 dólares por cada dirección, el acceso a las fotos o a videos oscila entre los $2,000 dólares.[8]

La mayoría de las agencias anuncia mujeres de las antiguas repúblicas de Rusia o de países asiáticos como las Filipinas donde las mujeres reciben un trato deplorable. Un estudio realizado por Robert Scholes y por el servicio de inmigración y naturalización estima que entre 100,000 y 150,000 mujeres de diferentes países, anualmente se promueve en diferentes medios como soltera y en busca de matrimonio.[9] La gran mayoría de estas, vienen de dos regiones principalmente: el sureste asiático, que incluye a las filipinas, dónde las *mail-order brides* son ilegales, Rusia y otros países que formaron parte de la Unión Soviética. Países como Canadá, Estados Unidos, Australia y algunos europeos centrales, también tienen una importante participación femenina dentro de estos servicios.

El gran problema al que se enfrenta este tipo de servicios, y por lo cual ha sido cuestionado y declarado como tráfico de personas, es el desequilibrio de poder entre los matrimonios que están vendiendo. Esta diferencia cultural, económica y social entre el hombre y la mujer, llevan a que las mujeres terminen trabajando en condiciones de esclavas. *"La mayoría de las mujeres que encuentran esposo a través de las mail-order brides, han sido víctimas de la violencia doméstica y el abuso"*[10]

Algunas agencias les aseguran a las mujeres que se realiza una investigación con el fin de cotejar que los hombres, interesados en alguna mujer, sean personas interesadas en formar un hogar y es-

8 Scholes, Robert. "The "mail-order bride" industry and its impact on US immigration". US Citizens and Immigration service (2000). 18 Febrero 2009 <http://www.uscis.gov/files/article/MobRept_AppendixA.pdf>.

9 Scholes, Robert. "AF ISO WM: How Many Mail-Order Brides?" Immigration Review (1997) No. 28 pp.3

10 Brocato, Vanessa. "Explaining and Addressing the mail-order bride indsutry through international human rights law". The Wisconsin Coalition Against Sexual Assault (Octubre 2007) 18 Febrero 2009 pp. 21 <http://www.wcasa.org/docs/Trafficking.Oct.07.pdf>

tables. Sin embargo existen deficiencias en estas investigaciones, como el no incluir un reporte o historia criminal, estado civil, entre otros, lo que genera que el servicio que proveen no sea seguro para las mujeres y que por lo tanto casos como abuso, prostitución y esclavitud sean frecuentes. Esto aunado a que las mujeres que inmigran a un país para contraer matrimonio carezcan del conocimiento y herramientas para defenderse legalmente de los abusos de su pareja.[11]

Las *mail-order brides* es un servicio sumamente caro, debido a la especificidad de las víctimas así como de los precios que cada organización establece. El dinero, es decir, la cantidad que se paga por una esposa es directamente para la organización, a la novia no le corresponde nada. Hay ocasiones en dónde el *husband consumer* tiene que pagar dinero extra, es decir más de lo que ya le pago a la organización por ella. Este costo extra es para cubrir gastos del viaje.

Acercamiento Histórico

Los matrimonios por arreglo, lo que hoy conocemos como MOB, no es una actividad nueva en Estados Unidos ya que existen documentos que datan la existencia de esta transacción, como muchos le llaman, antes de la Revolución. Se desarrolló como tal en el tiempo de la fiebre de oro en California, período que se caracteriza por las migraciones de hombres a zonas rústicas para encontrar oro. Esto llevó al aislamiento de los hombres, por lo que las fotos de mujeres se empezaron a repartir, lo que creó conexiones.[12] A partir de este momento el servicio de lo que hoy conocemos como las *mail-order brides* empezó a funcionar sin las intenciones ni características que hoy en día presentan, las cuales tienen que ver con la evolución y la globalización.

La condiciones económicas de Estados Unidos, y la creencia, percepción por parte de las mujeres asiáticas y rusas principalmente, de que los hombres americanos son buenos esposos y fieles, han sido factores que han generado que a finales del siglo XX y princi-

11 Ibid, pp.22

12 Clark, Michele. "Mail-order brides: exploited dreams". Johns Hopkins University (Julio 2004) 20 Febrero 2009. <http://www.protectionproject.org/commentary/brides.htm>

pios de este siglo XXI, las MOB sean un fenómeno en aumento, al cual se le debía prestar la atención correspondiente al presentar formas irregulares y sobre todo casos reales dónde se habla de la existencia de tráfico de mujeres y abusos.

La industria de las MOB a nivel internacional no está regulada por lo que la aparición de páginas web que prestan este servicio crecía día a día aunado al incremento sustancial de personas utilizando la red y comprando con una tarjeta de crédito lo que querían. No fue difícil que los hombres estadounidenses cedieran ante este nuevo servicio que les presentaba una manera fácil de obtener una esposa. La falta de regulación comenzó a ser un problema de peso importante no sólo por sus alcances en cuanto al tráfico de mujeres, sino a la inmigración que las *mail-order brides* estaban causando a Estados Unidos.

Marco legal

Las *mail-order brides*, no es una industria o negocio que sea ilegal como tal. El paso de los años y el crecimiento de esta industria ha sacado a la luz pública casos de mujeres, especialmente en Estados Unidos, que son anunciadas para convertirse en esposas, pero su realidad es la explotación y el tráfico. Ante esto, muchos debates dentro del senado de Estados Unidos, así como las cámaras en diferentes estados se han llevado a cabo, concluyendo la latente necesidad de regulaciones apropiadas que protejan y salvaguarden a las mujeres, dejando atrás la vulnerabilidad legal a la que se enfrentan como extranjeras.

Estos debates generaron dos regulaciones, que si bien no limitan ni castigan la explotación y el tráfico de mujeres mediante las MOB, si generan una mayor protección a las mujeres inmigrantes, a las cuales mediante la legalidad les ofrecen protección.

La *"International Marriage Broker Regulation Act"* (IMBRA), que es parte de uno de los pasajes de *"The Violence Against Women Act Reuthorization of 2005"*, fue ratificada por el presidente George W. Bush. Esta regulación, busca el cumplimiento de requisitos por parte de la mujer, extranjera, y del hombre, norteamericano. Esto es con el fin de asegurar un matrimonio conveniente para ambos y

evitar la explotación sexual y los abusos, aunque también existe una importancia en cuanto a la inmigración. La IMBRA afirma que:

"Los IMB's no pueden proveer ningún tipo de información sobre mujeres menores de 18 años a los ciudadanos estadounidenses. Para poder dar información personal de cualquiera de las mujeres, a los ciudadanos, se deben de seguir los siguientes requerimientos; hacer una historia e investigación criminal y marital sobre el hombre, el cual debe ser firmado por el mismo, de manera escrita o electrónica. Esta historia debe ser entregada de manera obligatoria y sin ninguna excepción a la mujer que el hombre eligió conocer y tener contacto, cambe mencionar que el documento debe de estar en el idioma que habla la mujer. La mujer se le debe de proveer de información sobre las leyes de Estados Unidos, sobre sus derechos legales y los lugares donde puede acudir en caso de violencia domestica o abusos de otro tipo. Finalmente, la mujer debe dar consentimiento, mediante una firma, de que la su información personal sea entregada al hombre que la quiere conocer"[13].

"La mujer se le debe de proveer de información sobre las leyes de Estados Unidos, sobre sus derechos legales y los lugares a donde puede acudir..."

Con el crecimiento de la industria de las MOB en el país, la inmigración de mujeres extranjeras aumentó con planes de casarse, se estima que son entre 8,000 y 12,000 al año, según el senado de Estados Unidos, por lo que la ley creó restricciones en cuanto al número de prometidas o peticiones de casarse que un hombre puede hacer, así como la rapidez y la importancia de que el hombre, por ser el ciudadano aplique para pedirle visa a la esposa. Todo esto que establece la regulación es con el objetivo principal de que las peticiones "I-129F Fiancee" y "K-3 Spousal Visa"[14] tengan todos los datos necesarios completos que acrediten el cumplimiento de lo antes mencionado.

El incumplimiento de esta ley, la cual a groso modo se presenta, basada en la información necesaria para entender el contexto, es penalizado. *"Si una IMB`s no cumple con lo estipulado, será*

13 "International Marriage Broker Regulation Act" en U.S. Citizenship and Inmigration Services. 20 Febrero 2009. <http://www.uscis.gov/files/pressrelease/IMBRA072106.pdf>

14 Formularios para hacer peticiones de visas para esposas, en el caso de la I-129F y para que entre la mujer al país como no inmigrante, en el caso de la K-3.

multada hasta por 20,00 dólares por cada violación, si se inquiere en varias violaciones, se contempla la opción de ir a la cárcel".[15]

La segunda regulación existente es la *"Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act",* de 1996, que abarca las cuestiones sobre inmigración. Esta ley cuenta con una gran cantidad de secciones las cuales abordan de manera minuciosa los temas que han cambiado o afectan la inmigración.

La sección 652, habla específicamente de las *mail-order brides*. En esta parte de la ley, se busca crear conciencia sobre la vulnerabilidad existente dentro de esta industria. Uno de los enfoques de esta sección en dicha ley, es el proteger a las mujeres, ya que la mayoría de ellas ignoran la ley de inmigración de EUA, por lo que aguantan abusos y maltrato sexual para no ser deportadas. También se le da protección al hombre, al exentarlos de contraer matrimonio con mujeres cuyo único objetivo es mejorar su calidad de vida mediante el trabajo consiguiendo así la residencia.

Ante esto, los objetivos principales de dicha regulación son el evitar y prohibir el fraude, es decir, utilizar un casamiento como medio para poder vivir en Estados Unidos; el reclutamiento de personas con fines como el tráfico de personas, la servidumbre o prostitución involuntarias y el involucramiento en el contrabando de personas. Así mismo, *"muchas de las MOB llegan a Estados Unidos sin estar al tanto y con la ignorancia de las leyes de inmigración de dicho país. Esto lleva a que las mujeres con frecuencia soporten matrimonios abusivos al creer que serán deportadas o que los hombres las amenacen con ser deportadas si denuncian el abuso".*[16]

Esta regulación busca que mediante la información dada por el IMBRA en cuanto al historial criminal y marital del hombres y la información proporcionada a la mujer sobre las leyes de Estados Unidos, las *mail-order brides*, siendo extranjeras, tienen dos maneras de entrar al país y así conseguir la residencia. La primera es con el simple hecho de contraer matrimonio, así después aplicar para una *"Petition for an Alien Relative",* que lleva a llenar formularios para la petición de visa de inmigrante, la cual es una visa permanente por

15 Tracy, Joey. "Inside the online dating industry". Online Dating Magazine web. 20 Febrero 2009. <http://www.onlinedatingmagazine.com/columns/industry/05-internationalmarriagebroker.html>

16 "Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996" en University of Michigan. 22 Febrero 2009. <http://www.lib.umich.edu/govdocs/text/104208.txt>

lo que si buscan que deje de ser condicionada deben de estar 2 años mínimo casados y probar que el matrimonio funciona. El otro método es la Fiance Visa (K-1), en donde se deben de casar en EUA y el esposo pedir una petición al *"Inmigration and naturalizar service"*. En este caso, el hombre y la mujer se debieron de conocer en persona por lo menos una vez en los últimos dos años. A partir de que aplica la petición, la novia tiene 90 días para venir y casarse. Si no lo hace en este tiempo deberá regresar a su país de origen. [17]

Existe la regulación que le pone frenos a las MOB, como se puede observar anteriormente, pero la realidad es que estas regulaciones responden más al incremento de inmigración de los últimos años de mujeres extranjeras. Esto no quiere decir que estas leyes no protejan a las mujeres, ya que les dieron herramientas valiosas que las hacen menos vulnerables a los abusos y al tráfico, pero no existe una ley que regule y condene a las *mail-order brides* en sus actividades, las cuales cabe mencionar son de tráfico de mujeres en la mayoría de los casos.

"la realidad es que estas regulaciones responden más al incremento de inmigración"

Regulación al comercio electrónico

Es importante mencionar la falta de regulación para este tipo de industrias en la web, es decir una ley que regule los contenidos y el comercio de personas vía internet ya que estamos viviendo en una era de la información, donde el comercio electrónico o e-commerce ha crecido de manera importante alrededor del mundo. Es global ya que conforme han pasado los años, se ha convertido en un fenómeno mundial, ya que no hay un sector que se quede fuera de esta manera fácil y relativamente nueva de comerciar. [18]

17 "Green Cards" en United States Inmigration Supports oficial website. 22 Febrero del 2009. <http://www.usimmigrationsupport.org/greencard_marriage.html>

18 Rodríguez, Gladys (2003) "El e-commerce a nivel internacional: algunos casos". Revista de Derecho de la Universidad del Norte. Pp. 13

El *e-commerce*, o comercio electrónico, *"es una modalidad de compra no presencial o a distancia por la que se adquieren bienes y servicios a través de la denominada vía electrónica. (…) Se incluyen aquí todas las actividades previas o posteriores a la venta, englobando la publicidad, búsqueda de información sobre productos, proveedores, atención al cliente y los pagos electrónico"*[19] Esto ha llevado a que el comercio no requiera la presencia de las partes y que el comprador se conforme con el bien, producto o servicio que va a recibir, el cual sólo ha observado a través del monitor.

El comercio electrónico ha generado grandes ventajas, pero así mismo desventajas que podemos observar en comercios como los de las MOB. Ante esto se da la necesidad de establecer protocolos de seguridad con la finalidad de ser utilizados en las transacciones comerciales, lo que llevaría a un mayor conocimiento y uso de la tecnología. Esto es un reto que debe de ser enfrentado por todos ya que se presenta a todos. Este acelerado crecimiento de la red con fines comerciales *"(…) tomó desprevenidos a los legisladores de prácticamente todos los países, y aunque se han hecho intentos importantes (sobre todo por parte de las organizaciones internacionales: OMC, OMPI, CNUDMI, ALCA, entre otros) para actualizar las leyes pertinentes, aún existen rezagos de consideración"*[20]. Dicha carencia de regulación ha permitido que el e-commerce se convierta en un negocio por demás lucrativo, dónde cada quién pone sus propias reglas. Los intentos han sido varios, pero no los necesarios tomando en cuenta el crecimiento avasallador del uso del comercio electrónico y los fines con los que se opera.

A nivel internacional los organismos han tenido varios acercamientos con fines de regular el comercio electrónico, de manera más específica y sobre todo incluyendo los nuevos problemas y malos usos que de éste se ha hecho. La Ley Modelo, que sería la más importante a nivel internacional y que se acerque a una regulación que penalice el comercio a nivel internacional, establecida por la Comisión de Naciones Unidas para el desarrollo Mercantil (CINUDMI) y creada en 1996, *"(…) enuncia los procedimientos básicos para facilitar el empleo de las técnicas modernas de comunicación para*

19 Ibid, Pp. 14

20 Ibid, Pp. 17

consignar y comunicar información en diversos tipos de circunstancias"[21], el problema es que no regula todos los pormenores y nadie ha tratado de hacerlo.

En el caso específico de Estados Unidos, no existe una regulación federal para el *e-commerce*, pero si han habido algunas propuestas desarrolladas por los Estados, principalmente el de California. Lo que es una realidad es que el comercio en general en este país es controlado o más bien verificado por la *"Federal Trade Comission"* y en sí el comercio electrónico es regulado pero poco y en casos específicos como lo es el la publicidad online, los e-mails comerciales y la privacidad del consumidor, que es en donde se ha tratado de regular más. Uno de estas es la desarrollada en el Estado de California, la *"Business and Professions code section 22575-22579",* la cual habla de la regulación y privacidad en la información dentro de internet, pero existe una carencia de claridad en ella, así como en muchas más sobre este tipo.

Tráfico humano en el siglo XXI

A lo largo del contenido del artículo, se han expuesto datos que nos revelan un problema que aún no ha sido dimensionado en sus proporciones y consecuencias y que se sigue reproduciendo día a día. Estados Unidos por ser un país atractivo por sus condiciones económicas y sociales principalmente, ha sido el depositario más grande de mujeres extranjeras, por lo que es natural que los servicios brindados por las *Mail-Order brides* sean tan exitosos entre los hombre americanos. Ante esto, las MOB han generado una creciente demanda, por lo que su actividad vía internet, se ha vuelto una transacción común, fácil y un catálogo posible de abusos, explotación y prostitución de mujeres, que buscan y a quienes les venden la "mejora de calidad en su vida". Esto nos habla de la importancia que juega la tecnología en todos los aspectos de la vida; irónicamente hoy está siendo utilizada de manera negativa debido a la carencia de sensibilidad de la sociedad internacional, así como en cada país, para regular actividades, desde todos los aspectos, que causan daños a sociedades, personas y que efectivamente violan los derechos de los seres humanos.

21 Ibid, Pp. 19-

En base a los datos planteados con anterioridad es posible argumentar que el fenómeno de las *mail-order brides* cumple de manera efectiva con una estrategia de tráfico de personas, el cual no sólo ha sido poco estudiado o nombrado, sino también ignorado y subestimado, como si el tema no fuera de suma importancia para los derechos humanos. Su falta de discusión en las instancias oficiales nacionales e internacionales competentes es un acto de evidente omisión en la medida que atenta contra todos los derechos universales que se establecen en la carta de las Naciones Unidas. Esto sorprende y preocupa, sobre todo el hecho que no existe una regulación para este tipo de organizaciones transnacionales, no existe una regulación internacional que penalice a las MOB que trafican personas y tampoco una regulación de naciones como Estados Unidos al que este fenómeno afecta en su migración, generando choques culturales.

No hay ley que prohíba, proteja o sancione a estas organizaciones y a los hombres que compran a las mujeres y abusan de ellas o las imponen a una situación de virtual esclavitud y mucho menos una regulación del *e-commerce*, ya que este servicio se da vía internet. Esto nos habla de un problema migratorio y comercial grave, pero también de derechos humanos que se esconde en el tema migratorio, porque demuestra negligencia de los gobiernos, de muchos organismos internacionales, ONGs, ante esta situación, por lo que no existen acciones o situaciones concretas que protejan a las mujeres en este caso, ante esta nueva manera de traficar, que tiene auge en el siglo XXI.

Ante esto surgen muchas dudas, sobre omisiones en materia de derechos humanos, en la medida que se carece de una ley que penalice esta actividad que está tipificada como una de las formas de tráfico humano, que hoy por hoy aumenta y se convierte en una organización transnacional. Estados Unidos, foco de atracción de mujeres extranjeras, a través de los años ha proclamado ser un defensor de los derechos humanos y la libertad, pero su legislación es laxa frente a la problemática de las MOB. Si bien en los últimos años su cámara alta ha tratado de establecer una regulación, no ha sido suficiente, ni rigurosa y no ha eliminado este problema a nivel internacional. Esto sorprende ya que nos habla de falta de capacidad para legislar de manera contundente, acciones reprobables que

conllevan a problemas legales, migratorios y de derechos humanos. ¿Qué están esperando?

Al mejorar las comunicaciones y establecerse relaciones de paz y amistad entre naciones, cada vez habrá más personas que vivan en países de los que no son nacionales. La Carta de las Naciones Unidas establece que la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en los instrumentos internacionales debe garantizarse también para los individuos que no son nacionales del país en que viven.

"Muchos gobiernos se niegan a aceptar que el tráfico de seres humanos es un problema en sus países"

Para regular el tráfico de personas en las que incurren organizaciones como las MOB, se requiere un enfoque amplio e internacional en los países de origen, tránsito y destino que incluya medidas para prevenir dicha trata, sancionar ejemplarmente a los traficantes y proteger a las víctimas de esa trata, en particular amparando sus derechos humanos internacionalmente reconocidos. Para prevenir y combatir eficazmente el tráfico de personas que conduce al tráfico ilícito de migrantes se necesita también un enfoque que lleve a la cooperación, el intercambio de información, y la adopción de otras medidas complementarias y no mediante postulados o regulaciones, como la IMBRA.

Muchos gobiernos se niegan a aceptar que el tráfico de seres humanos es un problema en sus países o no están dispuestos a hacerle frente al problema debido al alto nivel de corrupción involucrado. Algunos gobiernos ven el tráfico simplemente como otra forma de migración indocumentada, que es lo que los estadounidenses demuestran ante la carente regulación y las facilidades mediante visas a las extranjeras. El problema con el tráfico de mujeres que las MOB llevan a cabo, es que pasa por alto, ya que muchos gobiernos se concentran únicamente en el tráfico en lo que se relaciona con la industria sexual. Estados Unidos ha tenido en los últimos 20 años casos que han atestiguado y comprobado que los servicios de las *mail-order brides* conduce al tráfico de mujeres específicamente y no se ha trabajado para sancionar o regular esta organización que crece día a día ante poderosos elementos como un e-commerce débil, atrasado o retrógrada carente de reglas para el comercio entre

personas, porque eso es lo que se hace en las MOB, una transacción comercial al momento de pagar por un bien o servicio que en este caso, denigrantemente son las mujeres.

Por el lado del problema migratorio, pocos gobiernos han educado a sus funcionarios de inmigración, investigadores, fiscales, etc., sobre la manera de identificar a víctimas potenciales y verdaderas de tráfico de seres humanos. Como se puede observar los gobiernos tampoco han insistido en el cumplimiento de las normas legales internacionales o de las leyes nacionales que protegen los derechos de las víctimas.

Las razones por las cuales la regulación no se ha llevado a cabo pueden ser diversas, las de mayor peso se podrían encontrar en el hecho que las MOB se establecen en países no desarrollados, donde no existe una regulación, por lo que en naciones como Estados Unidos, no se puede hacer nada para que no se de la existencia de estas. Ante esto la omisión más evidente es la falta de regulación internacional apropiada. Este no es un problema sólo del país norteamericano, sino de varios países, de la sociedad internacional, porque se necesita de un trabajo común, cooperación para poder no sólo regular, sino controlar y en el mejor de los casos erradicar este tipo de servicios que burlan cualquier postulado, declaración y ley que proteja o condene el tráfico de personas; peor aún, no la burlan porque no existe. Estados Unidos, así como varios países, enfrentan una gran tarea, regular no será fácil, se debe de combatir el problema desde muchos aspectos y no sólo desde el migratorio, como lo ha venido haciendo. Es fácil creer que va a parar el tráfico o identificarlo si obtiene mayor información mediante visas, derechos de las mujeres extranjeras, entre otros, pero olvidan el gran motivo, el factor cultural, el deseo de mejorar la calidad de vida, eso hace que muchas mujeres aguanten los abusos, explotación, prostitución.

Consideraciones finales

Las *Mail-Order brides* son uno de los principales medios que se utiliza para traficar personas en el siglo XXI, y por ende se convierten en un tema de derechos humanos. Si es un caso "moderno" de tráfico de personas y esto es la respuesta a que las instancias oficiales de carácter nacional e internacional encargadas de regular

estas prácticas han subestimado las dimensiones y alcances de este problema que por su naturaleza entra en el terreno de los Derechos humanos. Desafortunadamente las instancias NO gubernamentales tampoco han atendido este problema por su laxitud legal y dificultades técnicas. Esto se explica por el alto grado de corrupción en las élites políticas de las naciones, por ser visto como un problema migratorio y finalmente por la existencia de lagunas legales.

Se debe dar una regulación que sancione a las MOB que utilizan sus servicios para traficar, para después poder buscar asegurar que los demás factores (migratorio, comercial) cohesionados tengan una regulación que cumpla con las condiciones pero que al final de cuentas condene estos abusos y violaciones a los derechos de las mujeres. Esto deberá ser un trabajo en cooperación, pero también un gran esfuerzo y sobre todo la voluntad de querer frenar el tráfico humano que tanto afecta a las sociedades y denigra la vida y dignidad de miles de mujeres, niños y hombres alrededor del mundo.

Fuentes de información

- Aragón, Alfonso. Entrevista Telefónica. 4 Febrero 2009
- Belleau, Marie-Clarie. "Mail-order brides in a global world". (2004). 17 Febrero 2009 <http://www.albanylawreview.org/archives/67/2/MailOrderBridesinaGlobalWorld.pdf>
- Brocato, Vanessa. "Explaining and Addressing the mail-order bride indsutry through international human rights law". The Wisconsin Coalition Against Sexual Assault (Octubre 2007) 18 Febrero 2009 <http://www.wcasa.org/docs/Trafficking.Oct.07.pdf>
- Cacho, Lydia. "Tráfico de Mujeres ¿Cuánto vale tu vida?". Mujeres Hoy (Julio 2004). 17 Febrero 2009. <http://www.mujereshoy.com/secciones/2152.shtml>.
- Clark, Michele. "Mail-order brides: exploited dreams". Johns Hopkins University (Julio 2004) 20 Febrero 2009. <http://www.protectionproject.org/commentary/brides.htm>.
- D. Salom, Genaro. "Tráfico Humano e Libre Migración". Revista Interforum (Sept 2003). 17 Febrero 2009. <http://www.revistainterforum.com/espanol/pdfes/Trafico-Humano-gds-ss.pdf>.
- "Green Cards" en United States Inmigration Supports oficial website. 22 Febrero del 2009. <http://www.usimmigrationsupport.org/greencard_marriage.html>
- "Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996" en University of Michigan. 22 Febrero 2009. <http://www.lib.umich.edu/govdocs/text/104208.txt>
- "International Marriage Broker Regulation Act" en U.S. Citizenship and Inmigration Services. 20 Febrero 2009. <http://www.uscis.gov/files/pressrelease/IMBRA072106.pdf>
- Rodríguez, Gladys (2003) "El e-commerce a nivel internacional: algunos casos". Revista de Derecho de la Universidad del Norte. Pp. 57
- Scholes, Robert. "AF ISO WM: How Many Mail-Order Brides?" Immigration Review (1997) No. 28 pp.25
- Scholes, Robert. "The "mail-order bride" industry and its impact on US immigration". US Citizens and Immigration service (2000). 18 Febrero 2009 <http://www.uscis.gov/files/article/MobRept_AppendixA.pdf>.
- Tracy, Joey. "Inside the online dating industry". Online Dating Magazine web. 20 Febrero 2009. <http://www.onlinedatingmagazine.com/columns/industry/05-internationalmarriagebroker.html>
- "Trata y Tráfico de personas", ACNUR, 17 Febrero 2009 <http://www.acnur.org/index.php?id_pag=2038>.

Derecho de acceso a la impartición de justicia de los migrantes en México: un análisis del artículo 67 de la Ley General de Población

Alejandro Eugenio Peña Méndez [1]

Abstract

Los Derechos Fundamentales, parte del amplio universo de los Derechos Humanos, han sido consagrados en la Carta Magna de 1917. Este artículo desarrolla un sencillo análisis lógico-jurídico, inspirado en la premisa de la escuela de la Jurisprudencia de Conceptos, a partir de la confrontación de dos artículos constitucio-

1 Alumno de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Querétaro. Alumno de la Licenciatura en Derecho en la Universidad Autónoma de Querétaro. Se ha desempeñado como colaborador del Área Jurídica de la Dirección de la Guardia Municipal de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Querétaro. Actualmente practicante profesional en el Instituto Nacional de Migración (Delegación Querétaro).

nales que consagran el derecho fundamental de igualdad entre los hombres y el derecho al acceso de impartición de justicia, con el artículo 67 de la Ley General de Población, el cual establece que el extranjero que pretenda tramitar ante una autoridad de la República algún asunto, previamente debe comprobar su legal estancia en el país, para que proceda su petición y pueda hacer valer un derecho. Es claro el rompimiento y la contradicción existente entre la norma fundamental y la norma secundaria, es decir, entre el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 67 de la Ley General de Población, de tal suerte que la tesis que sustenta este artículo versa sobre la existencia de un texto inconstitucional y violatorio de los derechos fundamentales que, al día de hoy, con esa redacción, tiene plena vigencia, menoscabando con ello los derechos fundamentales de los migrantes. Es necesario adaptar la Ley General de Población a la nueva realidad mundial y lograr su concordancia con el máximo ordenamiento legal y los Tratados Internacionales suscritos por el país en el marco del respeto a los Derechos Humanos.

Introducción

El Derecho Internacional como rama del Derecho y como disciplina complementaria de las Relaciones Internacionales, ha cobrado en la actualidad mayor importancia debido a la realidad del contexto mundial que vivimos hoy, pues somos parte de un proceso complejo, constante y que va en aumento: la globalización. Así pues, la tendencia de integración y uniformidad en patrones sociales, culturales, económicos y políticos en un régimen de interdependencia y vinculación, aunado al desarrollo tecnológico que facilita, entre otras cosas, la circulación de bienes, información y personas, urge a los Estados a desarrollar mecanismos jurídicos que respondan a las necesidades cotidianas que anuncian un declive de la dimensión nacional.

De manera especial, México debe modificar y fortalecer la regulación y la propia normatividad de su Derecho Interno que, siguiendo la teoría monista del Derecho, lo vincula (o así debiera ser al menos) con la normatividad jurídica internacional en una relación de coordinación y complementariedad (WALSS, 167). El derecho migratorio vigente en nuestro país, debe ser analizado y estudiado con mayor rigor, pues la Ley General de Población tiende a criminalizar al migrante que se introduce sin documentos al país, ignorando los estándares internacionales de protección a los derechos humanos de los migrantes, como lo han señalado Adrián Ojeda y Fabienne Venet, expertos en la materia, entrevistados por la revista "Jornada" de la Universidad Nacional Autónoma de México. La falta de precisión de las normas, la contradicción de algunas de las mismas en relación con la Carta Magna y la amplia facultad discrecional otorgada a las autoridades migratorias y penales, han dado la característica de "sistema inquisidor" a los propios órganos encargados de los asuntos migratorios en el país, lo que vulnera algunas de las normas *jus cogens* y ciertos principios de Derecho, como lo son la certeza, la seguridad y la equidad jurídica.

"La falta de precisión de las normas, la contradicción de algunas... vulnera algunas de las normas jus cogens y ciertos principios de Derecho"

Actualmente, México es considerado como un país mixto en materia de migración (VICTAL, 13), pues no sólo es un país que expulsa migrantes hacia los Estados Unidos, Canadá y Europa, sino que también es uno de los principales países de tránsito de migrantes en el mundo, particularmente para miles de centroamericanos que se dirigen hacia los Estados Unidos de América, y cada vez más se convierte en país receptor de migrantes, cuya procedencia es mayoritariamente de países Latinoamericanos. Así lo demuestran las estadísticas recientes del INEGI, que si bien reflejan un número mayor en emigrantes con cierta estacionalidad, resulta evidente que la cifra tiende a decrecer lentamente mientras que la de inmigrantes poco a poco progresa.

Emigrantes e Inmigrantes internacionales y saldo neto migratorio por trimestre 2006-2008

Período Neto Migratorio	Emigrantes internacionales	Inmigrantes internacionales	Saldo
Segundo trimestre de 2006	369 493	87 315	- 282 178
Tercer trimestre de 2006	265 609	112 354	- 153 255
Cuarto trimestre de 2006	202 343	138 489	- 63 854
Primer trimestre de 2007	188 647	141 111	- 47 536
Segundo trimestre de 2007	276 407	85 759	- 190 648
Tercer trimestre de 2007	234 146	82 981	- 151 165
Cuarto trimestre de 2007	144 580	150 405	5 825
Primer trimestre de 2008	159 078	120 768	- 38 310
Segundo trimestre de 2008	216 920	96 196	- 120 724
Tercer trimestre de 2008	155 090	83 052	- 72 038
Cuarto trimestre de 2008	126 796	115 384	- 11 412

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2006-2008 Bases de datos.

Los derechos fundamentales como parte integrante de los derechos humanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el máximo ordenamiento legal del país, y por lo mismo, toda la normatividad secundaria y la Ley Suprema debe de arreglarse a la misma. La Constitución Política ha sido dividida para fines académicos y de estudio en dos partes: Dogmática y Orgánica. La parte que nos interesa abordar en este momento es la primera, pues la parte Dogmática de la Carta Magna es aquella que comprende, desde el punto de vista teórico, los Derechos Fundamentales, mismos que están establecidos en los artículos que comprenden del numeral uno al veintinueve. Estos artículos que, errónea aunque comúnmente se conocen como *de las Garantías Individuales,* no son otra cosa que

derechos públicos subjetivos, "derechos del hombre" que se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad (BURGOA, 169), es decir, son Derechos Humanos. Y se conocen así por ser facultades que toda persona tiene en razón de sus atributos esenciales que le hacen ser lo que es, una persona y no otra cosa (CORCUERA, 27)

Sin embargo, debemos puntualizar que los Derechos Fundamentales que contempla nuestra Constitución en realidad se encuentran establecidos en distintos artículos de la misma. No obstante, son únicamente una parte significativa del amplio catálogo de los Derechos Humanos existentes, pues enuncia y limita en pocos artículos únicamente a algunos de ellos. Muchos Derechos Humanos, como lo son los de Tercera Generación, son en realidad derechos difusos en el ordenamiento legal mexicano, de tal suerte que aunque se enuncian en la norma, no pueden ser reclamados para su aplicación concreta por un individuo. Podemos hablar entonces, por ejemplo, de un derecho a un medio ambiente sano y al desarrollo sustentable, que siendo un Derecho Humano, apenas se esboza en el artículo cuarto de nuestra Constitución Política pero sin dar la posibilidad, por la ausencia de un mecanismo y una norma concreta que pueda ser utilizada para hacer de ese derecho algo exigible y alcanzable, de hacerlo eficaz.

Así, los Derechos Humanos son un género y un todo; los Derechos Fundamentales son una especie y una muestra de ese todo, que pasan a ser denominados Derechos Constitucionales una vez que han sido positivizados en una norma fundamental, en una Constitución (CORCUERA, 25).

Distinción entre Derecho Fundamental y Garantía Individual

He señalado que errónea aunque comúnmente se han denominado *Garantías Individuales* a los Derechos Fundamentales durante muchos años. Ya se ha explicado líneas arriba el concepto de Derecho Fundamental como derecho supra legal, por ello ahora me abocaré a definir una garantía individual.

Desde el punto de vista semántico y semiótico del vocablo, garantía significa "efecto de afianzar" (CORCUERA, 29), lo que proporciona seguridad o da una fianza. Por lo tanto, tal y como ocurre en el derecho privado, la garantía es un instrumento o una figura jurídica accesoria, que puede valer por sí misma a pesar de tener un origen derivado, y que tiene por finalidad otorgar seguridad en el cumplimiento de una obligación a una de las partes. En el derecho mexicano, los derechos fundamentales o derechos humanos acotados en la norma suprema, han querido ser protegidos por el constituyente de 1917. Ello explica "el porque" se hayan previsto tres garantías para proteger al gobernado cuando se encuentre amenazado en su esfera jurídica por la violación de uno de sus derechos fundamentales. Estas garantías, que serán abordadas más adelante, son el Juicio de Protección de los Derechos Político Electorales, el Juicio de Amparo y las Comisiones de Derechos Humanos.

En sentido estricto, los Derechos Fundamentales solamente pueden ser violados por la autoridad pública y no por los particulares (CORCUERA, 28). Por ello, las tres garantías únicamente pueden ejercitarse en contra de una autoridad pública. Si una conducta similar de violación fuese cometida por un individuo, estaríamos ante la presencia de un delito común o de un daño civil, nunca ante una violación a los derechos humanos. Ello explica la naturaleza pública de estos derechos.

Los Derechos Fundamentales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Generalmente se acepta el criterio que señala que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla veintinueve derechos fundamentales (Parte Dogmática), aunque en realidad existen más en el texto completo. Estos derechos fundamentales pueden agruparse bajo los rubros de derechos de libertad, derechos de igualdad, derechos de seguridad jurídica y derechos de propiedad, todos ellos siendo en su mayoría Derechos Humanos de Primera Generación (QUINTANA, 50).

Así, la Carta Magna reconoce la capacidad jurídica para el actuar libre del hombre en sociedad, prohibiendo la esclavitud, reconociendo el derecho y la obligación de impartir la educación básica, la libertad de ocupación y de trabajo, la libertad de expresión, la libertad de imprenta, la libertad de petición y de asociación, la libertad de tránsito, la libertad de credo y de posesión de armas para la legítima defensa, entre otras. Reconociendo además la igualdad entre el varón y la mujer, prohibiendo las leyes privativas, los tribunales especiales y la irretroactividad perjudicial de la ley sustantiva, otorgando el derecho de acceso e impartición de justicia a todo individuo.

"la Constitución vigente fue pionera en el mundo en establecer los derechos sociales propios de los grupos vulnerables"

Si bien es cierto que la Constitución vigente fue pionera en el mundo en establecer los derechos sociales propios de los grupos vulnerables, lo que es más importante es que reconoció tempranamente en la norma suprema, ciertos derechos fundamentales como inherentes a todo ser humano.

El artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que *en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, además de señalar que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional (…) que atente contra la dignidad humana* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Este artículo es en realidad el derecho fundamental de los derechos fundamentales, pues ordena el goce, el disfrute, la vigencia y la validez de los derechos humanos plasmados en el texto constitucional.

Sin embargo, una Constitución siempre debe caracterizarse por establecer las normas básicas, sencillas, generales, abstractas y flexibles que establezcan los pilares para la edificación del Estado de Derecho, evitando el uso de una excesiva reglamentación y especificidad en los preceptos de superior jerarquía. Por ello es que existe la legislación secundaria, para desarrollar la normatividad particular sobre cada disposición que establece una norma fundamental (GARCÍA, 85).

Nuestro sistema jurídico es constitucional, lo que significa que toda la legislación secundaria, ordinaria, reglamentaria y de Tratados Internacionales debe celebrarse y crearse sin contravenir ninguna disposición de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según lo señala el propio artículo 133 de la misma, ello con el afán de proporcionar coherencia en todo el ordenamiento legal y, por lo tanto, lograr la seguridad jurídica. Desafortunadamente, en la práctica esto no siempre sucede así.

Mecanismos legales para la defensa de los Derechos Fundamentales

Como en la realidad se presentan numerosas situaciones en las que se vulneran los derechos fundamentales establecidos en la propia Constitución Política, el constituyente de 1917 tuvo a bien crear tres garantías que pudieran, en un momento dado, proteger al gobernado cuando se viera afectado en su esfera jurídica por un acto inconstitucional de la autoridad que vulnerara inclusive sus derechos inherentes.

El Juicio de Protección de los Derechos Político Electorales, como primera garantía, puede ser utilizada única y exclusivamente por mexicanos, sean éstos por nacimiento o por naturalización, es decir, no está al alcance ni ha sido diseñada para ser utilizada por los migrantes que se encuentren en México. Y esto es así toda vez que la materia que protege es de goce y ejercicio exclusivo para el mexicano. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, por ejemplo, que el derecho fundamental de petición en materia política sólo puede ser usado por los ciudadanos de la República; igualmente, el derecho de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país sólo puede ser invocado por los ciudadanos de la República. En pocas palabras, el Juicio de Protección de los Derechos Político Electorales no protege y nunca protegerá los derechos fundamentales de los migrantes, es decir, es una garantía que para quien tiene la calidad de extranjero simplemente no es relevante en su vida, pues la materia que protege no está a su alcance.

El Juicio de Amparo, como segunda garantía, es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que, en detrimento de sus derechos e intereses jurídicos particulares, viole la Constitución (BURGOA, 169). La resolución del Juicio de Amparo es vinculatoria. Así, el Juicio de Amparo, a diferencia de la garantía comentada en el párrafo anterior, protege al gobernado, sea extranjero ó mexicano, sin embargo no protege al extranjero ilegal, pues éste no puede ser considerado como gobernado toda vez que no cumple con los requisitos fijados por la ley de la materia para internarse legalmente al país y poder considerarse como sujeto al derecho mexicano. Además, independientemente de que la afectación sea para un extranjero legal o uno ilegal o inclusive para un mexicano, el Juicio de Amparo se ha hecho complejo y oneroso con el transcurso del tiempo, lo que ha hecho que pierda eficacia y prontitud en los casos urgentes de violaciones de derechos humanos (QUINTANA, 69). ¿Qué puede hacer luego entonces el extranjero ilegal para hacer valer sus derechos humanos a los que, de la forma en que está redactado el artículo primero de la Carta Magna al día de hoy, tiene derecho? Únicamente tiene la posibilidad de invocar una garantía: acudir a las Comisiones de Derechos Humanos.

El reconocimiento de las Comisiones de Derechos Humanos como garantía de protección a los mismos dentro del texto constitucional, es relativamente novedoso, pues fue hasta el año de 1992 cuando quedó establecida su base constitucional (QUINTANA, 142) en el artículo 102 apartado B. Es de resaltar que la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promulgada ese mismo año, en sus tres primeros artículos señale que La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo que tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano, es decir, de los derechos fundamentales ó constitucionales, teniendo competencia en todo el territorio nacional respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país (QUINTANA, 145): no hace distinción entre extranjero legal y extranjero ilegal, pues habla de "extranjero", por lo que se convierte en una garantía al alcance de todo individuo.

Sin embargo, cuando las Comisiones de Derechos Humanos conocen de algún asunto en el que alguna autoridad ha violado algún derecho fundamental de una persona, éstas únicamente pueden formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, no obligatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, siempre y cuando no se trate de asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales. Esta situación señalada por el propio texto constitucional, hace que esta última garantía a diferencia de las otras dos comentadas anteriormente, no siempre tenga eficacia y pueda servir entonces para dos cosas. Ahora, si bien es cierto que dicha resolución pudiera, en un momento dado, tener cierta obligatoriedad para el Estado, ésta tomaría varios meses o inclusive años para actualizarse y en realidad se trataría de otra resolución que ha de referirse al mismo asunto que originó la violación a alguno de los derechos fundamentales que establece la Carta Magna, pues en todo caso podría el individuo seguir un procedimiento hasta llegar a la instancia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya sentencia es vinculatoria, pero no para la autoridad que cometió el agravio, sino para el Estado (CORCUERA, 310).

"la única garantía al alcance de todo extranjero, en sentido amplio, no garantiza su eficacia en un primer momento por parte de las propias autoridades estatales y es incapaz de resolver una situación urgente..."

Así pues y por lo que aquí ha sido comentado brevemente respecto a las garantías para la defensa de los derechos humanos, me atrevo a señalar que, si en todo caso existen tres garantías, únicamente una de ellas puede ser invocada por cualquier extranjero independientemente de cual sea su *status* dentro del país, país que por disposición de su norma suprema les otorga a todos ellos derechos fundamentales expresados principalmente en los primeros veintinueve artículos de la misma. Además, la única garantía al alcance de todo extranjero, en sentido amplio, no garantiza su eficacia en un primer momento por parte de las propias autoridades estatales y es incapaz de resolver una situación urgente con prontitud.

Finalmente, por lo que ve a nuestra materia no tendríamos por qué alarmarnos sobre el funcionamiento práctico y eficaz de estas garantías si la legislación secundaria que regula la situación del

extranjero en México se apegara, como debiera de ser, a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y respetara, por ende, los derechos fundamentales allí consagrados. Desafortunadamente esto no es así, e independientemente de que ya en varias ocasiones más de alguno haya reclamado la inconstitucionalidad de dicha legislación a través del Juicio de Amparo, por tener ésta garantía la particularidad de no tener, en todos los casos, efectos *erga omnes*, es posible que en la práctica se apliquen en México ciertas leyes que contengan disposiciones inconstitucionales (WALSS, 211), sea esta situación o no del conocimiento de la propia autoridad.

El artículo 67 del derecho migratorio mexicano

La ley secundaria que regula el derecho migratorio mexicano se denomina Ley General de Población. La Ley General de Población fue promulgada en el año de 1974 y reformada por última vez en el año de 2008, con la finalidad de actualizarse y responder adecuadamente a la realidad.

A pesar de la importancia de este cuerpo normativo y de haber sufrido distintas reformas a lo largo de los últimos años, la Ley General de Población ha violado prácticamente desde el momento de su nacimiento y hasta el día de hoy en algunos de sus artículos, varios de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Siguiendo la propuesta del movimiento positivista de la Jurisprudencia de Conceptos, que estudia un sistema jurídico según las reglas de la lógica formal donde cada concepto superior permite determinados enunciados que se infieren del primero y mantienen su significación (LACHIRA, 41), dando coherencia a todo un ordenamiento, tomaré como muestra y confrontaré el texto del artículo 67 de la Ley General de Población con los artículos primero y decimo séptimo de la Carta Magna, mismos que consagran derechos fundamentales, con la finalidad de verificar si es que se cumple con la genealogía de conceptos y por tanto, existe una totalidad funcional en el sentido de una pirámide de conceptos (LACHIRA, 40)

entre las tres normas, de tal suerte que de ser así se verifique si es que se respetan o no los derechos fundamentales en la legislación secundaria: en la Ley General de Población.

El artículo 67 de la Ley General de Población señala:

> *Las autoridades de la República, sean federales, locales o municipales, así como los notarios públicos, los que sustituyan a éstos o hagan sus veces y los corredores de comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el país, y que en los casos que establezca el Reglamento, acrediten que su condición y calidad migratoria les permiten realizar el acto o contrato de que se trate, o en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación. En los casos que señale el Reglamento, darán aviso a la expresada Secretaría en un plazo no mayor de quince días, a partir del acto o contrato celebrado ante ellas (Ley General de Población).*

Este artículo, tiene por objetivo legislar por lo que respecta a cualquier acto que realice un migrante en el país ante cualquier autoridad de la República. Es un artículo sumamente amplio, pues regula y contempla toda una enorme gama de posibles conductas: puede referirse desde un trámite que realice un migrante para inscribir un automóvil como propiedad suya (una vez que lo ha adquirido de acuerdo a derecho), celebrar cualquier contrato formal de compraventa, de mutuo, de permuta, de prestación de servicios, etc… con cualquier sujeto de derecho privado o público, contraer matrimonio, pedir copias certificadas de algún acto administrativo previo, poner una denuncia en el Ministerio Público cuando haya sido víctima de un delito, iniciar un Juicio de Amparo contra alguna autoridad cuando ésta haya violentado sus derechos, exigir el pago que se le deba y no se haya pagado, por ejemplo, entre otros tantos actos que resultaría extenso y ambicioso el pretender señalarlos a todos y cada uno de ellos expresamente aquí. Sin embargo, dicho artículo tiene una característica muy particular: para que el migrante pueda tramitar algún asunto como éstos que se han enunciado, ante cualquier autoridad de la República, debe de comprobar previamente su legal estancia en el país, y en algunos casos inclusive demostrar que tiene la autorización por parte de las autorida-

des mexicanas para realizar determinado acto y residir en el país. Este artículo indudablemente viola y contradice el derecho fundamental establecido en el artículo primero de la Carta Magna que señala:

> *En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*
>
> *Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por solo este hecho, su libertad y la protección de las leyes.*
>
> *Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Y como se observa, el artículo 67 de la Ley General de Población discrimina por origen étnico o nacional al migrante legal, limitando, anulando, menoscabando y condicionando sus derechos. Mucho peor resulta la violación que se comete en contra del migrante ilegal, pues toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, el artículo 67 de la Ley General de Población se lo niega al migrante ilegal. Ejemplificaré aun más lo anterior, aterrizándolo en la violación al derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia:

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo primero y segundo consagra el derecho fundamental de acceso e impartición de justicia, señalando:

> *Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*
>
> *Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta,*

"Evidentemente esto resulta anticonstitucional y violenta inclusive Tratados Internacionales en materia de Migración y Derechos Humanos"

completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Así, y de acuerdo a este artículo citado, el 1, 19, 20, 21 y 22 de la misma Carta Magna, en caso de que algún individuo que se encuentre en territorio mexicano llegue a ser víctima de un delito, tiene el derecho fundamental de acudir a poner su querella ante el Ministerio Público (o bien, el Ministerio Público actuar de oficio) con la finalidad de que se le administre justicia con el debido proceso. Y así lo dice la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, el artículo 67 de la Ley General de Población lo rechaza, pues de acuerdo con este artículo y planteando el caso hipotético de que un migrante Colombiano que no satisfizo completamente los requisitos para ingresar al país, porque las autoridades migratorias de México hayan considerado (con su facultad discrecional) que no tenía buena salud física, y llegase a sufrir un robo con tentativa de homicidio en el país, ese migrante colombiano, ser humano, no tendría ni siquiera el derecho de acudir al Ministerio Público para decir que lo han intentado matar y quiere que se le respete y proteja como dice la propia Carta Magna.

Esto es así en nuestro ejemplo, toda vez que de acuerdo al artículo que se está analizando de la Ley General de Población se señala que previamente debe comprobar su legal estancia en el país para que pueda hacer valer el derecho fundamental de acceso e impartición de justicia. Evidentemente esto resulta anticonstitucional y violenta inclusive Tratados Internacionales en materia de Migración y Derechos Humanos que México ha suscrito con diversos países, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CORCUERA, 287), a pesar de que se quiera argumentar que dicha disposición obedece a medios preventivos y de control a favor de un interés nacional. Y ello no termina ahí, pues en nuestro caso hipotético y según lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley General de Población todavía se le impondría una multa de veinte a cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a nuestro extranjero.

Al día de hoy, es un hecho lamentable que, al menos en la forma en que está redactado dicho artículo, el Ministerio Público como entidad de la República, o del Estado según sea el caso, dependiente del poder ejecutivo, deba de exigir al migrante, en términos del artículo 67 de la Ley General de Población, que éste previamente le compruebe su legal estancia en el país, y en todo caso, acredite su condición y calidad migratoria para que se le pueda administrar justicia. No existe una totalidad funcional en el sentido de una pirámide de conceptos entre los artículos primero y décimo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 67 de la Ley General de Población, de tal suerte que no es posible inferir de los primeros el contenido y la significación del segundo, rompiendo ello con la lógica formal de la corriente metodológica de la Escuela Positivista de la Jurisprudencia de Conceptos e invalidando la característica de coherente a este conjunto normativo, de tal forma que se puede comprobar y sustentar la hipótesis de que el artículo 67 de la Ley General de Población viola el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia de los migrantes ilegales, a pesar de tener este derecho consagrado en la redacción del artículo primero de la propia Carta Magna y en diversos Tratados Internacionales que, junto con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforman la Ley Suprema del país. De existir una lógica derivada, el citado artículo 67 no tendría por qué exigir al migrante que compruebe su legal estancia al acercarse a las instancias e instituciones procuradoras de justicia.

Afortunadamente y desde hace poco tiempo, esta situación en la práctica ya se ha comenzado a erradicar, pues la OIM ha dispuesto recientemente que debe atenderse en la procuración de justicia a todo migrante y, posteriormente, determinar su legal o ilegal estancia y proceder de acuerdo a la ley. El Protocolo de Palermo igualmente contribuyó a erradicar esta situación de la práctica, sin embargo y a pesar de ello, es un hecho que al día de hoy el texto gramatical y literalmente, continúa estando redactado con un claro matiz de inconstitucionalidad y violación a los derechos humanos del migrante. El texto del artículo 67 de la Ley General de Población no se ha modificado.

Realidad del migrante en méxico

La realidad del migrante en México es penosa. Se le tiende a criminalizar si ha entrado ilegalmente al país, y si lo ha hecho legalmente se le mantiene al margen al condicionarlo para realizar trámites ante las autoridades de la República. Nuestra ley secundaria es muy restrictiva con los extranjeros y ello quizás obedece a las heridas sociales que aún prevalecen en nuestro ideario colectivo e histórico. La experiencia de las invasiones francesas, españolas, inglesas y norteamericanas sufridas principalmente a lo largo del siglo XIX, con las consecuencias de índole económico, político, territorial e internacional (ALVEAR, 247) indudablemente han influido en la redacción de la normatividad actual de México. Sin embargo, la realidad que vivimos hoy es muy distinta a la de las décadas pasadas. El capítulo VIII que se refiere al apartado de las sanciones de la Ley General de Población refleja y expresa este carácter inquisitivo de la ley para con el migrante o la persona nacional que, en muchas ocasiones atendiendo a un sentido humano y ético, se dispone a darle la ayuda mínima y un trato digno a ese migrante como ser humano: proporcionarle agua, darle alimento, brindarle un espacio en el suelo para que duerma… pena privativa de libertad o multa puede ser la consecuencia para ambos. Por ello, algunos migrantes (la mayoría transmigrantes ilegales) tienen que recurrir a prácticas lamentables para sobrevivir y evitar la aplicación de la ley y los abusos de las autoridades que violentan sus derechos fundamentales: la mendicidad, la prostitución o la recolección de comida en basureros les representa, en un momento dado, la única salvación (DELGADO, 19).

"Por ello, algunos migrantes... tienen que recurrir a prácticas lamentables para sobrevivir"

Además de la criminalización del migrante ilegal, de la violación de sus derechos fundamentales, no debo dejar de señalar que la imprecisión en la ley y la contradicción de muchas de sus normas entre sí con respecto a los demás cuerpos que integran la Ley Suprema, ha dado cabida al exceso en el uso de la facultad discrecional que se otorga a las propias autoridades migratorias, afectando con ello la seguridad y la certeza jurídica de los migrantes hoy por hoy.

La inmigración en México ha crecido en los últimos años, por ello es trascendental enfrentar de cara este tema. Entre febrero de 2007 y mayo de 2008, México recibió a 536 mil inmigrantes, de acuerdo con estimaciones del INEGI. Entre 2006 y 2008, por cada mil habitantes en México más de 4.4 personas llegaron a vivir al país, procedentes del extranjero.

Por otra parte, la OIM en su comunicado 055/09 de fecha 27 de febrero de 2009 ha señalado que la población migrante internacional, sea legal o ilegal, buscará permanecer en el país de destino (en este caso en México), incluso si empeoran las condiciones económicas. Este fenómeno se comenzó a reflejar a partir de la experiencia que dejó la crisis financiera asiática en 1999. Por ello se debe de elaborar un marco jurídico que respete plenamente los derechos fundamentales de todo migrante, porque si miramos el caso de los connacionales que emigran a otro Estado, observaremos que la situación es idéntica: en el caso de los mexicanos que emigran hacia el extranjero, se observa una disminución en el retorno de esos migrantes a nuestro país, y en muchas ocasiones, a pesar de las adversidades y de las violaciones de las que son objeto. Como país, debemos comenzar a respetar lo establecido en materia de Derechos Humanos de migrantes si deseamos exigir de terceros ese mismo respeto y, al día de hoy, no se ha hecho ni siquiera en la reforma o derogación del artículo 67 de la Ley General de Población.

Conclusión

La política migratoria mexicana enfrenta actualmente desafíos importantes. El estereotipo negativo hacia el migrante debe de desaparecer. Se requieren cambios jurídicos, sociales, estructurales y culturales en beneficio de este sector vulnerable en México, a fin de adaptarnos como país a la dinámica mundial, evolucionar en el proceso globalizador que no estamos sabiendo aprovechar al máximo y no seguir perdiendo la oportunidad histórica de consolidar la modernización y hacer un país más desarrollado (SALINAS, 14).

El Estado no debe evadir su responsabilidad, no debe endurecer la política migratoria ni construir nuevos y más amplios centros de detención, al contrario, debe velar y hacer cumplir el pleno respeto a los derechos humanos del migrante, generar la legalidad

para tener orden y obtener beneficios del migrante; combatir la corrupción, capacitar, delimitar y supervisar el correcto funcionamiento y desempeño de las actividades y atribuciones de las autoridades migratorias; dar espacio y trabajar coordinadamente con las Organizaciones No Gubernamentales que apoyan y vigilan el respeto de los derechos humanos de los migrantes, no olvidando que son seres humanos.

El Estado debe combatir el tráfico y la trata de personas y prevenir los demás delitos conexos, pero sin atacar en primer plano al sujeto pasivo del delito (migrante) sino al sujeto activo que es quien en realidad delinque y lleva a cabo la conducta típica, antijurídica y culpable (traficante).

La política migratoria se debe renovar, actualizar y hacer acorde a la realidad su legislación, es decir, la Ley General de Población, derogando primeramente su artículo 67 por ser éste inconstitucional y violar derechos fundamentales del migrante, procediendo posteriormente a realizar una revisión exhaustiva y, en su caso, una reforma legislativa integral.

Urge llevar a cabo estas y otras medidas, pues de acuerdo con Gabriela Díaz y Gretchen Kuhner en su estudio intitulado *Mujeres Migrantes en Tránsito y Detenidas en México,* el Instituto Nacional de Migración estima que más de 2 millones de migrantes cruzaron la frontera entre Guatemala y México en 2004: de ellos 400,000 eran centroamericanos sin autorización para entrar al país (migrantes ilegales). Así mismo, el Instituto Nacional de Migración indicó que en 2005 se realizaron 240,269 detenciones en México y 154,994 aprehensiones a "no mexicanos" a lo largo de la frontera con los Estados Unidos de América. Para 2008, la misma Institución en su información preliminar señalaba que se habían expulsado de México a más de 33,000 personas, habían sido aseguradas cerca de 40,000 y rechazadas del país otras 1,761 personas. La mayoría de estos seres humanos eran transmigrantes ilegales que provenían de países latinoamericanos como lo son Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Cuba, Perú y Colombia, en búsqueda de mejores condiciones de vida. Estas cifras alarmantes no incluyen a los repatriados, lo que nos permite dimensionar la magnitud del problema. Lamentablemente, muchos de ellos sufrieron abusos, menoscabo en sus derechos fundamentales y fueron víctimas de di-

versos delitos, y al ser ilegales de acuerdo con la ley secundaria ¡no pudieron pedir el respeto a sus derechos fundamentales!, sí, esos mismos derechos fundamentales que les otorga la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No podemos pedir respeto en el país vecino del norte sin respetar aquí mismo: la ilegalidad solo genera ilegalidad. México, por su naturaleza y el rol que desempeña en materia migratoria debe ser pionero en reformar el derecho migratorio y velar por el pleno respeto de los derechos humanos, según lo dispone su primer artículo de la Carta Magna. Luego entonces podremos presumir que México es realmente un país donde todos los hombres (sin importar nacionalidad) son libres e iguales, donde verdaderamente se respetan los Derechos Humanos.

Bibliografía

- MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- MÉXICO: Ley General de Población en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140.pdf>
- MÉXICO: Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/>
- ALVEAR Acevedo, Carlos, Historia de México, México D.F., Ed. Jus, 56ª ed., 1996.
- BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, México, D.F., Ed. Porrúa, 5ª ed., 1968.
- CORCUERA Cabezut, Santiago, Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos, México, D.F., Ed. Oxford, 2008.
- DELGADO, Juan José, Los Migrantes en Tijuana, Análisis de la Realidad Mexicana. México, D.F., Universidad Iberoamericana, 1996.
- GARCÍA Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, D.F., Ed. Porrúa, 49ª ed., 1998.
- LACHIRA Sáenz, César Augusto, Métodos y Técnicas de Investigación Jurídica, Querétaro, México, Universidad Autónoma de Querétaro, 2003.
- QUINTANA Roldán, Carlos y SABIDO Peniche, Norma, Derechos Humanos, 2da. Ed., México, D.F., Ed. Porrúa, 2001.
- SALINAS de Gortari, Carlos, La Década Perdida, México, D.F., Ed. Debate (Random House Mondadori), 2008.
- VICTAL Adame, Óscar, Derecho Migratorio Mexicano, 3ra. Ed., México, D.F., Ed. Porrúa & Universidad Anáhuac del Sur, 1999.
- WALSS Aurioles, Rodolfo, Los Tratados Internacionales y su regulación jurídica en el Derecho Internacional y el Derecho Mexicano, 2da. Ed., México, D.F., Ed. Porrúa, 2006.
- WITKER, Jorge, Derechos de los Extranjeros, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/19/index.php?section=sociedad&article=047n2soc> Página consultada el día 2 de febrero de 2009
- <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=648> Página consultada el día 2 de febrero de 2009
- <http://mediosenmexico.blogspot.com/2008/11/crece-inmigracin-reporta-el-inegi.html> Página consultada el día 11 de abril de 2009
- <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/lang/es> Página consultada el día 11 de abril de 2009
- <http://www.inm.gob.mx/estadisticas/enedic08/sintesis.mht> Página consultada el día 11 de mayo de 2009

Reconsiderando las políticas sobre drogas a partir del comercio al detal entre universitarios de México y Costa Rica

Por: Carlos Alberto Zamudio Angles[1]

Resumen.

El comercio de drogas al detal, o narcomenudeo es un reto para la seguridad interna de las naciones pues sus protagonistas, además de abastecer al creciente mercado de consumidores, construyen relaciones de complicidad con sus clientes. Relaciones de complicidad que debilitan los vínculos formales entre consumidores y autoridades públicas. Para ejemplificar esta situación presento datos etnográficos sobre el comercio al detal en espacios universitarios de México y Costa Rica. En realidad, la fortaleza de los narcomenudistas radica en los vacíos legales que dificultan a las autoridades distinguirlos de los consumidores; situación que, aprovechada por los comerciantes para generar complicidad entre sus clientes, aceptan coludirse por temor a ser detenidos y confundidos por las autoridades. Es en este contexto de debilitamiento institucional que debe ser reconsiderada la importancia de los narcomenudistas en las políticas de control de drogas.

1 Colectivo por una Política Integral Hacia las Drogas, A. C. (CuPIHD)

Introducción

En este artículo, planteo la necesidad de reconsiderar a los comerciantes al detal, o narcomenudistas, en las políticas de control de drogas. Esto debido a que los convenios mundiales no consideran el comercio al detal, sino como mera extensión del tráfico y, en tal contexto, se delega a los Estados nacionales la responsabilidad de legislar sobre la forma de controlar sus mercados internos. Pero, desafortunadamente, las naciones han legislado con base en interpretaciones particulares de los convenios mundiales (JIFE, 2009) y de acuerdo a sus propias necesidades, y no con base en acuerdos multinacionales que favorezcan la coordinación en el combate de un problema común. Condición que ha favorecido la consolidación de los mercados internos de drogas en todo el mundo (Reuter y Trautmann, 2008), es el caso de Latinoamérica (Hopenhayn, Rementería y Sunkel, 1999).

A diferencia del tráfico a gran escala (nacional y trasnacional), el cual se realiza entre delincuentes cuyo interés se limita al valor de cambio de la mercancía, en el tráfico al detal los comerciantes se vinculan directamente con quienes ponderan el valor de uso: los consumidores, los cuales no necesariamente son delincuentes. Sin embargo, la prohibición del comercio de drogas ha generado que ambos actores, comerciantes y clientes, compartan medidas de seguridad para no ser sorprendidos infringiendo la ley. Tales medidas suelen ser impuestas a los consumidores, quienes se ven obligados a asumirlas para poder obtener la droga, así como para evitar ser detenidos por policías y confundidos como narcomenudistas (Zamudio, 2007).

En otras palabras, los comerciantes al detal usan la clandestinidad en que se reproduce el mercado para fortalecer su complicidad mutua en sus respectivas actividades; complicidad que se favorece del estigma o "discriminación estructural" que producen las leyes sobre los consumidores de drogas, quienes prefieren ocultarse para evitar la discriminación (Burris, 2006). Por lo que la importancia de los narcomenudistas debe ser considerada, no sólo por el comercio en sí mismo, sino por las relaciones de complicidad que construyen con sus clientes; pues estas relaciones, a la par que dificultan su combate, debilitan los vínculos formales entre consumidores y Estado. Es la construcción de estas relaciones de complicidad, las

cuales son paralelas a la formalidad institucional, el principal reto que el narcomenudeo impone a los Estados nacionales.

Por otra parte, aunque el término narcomenudeo haya sido incorporado por el sistema judicial mexicano para nombrar al "comercio de la droga que se realiza para abastecer a quienes consumen" (Cameras, 2006:109), en este artículo contemplo al comercio al detal como un fenómeno cultural que se conforma por redes sociales compuestas de vecinos y autoridades públicas, además de comerciantes y consumidores. Bajo esta perspectiva se reconsidera la importancia dada a estos comerciantes en las políticas internacionales de control de drogas, pues sólo tomando en cuenta las condiciones culturales de las localidades donde se reproduce el narcomenudeo, es como podrán construirse legislaciones que sean efectivas en su combate.

Es así que, en visos de reconsiderar la importancia del narcomenudeo en la política internacional, divido la exposición en cuatro partes. En la primera parte, abordo el contexto global de las políticas en materia de drogas, así como sus tendencias, específicamente aquellas relativas al comercio al detal. En la segunda parte presento las leyes e instituciones relativas al control de drogas en México y Costa Rica, señala las similitudes y diferencias entre las leyes de éstos países. En la tercera parte describo algunas de las estrategias utilizadas en la venta de drogas al detal en universidades públicas de ambos países. Y, en la última parte, reflexiono sobre la necesidad de establecer políticas internacionales que coordinen los esfuerzos nacionales, pero con base en la experiencia de los países que han implementado políticas de combate al narcomenudeo.

El contexto internacional: Los disensos en el sistema mundial

Las políticas internacionales de control de drogas impulsadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y coordinadas por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), se han enfocado en los traficantes trasnacionales y han dejado vacíos respecto a las medidas para contener el narcomenudeo, o tráfico a pequeña escala. En este sentido, la Convención de la ONU en

materia de drogas de 1988 tuvo por objeto "armonizar la definición y el alcance de los delitos relacionados con drogas a nivel mundial y ampliar y fortalecer la cooperación y coordinación internacionales entre las autoridades competentes y dotarlas de instrumentos jurídicos para reprimir el narcotráfico internacional"(JIFE, 2009:3-4), con lo que se delegó de facto la responsabilidad de controlar el mercado interno a los Estados nacionales y, en consecuencia, se dejó un vacío en la coordinación internacional.

Contrario a las primeras convenciones sobre drogas, la tendencia actual es el cambio de paradigma hacia una tendencia menos prohibicionista. El principal motivo de este cambio es el fracaso en el objetivo de erradicar las drogas, toda vez que el consumo, lejos de haberse disminuido, se ha agravado en muchos países (Reuter y Trautmann, 2008). Ejemplo de este cambio es el acuerdo final de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas 2009, donde buena parte de los países europeos, liderados por Alemania[2], se pronunciaron por políticas de reducción de daños, algunas de las cuales han sido rechazadas por la JIFE con el argumento de que son incompatibles con los tratados internacionales. Pronunciamiento que ha marcado un importante disenso respecto a la tradicional unanimidad mundial en políticas sobre drogas, en este caso respecto a los consumidores.

Este disenso también se extiende a las legislaciones nacionales sobre el comercio al detal y, pese a conservarse la unanimidad respecto a combatir al tráfico trasnacional, existen diferencias basadas en interpretaciones disímiles de los convenios mundiales. Un caso relevante es el de Portugal, donde la adquisición de drogas y su posesión para el consumo han sido despenalizados y se ha ubicado a tales actos como infracciones administrativas (López, 2002). En estas diferencias entre legislaciones nacionales respecto al comercio al detal, influyen de manera variable cuando menos dos factores: la expansión del mercado interno y el tipo de drogas mercadas.

2 En Alemania operan políticas sobre drogas que promueven la atención médica de los consumidores en lugar de su persecución judicial, esto ha derivado en un aumento de 500% en la demanda de atención por usuarios de cannabis (mariguana o hachís), lo cual significa un éxito respecto a resarcir el vínculo entre consumidores y Estado. Caso relevante para Latinoamérica en tanto la mariguana es la principal droga de consumo.

La influencia de la expansión del mercado interno de drogas es variable, no en todos los países se consumen drogas en similar proporción, siendo mayor la importancia del comercio al detal en aquellos donde hay más consumo. De hecho, en la política mundial todavía se divide a los países entre productores, consumidores y de trasiego, y muchos gobiernos, montados en esta idea, se conforman en culpar a los "otros" del tráfico internacional (Thoumi, 2002). Pero esta política de culpabilizar a los "otros" ha propiciado que muchos Estados nacionales pierdan de vista la relevancia que adquieren las redes del narcomenudeo en sus mercados internos, así como la necesidad de coordinar mundialmente las políticas locales para su combate, o cuando menos la posibilidad de aprender de ellas.

"El tipo de drogas preferidas en el mercado interno es otra variable que influye en las legislaciones nacionales"

El tipo de drogas preferidas en el mercado interno es otra variable que influye en las legislaciones nacionales. Muchos países, principalmente europeos, han centrado sus esfuerzos en el control de las llamadas "drogas duras" al ser las que provocan mayor daño a la salud de los consumidores; incluso, cada vez más países pugnan por la despenalización de la mariguana, al grado de considerarse esta alternativa como parte de la solución a los problemas derivados del tráfico (Nadelman y Piper, 2009; The Economist, 2009). En este sentido, el caso más conocido es el de los países bajos, donde algunas ciudades permiten el comercio de ciertas drogas en pequeñas cantidades, especialmente a través de coffe shops donde se permite el consumo y la venta de mariguana y/o hachís, pero también de establecimientos que venden enteógenos usados por culturas de distintas partes del mundo.

A diferencia de Europa, en el caso de los países latinoamericanos todavía existen ambigüedades que dificultan la diferenciación entre drogadictos y comerciantes al detal (Olmo, 1998a). Esto ha generado "una saturación penitenciaria, por el alto número de presos por delitos relacionados con drogas, que en la gran mayoría de los casos son actores de la micro comercialización, pero que por el tipo de legislación vigente, que penaliza la simple posesión o tenencia, resulta difícil establecer si se trata de un comprador o de un pequeño vendedor" (Olmo, 1998b:100). Situación que ha sido

puesta de manifiesto en la Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, donde tres ex-presidentes, César Gaviria de Colombia, Ernesto Zedillo de México y Fernando Henrique Cardoso de Brasil, además de otras personalidades, suscriben la necesidad de cambiar el paradigma en las políticas de drogas (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, s/f).

Consideraciones sobre los casos de México y Costa Rica

México y Costa Rica, además de compartir las leyes sobre tráfico internacional de drogas convenidas por la ONU, comparten el uso de su territorio en las rutas de trasiego de la cocaína que va hacia América del Norte, la mariguana como droga ilícita de mayor consumo entre sus poblaciones (IAFA, 2009) y el problema de la distribución al detal entre sus jóvenes. Pero, pese a estas coincidencias, ambos países cuentan con diferentes mecanismos institucionales para operar contra el tráfico de drogas, especialmente en cuanto al comercio al detal. Veamos:

"A diferencia de otros paises, México cuenta con mayor cantidad de actores, productores, consumidores y traficantes, que han complejizado fuertemente su situación."

En el caso de Costa Rica se cuenta con un centro especializado en el control de drogas, el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), el cual se centra en la oferta y se coordina con la instancia que trabaja en la demanda, el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia. A diferencia de México, donde en el control de drogas actualmente intervienen cuando menos la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y, de manera coadyuvante, las policías municipales y estatales; instituciones de seguridad que no necesariamente se coordinan entre sí, ni con las instancias relativas a la demanda, Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC) y Centros de Integración Juvenil (CIJ).

Por otra parte, a diferencia de países como Costa Rica, México cuenta con mayor cantidad de actores, productores, consumidores y traficantes, que han complejizado fuertemente su situación. De

hecho, a productores y traficantes de drogas de mayor data (Astorga, 2003), se han agregado un creciente número de consumidores de distintas drogas (Secretaría de Salud, s/f) quienes, además de demandar la mercancía, han favorecido la expansión de redes de traficantes especializados en comerciar al detal: las redes del narcomenudeo. Redes de comerciantes que, además de funcionar como mediadoras entre traficantes y consumidores, utilizan los espacios públicos para realizar cotidianamente sus actos ilícitos; razones por las que se considera la expresión más acabada de la inserción del narcotráfico a las comunidades (Peñaloza, 2006).

En la Ciudad de México, el narcomenudeo es el tipo de delincuencia organizada más reproducido, la Secretaría de Seguridad Pública (SSPDF) ha implementado programas y operativos especiales para combatirlo (SSPDF, s/f), pero aunque en los últimos tres años se detuvieron a 21,456 individuos por "Posesión de Droga", sólo el 5.0% fue consignado y el 2.2% recluido, el resto fue liberado (SSPDF, 2008); la mayoría después de declararse farmacodependientes y aceptar asistir a tratamiento médico contra las adicciones, posibilidad aceptada por la ley vigente pero derogada en la nueva ley con el fin de que los comerciantes al detal no saquen provecho de esta prerrogativa.

Cuantitativamente hablando, sucede algo similar en Costa Rica, donde las detenciones por infracción a la Ley de Psicotrópicos (Ley N° 8204 de 2002) "incluyendo por consumo en vía pública" subieron a 25,557 en el 2007, pero sólo 994 de los detenidos fueron por tráfico de droga (3.9%), el resto sólo eran infractores (ICD, 2009). Esto es, en ambos países la mayoría de los detenidos no son narcotraficantes, sino parte de lo que Rosa del Olmo llamó "micro comercialización". En ambos casos, las leyes no distinguen la comercialización al detal.

En este contexto de incremento de consumo en la población y de aumento en el número de detenidos por posesión de drogas, en México se ha incentivado el debate sobre drogas y, en los últimos dos años, se originaron cuatro iniciativas de ley para intervenir en el comercio de drogas al detal, especialmente de la marihuana[3]: tres

3 Las dos primeras iniciativas de ley fueron presentadas en el Congreso de la Unión, la primera iniciativa reconocía el consumo lúdico de la marihuana y, además de permutar la pena judicial por una educativa, permitía el cultivo hasta de tres plantas por cada consumidor, con lo que se establecía una vía de acceso a la droga que permitiera a sus consumidores desvincularse de los delincuentes. La segunda trataba sobre el

iniciativas por parte de partidos de oposición y 1 decreto por parte del Ejecutivo Federal, siendo esta último aprobado por los órganos legislativos nacionales el pasado mes de abril[4].

Entre las nuevas disposiciones destacan cuatro por su novedad: 1) la aplicación de una tabla que marca límites de posesión para cada sustancia, a partir de la cual se diferenciará consumidores de narcomenudistas, 2) la competencia de instancias estatales en la lucha contra las drogas, antes sólo de competencia federal; 3) la aplicación de penas de cárcel para consumidores con más cantidad de la permitida, aun cuando no se le compruebe intencionalidad del delito; y, 4) la disminución de pena a quienes comercian al detal[5]. Esta iniciativa es similar a una aprobada por la legislatura anterior, y posteriormente vetada por el ejecutivo, en la cual ya se establecía la cantidad de posesión como medida para diferenciar usuarios de vendedores y el reforzamiento de las acciones policíacas (Espidio, 2006).

Con esta nueva ley, se pretende evitar en México la ambigüedad de los actores del narcomenudeo, considerando si su portador es comerciante o consumidor con base en una cantidad determinada. Sin embargo, con base en las dinámicas culturales observadas, se puede considerar que la nueva ley contiene riesgos que deben limitarse, especialmente respecto a los incisos 3 y 4. Es sobre estos riesgos que quiero reflexionar sobre las condiciones culturales en que se funda la reproducción del narcomenudeo, para ello presento algunos datos etnográficos de las estrategias usadas por los comerciantes al detal, las cuales pueden ser compartidas por comerciantes y consumidores de distintos países.

---

uso médico de cannabis y establecía la intervención del Estado para regular su acceso como medicamento. La tercera iniciativa fue presentada en la Cámara de Senadores, aunque fue promovida desde la Asamblea legislativa del Distrito Federal, consideraba despenalizar el consumo de la marihuana y regular su venta a pequeña escala. La cuarta de las iniciativas presentadas fue del Ejecutivo Federal y, al contrario de las anteriores, endurece las penas contra narcomenudistas y consumidores.

4 Dicho decreto, también conocido como "Ley contra el narcomenudeo", tiene como objetivo mejorar el combate a quienes comercian drogas ilícitas al detal: los narcomenudistas; para ello se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud (LGS), el Código Penal Federal (CPF) y el Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP).

5 http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2009/abr/20090430-I.html#Min20090430-3

Datos etnográficos del comercio de drogas ilícitas en espacios universitarios

En este apartado, presento algunos datos etnográficos sobre las estrategias utilizadas por comerciantes al detal en espacios universitarios de dos países latinoamericanos: México y Costa Rica. El objetivo es mostrar el uso de los mecanismos culturales para inducir a los estudiantes, consumidores de drogas o no, a tolerar su comercio ilícito en espacios universitarios. Las descripciones y reflexiones que expongo a continuación han sido recopiladas mediante trabajo etnográfico reflexivo (Guber, 2001), las técnicas usadas han sido observación participante (LeCompte y Schensul, 1999; Hammersley y Atkinson, 2005), entrevistas informales y semiestructuradas (Delgado y Gutiérrez, 1999), y consulta de fuentes secundarias (Augé, 2007). La mayor parte de las reflexiones giran en torno al narcomenudeo en la Ciudad de México, siendo posterior la comparación con el caso costarricense.

La relevancia de presentar las dinámicas de comerciantes de drogas que abastecen a universitarios se debe a que estos consumidores son diferentes a los tradicionalmente estudiados en América Latina, jóvenes marginados (Chávez et al, 1990; Araujo y Nieto, 2003) o de tribus urbanas (Kornblit, 2004). La diferencia principal es que los universitarios suelen tener más vínculos formales con el Estado que el común de la sociedad, las cuales se basan en una educación escolarizada mayor que el promedio de la población. Por otra parte, me centraré en la mariguana como mercancía del narcomenudeo por ser la favorita de los universitarios estudiados.

Los planteles estudiados son dos, uno en México y uno en Costa Rica. Ambos de carácter público. Por motivos de confidencialidad nombraré Autónoma al plantel mexicano y Universidad al plantel costarricense. Los elementos a comparar son: la tolerancia al consumo en el interior del plantel, el acceso de los narcomenudistas y la percepción de los alumnos sobre los riesgos ante autoridades.

En los dos planteles, se puede observar a estudiantes consumiendo mariguana en áreas verdes o espacios de traslado. El consumo es observable en tanto no suele hacerse individualmente, sino en grupos mixtos con mayoría de hombres. En ambos casos el consumo es conocido y tolerado, tanto por estudiantes que no usan

drogas como por autoridades del plantel. La tolerancia se basa, en buena parte, en la percepción de menor riesgo que se tiene de la mariguana en comparación con otras drogas ilegales (IAFA, 2007), lo cual ha llevado a su mayor consumo en algunas poblaciones (Hamman, 2007), entre ellos los universitarios. Otro factor de tolerancia es la percepción del consumo de mariguana como muestra de rebeldía juvenil. En ese sentido, hay que tomar en cuenta que los jóvenes latinoamericanos han asimilado y reelaborado elementos culturales provenientes de los países hegemónicos, especialmente de EE UU, entre ellos los relativos al consumo de drogas (Restrepo, 2001).

La mayoría de los consumidores que actúan como clientes del narcomenudeo son hombres, aunque también hay mujeres que compran directamente, el resto accede por medio de compañeros o parejas que se las proporcionan. La mayor parte de los clientes son estudiantes de ciencias sociales o de la salud, aunque hay de todas las carreras ya que en ambos planteles confluyen estudiantes de distintas ciencias. Como clientes, también llegué a ver a unos pocos trabajadores e, incluso, maestros de la Autónoma; pero éstos no consumían al interior de los planteles, si acaso en fiestas realizadas por alumnos en espacios privados.

Otra condicionante de las estrategias de mercadeo es el acceso a los planteles. La Autónoma tiene un mayor control del acceso al plantel, en sus entradas hay personal que pide identificarse a alumnos y personas que visitan los espacios universitarios. Por su parte, la Universidad radica su control en la constante vigilancia que su personal hace de las áreas verdes y de paso en el plantel. Este esquema es similar al manejado anteriormente por la Autónoma, pero una serie de robos al interior del plantel fue motivo para limitar el acceso; cuando esto sucedió hubo un cambio en la dinámica del narcomenudeo. Hasta ese entonces, el proveedor de los estudiantes era un individuo externo a la universidad, El Bueno, quien usaba los salones para mercar. El salón nunca era el mismo, dependía de cual estuviera vacío, sin embargo los consumidores sabían el edificio, el piso y la hora, por lo qué sólo era necesario llegar al piso del edificio a la hora adecuada y observar dónde entraban y salían decenas de jóvenes para saber con certeza el salón elegido.

A partir de que solicitan identificación, el acceso de El Bueno al plantel fue restringido. En esta situación, hubo un tiempo en que mercó en los alrededores del plantel, pero la inconstancia de su presencia en un solo espacio y la mayor inseguridad percibida por los consumidores fue haciéndole perder clientes y prefirió buscar otros mercados. Sin embargo, el consumo en el plantel no disminuyó y, en cambio, el comercio al detal empezó a ejercerse por estudiantes que aprovecharon el nicho de mercado involuntariamente abandonado por El Bueno.

En este sentido, el mayor control del acceso al plantel no limitó el comercio al detal, sólo modificó al proveedor, lo cual es grave si tomamos en cuenta que ahora son estudiantes quienes controlan el mercado. Estudiantes que, además de delinquir, fomentan la tolerancia a los actos ilícitos entre sus pares. Tolerancia que funciona de puente entre la formalidad propia de la identidad universitaria y la clandestinidad requerida para continuar consumiendo, a la vez que debilita los vínculos formales de los universitarios con el Estado.

En el caso de la Universidad, existe a un lado del plantel una zona conocida por ser punto de distribución de drogas desde hace muchos años. Tal competencia limita el beneficio que los comerciantes puedan encontrar en vender drogas al interior del plantel, pues para los estudiantes es relativamente fácil ir por drogas a dicha zona y regresar al plantel o ir a alguna calle cercana para consumirla. Esta situación ha propiciado que sean pocos los alumnos dedicados al comercio al detal y que sus ganancias sean limitadas, por lo que éstos también distribuyen en otros espacios. Es el caso de Mandinga, quien además de mercar entre los alumnos de su facultad, vende drogas a amigos y conocidos de su barrio.

"...Mandinga, quien además de mercar entre los alumnos de su facultad, vende drogas a amigos y conocidos..."

Otra situación en la que influyen las condiciones culturales del lugar de consumo es la percepción que los estudiantes consumidores tienen sobre su seguridad. En este sentido hay que decir que todos los cuestionados señalaron sentirse más seguros consumiendo al interior del plantel que en cualquier otro espacio público; la

razones que me daban eran, por un lado, la tolerancia ya señalada, que para ellos significa menor riesgo de confrontación, y, por el otro, la pena por el consumo es menor en caso de ser sorprendidos por autoridades escolares, en comparación con ser sorprendidos por autoridades civiles.

De hecho, la percepción de seguridad se manifiesta en su aceptación por pagar un mayor precio por la droga que consumen, en relación al que pagarían en puntos de venta donde hay mayor riesgo de ser aprehendidos, como son las zonas conocidas como puntos de venta, es el caso de la zona cercana a la Universidad. Esta percepción también influye en que la mayor parte de consumidores universitarios compren cantidades mayores a la del consumo inmediato, puesto que encuentran más seguro ir una sóla vez por varias dosis, que ir frecuentemente por una sola dosis; pues si bien consideran la posibilidad de ser detenidos con una cantidad mayor al consumo personal, también consideran que está posibilidad se multiplica por el número de veces que ocurren a un punto de venta.

Esta última situación puede ser un riesgo para los consumidores en caso que se avalase la nueva ley contra el narcomenudeo en México, pues al clasificar a consumidores y comerciantes con base en una simple medida, 5 gramos para la mariguana, los consumidores que compran más de lo señalado pueden ser confundidos por comerciantes y tratados como delincuentes. Pero también porque, en caso de aceptar comprar sólo el volumen permitido, tendrían que acudir más veces con el vendedor, lo que significa un mayor contacto con el mundo criminal y mayores posibilidades para que los narcomenudistas fomenten las relaciones de confianza con los consumidores.

En resumen, se puede observar que el comercio al detal de drogas, así como las estrategias que lo sostienen, se reproducen de manera similar en diferentes países latinoamericanos; y que estas estrategias, además ser adecuadas a las condiciones culturales del punto de venta, también aprovechan los vacíos legales que hay en la materia.

Consideraciones finales

Las políticas internacionales de control de drogas, centradas en el combate a la producción y el tráfico trasnacional, han descuidado la red de intermediarios entre traficantes a gran escala y consumidores: los narcomenudistas. Este vacío legal ha sido aprovechado por los narcomenudistas que, además de abastecer a los consumidores, fomentan redes de tolerancia y complicidad a lo ilícito; esto es, a la vez que expanden su negocio, los narcomenudistas debilitan las relaciones formales entre consumidores e instituciones oficiales y, con ello, debilitan a sus Estados nacionales. Fenómeno que, enmarcado en el creciente consumo a nivel mundial, debe ser reconsiderado en las políticas internacionales de control de drogas.

Y es que, para fomentar su tolerancia, los narcomenudistas se valen de conocer la dinámica cultural de los entornos donde comercian y, con base en ellas, establecen estrategias que los previenen del riesgo de ser detenidos por las autoridades, a la vez que expanden su mercado. Esto es, los narcomenudistas aprovechan las dinámicas culturales locales para evadir las leyes prohibitivas, es el caso de quienes comercian en universidades públicas; pero su impacto va más allá de los consumidores, pues inducen la tolerancia al ilícito incluso entre quienes no consumen, debilitando con ello al Estado.

En el caso de México, la imposición de penas a los consumidores en la ley contra el narcomenudeo va en contracorriente de la tendencia mundial, especialmente por el riesgo de tratar como delincuentes a consumidores que rebasen las cantidades permitidas. Pero también por la disminución de la pena a los narcomenudistas, actualmente la pena por comerciar es de 10 a 15 años de cárcel, la nueva ley propone un máximo de 8 años. En el mismo sentido, la imposición de cantidades límites a los consumidores derivará en la adaptación de los narcomenudistas, quienes seguramente comenzarán a vender dosis con base a la tabla propuesta por la nueva ley.

En otras palabras, el análisis indica que la aplicación de leyes más duras debilitarían aún más las relaciones formales que los ciudadanos que consumen drogas mantienen voluntariamente con el Estado. Situación de peores consecuencias para Estados "débiles" como México, donde el crimen organizado basa su fortaleza en una

reserva inagotable de consumidores contrarios, o cuando menos distantes, al Estado y sus autoridades.

Es entonces que, ante la participación creciente de universitarios en el consumo y comercio de mariguana, se pone de manifiesto la necesidad de modificar la legislación, cuando menos respecto a la mariguana, pues los Estados nacionales latinoamericanos no pueden permitir que se difunda la tolerancia al delito en este segmento de la sociedad. Especialmente tomando en cuenta que es de éstas instituciones educativas de donde se nutren el resto de instituciones oficiales nacionales.

En ese sentido, es importante reconsiderar el reto que el comercio al detal pone a las políticas internacionales, no para imponer una sola política a nivel mundial como intenta la JIFE con respecto al tráfico internacional, sino para coordinar y retroalimentar los esfuerzos que se están produciendo en distintos países del orbe con el fin de contener el crecimiento de los mercados de drogas al detal.

Fuentes de consulta

- Araujo Monroy, Rogelio y Nieto Fernández, Lilia (2003) La cultura filicida: Antropología de la drogadicción, México, Conaculta.
- Astorga, Luis (2003), Drogas sin fronteras. Los expedientes de una guerra permanente, México, Grijalbo.
- Augé, Marc (2007), El oficio de antropólogo. Sentido y libertad, Barcelona, Gedisa.
- Burris, Scott (2006) "Stigma and the law", The Lancet, 367:529-531.
- Chávez, Ma. I., Solís, A., Pacheco, G. y Salinas, O. (1990), Drogas y pobreza: Estudio etnográfico del fenómeno de la farmacodependencia en una colonia suburbana de la Ciudad de México, México, Trillas.
- Delgado, JM y Gutiérrez, J. (Coordinadores) (1999), Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales, 3ª reimpresión, Madrid, Síntesis.
- Cameras Selvas, Claudia C. (2006), "Desarrollo de políticas públicas en el combate al narcomenudeo dentro de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia", pp.117-145, en: Revista Mexicana de Justicia, sexta época, núm. 15, México, PGR.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (s/f), Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma. Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.
- Espidio Gámez, Fernando (2006), "La reforma constitucional al Artículo 73 en materia de narcomenudeo", pp. 207-224, en: Revista Mexicana de Justicia, sexta época, núm. 15, México, PGR.
- Guber, Rosana (2001), La etnografía. Método, campo y reflexividad, Buenos Aires, Norma.
- Hamman, Renate (2007), "Nuevos aspectos del fenómeno de la adicción en Alemania", pp. 31-50; en: Efrem Milanese, Drogas y exclusion social grave. Tercer seminario de expertos, México, CAFAC-Plaza y Valdes.
- Hammersley, Martyn y Atkinson, Paul (2005), Etnografía. Métodos de investigación, 2ª edición revisada y ampliada, Barcelona, Paidós.
- Hopenhayn, Martín, Rementería, Ibán y Sunkel, Guillermo (1999), Criterios Básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile, Serie Políticas sociales 34, Santiago de Chile, CEPAL-ONU.
- Instituto Costarricense sobre Drogas (2009) Situación nacional sobre drogas y actividades conexas. Informe 2008, San José, Costa Rica, Instituto Costarricense sobre Drogas. Disponible en:

<http://www.icd.go.cr/sitio/images/Sitio_imagenes/eventos/Sit_Nac_Dro_2008/Sit_Nac_Dro_2008.pdf>

- Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (2007), La juventud y las drogas, encuesta nacional sobre percepciones y consumo en población de educación superior. Costa Rica 2006, San José, ICD-CICAD.
- Consumo de drogas en Costa Rica. Resultados de la encuesta nacional 2006, San José, IAFA. Disponible en:

<http://www.iafa.go.cr/Estadisticas%20y%20Estudios/Costa%20Rica.%20ENCUESTA%20NACIONAL%20SOBRE%20EL%20CONSUMO%20DE%20DROGAS%202006.pdf>

- JIFE (2009), Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2008, Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en:

<http://www.incb.org/pdf/annual-report/2008/es/AR_2008_Spanish.pdf>

- Kornblit, Ana Lía (2004), Nuevos estudios sobre drogadicción. Consumo e identidad, Buenos Aires, Biblos.
- LeCompte, Margaret y Schensul, Paul (1999), Designing and conducting ethnographic research. Ethnographer's toolkit, vol. 1, Walnut Creek, USA, Altamira.
- López Sánchez, Benjamín (2002), Análisis de la realidad en materia de drogas. Septiembre 2002, Barcelona, Dianova Internacional. Disponible en:

<http://www.dianova.org/docs/prev/analysis_portugal.pdf>

- Nadelman, Ethan y Piper, Bill (2009), "Ayúdemos a México: legalicemos la mariguana", Diario La Jornada, 8 de abril de 2009, México.
- Olmo, Rosa del (1998a) "Políticas de control de la demanda de drogas en América Latina", pp. 111-172; en: Rosa del Olmo, Drogas: Inquietudes e interrogantes, Serie Textos para su estudio no. 4, Caracas, Fundación José Félix Ribas.
- Olmo, Rosa del (1998b) "Micro-criminalización y criminalidad", pp. 97-110; en Rosa del Olmo, Idem.
- Peñaloza, Pedro José (2006), "Narcomenudeo, crisis social y prevención del delito", pp. 17-43; Revista Mexicana de Justicia, 6ª época, núm. 15, México, PGR.

- Restrepo, Luis Carlos (2001), La fruta prohibida. La droga como espejo de la cultura, Bogotá, Panamericana editorial.
- Reuter, Peter y Trautmann, Franz (2008), A Report on Global Illicit Drug Markets 1998-2007, RAND-Trimbos Institute, Netherlands. Disponible en:
<http://www.drugslibrary.stir.ac.uk/documents/eurodrugmarkets.pdf>
- Secretaría de Salud (s/f), Encuesta Nacional de Adicciones 2002. Tabaco, alcohol y otras drogas. Resumen ejecutivo, Serie investigación, México, Secretaría de Salud-CONADIC, INPRFM-Dir. Gral, de Epidemiología- INEGI. Disponible en:
<http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/publicaciones/ena2002_2.pdf>
- SSPDF (2008), Análisis de detenidos por posesión de drogas (narcomenudeo) 2005, 2006 y 2007, México, SSPDF. Disponible en:
<http://201.151.127.106/appdet/detenidos/estadisticas.jsp?a=0>
- SSPDF (s/f), Informe sexenal de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2000-2006, México, SSPDF. Disponible en:
<http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ComunicacionSocial/Informes/InformedeResultadosSexenaldelaSSP20002006.htm>
- The Economist (2009), "How to stop the drug wars", en: The Economist magazine, 5 de marzo de 2009. Disponible en:
<http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=13237193>
- Thoumi, Francisco (2002), El Imperio de la Droga. Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes, Bógota, Planeta-IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.
- Zamudio Angles, Carlos Alberto (2007), Las redes del narcomenudeo. Cómo se reproducen el consumo y el comercio de drogas ilícitos entre jóvenes de barrios marginados, México, ENAH, Tesis de Etnología.

La cooperación internacional como mecanismo político para remover obstáculos contrarios a la dominación económica

Víctor Manuel Saavedra[1]

Abstract

Mi intención en este artículo es exhibir que, si bien los gobiernos de cada país son quienes fomentan, planean y ejecutan las políticas de cooperación, ésta no responde a intereses democráticos y de desarrollo, sino a la fobia que las potencias le tienen a dos elementos esenciales de la dinámica social y económica: la democracia y la competencia, elementos que entran en conflicto con los poderosos intereses económico-financieros que las potencias impulsan e imponen con la legitimación de organizaciones de "cooperación" como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial. Estas instituciones han impuesto medidas empobrecedoras amparadas bajo una supuesta racionalidad científica consistente en un corpus de conocimiento llamado libre mercado, teoría económica gestada en la escuela

1 Sociólogo por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Ha sido editor en la empresa informativa Notisistema y en Medios Internos para el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), en Guadalajara, Jalisco. Actualmente es alumno de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Unión Europea-América Latina, posgrado binacional inscrito en el PNP de Conacyt, impartido por la UdeG y la Universidad Rey Juan Carlos, de España.

de Chicago pero que degeneró en ideología de ortodoxia dogmática cuasi religiosa, que entroniza el *laissez faire* como valor supremo, que no tiene empacho en invocar el flujo del dinero público para subsanar los "fallos del mercado" y que, sobre todo, maquilla la avaricia con políticas de desarrollo.

Los intereses materiales e ideales, y no las ideas, dominan directamente la acción de los hombres. Pero muy a menudo las "imágenes del mundo" (Weltbilder), creadas por las "ideas", han determinado como guardagujas (Weichensteller) los rieles sobre los que la acción viene impulsada por la dinámica de los intereses.

Max Weber, 1916. La ética protestante y el espíritu del capitalismo

La cooperación internacional

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española (RAE), cooperar es *Obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin*[2]. Otra definición asienta que cooperar es:

> "Toda forma de interacción social en la que las personas o grupos determinados, asocian sus actividades o trabajan juntos prestándose ayuda mutua, de un modo más o menos organizado, para el fomento de fines u objetivos comunes y de tal manera que cuanto mayor es el éxito de uno de los partícipes en la interacción, mayor es el éxito del otro o de los otros partícipes"[3].

Cuando nos referimos a la cooperación entre naciones y actores sociales mundiales la definición se torna compleja debido a que no se puede hablar de "La Cooperación Internacional" como un concepto generalizador que englobe todas las formas de trabajo coordinado que se pueden dar[4]. Es *la forma de hacer que los intereses de toda la gente avancen simultáneamente.*[5] Hay argumentos que remi-

2 http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cooperar.

3 Pratt, Henry (1997) Diccionario de sociología. Fondo de Cultura Económica.

4 "La retórica de la asociación birregional UE-ALC. Discursos diferentes frente a la globalización". Cap 5 p. 179-205. En La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina. Juan José Martín Arribas (Coord) Editorial Catarata

5 Waltz, Kenneth "El conflicto internacional y la estructura interna de los Estados" en El hombre, el

ten a que la cooperación internacional es la búsqueda de evitar la guerra entre Estados, preservar la paz y *el mirar por otros y el deseo de cooperar con ellos es el resultado de la aceptación de que la ayuda mutua, la división del trabajo, son necesarios para su propio mantenimiento y preservación.*[6] Para Henry Kissinger[7], la cooperación internacional es el conjunto de acuerdos y resoluciones bilaterales o multilaterales encaminadas a la obtención de un resultado buscado por ambas o todas las partes, pudiendo éste ser de índole económica, política o de seguridad, posición en la que coincide Kennedy[8] cuando asienta que se asume que es la búsqueda de la estabilidad política internacional, el desarrollo económico y la seguridad colectiva.

> *"...es la suma de voluntades afines que trabajan de forma coordinada para obtener logros que de manera aislada quizá sería más complicado"*

Tenemos entonces que la cooperación es la suma de voluntades afines que trabajan de forma coordinada para obtener logros que de manera aislada quizá sería más complicado o tardado, si acaso imposible, conseguir. Pero, ¿cuáles son esos fines que busca la cooperación internacional? La compleja dinámica mundial así como la multiplicidad de actores que participan en ella, hace que aquí no quepan análisis unidimensionales, toda vez que se coopera para tantos fines como motivos hay para ello. Como lo he señalado anteriormente, simplemente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) destaca más de doce rubros en los cuales puede haber cooperación entre naciones, sin contar la cooperación que se lleva a cabo entre actores internacionales no estatales, como es el caso de empresas transnacionales a través de intercambio de tecnología, fusiones, alianzas, etc., y de la cooperación que se lleva entre Organizaciones No Gubernamentales y humanitarias, por mencionar algunas.

Estado y la Guerra. p. 106

6 Ibid p. 26

7 Kissinger, H. (1999) "Reconsideración del Nuevo Orden Mundial", en La Diplomacia. Trotta. FCE. p.p. 801-835

8 Kennedy, Paul. "La promesa y la amenaza del siglo XXI", en El Parlamento de la Humanidad. La historia de las Naciones Unidas. Editorial Debate p.p. 307-348

Pero la cooperación internacional de gran envergadura ha obedecido a razones históricas de corte político y social, sin olvidar la conflagración militar del siglo pasado que fue un parte aguas para la reconfiguración del orden mundial de posguerra. En la conformación del actual sistema de Naciones Unidas, Kennedy[9] señala que la principal motivación fue el establecer que el naciente orden mundial estuviera basado en las libertades de mercado, el respeto al Derecho Internacional y sobre todo el evitar un conflicto armado de las dimensiones del que recién había terminado.

Kissinger[10] recuerda que cuando Wilson cuestionaba el orden internacional y la forma de organización en Europa, al que llamaba Sistema de Rivalidades Organizadas -por estar basado en el equilibrio de poderes- propuso formar la sociedad de naciones: *Bajo los auspicios de esta organización mundial, el poder cedería ante la moral, y la fuerza de las armas ante los dictados de la opinión pública,* con lo que se introducía la imagen pública como factor que frenara los impulsos agresivos de unas naciones sobre otras. Castañeda[11] por su parte señala que se coopera mediante acuerdos de seguridad colectiva en donde las grandes potencias se ponen de acuerdo para no dañarse unas a otras y no provocar un disturbio bélico. Lo anterior queda claro cuando afirma que *se ha repetido, casi unánimemente, como un axioma, que el acuerdo entre las grandes potencias constituye el postulado de la seguridad colectiva.*

Waltz refuerza esta corriente de pensamiento ya que argumenta que el objetivo principal que las naciones buscan al cooperar es lograr entendimiento internacional, mantener la paz y como forma de solución de disputas, principalmente, además de que destaca la importancia jurídica que el Nuevo Orden estableció: "Con muchos Estados soberanos, sin un sistema de leyes que funcione entre ellos, con cada Estado que juzga sus ofensas y sus ambiciones de acuerdo con lo que dicte su propia razón o deseo, es muy probable que ocurra el conflicto que, en ocasiones, llevará a la guerra"[12].

9 Ibid.

10 Kissinger, Henry. La Diplomacia. Capítulo II p. 46 p. 110

11 Castañeda, J. (1981) México y el orden internacional. El Colegio de México. p 110

12 Waltz, Kenneth. El conflicto internacional y la anarquía internacional, en El Hombre el Estado y la Guerra. p. 171

Así, tenemos elementos para aseverar que la cooperación internacional que configuró el orden mundial tras la Segunda Guerra Mundial tuvo como motivación principal el factor temor a retornar a la guerra como extensión de la política. Las naciones no cooperan por filantropía, ni por un humanismo argumentado[13], sino por fobias a situaciones que no les serían adecuadas, afines o que no les garantice la supervivencia.

El caso más ilustrativo por su génesis histórica y su actualidad es, sin duda, el caso europeo ya que, luego de tener la claridad y necesidad apremiante de reconstruir el continente de las ruinas en que había quedado tras la Segunda Guerra Mundial, los países iniciadores de lo que hoy conocemos como Unión Europea, a través de la firma de la Comunidad del Carbón y del Acero, tuvieron la inteligencia colectiva para identificar que se movían entre dos grandes potencias: Rusia y Estados Unidos, y que en ese tablero mundial corrían el riesgo de caer como países parte de las esferas de interés de cualquiera de las dos, razón por la cual decidieron unir sus ventajas comparativas con el objetivo de alcanzar independencia política total de cualquiera de las dos posibilidades que a manera de amenazas se erigían ante ellas, así: "En un mundo dominado por dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, los países miembros (de la Comunidad Económica Europea) pensaban que su única esperanza de competir con ellos pasaba por poner en común sus respectivos recursos económicos. Fue el miedo de verse engullidos lo que empujó a los Estados miembros a asumir grados cada vez mayores de integración económica"[14]

"...unir sus ventajas comparativas con el objetivo de alcanzar independencia política total..."

13 Para más sobre estos argumentos éticos y morales léase Ortiz Acosta, J.D. (2006) La opción por los pobres en la era de la globalización. Universidad de Guadalajara. México.

14 Rifkin, J. (2004). "Los 'Estados Unidos' de Europa. En El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano. Paidós. España. p. 262

Temor a la competencia como razón para cooperar

Si bien al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la motivación principal por parte de las naciones europeas era el evitar una nueva guerra fratricida, por parte de la nueva potencia mundial había planes diferentes al cooperar en la reconstrucción de Europa. Estados Unidos temía por la competencia ideológica que la visión comunista de organización social rusa representaba, la cual tenía implícita una competencia al modelo económico capitalista, razón por la cual la preocupación principal de las naciones ganadoras, con EU a la cabeza, fue el establecimiento de un orden económico que privilegiara la propiedad privada y la desregulación del mercado como medidas para el crecimiento económico de todas las naciones del mundo. Así, vemos que se coopera cuando se ve la oportunidad de superar una amenaza real o aparente, en este caso la competencia ideológica-económica.

"...se coopera cuando se ve la oportunidad de superar una amenaza real o aparente"

El Plan Marshall, implementado por Estados Unidos, estaba condicionado a que Europa estableciera un régimen favorable al flujo de mercancías y de recursos financieros[15], pero a la vez suponía la respuesta a lo que Kissinger[16] mencionaba como la percepción de un enemigo común en Europa, que puede estar representado por un Estado o una ideología. Por esta razón es que después de la Segunda Guerra Mundial, las potencias estaban interesadas en brindar cooperación sólo a los países destruidos en Europa, no a países subdesarrollados. Todo esto por el interés que privaba de mantener la hegemonía del sistema económico. El entonces líder de Ghana, Kwame Nkrumah, mencionaba que este sistema de privilegios parecía un neocolonialismo en el cual "las corporaciones multinacionales no democráticas del Norte eran las herramientas del capitalismo mundial para mantener al Sur en su condición de

15 Rifkin, J. (2004). "Los 'Estados Unidos' de Europa. En El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano. Paidós. España. P. 255-275

16 Kissinger, H. (1999) "El comienzo de la guerra fría" en La Diplomacia.FCE

súbdito"[17]. Sin embargo, en su momento el impulso al plan de ayuda a Europa se circunscribió a la lógica de la política de contención estadounidense contra la Unión Soviética y la competencia sistémica que ella representaba.

Esta política fue acompañada por una serie de medidas que se pueden explicar dentro de la dinámica propia del *New Deal* de Roosevelt, y de presentar a Europa un capitalismo que atendiera al desarrollo del bien común, un capitalismo con fuerte atención a la seguridad social que tenía como fuerte carga ideológica el restar cualquier atractivo al socialismo que la URSS comenzaría a expandir en la Europa bajo su control. Esto propició que la cooperación estadounidense con Europa llegara a fortalecer medidas contrarias e impensables en la actual coyuntura económica, tales como conceder moratorias a empresas del Viejo Continente, pero además:"En la Alemania occidental, el gobierno de Estados Unidos aprovechó el Plan Marshall para construir un sistema capitalista, no con la intención de crear mercados rápidos y fáciles para Ford o Sears, sino para que fuese un éxito en sí mismo y, de ese modo, contribuyese a revitalizar la economía de mercado en Europa y despojase al socialismo de todo su atractivo."[18]

Se coopera también por el miedo a la competencia descarnada que imprime el actual capitalismo globalizado. Si bien es cierto que hay cooperación entre Estados para hacer frente precisamente a este movimiento desregulado del capital transnacional, como lo planteado por Rifkin[19] en el sentido de que una de las motivaciones europeas para lograr el nivel de cooperación que la Unión Europea supone, fue la búsqueda de un mercado común que coadyuvara a lograr el clima de seguridad y libertad necesarios para la evolución de la hasta ese momento maltrecha economía europea; la necesidad de preservar el modelo de Estado de bienestar que la crisis del petróleo amenazaba con minar, y el temor a las presiones que la liberación de mercados impuesta por la dupla Tatcher-Reagan imponían.

17 Kennedy, Paul. El Parlamento de la Humanidad. Editorial Debate p. 176

18 Klein, Naomi (2007) La Doctrina del Shock. Paidos p. 338

19 Rifkin, J. (2004). "Los 'Estados Unidos' de Europa. En El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano. Paidós. España. P. 255-275

La cooperación como la llevada a cabo entre europeos para contrarrestar el dominio de transnacionales y capitales de otros países hegemónicos como Estados Unidos, o con ventajas comparativas en el campo de materias primas y alimentos como los subddesarrollados, es retratada bien por Martín Arribas[20] cuando menciona que Europa se mantuvo orientada a sí misma y a sus ex colonias en África. Sin embargo, con el proceso de globalización a partir de la caída del bloque soviético, la Unión Europea incursionó en el área de influencia de EU para lograr posicionarse económica y políticamente de cara a no quedar marginada de los mercados emergentes por las empresas transnacionales estadounidenses, es decir, en los países del continente americano.

El enarbolar la bandera del libre mercado es propio de las potencias económicas por lo regular hacia el exterior, no dentro de sus países o áreas de interés, como la Unión Europea, y se da en casos tan contrarios a la doctrina que dictan al mundo de los globalizados que, cuando por ejemplo en Estados Unidos se vislumbró la adquisición de la empresa energética californiana Unocal, por parte de la transnacional China National Offshore Oil Corp, intervino la Comisión Federal de Comercio (Federal Trade Comission)[21], ya que se percibió el interés chino por controlar las reservas energéticas, hasta ese momento en manos de una empresa norteamericana, lo que era contrario al interés nacional[22]. Finalmente, Unocal quedó en manos de la también estadounidense Chevron-Texaco[23] con lo cual esta operación de compraventa, que en la doctrina del libre mercado es normal y parte de la oferta y la demanda, se vio frustrada por la intervención del Estado norteamericana.

---

20 Martín Arribas, Juan José. "La retórica de la asociación birregional UE-ALC. Discursos diferentes frente a la globalización". Cap 5 p. 179-205. En La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina. Editorial Catarata

21 Véase Federal Trade Comission en internet http://www.ftc.gov/
http://ftcsearch.ftc.gov/search?q=chevron+buy+unocal&entqr=0&entsp=0&output=xml_no_dtd&sort=date%3AD%3AL%3Ad1&lr=lang_en&client=ftc_consumer&ud=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&proxystylesheet=ftc_consumer&filter=0&site=default_collection

22 Para un vistazo rápido de los elementos que tuvieron que ver en esta operación de compraventa entre transnacionales, se puede ver por ejemplo el seguimiento que la prensa hizo del caso, en este caso por parte del New York Times
http://www.nytimes.com/2005/06/27/business/worldbusiness/27energy.html

23 Véase Chevron-Texaco en internet
http://www.chevron.com/news/press/Release/?id=2005-06-08

Asimismo, tenemos Estados hegemónicos que se cuidan de sí mismos, de la rapiña propia del sistema que tanto defienden mediante el establecimiento de medidas proteccionistas cuando se sienten amenazados pero, que cuando se trata de establecer criterios uniformes para dirigir las políticas hacia la mayoría de las naciones del orbe, cooperan voluntaria y armónicamente entre sí. La inmensa mayoría en el planeta son las naciones que no son parte de ese selecto club de potencias industriales y comerciales, y ante ellas se argumenta un falso nacionalismo.

Pero también las potencias obstaculizan la cooperación internacional cuando las estrategias de algunos países vayan en contra de sus poderosos intereses: "La posibilidad de una cesación colectiva en los pagos de la deuda en la década de los ochenta, casi provocó el desplome del sistema financiero internacional, pero la 'actuación del FMI y del Tesoro de los Estados Unidos', en su labor de poner a un país en contra de otro, evitó la formación de un Club de Deudores, así como una cesación colectiva de pagos de la deuda".[24]

Sobre el tema de la deuda internacional, hay que mencionar que los países fuertemente endeudados decidieron cooperar por miedo a dejar de recibir recursos por intereses y capital abonado a las deudas, para instrumentar un plan en el que "debía preservarse a toda costa la integridad de la deuda. Así, los países deudores debían apañarse ellos solos; se les dieron concesiones en términos de servicio de la deuda, pero cada concesión se añadía a sus obligaciones futuras.[25]

La política desprendida del Consenso de Washington, cobijada por el discurso estatal de fórmula para sacar de la pobreza a los países subdesarrollados, fueron el camino político perfecto para allanar el camino en todo el mundo, derrumbando medidas económicas proteccionistas para la llegada de las multinacionales "las principales tropas de asalto del viejo y el nuevo imperialismo"[26] a los países en vías de desarrollo. Esta situación

24 Petras, James y Veltmeyer, Henry. Juicio a las multinacionales. Editorial Lumen.

25 Soros, George (2008) El nuevo paradigma de los mercados financieros. Para entender la crisis económica actual. Editorial Taurus

26 Ibid p. 72

puso a los países africanos y de Latinoamérica en una situación muy vulnerable ante una dinámica diseñada para imponer un sistema económico de saqueo, en donde las transnacionales sirvieron y aún lo hacen para sangrar los recursos de las naciones en donde se han establecido: "Cobijadas por un manto protector y condiciones favorables creadas por estos mecanismos internacionales (FMI, Banco Mundial, Tesoro de EU), las Empresas Multinacionales arremetieron"[27].

Bajo esta lógica y a tres décadas del inicio de la implementación de las políticas neoliberales, las cifras son inapelables: de las 500 empresas multinacionales más importantes del mundo por sus activos e ingresos, la gran mayoría corresponden al G8, lo cual comprueba cuantitativamente la lógica de la acumulación de capital, explotación de fuerza de trabajo y captación de la riqueza mundial a través de las transnacionales. A través de la doctrina del libre mercado y de las políticas impulsadas por el Consenso de Washington, se allanó el camino para su aterrizaje en cada país que no tuvo más opción que abrazar las políticas de "cooperación" internacional ejecutadas por el FMI.

Empresas transnacionales por país miembro del G8 más Suiza, Suecia, Holanda y Bélgica

País	Número de empresas
Alemania	37
Canadá	14
Estados Unidos	153
Francia	39
Italia	10
Japón	64
Reino Unido	34
Rusia	5
Suiza	14
Suecia	6
Holanda	53
Bélgica	6
Total	435

Fuente:Datos Datos obtenidos de Global 500
http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2008/countries/Australia.html

27 Idem

Lo que el cuadro anterior ilustra es que la constante de la globalización es la acumulación desequilibrada y el beneficio cuasi total mediante la ejecución de la lógica del *laissez faire* del capital estadounidense y europeo, o sea, el G8 más Suiza, Suecia, Holanda y Bélgica, bloque económico al que será difícil que algo le represente competencia bajo las actuales condiciones.

Lo anterior no se explica sin el ataque que se hizo a la democracia en el escenario de posguerra, en que los arquitectos del orden naciente se encargaron de bloquear el acceso a la toma de decisiones a la mayoría de los países del orbe. Posteriormente, ante la amenaza de la democracia Chomsky señala que utilizar la policía y luego de los ejércitos, son opciones siempre al alcance de la mano. Enfático señala que ante este escenario los gobiernos privilegiarán la búsqueda de la estabilidad "es decir, seguridad para las clases altas y las empresas extranjeras grandes. Si eso se puede conseguir con métodos democráticos formales, muy bien, si no, la amenaza a la estabilidad representada por un buen ejemplo tiene que ser destruida".[28]

Temor a la democracia como razón para cooperar

El primer golpe a la democracia lo dieron las naciones industrializadas en el periodo de posguerra, al diseñar una arquitectura económica mundial tendiente a privilegiar los intereses de unos cuantos en detrimento de la mayoría de la población del mundo. Kennedy[29] señala que la única forma en que las naciones cooperan es cuando ven algún beneficio claro como la prosperidad. De esta forma, se creó el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con una estructura antidemocrática semejante al Consejo de Seguridad de la ONU, para que los países más ricos controlaran la toma de decisiones en relación a la "prosperidad" y la mayoría constituida por los países pobres del mundo no tuvieran acceso democrático a los recursos para el desarrollo.

28 Chomsky, Noam (2004) Lo que realmente quiere el tío Sam. Siglo XXI p. 30

29 Kennedy, Paul. "Los programas económicos, el Norte y el Sur", en El Parlamento de la Humanidad (la historia de las Naciones Unidas). Editorial Debate

La falta de democracia al interior de Naciones Unidas, en donde lo mismo convergen voluntades que los más egoístas planteamientos, provoca que con argumentos nacionalistas la ONU sea constantemente torpedeada políticamente y los intentos de reformar esta institución mundial para adecuarla a las nuevas exigencias de los tiempos modernos este permanentemente pospuesta. Reformar la ingeniería política de la ONU es precisamente lo que propiciaría –entre otras cosas- despojar del privilegio del veto a 5 países (P5) que son los dueños *de facto* de las decisiones que se toman en la ONU en materia de seguridad y defensa, es decir, el uso legítimo y legal de la fuerza, rasgo muy sensible del esquema internacional, pese a que se torne el Consejo de Seguridad en algo cada vez más anacrónico: "Quizá el grupo del P5 (China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos) conserve su oligopolio durante los próximos diez años o quizá veinte; pero ¿qué sentido tendría? Si la infraestructura del poder global se altera, la súper estructura no puede quedar intacta".[30]

"Reformar la ingeniería política de la ONU..."

Los países no están dispuestos a cooperar para llevar a cabo las reformas necesarias para adecuar a la ONU a los tiempos y al Nuevo Orden Internacional que se va configurando, porque no están dispuestos a renunciar al "sacrosanto e inalterable derecho de veto" y con ello a controlar el poder violento para imponer condiciones.

Pero el máximo botón de muestra para conocer el esquema táctico que despliegan las potencias en la máxima tribuna planetaria, es el caso de la iniciativa fallida que hubo para cobrar un impuesto a las transacciones monetarias transnacionales con el objetivo de lograr captar más recursos para financiar las actividades de la ONU, sin embargo "la idea se desplomó con rapidez, derribada por los mismos conservadores estadounidenses que habían torpedeado la propuesta de que hubiera un ejército de la ONU".[31]

Las potencias hegemónicas establecen todo un juego en el tablero de la geopolítica económica para asegurarse los espacios y herramientas legales para controlar cualquier ebullición de sen-

30 Ibid p. 315. Capítulo "La promesa y la amenaza del siglo XXI"

31 Ibidem p. 347.

timientos nacionalistas o ideológicos, contrarios al desplazamiento del gran capital y de sus ejércitos modernos de avanzada: las empresas multinacionales. También financiar proyectos de cooperación en el campo de la educación y formación de cuadros técnico-políticos, es una estrategia recurrente en la búsqueda de conquistar las capacidades intelectuales de aquellos candidatos a ideologizar, cuando el conocimiento teórico no es capaz de comprobarse de manera empírica y sin intervenciones artificiosas para demostrar un postulado, que en estos casos va orientado a transformar ideológicamente una dinámica contraria a los intereses hegemónicos internacionales[32].

Esta lógica de cooperación con fines de "modificar" las condiciones político-sociales de un país persiste hasta la actualidad, ya que por ejemplo, USAID autorizó en el año 2005 un millón de dólares para un proyecto de transición a la democracia en Cuba.[33] Esta forma de instrumentar cooperación ha llegado a niveles tan cínicos, soslayando la capacidad humana de reaccionar ante las imposiciones maquilladas, que incluso desde el corazón de Wall Street, George Soros y Joseph Stiglitz han denunciado públicamente que: "Aunque la gente de Wall Street defiende los principios del mercado libre y un papel limitado para el Estado, no rehuyen la asistencia del gobierno para que promueva su agenda (…) En el Consejo de Asesores Económicos (de Estados Unidos) no estábamos convencidos de que la liberación de Corea del Sur fuera un tema de interés nacional para EU, aunque obviamente promovería los intereses particulares de Wall Street".[34]

Y es que como bien señala el ex funcionario de la administración Clinton y del Banco Mundial, la hipócrita retórica de las naciones industrializadas predica la expansión del libre mercado, la apertura de fronteras y la desregulación de los mercados, sin embargo al tratarse de los países del G8, por ejemplo, argumentan mil razones para no abrir sus mercados a los productos de los países en vías de desarrollo.

---

32 Para leer más sobre la utilización del "conocimiento" en aras de proyectos ideológicos, léase George, Susan (2007) El pensamiento secuestrado. Cómo la derecha laica y religiosa se han apoderado de Estados Unidos. Editorial Icaria Antrazyt.

33 Véase USAID en internet.
http://www.usaid.gov/espanol/tempas/pr050404_3.html.

34 Stiglitz, Joseph (2002) El malestar en la globalización. Editorial Taurus. p. 137

La regionalización: ¿una herramienta para la cooperación?

Una de las respuestas que se están implementando frente a la desregulada realidad económica es la regionalización, por lo cual Rifkin resalta esa necesidad de los países de adecuarse a la dinámica global de mercado y poder hacer frente a las condiciones impuestas, en que las economías se han vuelto supranacionales e interconectadas a tal punto que lo que sucede en una parte del planeta tiene repercusiones en el polo opuesto, con lo cual escapa al control del Estado-nación lo que sucede al interior de sus economías porque las causas son muchas veces exógenas. "Los Estados nación están demasiado limitados geográficamente para ejercer un control efectivo sobre el comercio global e interregional, y armonizar los crecientes riesgos sociales y medioambientales que acompañan al mundo globalizado"[35]. Y es que en esta lógica del intercambio en redes de la cual Rifkin hace una extrapolación del mundo corporativo, es necesaria la unión de Estados para hacer frente a las condiciones impuestas por la globalización.

También lo señalan Wallerstein y de Bourdel[36] cuando afirman que lo que se viene dando de facto es una coyuntura propiciada por el capitalismo que diluye las fronteras y la concepción de Estado-nación, así como las formas en que cada uno de ellos puede regular su propia dinámica, por lo cual es menester un acercamiento para intentar controlar esas fuerzas desbordadas del mercado a niveles transnacionales; economías mundo para Bourdel y sistema mundo para Wallerstein.

Consideraciones finales

Se solía cooperar para intentar dotar al capitalismo de cierta estabilidad socio-política y económica que favoreciera a los grandes capitales, pero actualmente somos testigos de una cooperación sin precedentes motivada por el miedo a que el sistema actual termine por devorar a los mismos creadores de esta variable de capi-

35 Rifkin, J. (2004). "Los 'Estados Unidos' de Europa. En El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano. Paidós. España. P. 235

36 Citados por Ianni, O. (2004). Teorías de la Globalización. Siglo XXI. México

talismo caníbal. En este contexto, Ariane Arpa, directora general de Intermón Oxfam, revela que los países más ricos del mundo, en un lapso de tres meses destinaron 27 veces más recursos a paliar la crisis financiera, que lo que destinan en ayuda al desarrollo[37]. Esta misma situación ya había sido denunciada anteriormente ya que frente a las recurrentes crisis económicas los flujos de recursos se incrementan de manera astronómica para salvarse a sí mismos con recursos públicos, tal cual está sucediendo en estos momentos; "Hay dinero para rescatar bancos pero no para mejorar la educación y la salud, y menos aun para rescatar a los trabajadores que pierden sus empleos como resultado de la mala gestión macroeconómica del FMI"[38].

No obstante, el mismo Stiglitz desmitifica el tema de la aparente mala gestión y nos lleva a explicaciones más evidentes y sencillas: "el FMI no integraba una conspiración sino que reflejaba los intereses y la ideología de la comunidad financiera occidental"[39]. Y es precisamente la ideología uno de los frentes que tendrá que atacar el Estado ante el capital desregulado, y sobre todo a sus impulsores, mercaderes apátridas, está el intelectual, que no ideológico, ya que mediante el binomio cooperación social y educación mediática, el capitalismo privilegia la modernización positivista con una tendencia a alcanzar los modelos diseñados y ejecutados por las potencias históricas del mundo: Europa y Estados Unidos, para los cuales una de las características principales es la individualización y el individualismo, así: "En distintas gradaciones tienden a predominar las figuras del *homo economicus* y del *homo politicus*, que asume las más diversas formas y posibilidades de la vida social. El individualismo posesivo, relativo a la propiedad, a la apropiación y al mercado, expresa buena parte del tipo de personalidad que tiende a predominar en la sociedad moderna, modernizada, modernizante o modernizable"[40].

"el capitalismo privilegia la modernización positivista con una tendencia a alcanzar los modelos diseñados y ejecutados por las potencias del mundo"

37 http://www.intermonoxfam.org/es/page.asp?id=2673

38 Stiglitz, Joseph (2002) El malestar en la globalización. Editorial Taurus. p. 111

39 Ibid p. 169

40 Ianni, O. (2004). Teorías de la Globalización. Siglo XXI. México p. 60

Con esta lógica las personas se convierten en meros instrumentos de la reproducción de un sistema de vida tendiente al egoísmo y a la acumulación a pesar de sus semejantes, de la biodiversidad y de la creación de civilización. Por esta razón, afirmo que la actual cooperación internacional de alto nivel va usualmente orientada a la satisfacción de las leyes del mercado[41] y que mutará antes de admitir que su modelo necrófilo es tan rapaz consigo mismo que ni los megaespeculadores se salvan de personalidades como Bernard Madoff, célebre por estafar 50 mil millones de dólares en el mismo corazón de Wall Street.

Este tipo de conductas continuarán mientras no haya una democratización de los procesos inherentes a la dinámica política mundial y por ende a la económica, que influye y afecta a todos los países del orbe.

Desde el seno de la ONU, tendrán que salir las medidas políticas acordes con los tiempos en que la hegemonía estadounidense, principalmente, ha caído por las mismas prácticas que apoyó incondicionalmente motivado por las fobias hacia todo aquello que no se pareciera a mercados desregulados y supremacía del capital por sobre los Estados. Habrá que trabajar para regular esa política económica de destrucción masiva; esa entelequia llamada libre mercado.

41 Timbergen, J. (1977) Reestructuración del Orden Internacional. FCE. México

Bibliografía

Castañeda, J. (1981) México y el orden internacional. El Colegio de México.

Chomsky, Noam (2004) Lo que realmente quiere el tío Sam. Siglo XXI

Dieterich, Heinz (2008) Las guerras del capital. De Sarajevo a Irán. Jorale editores

George, Susan (2007) El pensamiento secuestrado. Cómo la derecha laica y religiosa se han apoderado de Estados Unidos. Editorial Icaria Antrazyt

Ianni, O. (2004). Teorías de la Globalización. Siglo XXI. México

Kennedy, Paul. El Parlamento de la Humanidad. La historia de las Naciones Unidas. Editorial Debate

Kissinger, Henry. (1999) La Diplomacia. Trotta. FCE

Klein, Naomi (2007) La Doctrina del Shock. Paidos

Martín Arribas, Juan José. (Coord) La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina. Editorial Catarata

Marx, Karl (1999) El Capital. Editorial Alba

Martínez J. y Sánchez R. El futuro imposible del capitalismo. Editorial Icaria Antrazyt

Ortiz Acosta, J.D. (2006) La opción por los pobres en la era de la globalización. Universidad de Guadalajara. México.

Petras, James y Veltmeyer, Henry. Juicio a las multinacionales. Editorial Lumen

Pratt, Henry (1997) Diccionario de sociología. Fondo de Cultura Económica

Rifkin, J. (2004). El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano. Paidós. España.

Soros, George (2008) El nuevo paradigma de los mercados financieros. Para entender la crisis económica actual. Editorial Taurus

Stiglitz, Joseph (2002) El malestar en la globalización. Editorial Taurus

Timbergen, J. (1977) Reestructuración del Orden Internacional. FCE. México

Waltz, Kenneth El hombre, el Estado y la Guerra. CIDE

Fuentes en internet

Agencia de Estados Unidos para la Cooperación Internacional USAID http://www.usaid.gov/espanol

Banco Central de la República de Colombia: http://www.banrep.gov.co

Banco Central de Chile: www.bcentral.cl

Banco Central de Venezuela: http://www.bcv.org.ve/

Banco de México: http://www.banxico.org.mx

Banco Central de Bolivia: http://www.bcb.gov.bo/

Chevron-Texaco: www.chevron.com

Federal Trade Comission: http://www.ftc.gov/

Forbes: http://www.forbes.com

Fortune: http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500

New York Times: http://www.nytimes.com

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): www.oecd.org

Real Academia de la Lengua Española: www.rae.es

Intermon Oxfam: http://www.intermonoxfam.org/es/page.asp?id=1

Conflicting Policy Ideas: The Free Trade Area of the Americas (FTAA) in the Brazilian Foreign Trade Policy[1]

Zuleika Arashiro

"No country escapes its destiny and fortunately or unfortunately, Brazil is condemned to greatness…We either accept our destiny as a great, free, generous country, without resentments or prejudices, or we run the risk of remaining at the margin of History, as a people and as nationality"

Brazilian Ambassador João Augusto de Araújo Castro

Abstract

This article looks at the attempt to form a Western Hemisphere free trade area – the Free Trade Area of the Americas (FTAA) - as a case of a failed policy idea, from the angle of Brazilian foreign trade

1 Would like to acknowledge the financial support received from the Institute for Advanced Study at La Trobe University for the preparation of this article.

policy. It argues that the initiative clashed with predominant views Brazilian foreign trade policy makers held as to how Brazil could and should defend its interests in the Americas. Consequently, the FTAA project lacked the domestic political support necessary to transform it into an actual foreign policy priority in Brazil. More broadly, the case of Brazil shows that while globalization and the proliferation of trade agreements are pressuring states to rethink their strategies to deal with increasing competition, responses continue to be affected by the ideas and beliefs of decision-makers concerning their country's space for action and aspired role in the world economy.

Introduction

Over the last two decades, the rapid proliferation of regional trade agreements has stimulated an expanding literature in international political economy. While various studies explore new aspects associated with the current wave of trade regionalism (Bulmer-Thomas 2001; Schirm 2002; Tussie 2003), less attention has been placed on empirical studies of what motivates states to first engage in trade regionalism, and on the process of cooperation that is required for a trade agreement to come into existence. The tendency to assume an unproblematic transition between economic incentives and the materialization of an agreement leads to a description of trade regionalism as an almost necessary consequence of the new economic challenges globalization has created, without due consideration of state agency.

Enquiring about actual motivations of states is particularly relevant when a smooth transition towards a trade agreement does not occur. In cases of failure, conventional assumptions about motivations are challenged, and the examination of how decision makers in individual states perceive a set of conditions as a stimulus or as a risk becomes fundamental to understanding the lack of cooperation.

This article looks at the attempt to form a Western Hemisphere free trade area - the Free Trade Area of the Americas (FTAA) – as a case of a failed policy idea within Brazil, one of the main players in the negotiations. The FTAA project was officially launched in December 1994, when representatives of thirty-four states in the Americas, with the exception of Cuba, met for the First Summit of the Americas[2].For the first time in the history of Inter-American relations, the ideal of economic cooperation was sustained in a reality which signalled a certain level of convergence, among all participant states, towards market democracies[3]. Although the FTAA ne-

2 Antigua and Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivia, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, St. Vincent and the Grenadines, St. Lucia, St. Kitts and Nevis, Suriname, Trinidad and Tobago, the United States, Uruguay, and Venezuela. The official documents on the FTAA process can be accessed at www.ftaa-alca.org.

3 The idea of using free trade as a base for Inter-American integration was raised for the first time in the First International Conference of American States (1889-1890) (Smith 2000). It was reintroduced a century later, when US president George H.W. Bush announced the idea of a Western hemisphere free trade area as part of the Enterprise for the Americas Initiative (Porter 1990).

gotiations were expected to be concluded by January 2005, since November 2003 they have been stagnant. This paralysis followed the decision of Brazil and the United States, then co-chairs of the negotiations, to abandon the commitment to a single, hemisphere-wide negotiation and follow the option of bilateralism.

While analyses of the FTAA crisis often focus on the assessment of economic incentives or on the effects of US politics on the negotiations, this article examines the FTAA from the angle of the Brazilian foreign trade policy. It argues that the initiative, as a policy idea conceived to guide Inter-American relations, clashed with predominant views among Brazilian foreign trade policy makers as to how Brazil could and should defend its interests in the Americas. Consequently, the FTAA lacked the domestic political support necessary to transform the idea into an actual foreign policy priority in Brazil.

An assessment based exclusively on material interests was insufficient to explain two aspects of the decision that led to the paralysis of the FTAA negotiations. First, a purely material assessment could not properly account for the specific decision to abandon the negotiations when other alternatives were still available, such as a slow continuation of the process in parallel with the then ongoing Doha Round negotiations. Indeed, the latter option was what Brazil and other members of the Southern Common Market (Mercosur) chose in their trade negotiations with the European Union. Second, a material incentives analysis could not explain the timing of the decision, that is, why it occurred in late 2003 and not before.

The FTAA is also interesting as it offers the possibility of analysing foreign trade policy making in a developing country. With a few exceptions (Robertson and East 2005; Hey 1995; Klaveren 1984), foreign policy making has been predominantly studied as the domain of the most powerful states. Despite the complex set of national variables influencing foreign policymaking in developing contexts, that process has often been imagined as subordinate to systemic explanations according to which the asymmetrical international distribution of power is the main determinant of foreign policy in developing countries.

Such an approach minimizes the importance of the political life and ideas in developing countries and can lead to mistaken generalizations about power relations. In this regard, Brazil's behavior in the FTAA negotiations is of interest as it shows that, despite external structural constraints, Brazilian foreign trade policymaking was shaped in a direct relationship with domestic developments. Brazilian foreign policymakers not only resisted accommodating to US hegemonic influence, but they sustained the belief that Brazil should preserve the widest possible margin of policy autonomy in order to promote national development and a more active international role.

The first section of this article introduces the literature on the role of ideas in policymaking and outlines the approach taken here. Section 2 looks as the bureaucratic agency in charge of foreign policy in Brazil – known as Itamaraty[4] as a place in which specific ideas about the country's international identity were nurtured. Section 3 traces the evolution of the paradigm of autonomy in Brazil's foreign policy. It contrasts its various meanings throughout the twentieth century and emphasizes the nuanced but fundamental distinction in the notion of autonomy between Cardoso's and Lula's administrations. It shows how, under the administration of the Workers' Party, inaugurated in January 2003, the prevailing interpretation of the meaning of autonomy raised the perception of risks associated with the FTAA, at the same time that the defeat of the project came to symbolize a political victory. The final section refers to the case of Brazil as an example of the fact that, through the minds and actions of policymakers, states are still pursuing different paths to address the changing economic conditions brought about by globalization.

The Role of Ideas in Policymaking

The analytical framework adopted in this article draws upon the scholarship on the role of ideas in policymaking. Indeed there is a rich possibility of exchange between studies on the role of ideas and those in international relations (Woods 1995). As Winham (1986, 58) suggests, international negotiations can be described as

4 The Itamaraty palace was built in Rio de Janeiro and was purchased in 1889 to host the Republican Provisional Government. In 1897, the palace was ceded to the Ministry of Foreign Affairs, and it remained as its headquarters until 1974, when the ministry was transferred to the new capital, Brasilia.

a form of policymaking to the extent that they are related to a broad policy process which takes place within states and which involves multiple bureaucratic relations. In this regard, the investigation of how and why certain foreign policy decisions emerge within states can benefit from a focus on decision makers, their ideas and behavior (Snyder, Bruck and Sapin 2002).

"The limitations of the rational choice approach and the difficulties of institutionalism in explaining policy innovation and change"

The study of ideas as explanatory variables has regained space among political scientists. The limitations of the rational choice approach and the difficulties of institutionalism in explaining policy innovation and change, created opportunity for more systematic studies on the role of ideas in policymaking, particularly in regard to economic policies (Hall 1989; Sikkink 1990; Goldstein 1993; Trentmann 1998). Perhaps due to the power with which the economic rationalist ideology emerged in the late 1970s and was disseminated internationally throughout the 1980s, various studies have analyzed the role ideas and ideology have played in neoliberal economic reforms[5]

Although ideas have penetrated institutionalist analyses, they have been usually included as a residual category, rather than as an explanatory variable per se (Blyth 1997). In Goldstein's (1993) analysis of the impact of ideas on US trade policy, for instance, the kinds of ideas emphasized are those that function as 'road maps,' guiding rational individuals towards the maximization of their given interests. For historical institutionalists, ideas are selected and (re) moulded through institutions, which can impose 'innovation boundaries' (Weir 1992, 189) in policymaking. While these perspectives contribute to bringing ideas back to the debate, they tend to be weak in explaining how shifts in policy direction and institutional reforms become possible (Peters, Pierre, and King 2005).

While the individuals who will act as idea-carriers may be part of a state institution, this is not a pre-condition. What is required is that they be able to influence the decision makers and political

5 See Pusey 1991, and Goldfinch 2000, for Australia and New Zealand; Blyth 2002, for a comparison of Sweden and the United States; Biglaiser 2002, and Pérez Caldentey and Vernengo 2007, for cases in Latin America.

leaders, who ultimately hold the capacity to mobilize the institutional apparatus to act towards the implementation of a policy idea. In fact, influential policy networks are frequently made up of non-government members such as intellectuals and technical experts, both in domestic-based networks (Bull 2008) and transnational ones (Nölke 2003). This article, however, focuses on the bureaucratic elites and presidents as it assumes that if an idea has gained sufficient appreciation to inform foreign policy, it will be necessarily observable in the content of the policies promoted by the decision makers.

Although it is acknowledged that institutions influence the degree with which individuals are able to carry innovation forward, in order to explain how, given a stable institutional framework, variations in policy ideas occur, it was necessary to look beyond institutional constraints. It is sustained that the introduction and transformation of an idea into a new policy can only occur because individuals retain their intellectual capacity to interpret and redefine norms, being affected by but also affecting institutions. If, as Polanyi (1957, 254) well defined, 'institutions are embodiments of human meaning and purpose,' they can ultimately be reshaped in different periods and contexts through the struggles of ideas and beliefs.

The Brazilian Foreign Trade Policy System

The Brazilian Constitution attributes to the president the prerogative to sign treaties, conventions and international acts. Although Congress retains ratification power, the original constitutional mandate releases the Executive from the need for prior congressional authorization to negotiate international trade agreements. In the current configuration of the Brazilian foreign trade policy system, the Ministry of Development, Industry and Foreign Trade is in charge of most regulatory issues and day-to-day operations, while international trade negotiations are conducted by the Ministry of Foreign Affairs. Since 1990, the opening of the Brazilian economy and the mobilization of new interest groups have created a more complex scenario for foreign trade policymakers.

In an attempt to improve policy coordination, an inter-ministerial body (Câmara de Comércio Exterior – CAMEX), presided over

by the Ministry of Development, Industry and Foreign Trade, was set up in the mid-1990s. Although CAMEX was envisioned as an inter-bureaucratic space for the coordination of foreign trade policy, its effectiveness as a forum for the domestic conciliation of interests is questioned. During the FTAA debates, for instance, CAMEX proved unable to guarantee transparency of information or to contain inter-ministerial conflicts[6].

In 1996, the National Section for the Coordination of FTAA-Related Issues (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Alca – SENALCA) was established as a space for debate and contributions from other ministries, congress and umbrella organizations representing business, labor unions and civil society[7].In practice, however, SENALCA did not offer a stable mechanism for participation. Flexibility in the selection of invited organizations, and the ability of Itamaraty to filter access to detailed information, contributed to its fragility (Veiga 2007). In addition to the role played by informal networks, the highly asymmetrical level of technical knowledge on the issues under negotiation impaired in-depth discussions, with stakeholders mainly acting to defend their pre-defined positions in regard to the FTAA.

"In practice, however, SENALCA did not offer a stable mechanism for participation"

Itamaraty's relative insulation should not be confused with total independence, as if it could be extricated from Brazil's political life. The institution has operated in a context where different interests and conflicts of views between political actors have been present, and its degree of decision-making autonomy has varied according to its ability to negotiate with these forces, particularly with the presidency (Lima 1994; Pinheiro 2000a).

However, despite growing pressures for the democratization of the Brazilian foreign trade policy system (Hirst and Lima 2002), Itamaraty remains, together with the presidency, the central locus

6 During the preparatory meetings for the FTAA Miami ministerial meeting of November 2003, the ministers of Development, Industry and Foreign Trade; and Agriculture, complained that they had become aware of Brazil's position in the negotiations through the media. O Estado de S. Paulo, 'Itamaraty discute posição brasileira com ministérios,' 6 November 2003, B10.

7 The model was later reproduced to the Mercosur-EU negotiations, through the establishment of SENEUROPA

for the empowerment of foreign policy ideas. This feature weakens the application of models of foreign policymaking which emphasize the Executive as a simple agent representing interests pre-defined through a pluralist competition of societal groups. In the selection of what should be considered Brazil's national interests, Itamaraty is still a key player (Pinheiro 2007, Hurrell 2004).

Various factors contributed to Itamaraty's institutional strength (Cheibub 1985). The first reason is related to its organizational structure, which helped it to become one of the most recognized 'efficiency islands' within the Brazilian bureaucratic structure. Entrants into the diplomatic career undergo a period of full-time training at Itamaraty's Rio Branco Institute, where in addition to acquiring technical skills, they are immersed in the intellectual traditions of the institution. By the end of their training, these professionals have acquired what Barros (1977, 114-115) described as 'a very clear notion, as a group, of their role in the process of construction of the Brazilian nation-state'. This professionalism and esprit-de-corps has been reflected in the image of high performance enjoyed by the institution (Almeida 2004, 185; East 2005, 258).

Secondly, since the country's independence Brazilian diplomats have contributed to shape a view of national identity which unifies Brazilians around shared aspirations for a future in which Brazil's imagined destiny of progress and development will be realized[8]. Diplomats have not only worked to project this image outside, but have been important contributors to the construction of a national culture (Leal 2002; Botelho 2005). In a society marked by social and economic inequalities, this unifying vision has shown an incredible resilience. To the extent that diplomats have demonstrated the ability to combine perennial and transitory aspirations through the representation of an image of national identity, they have enhanced the credibility of the institution to which they belong, among the local elite.

According to former Minister of Foreign Affairs, Celso Lafer (2004, 21), it is the awareness of a historical tradition that gives Itamaraty its coherence, enabling it to convene through diplomacy 'a

8 As Ambassador Joaquim Nabuco stated in 1908, 'Brazil has always been conscious of its size and has been governed by a prophetic sentiment with regard to its future.' Quoted in Lafer 2000, 207.

vision of the world'. This argument leaves open the question of how multiple readings of history are incorporated into a dominant national account, a relevant debate if we consider that the scholarship on the history of International Relations in Brazil seems to have evolved without a solid exchange with the scholarship on Brazilian history more broadly (Santos 2005). Perhaps even more revealing is the fact that this explanation implies that the institution's value should not be measured exclusively against its legal-bureaucratic functions.

The third factor, which is particularly relevant in understanding Brazilian foreign trade policies, is related to the fact that until the late 1980s Itamaraty's visions and actions were synchronized with the state-led strategy of national development. Within the national developmentalist model, the state's management of the process of industrialization entailed its direct participation in selected sectors, regulation of foreign direct investment, and use of trade protectionism. As will be addressed in the next section, Itamaraty developed specific approaches to foreign trade which assisted in the consolidation of the national developmentalist vision.

In the mid-1990s, Brazil was emerging from a period of political and economic transformations. Itamaraty underwent its own transition, and in this process different views on how to defend the 'national interest' became more pronounced. It was in this changing national setting that the FTAA idea was introduced.

The Quest for Autonomy

In contrast with countries in which liberal economic ideas have long been influential, in Brazil the belief that the state should play a role in promoting national development has continuously attracted supporters (Evans 1979; Kohli 2004). In the post-World War II period, Brazilian policymakers inspired by national developmentalist ideas (Sikkink 1991) implemented a developmental model in which the state management of industrialization included strict regulation of foreign direct investment and direct control of selected sectors. Foreign trade was subordinated to this broader rationale, and protectionism was instrumental to ensure national industrialization (Costa Filho 1997, 189).

This vision of national development found in Itamaraty an important support base (Sikkink 1991, 129-132). From the early twentieth century until the late 1950s, Brazilian foreign policy was characterized by an emphasis on a special alliance with the United States which contrasted markedly with the anti-US position expressed by many Latin American states. But in the post-war period, Brazil's policy of special alliance with the United States began to show its limitations. Caught up in the West-East conflict, Brazil had to redefine its strategy for participation in the international system.

By the 1950s, Brazilian foreign policy gained a more nationalist tone (Weis 2000, 139) in which the idea of non-alignment was pragmatically promoted as a means of emphasizing the country's sovereignty and as an instrument to facilitate its development without the ideological constraints of the Cold War. Under the short-lived administration of president Jânio Quadros (January-August 1961), the shift towards a universalist approach to foreign relations was consolidated. Quadros' 'Independent Foreign Policy' reaffirmed Brazil's identity as a nation grounded in Western culture, but emphasized economic inequality and underdevelopment as problems it shared with the Third World and proposed a stronger association with Asia, Africa and Latin America.

"emphasized economic inequality and underdevelopment as problems it shared with the Third World and proposed a stronger association"

Although the Independent Foreign Policy partly reflected the leftist turn in domestic politics, it did not reject capitalism. At a time when the country was searching to expand the destination markets for its exports, Brazilian foreign policymakers sought to ensure the country's autonomy of association with other nations regardless of ideological positions. Thus, according to president Quadros (1961, 27):

'We shall go out to conquer these markets: at home, in Latin America, in Africa, in Asia, in Oceania, in countries under democracy, and in those that have joined the Communist system. Material interests know no doctrine and Brazil is undergoing a period where its very survival as a nation occupying one of the most extensive and privileged areas of the globe depends on the solution of its economic problems.'

The 1964 military coup abruptly interrupted the call for an independent stance towards the United States, but the move backwards did not last long. Under General Ernesto Geisel (1974-1979), the vision of a universalist engagement in foreign affairs was consolidated through the 'Responsible Pragmatism'

policy (Fonseca Jr. 1996). In foreign trade, the growing relevance of manufactured goods in the country's exports, the potential to penetrate new markets worldwide, and the impressive economic growth achieved during the economic miracle in the early 1970s, justified Brazil's global ambitions.

In a context in which rapid economic growth and industrialization were the driving forces of Brazil's modernization, multilateral commitments risked restraining the country's margin of action. The strategy advanced as an attempt to guarantee autonomy of action consisted of an active participation in multilateral forums from a highly critical and reactive stance (Abreu 1992). Brazil continuously defended special and differential treatment mechanisms in the multilateral trading system, and focused on development issues through the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) and the G-77.

By the end of the 1970s, Brazil's trade profile confirmed the advantages of the universalist approach to its trade relations. Brazilian manufacturing exports rose from US$416 million in 1970, to US$9 billion by 1980. The US share as export destination declined from 26.1 per cent in 1971 to 17.6 per cent by 1981, while the participation in developing markets rose from 12.2 per cent to 18 per cent (Latin American Integration Association – LAIA), 2.3 per cent to 7.3 per cent (Africa) and 3.4 per cent to 9.8 per cent (Middle East and Asia) (Lima 1996). Brazil also attracted substantial investment from West Germany and Japan. At the end of the decade, the country was positioned among the ten largest economies, with the thirteenth largest industrial sector in the world (Selcher 1981). It appeared that Brazilian military and diplomatic institutions had succeeded in projecting Brazil's identity as a middle power whose accelerated economic development did not reject capitalism but which would fight against the asymmetries between North and South.

Nevertheless, the world economic recession which began in the late 1970s proved to be a major test. Brazil's fight for economic survival and its lack of international credibility in the 1980s showed the distance between the constructed identity of a middle power and the power resources it held to sustain it (Pinheiro 2000b). In trade, diversification had not altered structural asymmetries in relations with developed countries. Thus, while Brazil was sending

around 30 per cent of its exports to the European Economic Community, it accounted for less than 1 per cent of the EEC's exports (Selcher 1981, 91).

For the new civilian government inaugurated in 1985, the transition to electoral democracy had to be managed together with a profound economic crisis which exacerbated internal social and political disputes. These challenges were faced within an equally complex post-Cold War world.

The most relevant foreign policy initiative of that period was the building of cooperative relations with Argentina (Onuki 2005), which would ultimately lead to the formation of Mercosur. Nevertheless economic and political cooperation with Argentina did not represent an idealist approach to relations in South America. Brazil remained resistant to deeper institutionalization within LAIA/ALADI and, like other Latin American countries, opted for bilateral negotiations of preferential trade agreements (Barbosa 1996). In the sub-regional game, Brazilian foreign policymakers continued to believe that the economic and political advantages that could be obtained through greater institutionalization would not compensate for the costs imposed on the country's margin for autonomous policies.

Despite a brief liberal turn under the short-lived administration of president Fernando Collor de Mello (1990-1992), Brazilian foreign policymakers soon returned to the pool of ideas accumulated within Itamaraty (Vieira 2001). Without abandoning a realist perspective, they reinforced the use of discourses and ideas as resources for building international power. As ambassador Gelson Fonseca Jr. (1998, 358-359) argued, for a country with only limited power resources, 'its ideas, or more precisely, the conceptual bases of its international actions', were highly valuable in the legitimization of its actions.

Autonomy, conceived of as a country's ability to determine its domestic and foreign policies with the lowest level of external constraint, continued, together with development, to be central goals of Brazil's foreign policy. However, the interpretation of the margin of autonomy possible in a post-Cold War context changed. The idea that Brazil's interests would be best served through the country's engagement as 'mediator' and 'consensus builder' (Arbilla 2000, 359) was reinforced. The country's leading role in the organization of the United Nations Conference of Environment and Development in Rio de Janeiro in 1992 was one of the first actions which reflected this orientation.

At the sub-continental level, the strengthening of Mercosur became a priority. Regional leadership would key to promote Brazil's international position as an intermediary power. Following the US announcement of the Enterprise for the Americas Initiative in 1990 (Porter 1990), Brazilian diplomats

worked to guarantee that the negotiations of the trade and investment framework agreement with the United States would occur with Mercosur acting as a bloc (Amorim and Pimentel 1996). In December 1992, it announced the Amazon's Initiative. Consistent with the shift in Brazil's security focus from the southern borders of the La Plata basin up to the northern Amazon basin, the initiative aimed at improving trade and economic relations with Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru, Venezuela, Guyana and Suriname (Barbosa and César 1994). The following year Brazil proposed the formation of a South American Free Trade Area (SAFTA).

The Cardoso Years: Competitiveness in an Economic Liberal Order

As seen above, by the early 1990s Brazilian foreign policy priorities were directed to multilateralism and the consolidation of Mercosur, with no emphasis on a hemisphere-level project. Brazil's economic profile partly explains its lower level of enthusiasm for the FTAA negotiations. It benefits from a diversified industrial base and export markets which, compared to many Latin American countries, places Brazil in a position of low economic dependence from the US (Table 1). Between 1990 and 2003, agricultural exports increased from US$8.9 billion to US$21.1 billion. Brazil is among the world leaders in exports of soy, sugar, bovine meat, and tobacco, among other commodities. From 2000-2003, although the European Union continued to be the country's most important destination for agricultural exports (approximately 40 per cent), its most dynamic markets were located in Asia and the Pacific, the Middle East, Northern Africa, Eastern Europe and the former USSR (Jales et al. 2006).

Still, when total trade with individual countries is considered, the US has remained a central partner and investor. In 2006, approximately 18 per cent of Brazilian exports were directed to the US market, whereas the US was Brazil's leading supplier (approximately 16 per cent of total imports) (Ministry of Development, Industry and Foreign Trade 2007). Moreover, Brazilian exports to the United States are quite diversified. In 2000, semi-manufactured and manufactured products accounted for about 90 per cent of those exports (Negri, Arbache, and Silva 2003, 8-9).

Table 1. Bilateral trade flow with the United States, selected countries, 1992 (%)

	Share of exports going to the US	Share of US imports	Share of imports coming from the US	Share of US exports
Mexico	76.4	5.9	69.4	10
MERCOSUR				
Argentina	8.3	0.2	22.4	0.8
Brazil	19.6	1.3	25.4	1.3
Uruguay	12.5	0		
Andean Community				
Colombia	38.9	0.5	43.3	0.8
Ecuador	43.4	0.3	35.7	0.2
Peru	20.0	0.1	26.8	0.3
Venezuela	50.3	1.4	44.4	1.3
CACM				
Costa Rica	54.6	0.2	51.9	0.3
El Salvador	57.1	0.1	42.1	0.2
Guatemala	55.0	0.2	44.8	0.3
Honduras	60.0	0.1	57.1	0.1
Caricom				
Jamaica	42.9	0.1	55.6	0.2
Trinidad and Tobago	47.4	0.2		
Others				
Chile	16.8	0.3	19.6	0.5
Dominican Republic	66.7	0.1	40.7	0.3
Panama	40.0	0	40.0	0.2

Source: Ahearn and Reifman 1993, 20-21. Original data from the IMF.

Although most Brazilian manufactured products do not face barriers in the US market, the country is heavily affected by the US protectionist system in agriculture and steel. As a result, in the negotiation of a hemispheric free trade area, Brazil had a strong interest in the effective liberalization of those sectors. Considering the difficulties to negotiate the elimination of agricultural subsidies with the US, the experience of Mexico and Canada with NAFTA, and the increase use of antidumping measures to protect the steel sector, it was clear that Brazil would face challenging negotiations in order to obtain concessions in its priority areas.

On the domestic side, Brazil's manufacturing sector benefits from one of the highest average tariff rates in the Americas and debates on further tariff reductions immediately face resistance from groups that can lose with liberalization.

Brazilian trade flow within South America is also relevant. The sub-continent is its main market for manufactured exports, some of which would not be competitive on a global scale. Within the LAIA/ALADI system, Brazil has enjoyed preferential access to markets in the region. If for no other reason, Brazil's participation in the FTAA would help the country to avoid discriminatory concessions to the US in more favorable terms than those existing in LAIA/ALADI.

"investment, and intellectual property, participation in the FTAA negotiations could not be dismissed a priori as disadvantageous to Brazil. "

While other issues could be added to an assessment of incentives and risks, such as regulatory implications in areas such as services, investment, and intellectual property, participation in the FTAA negotiations could not be dismissed a priori as disadvantageous to Brazil. This uncertainty was particularly strong during the preparatory phase (1995-1998), when negotiators were mainly evaluating their country's individual situation in the various areas covered by the FTAA process.

Still Brazil adopted a position of caution in relation to the project since its beginning in the mid-1990s. It rejected the reproduction of the NAFTA model, demanded balanced negotiations and, in congruence with its emphasis on Mercosur, insisted on the prior consolidation of sub-regional blocs as a base for further hemispheric commitments. Between 1994 and 2002, Brazilian fo-

reign policymakers attempted to set a pace for the FTAA process that would neither interfere with the consolidation of the country's economic reforms nor affect its goal of becoming a 'global player.'

But despite the fact that since its inception, the FTAA idea represented a risk to Brazil's foreign policy ambitions in South America, for almost a decade the Cardoso administrations (1995-1998; 1999-2002) followed a strategy of engagement and attempted to influence the negotiations from within.

This strategy derived from the particular view of how Brazil should conduct its foreign affairs, which emerged during the presidency of Fernando Henrique Cardoso. When the FTAA project was launched in December 1994, Cardoso had just been elected president, after commanding the first successful economic stabilization plan in more than a decade of economic turmoil. In trade, both the government and the private sector were struggling to adjust simultaneously to the unilateral liberalization implemented by president Collor de Mello, and the commitments undertaken in the WTO's Uruguay Round and in Mercosur (Veiga 1999, 28).

In that context, it is not hard to see that the FTAA, as an idea which required further trade liberalization and concessions in areas still regulated by the state, had little political appeal. During Cardoso's first term (1995-1998), policy debates concentrated on the implementation of the neoliberal reforms. These required intensive domestic negotiations, and were particularly complex in a country in which many sectors still expected the state to exercise a role in the definition and implementation of a national development project. By his second term (1999-2002), most of those reforms had been initiated, but a new financial crisis in early 1999 exposed again the gap between Brazil's pursued image and the actual strenght of its macroeconomic policy.

Pinheiro (2000b) describes Cardoso's period as one of consolidation of what she defines as the 'pragmatic institutionalism' paradigm. According to this paradigm, Brazilian foreign policy strategy consisted of differentiated degrees of acceptance of international institutionalization of rules depending on the arena and area in focus. Multilateral participation remained the priority. In those forums, Brazil attempted to influence the content of multilateral rules. In a world of increasing interdependence, the more reactive

attitude of the 1970s gave way to a greater acceptance of multilateral commitments as the best strategies to preserve an increasingly restricted margin of autonomy, in what Brazilian scholars have defined as a move from a strategy of 'autonomy through distance' or 'autonomy through detachment', to one of 'autonomy through participation' or 'autonomy through integration'[9].

"Brazil continued to address regionalism pragmatically as a platform to strengthen its international position, and resisted"

The more conciliatory approach at the multilateral level was not reproduced at the regional level. Brazil continued to address regionalism pragmatically as a platform to strengthen its international position, and resisted the creation of institutional mechanisms which could limit its margin of autonomous actions within the Americas (Carranza 2006). Within this framework, the FTAA, as a hemisphere-based arrangement which would have confirmed the United States as the dominant power and led to a fragmentation of Brazil's relative power in South America, was unlikely to generate political enthusiasm.

Although universalism, autonomy and pragmatism were all traditional ideas in Brazilian foreign policy, it appears that Cardoso's own ideas and personal leadership substantially influenced the definition of this new paradigm. Firstly, as in other policy areas, Cardoso attempted to shape foreign policy as an instrument to implement his views of how Brazil should participate internationally. That implied distancing foreign policy from the national developmentalist model which still enjoyed support among various domestic sectors. Secondly, he actively used his international activities to act as an 'ambassador' for Brazil, with his emphasis on presidential diplomacy being criticized as an attempt to reduce Itamaraty's control over Brazil's diplomacy (Vizentini 2005).

In his writings and speeches, Cardoso constantly referred to economic globalization as a process that has reduced the margin for national autonomous strategies at the same time that it has increased pressure for uniform international regulations. According

9 For the notion of 'autonomy through distance' and 'autonomy through participation,' see Fonseca Jr. 1998, 359-367. A similar comparison is developed through the notions of 'autonomy through detachment' and 'autonomy through integration,' in Vigevani, Oliveira and Cintra 2003.

to Cardoso 'a sense of realism,' that is, the recognition of these constraints, was fundamental in implementing adequate political responses (Cardoso 2001a, 244-250). He explicitly rejected strategies based on a divisive North-South strategy, arguing that rather than reproducing the 'illusory dream' of the 'new international economic order' of the 1960s and 1970s, the multiple, and at times conflicting needs of the developing world had to be discussed with a view to greater insertion in – as opposed to isolation from –the international economy (Cardoso 2001b, 282-283).

This perspective of development was congruent with his previous scholarly work. A critic of the more radical version of dependency theory advanced by Andre Gunder Frank and others, Cardoso sustained that the kind of economic development that Brazil could experience would not occur outside capitalism, but rather in conjunction with the international expansion of the capitalist system. As he had argued in 1973 (Cardoso 1973, 71):

'I do not think…that the local bourgeoisie, the fruit of a dependent capitalism, can accomplish an economic revolution in the strong sense of the concept. Its 'revolution' consists of integrating international capitalism as an associate and dependent[10].

In this regard, Brazil's pursuit of acceptance and participation in the international liberal economic order was harmonious with what Cardoso described as a 'viable utopia' (Cardoso 2001b). The dissemination of this view was facilitated by an ideologically synchronized and stable foreign policy decision-making team. Ambassador Luiz Felipe Lampréia remained as Minister of Foreign Affairs for most of Cardoso's two terms. In 2001, he was replaced in 2001 by Celso Lafer, who had served as Minister of Foreign Affairs in 1992 and during the two terms of the Cardoso administration occupied top level diplomatic positions, with a particular strength in foreign trade policies[11].

Cardoso's foreign policy maintained Itamaraty's concerns with autonomy and Brazil's status as a global player, but its move away

10 Original in Portuguese: 'Eu não penso, entretanto, que a burguesia local, fruto de um capitalismo dependente, possa realizar uma revolução econômica no sentido forte do conceito. A sua 'revolução' consiste em integrar-se no capitalismo internacional como associada e dependente.'

11 Celso Lafer was chief of the Brazilian mission to the WTO and to the United Nations. He was president of the WTO Dispute Settlement Body in 1996 and President of the WTO General Council in 1997. From 1999-2001, he headed the Ministry of Development, Industry and Trade.

from the national developmentalist paradigm and its commitment to a liberal interpretation of international regimes, represented a rupture which was not unanimously supported within Itamaraty. This re-interpretation of autonomy was made possible through the works of a like-minded group of senior level foreign policymakers who believed that the traditional notion of sovereignty had to be accommodated to increasing interdependence (Vieira 2001; Lampréia and Cruz Jr. 2005).

In trade, this view was translated into simultaneous participation at multiple levels of trade negotiations. Following the paradigm of pragmatic institutionalism, the multilateral (WTO) and sub-regional (Mercosur) levels were prioritized. In South America, in contrast to multilateral forums, Brazil's actions maintained its historical pattern of resistance to higher institutionalization of mechanisms to address asymmetries on behalf of the smaller economies. Under Cardoso, Brazilian foreign policymakers pursued a hegemonic position in South America which could to some extent offset the limitations on its autonomy imposed by growing international interdependence. Even within Mercosur, resistance against supranational institutions continued to limit coordination within the bloc. It was only after the 1999 financial crisis that Brazil shifted more consciously to cooperation in the sub-continent[12].

The FTAA, as a hemisphere wide project which risked eroding Brazil's position in South America, never achieved the status of a policy priority. However, during Cardoso's presidency, engagement in the process was considered better than its complete abandonment. That was congruent with what Vigevani (2005) describes as a strategy of avoiding 'irremediable tensions – either with the USA or with any other country.'

Accordingly, the then Minister of Foreign Affairs Celso Lafer (2002, 203) maintained that even though Mercosur was Brazil's 'destiny', and the FTAA was 'an option', it was an option that '[could] not be rejected a priori'. Following his interpretation, if Brazil's demands for market access could be achieved, the country could benefit, as it would be offering in exchange 'the consolidation of

12 In 2000, Brazil hosted the first South American Summit to take place since the independence of the South American countries, with twelve states discussing cooperation in fields such as democracy, trade and infrastructure. O Estado de S. Paulo, 'Cúpula sul-americana preocupa mexicanos,' 11 June 2000, A8.

reforms that would have to be conducted autonomously anyway' (Lafer 2002, 210).

The shift to unilateralism in the United States under George W. Bush, and the introduction of protectionist policies such as the 2002 Farm Bill, which increased the level of agricultural subsidies, sharply reduced Brazil's margin of manoeuvre in the negotiations. These events occurred at the same time that Cardoso's government prepared for the presidential elections of 2002, in a domestic environment of increasing polarization over the FTAA. In September 2002, at the peak of the electoral campaign, a coalition of the National Confederation of Bishops of Brazil (CNBB), labor unions, students, the landless movement, and radical left parties, among other social groups, organized a plebiscite to discuss (1) the government's proposal to cede the use of Brazil's Alcântara air base to the United States, and (2) the FTAA, under the slogan 'Yes to life, no to the FTAA'[13].With approximately 10 million votes registered, about 98 per cent agreed that Brazil should not sign the FTAA, and about 85 per cent considered that the country should disengage from the negotiations[14]. Congress also entered the debate, promoting discussions on mechanisms to enhance transparency and accountability of the Executive in foreign trade policymaking[15].Throughout 2002, the FTAA became a highly politicized issue.

"These events occurred at the same time that Cardoso's government prepared for the presidential elections..."

Lula's Foreign Policy and the National Developmentalist Inspiration

In January 2003, the leader of the Workers Party (Partido dos Trabalhadores – PT), Luiz Inácio Lula da Silva, assumed the presidency. In addition to Lula's personal trajectory as a union lea-

13 Celso Ming, 'O plebiscito da Alca,' Jornal da Tarde, 12 September 2002.

14 Luiza Damé, 'Plebiscito contabiliza cerca de 10 milhões contra a Alca,' Folha de São Paulo, 18 September 2002.

15 In early 2003, Workers Party's Senator, Eduardo Suplicy, submitted a law project for the creation of a Brazilian version of the US trade promotion authority, based on which previous congressional assessment would precede any decision to sign free trade agreements.

der, PT's history gave hope to those who expected a change from the neoliberal orientation of the previous government, towards a socially-oriented agenda with an emphasis on fighting inequality. PT, once described as 'the largest explicitly socialist political party in South America' (Sader and Silverstein 1991, 3), was formed out of the social movements opposing the authoritarian regime which emerged in the late 1970s and included progressive sectors in the Catholic Church, labor unions, and landless people, among others.

Although in its origins the party had emphasized the fight for the political autonomy of the working class, its diverse constituency transformed it into a broader political umbrella for a variety of forces committed to the struggle for social justice and equality. Since the 1980s, PT had grown and consolidated itself as the main left-wing political force in Brazil, and through electoral victories in various municipalities, constructed a reputation as an innovative party oriented to the promotion of participatory democracy (Baiocchi 2003; Wempler 2007).

However, the PT that arrived in power in 2003 was not the radical party of the early 1980s. As with many Latin American left-wing parties which managed to win elections, PT too adjusted its radical rhetoric to the actual demands of governing. During the presidential campaign, Lula criticized the FTAA as a project which '[was] not about integration but about annexation'[16].Nevertheless, aware of the implications that a strong anti-FTAA stance could have on the perception of international investors, PT soon moderated its comments. While it stressed the need for substantial concessions in Brazil's targeted areas in the FTAA, it did not propose a rupture of the process[17].Moreover, during the campaign the party reversed its initial decision to participate in the FTAA plebiscite in 2002, prompting the plebiscite organizers to criticize the decision as a manifestation of the party's loss of 'courage and consistence[18].

Once in power, PT's moderation (Hunter 2007) caused anxiety among many of its constituents, but apparently political maturity

16 Alistair Scrutton, 'Brazil's Lula says war-focused Bush ignores Latam,' Reuters, 18 September 2002.

17 Celso Ming, 'O PT e o projeto da Alca,' O Estado de S. Paulo, 10 July 2002, B2.

18 Folha de São Paulo, 'PT não participará da organização do plebiscito,' 11 August 2002. Reprinted in Correio Sindical Mercosul no.124, 11-17 August 2002.

meant the acceptance of the limits imposed by the international neoliberal order on the country's margin of autonomy. While recognition of these limits led to an economic orthodoxy that contradicted PT's ideological stance, the new administration found in foreign policymaking the space to promote the party's old agenda. The Executive's greater control over foreign policymaking facilitated the formulation of policies which were ideologically consistent and were supported by PT's constituents.

At the beginning of his first term, President Lula appointed Ambassador Celso Amorim as Minister of Foreign Affairs. A respected career diplomat, Ambassador Amorim had been part of Itamaraty's generation associated with the Responsible Pragmatism policy of the 1970s. As foreign minister in 1993 and 1994, he had worked to realign Brazilian diplomacy around the '3Ds' of democracy, development and disarmament[19] Although Ambassador Amorim supported Brazil's international engagement, he placed more emphasis on the negative effects of asymmetrical interdependence, opposing resignation to 'unqualified attempts at integration' (Amorim 2003, 353) and highlighting the risks of such interdependence.

"The Executive's greater control over foreign policymaking facilitated the formulation of policies"

This slight change in emphasis, when compared to the Cardoso administration, would be insufficient to characterize a major shift in foreign policy. However, the appointment of Ambassador Samuel Pinheiro Guimarães as Secretary General of External Relations reinforced the signal that the Lula administration desired to differentiate itself from the Cardoso administration. A well-known career diplomat, Ambassador Guimarães had strongly opposed the FTAA. He maintained that the rules that the FTAA would put in place would prevent Brazil from implementing the national policies necessary to overcome the deep social inequalities within the country and its international vulnerability[20].In early 2001, his ve-

19 During the 1970s, Ambassador Araújo Castro used the term 3 'Ds' to refer to the three main issues that should orient the United Nations' activities, namely disarmament, development and decolonization. In 1993, Ambassador Celso Amorim, then Minister of Foreign Affairs, adapted the expression, changing the emphasis on decolonization to democracy. Speech given during the opening of the 48th Session of the United Nations General Assembly, New York, September 27, 1993. Reproduced in Amorim 1994.

20 Interview with Ambassador Samuel Pinheiro Guimarães, former director of Itamaraty's Research Institute on International Relations. Correio Braziliense, 'O Inimigo Número 1 da Alca,' 19 April 2001.

hement public criticism of the FTAA arguably contributed to his removal from the position of director of the Brazilian Research Institute on International Relations. His subsequent appointment as Secretary General was evidence of the new government's support for his critical stance.

Ambassador Guimarães perceived the FTAA as a project against which 'Mercosur would not survive' and which could lead to Brazil's 'subordinate and asymmetrical incorporation into the US economic (and political) system'. This vision of free trade agreements with developed countries as a risk was not restricted to the FTAA. In his book Quinhentos Anos de Periferia (Five Hundred Years of Periphery), Guimarães criticized the negotiations within the FTAA and with the European Union, arguing that they would reduce Brazil's capacity to autonomously implement the industrial, technological and trade policies required to 'accelerate the internal accumulation of capital necessary to raise productivity, production and the income of its growing population' (Guimarães 2001, 133).

In his inaugural speech as Secretary, Guimarães recalled that the US, China and Brazil 'were the only countries which appear simultaneously on the lists of the ten countries with the largest territory, the largest population, and the largest national product[21]. He advocated a greater international role for Brazil in decision-making bodies such as the UN Security Council and the G-8, which better reflected the country's magnitude. This position reinforced the attempt to guarantee a distinguished international status to Brazil as an intermediary or middle power. Thus while the Cardoso administration had developed a more liberal view of international economic relations, under the Lula administration, traditional views of power and sovereignty returned to the center of Brazil's foreign policy.

"This position reinforced the attempt to guarantee a distinguished international status to Brazil"

Although Ambassador Guimarães did not control foreign policy, his influence as Itamaraty's Secretary General was significant. Beginning in 2003, he coordinated an organizational reform which aimed to align diplomatic activities with the new priorities, inclu-

21 Speech delivered during his inauguration ceremony as Secretary General of External Relations, Brasília, 9 January 2003: http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=64&id=19&option=com_content&task=view

ding the increase of number of diplomats allocated to South America (Lima and Hirst 2006, 30).

In early 2005, a decision to remove the eliminatory character of English language test in the entrance exam for the diplomatic career intensified discussions about the anti-American bias of the initiative[22]. Later in 2007, the removal of the Brazilian ambassador to the United States, Roberto Abdenur, further exposed the intra-institutional conflicts. Ambassador Abdenur was removed after publicly criticizing Brazil's decision to recognize China as a market economy, highlighting China's position as Brazil's trade competitor rather than partner. In an interview he gave to Brazil's most popular weekly magazine Veja, he condemned what he described as a process of 'indoctrination' within Itamaraty and alignments based on party politics[23].

It was within this national context of political realignment and the rise of senior foreign policy officials ideologically supportive of the national developmentalist paradigm (Veiga 2007), that the FTAA process reached the core stage of exchange of offers. If until 2003, the limited appeal of the FTAA idea had not been sufficient to motivate a rupture with the process, under this new foreign policy team, the perception of the FTAA as a project that would generate Brazil's subordination to US interests made it completely unacceptable.

When the US presented offers which discriminated against Mercosur,[24] the FTAA was doomed. Brazilian negotiators began to openly defend the long-cherished solution of bilateral Mercosur-US negotiations. Throughout 2003 the sense of crisis increased. In Brazil, the intensive media coverage of the FTAA during 2003 transformed the negotiations into an issue for public debate. As critical views of the FTAA predominated, the political costs of concessions in the negotiations also increased. By the time the Miami ministe-

22 Amauri Arrais, 'Para ex-embaixador, mudança prejudica serviço diplomático,' Folha de São Paulo, 13 January 2005; Luciana Brafman e Carolina Brígido, 'Mudança na prova do Rio Branco é criticada,' O Globo, 12 January 2005; Luiz Orlando Carneiro, 'Itamaraty rebate críticas sobre prova de inglês,' JB Online, 15 January 2005.

23 Ambassador Roberto Abdenur, interview with Otávio Cabral.'A Marcha da Insensatez,' Veja, 5 February 2007.

24 O Estado de S. Paulo, 'Especialista vê armadilhas para o Brasil,' 12 February 2003; 'Alca: proposta americana é discriminatória,' 14 February 2003.

rial meeting was held in November 2003, Brazil had already negotiated US support for its proposal to fragment the negotiations.

The abandonment of the FTAA was followed by an intense move towards multiple trade alliances, both by the United States and Brazil. Together with Mercosur members, the Lula administration moved forward with trade negotiations with the Andean Community, signed preferential trade agreements with India and the South African Customs Union (Confederação Nacional das Indústrias 2005), and formalized a declaration of intention to negotiate a free trade agreement with the Persian Gulf nations[25].

"the EU demanded major concessions in services and demonstrated no willingness to change ..."

In the North-South axis, it demonstrated a high level of political will to negotiate a Mercosur-EU free trade agreement, despite the fact that, like the United States, the EU demanded major concessions in services and demonstrated no willingness to change its agricultural subsidies policies. Furthermore, Brazil set up a forum with India and South Africa in 2003 (IBSA), targeting cooperation over economic issues, security and health. The forum was also expected to assist in the coordination of trade positions in the multilateral negotiations, due to the prominence of the three countries in the WTO agricultural coalition of developing countries, the G20 (Narlikar and Tussie 2004).

Critics of this new foreign trade policy point out that it has not led to effective trade gains the country, and with the deadlock in the Doha Round of multilateral trade negotiations, Brazil should reassess its priorities. Moreover, the effectiveness of using trade as an instrument for building political leadership in South America and in the 'Third World' is often questioned. Lack of material resources to lead, and fears of Brazil's regional hegemonic intention and economic competition, have historically limited Brazil's leadership in the sub-continent.

The foreign policymakers empowered during the Lula administration have continued the tradition to promote Brazil as a middle power, as it can be seen in the country's participation in

25 The declaration was signed between Mercosur and Saudi Arabia, Qatar, Bahrain, the United Arab Emirates, Kuwait and Oman. David Fleischer, Brazil Focus, Weekly Report 6-19 January 2007.

the BRIC (Brazil, Russia, India and China) Summit held in Russia in June 2009. However, their emphasis on the risks of interdependence and the fact that in a hemispheric project, the United States would be the most relevant actor, led to a rejection of the FTAA.

Concluding Remarks

This article began with the identification of a lacuna in political economy studies of the new trade regionalism. It argued that despite the vast scholarship on the new trade regionalism, less has been written on the actual reasons that lead states to accept limitations on their policy autonomy through trade agreements, and on the dynamic of the cooperation process involved in such agreements. While globalization and the proliferation of trade agreements are pressuring states to rethink their strategies to deal with increasing competition, responses continue to be affected by the ideas and beliefs of decision makers concerning their country's space for action and aspired role in the world economy.

In the case of Brazil, foreign trade policies have been traditionally coupled with the broader priorities of economic development and the attempt to preserve the largest margin of policy autonomy possible. Throughout the 1990s, the Brazilian government responded to the challenges posed by globalization through a politics of accommodation to the neoliberal order. Still, the FTAA, as a hemispheric policy centered on the United States, was addressed with caution. With the arrival of the Workers' Party to power in 2003, caution gave way to a complete rejection of the project. For the new team of decision makers which came to power, the US imposition of asymmetrical terms for the negotiations was seen as a manifestation of hegemonic intentions which Brazil could and should reject. Under the uncertain conditions that characterize international negotiations, Brazilian decision makers referred to their particular set of beliefs and ideas in order to assess the potential value of the FTAA.

As the years passed without indications that the process would be resumed, Brazilian diplomats and media frequently repeated the opinion that the US unilateralism had left Brazil with no other option. However, the long list of states which have accepted

US conditions for free trade agreements is evidence that the Brazilian government strategically decided that fragmentation of the FTAA process was a better solution than acceptance of unbalanced terms for an agreement.

It is by considering how national decision makers assess material incentives and articulate responses to external conditions that discussions on the new trade regionalism can avoid the risk of mechanic interpretations. Why do some states voluntarily commit to highly asymmetrical trade relations while others continue to see power asymmetry as a central problem to the way in which they conceive their international relations? Variations in state reactions show that while distribution of power in international relations continues to be highly unequal, this is not a static situation. The degree to which the most powerful states are able to sustain a hegemonic status is still influenced by how individual states relate to that condition.

References

Abreu, Marcelo de Paiva. 1992. O Brasil e o GATT: 1947-1991. Working paper no.280, Department of Economics, PUC-RJ <http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td280.pdf>

Ahearn, Raymond J., and Alfred Reifman. 1993. US interest in Western Hemisphere free trade. Congressional Research Service Report, 12 November. Washington, DC: US Library of Congress/CRS.

Almeida, Paulo Roberto de. 2004. Relações internacionais e política externa do Brasil. História e sociologia da diplomacia brasileira, 2nd ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Amorim, Celso L. Nunes. 2003. A inserção global do Brasil. In Governo Lula. Novas prioridades e desenvolvimento sustentado, ed. João Paulo dos Reis Velloso, 351-358. Rio de Janeiro: Editora José Olympio.

____. 1994. Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia. In Temas da política externa brasileira II, ed. Gelson Fonseca Jr. and Castro, 19-29. Sao Paulo: Paz e Terra.

____. and Renata Pimentel. 1996. Iniciativa para as Américas: "O acordo do Jardim das Rosas". In Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Diplomacia para o desenvolvimento (vol.2), ed. José A. Guilhon Albuquerque, 103-133. Sao Paulo: Cultura/NUPRI-USP.

Narlikar, Amrita, and Diana Tussie. 2004. The G20 at the Cancún Ministerial: Developing countries and their evolving coalitions in the WTO,' The World Economy 27,7: 947-966.

Arbilla, José Maria. 2000. Arranjos institucionais e mudança conceitual na política externa argentina e brasileira (1989-1994). Contexto Internacional 22, 2 (July-December): 337-385.

Baiocchi, Gianpaolo. 2003. Radicals in power. The Workers' Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil. London and New York: Zed Books.

Barbosa, Rubens. 1996. O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990). In Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Diplomacia para o desenvolvimento (vol.2), ed. José A. Guilhon Albuquerque, 135-168. Sao Paulo: Cultura/NUPRI-USP.

____. and Luís Fernando Panelli César. 1994. A integração sub-regional, regional e hemisférica: O esforço brasileiro. In Temas da política externa brasileira II, ed. Gelson Fonseca Jr., and Sergio Henrique Nabuco de Castro, 285-304. Sao Paulo: Paz e Terra.

Barros, Alexandre de S. C. 1977. A formação das elites e a continuação da construção do Estado nacional brasileiro. Dados 15: 101-122.

Biglaiser, Glen. 2002. Guardians of the nation? Economists, generals and economic reform in Latin America. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

Blyth, Mark. 2002. Great transformations. Economic ideas and institutional change in the twentieth century. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

____. 1997. Any more bright ideas? The ideational turn of comparative political economy. Comparative Politics 29, 2 (January): 229-250.

Botelho, André. 2005. Circulação de idéias e construção nacional: Ronald de Carvalho no Itamaraty. Estudos Históricos 35: 1-32.

Bull, Benedicte. 2008. Policy networks and business participation in free trade negotiations in Chile. Journal of Latin American Studies 40.2 (May): 195-224

Bulmer-Thomas, Victor. 2001. Introduction to Regional integration in Latin America and the Caribbean: The political economy of open regionalism¸ 1-13. London: Institute of Latin American Studies, University of London.

Cardoso, Fernando Henrique. 2001a. Globalization and politics. In Charting a new course. The politics of globalization and social transformation, edited and introduced by Mauricio A. Font, 244-250. Oxford; Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

____. 2001b. Viable utopia. In Charting a new course. The politics of globalization and social transformation, edited and introduced by Mauricio A. Font, 282-283. Oxford; Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

____. 1973. O Modelo político brasileiro, 2nd ed. Sao Paulo: Difusão Européia do Livro.

Carranza, Mario. 2006. Clinging together: Mercosur's ambitious external agenda, its internal crisis, and the future of regional economic integration in South America. Review of International Political Economy 13,5 (December): 802-829.

Castro, João Augusto de Araújo. 1972. O congelamento do poder mundial. Revista Brasileira de Estudos Políticos 33 (January): 7-30.

Cheibub, Zairo Borges. 1985. Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspective histórica. Dados 28, 1: 113-131.

Confederação Nacional das Indústrias. 2005. 'As relações comerciais do Brasil com a India e a África do Sul,' Comércio Exterior em Perspectivca 14.8/9 (May-June): 1-8.

Costa Filho, Carlos R. Pio. 1997. Liberalização do comércio: Padrões de interação entre elites burocráticas e atores sociais. In Reforma do Estado e democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas, ed. Eli Diniz, and Sergio de Azevedo, 174-184. Brasília: Universidade de Brasília.

East, Maurice A. 2005. Conclusion to Diplomacy and developing nations. Post-cold war foreign policy-making structures and processes, ed. Justin Robertson, and Maurice East, 253-272. Abington: Taylor and Francis; New York: Routledge.

Evans, Peter. 1979. Dependent development. The alliance of multinational, state, and local capital in Brazil. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Fonseca Jr., Gelson. 1998. Alguns aspectos da política externa brasileira contemporânea. In A Legitimidade e outras questões, 353-374. Sao Paulo: Paz e Terra.

____. 1996. Mundos diversos, argumentos afins: Notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In Sessenta anos de política externa. Crescimento, modernização e política externa (vol.1), ed. José Augusto Guilhon Albuquerque, 299-336. Sao Paulo: Cultura Editores Associados/NUPRI.

Goldfinch, Shaun. 2000. Remaking New Zealand and Australian economic policy: Ideas, institutions and policy communities. Wellington, NZ: Victoria University Press.

Goldstein, Judith. 1993. Ideas, interests, and American trade policy. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Guimarães, Samuel Pinheiro. 2001. A Alca e o fim do Mercosul. In Quinhentos anos de periferia. Uma

contribuição ao estudo da política internacional, 119-134, 3rd ed. Porto Alegre: Contraponto.

Hall, Peter, ed. 1989. The political power of economic ideas. Princeton: Princeton University Press.

Hey, Jeane A. K. 1995. Foreign policy in dependent states. In Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation, ed. Laura Neack, Jeanne A. K. Hey, and Patrick J. Haney, 201-213. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Hirst, Monica, and Maria Regina Soares de Lima. 2002. Contexto internacional, democracia e política externa. Política Externa 11, 2 (September-October-November): 78-98.

Hunter, Wendy. 2007. The normalization of an anomaly. The Workers' Party in Brazil. World Politics 59 (April): 440-475.

Hurrell, Andrew. 2004. Working with diplomatic culture: Some Latin American and Brazilian questions. Paper prepared for the ISA Meeting, Montreal, March.

Jales, Mario, Marcos S. Jank, Shunli Yao, and Colin A. Carter.2006. Agriculture in Brazil and China. Challenges and opportunities. Occasional Paper 44, Intal/ITD, Buenos Aires, October: http://www.iadb.org/INTAL/aplicaciones/uploads/publicaciones/i_INTALITD_OP_44_2006_Jank_Jales_Yao_Carter_.pdf

Klaveren, Alberto Van. 1984. The analysis of Latin American foreign policies. Theoretical perspectives. In Latin American nations in world politics, ed. Heraldo Muñoz and Joseph S. Tulchin, 1-21. Boulder, CO: Westview Press.

Kohli, Atul. 2004. State-directed development. Political power and industrialization in the global periphery. New York: Cambridge University Press.

Lafer, Celso. 2004. A Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. Passado, presente e futuro. Sao Paulo: Editora Perspectiva S.A.

____. 2002. A importância da Alca para o Brasil. In Mudam-se os tempos. Diplomacia brasileira, 2001-2002, 203-211. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.

____. 2000. Brazilian international identity and foreign policy: Past, present, and future. Daedalus Journal of the American Academy of Arts and Sciences 129, 2 (Spring): 207-238.

Lampréia, Luiz Felipe, and Ademar Seabra da Cruz Jr. 2005. Brazil: Copying with structural constraints. In Diplomacy and developing nations. Post-cold war foreign-policy making Structures and processes, ed. Justin Robertson and Maurice A. East, 97-113. Abington; New York: Routledge.

Leal, Carlos, ed. 2002. O Itamaraty na cultura brasileira. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A.

Lima, Maria Regina Soares de. 1994. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política externa brasileña. América Latina/Internacional 1, 2 (October): 27-47.

_____ and Mônica Hirst. 2006. Brazil as Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. International Affairs 82,1: 21-40.

Lima, Paulo Tarso Flecha de. 1996. Diplomacia e comércio: Notas sobre a política externa brasileira nos anos 70. In Sessenta anos de política externa 1930-1990. Diplomacia para o desenvolvimento (vol. 2), ed. José Augusto Gilhon Albuquerque. Sao Paulo: Cultura/NUPRI-USP.

Ministry of Development, Industry and Foreign Trade (Brazil). 2007. Brazilian trade balance. Consolidated data. January-December 2006: http://www2.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/depPlaDesComExterior/indEstatisticas/balComercialCompacta.php

Negri, João Alberto de, Jorge S. Arbache and Maria L.F. Silva. 2003. A formação da Alca e seu impacto no potencial exportador brasileiro para os mercados dos Estados Unidos e do Canadá. IPEA Texto para Discussão No.991, October.

Nölke, Andreas. 2003. The relevance of transnational policy networks: Some examples from the European Commission and the Bretton Woods institutions. Journal of International Relations and Development 6, 3: 276-298.

Onuki, Janina. 2005. Brasil-Argentina: Do conflito à cooperação. In A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas, ed. Henrique Altemani de Oliveira, and José A. Guilhon Albuquerque, 29-44. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.

Pérez Caldentey, Esteban, and Matías Vernengo, eds. 2007. Ideas, policies and economic development in the Americas. Abingdon; New York: Routledge.

Peters, B. Guy, Jon Pierre, and Desmond S. King. 2005. The politics of path dependence: Political conflict in historical institutionalism. The Journal of Politics 67, 4 (November): 1275-1300.

Pinheiro, Leticia. 2007. How much foreign policy teaching can be foreign policy making? Paper delivered at the 4th Annual APSA Conference on Teaching and Learning in Political Science, Charlotte, North Carolina, 9-11 February.

____. 2000a. Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar. In Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Prioridades, atores e políticas, vol. IV, ed. José Augusto Guilhon Albuquerque, 449-474. Sao Paulo: Anablume/NUPRI/USP.

____. 2000b. Traídos pelo desejo: Um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea.' Contexto Internacional 22, 2 (June-December): 305-335.

Polanyi, Karl. 1957. The great transformation. Boston: Beacon Press.

Porter, Roger. 1990. The Enterprise of the Americas Initiative: A new approach to economic growth. Journal of Interamerican Studies and World Affairs 32,4 (Winter): 1-12.

Pusey, Michael. 1991. Economic rationalism in Canberra: A nation-building state changes its mind. Cambridge: Cambridge University Press.

Quadros, Jânio. 1961. Brazil's New Foreign Policy. Foreign Affairs (October): 19-27.

Robertson, Justin, and Maurice A. East, eds. 2005. Diplomacy and developing nations. Post-cold war foreign policy-making structures and processes. Abington: Taylor and Francis; New York: Routledge.

Sader, Emir, and Ken Silverstein.1991. Without fear of being happy. Lula, the Workers Party and Brazil. London and New York: Verso.

Santos, Norma Breda dos. 2005. História das relações internacionais no Brasil: Esboço de uma avaliação sobre a área. História [online] 24, 1: 11-39. http://www.scielo.br/pdf/his/v24n1/a02v24n1.pdf

Schirm, Stefan. 2002. Globalization and the new regionalism. Global markets, domestic politics and regional cooperation. Cambridge: Polity Press.

Selcher, Wayne A. 1981. Brazil in the world: multipolarity as seen by a peripheral ADC middle power. In Latin American foreign policies. Global and regional dimensions, ed. Elizabeth G. Ferris, and Jennie K. Lincoln, 81-101. Boulder, CO: Westview Press.

Sikkink, Kathryn. 1991. Ideas and institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Smith, Joseph. 2000. The First Conference of American States (1889-1890) and the early Pan-American policy of the United States. In Beyond the ideal: Pan-Americanism in inter-American affairs, ed. David Shenin, 19-32. Westport, Connecticut: Greenwood Press.

Snyder, Richard, H.W. Bruck, and Burton Sapin. 2002. Foreign policy decision-making (revisited). Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.

Trentmann, Frank. 1998. Political culture and political economy: Interest, ideology, and free trade. Review of International Political Economy 5, 2 (Summer): 217-251.

Tussie, Diane. 2003. Regionalism: Providing a substance to multilateralism?. In Theories of new regionalism. A Palgrave Reader, ed. Fredrik Söderbaum, and Timothy M. Shaw, 99-116. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.

Veiga, Pedro da Motta. 2007. Política comercial no Brasil: Características, condicionantes domésticos e policy-making. In Políticas comerciais comparadas. Desempenho e modelos organizacionais, ed. ICONE, FIPE, and DFID, 71-162. Sao Paulo: Editora Singular.

____. 1999. Brazil in Mercosur: Reciprocal influence. In Mercosur: Regional integration, world markets, ed. Riordan Roett, 25-33. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Vieira, Mario Antonio M. de Carvalho. 2001. Idéias e instituições: Uma reflexão sobre política externa brasileira do início da década de 90. Contexto Internacional 23, 2 (July-December): 245-293.

____. 2005. Brazilian foreign policy at the end of the twentieth century: An exercise in autonomy through integration.' Paper prepared for the 20th Conference of Historical Sciences, Sydney, Australia, 3-9 July.

Vigevani, Tullo, Marcelo F. de Oliveira and Rodrigo Cintra. 2003. Política externa do governo FHC: a busca da autonomia pela integração. Tempo Social 15,2 (November): 31-61.

Vizentini, Paulo Fagundes. 2005. From FHC to Lula (1995-2004): Brazil's foreign policy and regional integration. Paper prepared for the 20th International Conference of Historical Sciences, Sydney, Australia, 3-9July.

Weir, Margareth. 1992. Ideas and the politics of bounded innovation. In Structuring politics: Historical institutionalism in comparative perspective, ed. Sven Steinmo, Katheen Thelen, and Frank Longstreth, 188-216. Cambridge: Cambridge University Press.

Weis, W. Michael. 2000. Pan American shift: Oswaldo Aranha and the demise of the Brazilian-American alliance. In Beyond the ideal. Pan-Americanism in Inter-American affairs, ed. David Shenin, 133-152.Westport, CT: Greenwood Press.

Wempler, Brian. 2007. Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability. University Park: Penn State University Press.

Winham, Gilbert R. 1986. International trade and the Tokyo Round negotiation. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986.

Woods, Ngaire. 1995. Economic ideas and international relations: Beyond rational neglect. International Studies Quarterly 39, 2 (June): 161-180.

Guerras asimétricas y privatización de los conflictos[1*]

Mario Cruz Cruz[2**]

Introducción

Las empresas transnacionales militares (ETNm) juegan un papel importante en las relaciones de poder del mundo contemporáneo. Su presencia en los conflictos se ha incrementado en los últimos años; en la mayoría de los casos, en asocio con las políticas de seguridad de los Estados. La cantidad de "empleados" de las empresas involucrados en las confrontaciones es mucho mayor a la de los efectivos militares. Éste, y otros indicadores, nos demuestra que estamos frente a nuevas modalidades en la conducción de las guerras: con actores distintos a los tradicionales, con nuevas significaciones sobre el enemigo y con inéditas estrategias de combate. Se trata de violencias privatizadas, donde los ejércitos regulares empiezan a ser sustituidos por actores no estatales.

1 * Este trabajo contiene ideas expresadas en el proyecto de Posdoctorado del autor. Para mayores detalles, véase: Mario Cruz, Guerra, narcotráfico y política antidrogas. Una revisión geopolítica del Plan Colombia y de la Iniciativa Mérida, investigación posdoctoral desarrollada en el Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2008-2009

2 * *Dr. en Relaciones Internacionales por la UNAM y Lic. en Economía por el IPN.

La intención de este trabajo es cuestionarnos sobre el significado del involucramiento de las ETNm en las guerras, cuáles son los motivos de los Estados para acudir a este tipo de actores y los objetivos geopolíticos que cubren las empresas en la actual coyuntura de "securitización del mundo". Para aproximarnos a las respuestas a estas interrogantes, nuestro trabajo se encuentra organizado en cuatro apartados.

El primero, denominado ¿Nuevas guerras?, aproxima a los lectores al debate sobre la definición de los conflictos militares contemporáneos. El segundo apartado, titulado Empresas transnacionales militares: un objeto de estudio complejo, hace la distinción entre las empresas transnacionales civiles con las empresas militares. En el tercer apartado, denominado Presencia de las empresas transnacionales militares: el caso de México y Colombia, exploramos la participación de las empresas militares en estos países. Finalmente, en las Conclusiones, integramos una serie de reflexiones desde una perspectiva crítica que nos permita comprender los motivos y los modos en los que son sometidos nuestros territorios.

I ¿Nuevas guerras?

A lo largo del tiempo las guerras han transformado sus modos de manifestarse. La Guerra de los Treinta Años se le considera la génesis del Estado moderno, y con éste, la conformación de los ejércitos estatales. Esta guerra estuvo marcada por una serie de conflictos religiosos entre católicos y protestantes que arrasaron Europa entre 1618 y 1648.

La guerra es un fenómeno ligado a la evolución del Estado moderno (Kaldor, 2001); antes de la Guerra de los Treinta Años los conflictos carecían del sentido del orden público: no existía motín de guerra para el vencedor, ni impuestos fiscales y mucho menos había ejércitos profesionales. Durante este periodo se contrataba mercenarios a sueldo para proteger al monarca u emperador.

La firma de la Paz de Westfalia pone fin a esta guerra y comienza la consolidación del Estado moderno con cuatro características: el tratado de paz lo firman sólo los que tienen capacidad de jefes de Estado; aparece el principio de laicidad (diferenciación entre lo religioso y lo estatal) y secularización (separación entre lo público

y privado); hay una delimitación del territorio (enmarcado en el terrum patrum o territorio heredado, origen del concepto patria) y; finalmente, aparece la diplomacia como una actividad exclusiva del Estado. Aquí se comienza a hablar de la seguridad[3] de los Estados y, por tanto, de la necesidad de conformar un ejército que haga frente a las amenazas estatales, las cuales varían a lo largo del tiempo.

En la actualidad, la hegemonía estadounidense focaliza sus amenazas en el llamado terrorismo global. El 11 de septiembre de 2001 fue el momento clave que define un quiebre en la comprensión del enemigo tradicional. Estados Unidos, el país que se consideraba invulnerable frente a las amenazas externas, es atacado por actores no convencionales. En respuesta, sus estrategas replantean la comprensión de los nuevos tipos de confrontación: las guerras asimétricas o contra los "no ejércitos".

Para ellos, el mundo se encuentra frente a un enemigo que no está claramente delimitado ni definido. Por consiguiente, se tiene que actuar en dimensiones de disuasión, guerra psicológica, acciones de control-prevención y combinar acciones de carácter coercitivo y consensual[4].

En respuesta a la destrucción de las Torres Gemelas de Nueva York, el gobierno estadounidense diseñó en septiembre de 2002 la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Este documento señala como sus nuevos riesgos y amenazas, además de algunos Estados, a los grupos no institucionalizados, mucho más difícil de combatir que a los enemigos convencionales:

> *"En el pasado, nuestros enemigos necesitaban tener grandes ejércitos y grandes capacidades industriales para poner en peligro a Norteamérica. Ahora, redes oscuras de individuos pueden traer gran caos y sufrimiento a nuestras costas por menos de lo que cuesta comprar un sólo tanque.* ***Los terroristas*** *están organizados para penetrar las sociedades abiertas y tornar contra nosotros el poder de la tecnología moderna."(ESN, 2002).*

3 La evolución del concepto de seguridad nacional se caracteriza por integrar a su definición distintos elementos que varían de acuerdo a las necesidades de la época. En la práctica, siempre ha funcionado para legitimar e imponer la seguridad del Estado hegemónico.

4 La cultura de lo militar contemporánea no puede comprenderse sólo como el uso exclusivo de las armas, puesto que también, y de forma simultánea, se emplean dispositivos más sofisticados que se recrean y resignifica en la vida cotidiana. La militarización no es un fenómeno puramente impositivo, siempre es una mezcla de coerción y consenso.

Sin excluir a los Estados como amenazas, el documento señala que los Estados débiles (fracasados o fallidos) y la pobreza también forman parte de las amenazas a la seguridad estadounidense:

> "***estados débiles*** (…), pueden representar un peligro tan grande para nuestros intereses nacionales como los estados poderosos. La pobreza no hace que los pobres se conviertan en terroristas y asesinos. Pero, la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que los estados débiles sean vulnerables a las redes de terroristas y a los cárteles de narcotraficantes dentro de sus fronteras" (ESN, 2002).

Para contrarrestar estas amenazas (estatales y de actores no convencionales), Estados Unidos plantea acciones de tipo preventivo. "Cuanto mayor sea la amenaza, mayor es el riesgo de la inacción y más imperiosa la razón para tomar *medidas preventivas* para defendernos, aunque subsista incertidumbre sobre el momento y el lugar en que ataque el enemigo. Para impedir o evitar tales actos hostiles de sus adversarios, Estados Unidos actuará preventivamente, si es necesario", señala el documento.

"Estos ataques motivaron a los think tanks a plantear una revolución de los asuntos militares con nuevos enemigos y, … nuevos métodos de lucha"

El 11-S mostró un cambio radical en la política exterior de Estados Unidos, derivado de formas inéditas de violencia. Estos ataques motivaron a los *think tanks* a plantear una *revolución de los asuntos militares*; esto implica una nueva concepción del campo de batalla, con nuevos enemigos y, por consiguiente, de nuevos métodos de lucha. En este tipo de confrontaciones bélicas, también llamadas *nuevas guerras*, participan actores no institucionalizados como las empresas militares, los grupos paramilitares y delincuencia organizada.

El debate en torno a las llamadas nuevas guerras lo inician Michael Ignatief, Mary Kaldor, Herfried Münkler, Erhard Eppler, Dario Azzellini y Tomas Seibert. Estos autores suponen que los Estados ya no son los monopolizadores exclusivos de la guerra, puesto que con mayor frecuencia aparecen otros actores transnacionales, como las empresas militares y grupos de choque. A nivel mundial, esta práctica se ha incrementado en los últimos años.

En el 2002 había 43 conflictos en el mundo y sólo uno de

ellos era una guerra entre Estados soberanos (Azzellini, 2005). Esto nos hace suponer que "las viejas guerras", conducidas por Estados nacionales y reguladas por el derecho internacional, están siendo sustituidas por las "nuevas guerras", encabezadas por actores no estatales y que no cuentan con ningún tipo de regulación. Esta modalidad de guerra permite externalizar las labores de los ejércitos hacia empresas privadas *(outsourcing)*. La versatilidad y eficiencia económica convierte a las ETNm en agentes clave para el diseño de las estrategias de poder de la hegemonía estadounidense.

En esta discusión, creemos que la participación de las ETNm, "hacedoras de guerra", no se aísla de la del Estado. Existe una simbiosis entre estos actores que inauguran nuevos mecanismos de proyección geopolítica en el mundo, las cuales hemos definido como *prácticas hegemónicas transnacionales (PHT)*[5]. No existe una ruptura entre la militarización emprendida por parte de las empresas, la organización de ejércitos privados (paramilitarismo) y la participación del Estado.

II.- Empresas transnacionales militares: un objeto de estudio complejo

Las políticas de seguridad estadounidenses se encuentran ligadas a los documentos estratégicos de sus agencias. Pero, poco a poco, también las empresas militares se van involucrando en esta tarea. Existe una relación "imprescindible" entre las empresas y el Estado[6], principales actores del creciente proceso de internacionalización de las actividades económicas. Aunque, para referirnos a las empresas dedicadas a la militarización no sólo deberíamos de

5 Una PHT las definimos como el conjunto de mecanismos de poder establecidos desde la simbiosis de las empresas militares y el Estado para implantar su visión de mundo. Las PHT, al igual que nuestra concepción de hegemonía, considera cuatro pilares estratégicos: el económico, el militar, geopolítico y el cultural. Existe un nivel económico porque las empresas militares producen tecnologías de vanguardia con alto contenido en valor y les asegura una posición de liderazgo (despliegue económico). Hay un nivel militar (despliegue geopolítico), porque las empresas apoyan a los ejércitos de origen y de los Estados receptores- con infraestructura bélica y entrenamiento- (Cruz, 2008).

6 El enfoque de la producción estratégica define a la hegemonía como la capacidad de las coaliciones formadas por sus empresas y sus Estados de determinar las tendencias generales de la reproducción de la sociedad capitalista a escala mundial. El "sujeto hegemónico" (Ceceña. 2002), está constituido por la burguesía estadounidense que aparece bajo la forma de las grandes empresas transnacionales, de los cuantiosos flujos de capital financiero y el Estado estadounidense, como portador del interés general y de los valores universales.

hablar de un "despliegue geoconómico" (Ornelas, 1995), también es necesario considerar un *"despliegue geopolítico"* (Cruz, 2008) de las empresas militares y los Estados.

La empresa transnacional no es homogénea en sus funciones y readecua sus características a lo largo del tiempo. Las empresas transnacionales (ETN) son empresas que producen en distintos países, también se les define con los nombres de multinacionales, pluri nacionales, internacionales, globales, cosmopolitas e interterritoriales (Michalet, 1976: 19). Derivada de la definición de Naciones Unidas, podemos señalar que una empresa transnacional civil (ETNc) es aquella que mundializa sus actividades productivas y de venta-distribución de bienes y servicios civiles. Es decir, son agentes económicos que trasladan sus actividades (productivas y mercantiles) a otros espacios geográficos distintos al del capital de origen.

Pero, cuando hablamos de empresas transnacionales militares (ETNm) nos referimos a aquellas empresas que se dedican a la producción y venta de armamento y que prestan servicios de seguridad privados. A diferencia de las ETNc, las ETNm no internacionalizan todas sus actividades económicas; funciona como empresas nacionales para la producción y transnacionales para la venta-distribución de armamento y servicios militares. Esto funciona así porque las armas son productos estratégicos que no pueden ser producidos en cualquier parte del mundo. La empresa militar ocupa un lugar peculiar en el modo de organización capitalista debido a que "desborda" el ámbito económico y se inserta en las políticas militaristas de los Estados. El modelo económico preponderante sugiere que existe la libre oferta y demanda de mercancías, en el caso de los productos militares se refuta sin mediación alguna esta consigna. Nunca ha existido el libre mercado de armamento.

Son pocos los trabajos que existen sobre las empresas transnacionales militares. Autores como Rolf Uesseler (2007), P.W. Singer (2001, 2003), Mark Duffield (2002) y Mary Kaldor (2001) han elaborado sus trabajos en función de la participación activa de las empresas militares en los conflictos mundiales modernos. Esto, según ellos(as), hace necesaria la construcción de nuevos acercamientos teóricos para comprender los conflictos.

La definición de empresas militares de estos autores nos parece poco aceptable. Las empresas militares no son agentes autónomos, como ellos lo señalan; son relaciones simbióticas y, en muchos casos, la participación de estos actores responde a los imperativos geopolíticos de los Estados o de algunos organismos de seguridad que los contratan. En Colombia, estas alianzas fueron más evidentes cuando se hicieron las transferencias y capacitación de las empresas militares a las instituciones de este país, en el marco del Plan Colombia (Cuadro 1).

Cuadro 1 Vínculos entre las ETNm y las instituciones colombianas

ETNm	Instituciones	Tipo de actividades	Valor de los contratos
Bell Helicopter Textron	Ejército y Policía antinarcóticos	Reformó 42 helicópteros Huey II proporcionados a Colombia	75.6 millones de dólares
Technologies Corporation Sikorsky Aircraft	Ejército y Policía antinarcóticos	Facturó 18 helicópteros Halcón Negro (Blackhawk)	234 millones de dólares
Northrop Grumman Corporation	Ejército	Proporcionó un avión multifunción RC-7 de reconocimiento aéreo, manejado por estadounidenses.	30 millones de dólares
Schweizer Aircraft Corporation	Policía y batallones antinarcóticos	Proporcionó avión equipado con sensores infrarrojos	9 millones de dólares
Ayres Corporation	Fuerza Aérea colombiana	Optimizó algunos aviones de la Fuerza Aérea colombiana, para modernizar programas de interdicción y para comprar un nuevo avión de dispersión de herbicidas	54.5 millones de dólares
Dyncorp	Policía antinarcóticos y el ejército colombiano	Asesoró, entrenó y colaboró en las misiones antinarcóticos	635 millones de dólares
Lockheed Martin	N.D	Actualizó 4 sistemas de radar de alerta temprana destinados para mejorar las tareas de aviación P-3 AEW (guerra subversiva)	68 millones de dólares

Las empresas militares no tienen una clara definición y esto causa diversas confusiones. Algunos autores usan múltiples términos para referirse a éstas como: "mercenarios", "contratistas", "guerreros privados", "firmas militares privadas" y "compañías de seguridad privada" (Singer 2001: 186). Estas definiciones tienen diferentes significaciones, pero a menudo se les utiliza indistintamente para referirse a lo mismo.

Algunos trabajos académicos consideran que este tipo de empresas son exclusivamente aquellas que proveen servicios defensivos y contraofensivos. Esta perspectiva considera que las actividades de las empresas incluyen sólo operaciones logísticas, transporte de personal e instalación de bases militares, y participar en las líneas de combate (Holmqvist, 2005: 3-6). Sin embargo, las actividades de estas empresas desbordan la concepción tradicional de lo militar, puesto que se involucran también en actividades del orden civil.

Otro esfuerzo por definir a las empresas militares lo proporciona P.W. Singer (2003), quien elabora una clasificación de las empresas denominada The spear typology. Este autor organiza a las empresas en tres tipos. El primero, el de las compañías militares proveedoras, realizan sus servicios en la "línea frontal", es decir, se refiere a las firmas que se encuentran en la punta de la lanza (the tip of the spear) que simboliza la línea de combate; sus trabajadores, como pilotos y fuerzas comandadas, participan directamente en las confrontaciones. El segundo tipo, el de las empresas de consultoría, son aquellas que ofrecen servicios de capacitación y asesoramiento. El tercer tipo, el de las empresas militares de apoyo, proporciona servicios militares no letales, como la ayuda y la asistencia. Destacan en esta tercera clasificación empresas que proveen apoyo técnico, transporte, servicios de inteligencia y logística (Singer, 2003:91-100).

En nuestro trabajo el término empresa transnacional militar, con las iniciales ETNm, lo empleamos para referirnos a los tres tipos de compañías de seguridad privadas clasificadas por Singer (2003). Sin embargo, aunque son empresas que se dedican a la producción y venta de armamento y que prestan servicios de seguridad privados, no siempre internacionalizan todas sus actividades económicas; funcionan como empresas nacionales para la producción y transnacionales para la venta-distribución de armamento y servicios militares.

III Presencia de las empresas transnacionales militares: el caso de Colombia y México

Los motivos por los que los ejércitos estatales buscar transferir muchas de sus funciones a las ETMm son variados. Por un lado, el negocio de las empresas contratistas militares posibilita la obtención de enormes ganancias, Dario Azzellini (2005) indica que dichos beneficios oscilan alrededor de los 200 mil millones de dólares anuales, de los cuales 150 a 300 millones de dólares le corresponden a las empresas militares que operan en Colombia.

En octubre de 2004 el congreso estadounidense definió el número de contratistas y militares que participarían en la aplicación del Plan Colombia: 800 efectivos del ejército y 600 empleados de las ETNm por tiempo indefinido. Esto no se respetó.

En Colombia operan aproximadamente veintitrés empresas militares, las cuales tienen a más de dos mil empleados que llevan a cabo tareas militares. Estas empresas manejan todas las estaciones de radar, apoyan con la infraestructura de las bases militares estadounidenses y llevan a cabo las fumigaciones de cultivos ilícitos. Asimismo, hacen sobrevuelos en zonas guerrilleras para detectar columnas o identificar jefes guerrilleros, comandantes de frentes y pasar esa información a la embajada estadounidense y, con menor frecuencia, al ejército colombiano. Al respecto, en entrevista realizada a la especialista en asuntos internacionales Arlene Tickner (2005), señaló lo siguiente: "la guerra esta siendo manejada hoy día por los gringos totalmente en lo que se refiere a estrategias e insumos, mucho más de lo que uno se imagina; por ejemplo, hay un piso entero en el Ministerio de Defensa de Colombia ocupado por asesores militares de Estados Unidos. Además, existe un observatorio financiado por el gobierno de Estados Unidos para rastrear tendencias de los movimientos de los actores armados, particularmente de las FARC. Este observatorio es manejado por un militar estadounidense y usan los satélites para obtener la información. Diariamente este observatorio genera un boletín sobre las tendencias del día anterior, ese boletín es lo primero que recibe el Comandante General de las Fuerzas Militares de Colombia cuando inicia su plan estratégico del día, lo hace en base a lo que los estadounidenses le dan" .

Colombia es el país que más presupuesto y entrenamiento militar recibe en el continente, principalmente a través del Plan Colombia (Cuadro 2). Según Livingstone (2004) entre 1950 y 1979, 917 oficiales colombianos fueron entrenados por personal militar de Estados Unidos en la Escuela de las Américas. Pero, desde los 90´s se han incrementado las operaciones militares en Colombia. Asimismo, se incremento el número de ETNm estadounidenses y británicas con la firma del Plan Colombia (Cuadro 3). En cinco años (1999-2004) se entrenaron 37 mil elementos colombianos por parte de Estados Unidos, le sigue Bolivia con 8701 elementos, Ecuador con 3695, México con 3491 (…).

Cuadro 2

Recursos asignados por Estados Unidos en el marco del Plan Colombia (2000-2008)

Año	Montos en millones de dólares
2000	1098.3
2001	
2002	700
2003	694
2004	661
2005	674
2006	700
2007	700
2008	700
Total	5 927.3

Fuente: Investigación propia.

El Plan Colombia (2000) y la Iniciativa Mérida (2008) se les considera la estrategia militar regional más importante de Estados Unidos. Oficialmente estos planes buscan combatir el tráfico de drogas y la delincuencia organizada, aunque hay indicios para señalarlos como el preámbulo de una nueva política militarista que se practica en todo el mundo: la semiprivatización de las guerras. Para el caso colombiano, no se trata de una ETNm que actúa de manera autónoma, sino que opera conjuntamente con el Estado estadounidense para ejecutar la guerra.

Cuadro 3

	1999	2001	2002	2003	2004	Total
Colombia	2, 476	6,300	6,477	12,947	8,801	37, 001
Bolivia	3,012	708	961	2,045	1,975	8,701
Ecuador	681	899	1,267	662	186	3,695
México	622	857	600	520	892	3, 491
Perú	983	427	507	680	402	2,999
El Salvador	355	1,082	607	488	415	2, 947
Honduras	325	475	967	439	282	2, 488
Venezuela	926	557	445	256	85	2, 269
Chile	356	590	268	345	369	1, 908
República Dominicana	421	308	340	412	186	1,667
Uruguay	620	259	300	226	66	1,471
Panamá	75	40	25	914	217	1,271
Costa Rica	402	258	286	297	21	1,264
Paraguay	288	297	213	210	237	1,245
Jamaica	159	316	239	259	89	1,062
Trinidad y Tobago	257	390	109	186	106	1,048
Brasil	49	258	285	259	66	917
Belice	436	55	91	260	34	876
Guatemala	190	152	205	92	190	829
Nicaragua	71	85	97	250	111	614
Guyana	23	176	94	230	50	573
Antigua y Barbuda	158	67	22	72	98	417
Suriname	89	89	27	139	50	394
Bahamas	42	40	135	46	79	342
Haití	122	7	8	90	57	284
Barbados	47	64	14	20	2	147
Grenada	63	7	9	11	11	101
Santo Vicente y Granadinas	35	9	41	12		97
Dominica	28	5	9	11	40	93
Santa Lucía	33	5	11	13	16	78
Santo Kitts y Nevis	11	11	12	10	30	74
Total	**13,785**	**15,095**	**15,039**	**22,831**	**15,842**	**82,592**

Fuente : CIP (2006)

La privatización de la violencia en México y Colombia

Es posible que con la firma de la Iniciativa Mérida, participen empresas contratistas, al estilo del proyecto militar desarrollado en Colombia. El primero en utilizar el nombre de Plan México fue Silvestre Reyes, en la reunión interparlamentaria celebrada en Austin, Texas, en junio de 2007. El gobierno de Calderón rebautizó el plan concebido en el congreso estadounidense para desmarcarse del polémico Plan Colombia. Para esto, la firma de la declaratoria conjunta México-Estados Unidos se nombró "Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad", aludiendo a la reunión de los dos mandatarios en la capital yucateca celebrada el 13 y 14 de marzo de 2007.

El 26 de junio de 2008 el Congreso estadounidense aprobó la versión definitiva de la Iniciativa, 400 millones de dólares para nuestro país y 65 millones para Centroamérica, incluyendo Haití y República Dominicana.

En la Ley de Asignación de Fondos H.R. 2642, aparece la distribución de los recursos para el año fiscal 2008, se priorizan a las agencias de seguridad, más que al control y prevención de adicciones. Prevalece el esquema punitivo militar para contener el tráfico de drogas: se destinarán 116.5 millones de dólares al ejército mexicano; 73.5 millones, para la reforma judicial, construcción de instituciones y actividades anticorrupción; 48 millones, para el control internacional de drogas y cumplimiento de la ley; 112 millones, en la categoría de construcción de un Estado de derecho; 12.9 millones, para el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y, 37 millones de dólares, para gastos administrativos.

La reciente aplicación de la llamada Iniciativa Mérida o Plan México aún no arroja resultados. Sin embargo, es latente la posibilidad de que las empresas contratistas y grupos no estatales le disputen al Estado el llamado monopolio legítimo de la fuerza. La poca capacidad del Estado colombiano y mexicano ha propiciado que diversos actores asuman algunas de sus funciones, entre ellas, la seguridad.

A principios del 2004 el gobierno de Álvaro Uribe anunció un acuerdo con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) con la intención de desmovilizar aproximadamente 13 mil paramilitares antes del 2005. Estos grupos, que proporcionan seguridad a empresarios y terratenientes, han sido acusados de una serie de violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad. Grupos defensores de derechos humanos consideran que los acuerdos de Uribe con las AUC sólo legalizan sus acciones y encubren su participación al integrarlos a las filas de los "soldados campesinos", proyecto del ejército colombiano para reclutamiento de personal en zonas rurales.

"... proporcionan seguridad a empresarios y terratenientes, han sido acusados de una serie de violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad"

La poca capacidad del Estado mexicano para contener la violencia, la extorsión y el secuestro ha propiciado que varios grupos de la sociedad consideren la idea de formar "cuadrillas de seguridad privada".

Por ejemplo, la ejecución en enero de 2009 de Rafael Fímbres Hernández, socio de la cadena de tiendas Calimax, la mayor cadena de supermercados de Tijuana, fortaleció la idea de integrar un grupo de "guardias blancas" (Proceso, 2009). Esto nos recuerda los sucesos de Colombia en los 90; para contener las actividades del traficante Pablo Escobar se formaron grupos de choque, Los pepes (perseguidos de Pablo Escobar), y tras la muerte de este traficante, algunos de sus miembros asumieron el liderazgo y conformaron las AUC.

De manera oficial no existen hasta el momento datos oficiales de la participación de las empresas contratistas en nuestro país. Sin embargo, el 25 de abril del 2008 el periódico Milenio sacó a la luz pública la colaboración de la empresa Dyncorp para encargarse de las labores de modernización del Poder Judicial de México, la creación de un programa de testigos protegidos, la plena transición a los juicios orales, la sistematización de la información de las cortes federales y estatales, y la profesionalización de jueces y personal judicial.

Sobre esta empresa pesan varias acusaciones en Colombia. La sede principal de la Dyncorp en Colombia se encuentra en el aeropuerto El dorado de Bogotá. Las actividades que realiza esta empresa es contratar pilotos para las fumigaciones y entrenar pilotos para vuelos de inspección y transporte de tropas para la destrucción de áreas de cultivo y laboratorios de droga.

La Dyncorp niega su participación en combates contra las guerrillas, sin embargo, su participación en la guerra colombiana se hizo pública el 18 de febrero de 2001 cuando las FARC derribaron a balazos un helicóptero de la Policía que acompañaba a una fumigación realizada en el Caquetá, Departamento del sur de Colombia. Después de que el helicóptero aterrizó de emergencia, un grupo de Búsqueda y Rescate *[Search and Rescue Teams (SAR)]* evacuó al piloto y sus acompañantes. Los cuatro rescatistas estadounidenses iban armados y se enfrentaron militarmente con la guerrilla, y otros dos helicópteros estadounidenses apoyaron en la operación. "El piloto de la Dyncorp evacuado del helicóptero de la Policía derribado, que también era colombiano, y otro miembro de la tripulación usaron pistolas y lanzagranadas. Por lo menos ocho evacuaciones calientes fueron supuestamente efectuados por grupos SAR los últimos seis años" (Azellini, 2005:44).

IV.- Conclusiones

Las nuevas guerras se ejecutan a través de actores transnacionales (empresas militares y grupos no institucionalizados) y atiende a dos razones básicas; por un lado, permite externalizar funciones y costos que antes eran exclusivos de los ejércitos estatales (outsourcing); por otra parte, le permite al Estado de origen camuflar su participación y quedar librado de cualquier responsabilidad que lo deslegitime. El Pentágono, mediante la contratación de empresas militares en Colombia logra un control y acceso directo a los campos de batalla, al mismo tiempo puede rechazar las críticas porque se trata de empresas privadas y no de misiones oficiales del ejército estadounidense. Las empresas militares tienen varias estrategias para lograr la aceptación, y/o en casos de inestabilidad, pasar desapercibidas en la región donde operan.

A nivel teórico esto implica varias consideraciones: 1) este nuevo tipo de violencia expresa un desdibujamiento de la guerra tradicional entre Estados, parece que existe una erosión del "monopolio legítimo de la violencia" pues se está trasladando a otros actores como las empresas y los grupos no institucionalizados; 2) han cambiado las modalidades de combate, las nuevas tecnologías han permitido establecer nuevos tipos de asentamientos militares en el mundo, menos costosos pero con la suficiente versatilidad para enfrentar a los enemigos, la idea de las grandes concentraciones militares, que caracteriza a las guerras convencionales, está siendo desplazada; 3) las motivaciones geoeconómicas y geopolítica de la guerra convencional siguen siendo vigentes, los recursos estratégicos y las resistencias regionales son los escenarios "naturales" de los conflictos.

Bibliografía

Azzellini, Dario 2005 El negocio de la guerra (País Vasco: Txalaparta).

Ceceña, Ana Esther 2002 "Estrategias de dominación y planos de construcción de la hegemonía mundial" en Julio Gambina (comp), La globalización económico- financiera. Su impacto en América Latina (Buenos Aires: CLACSO).

Cruz, Mario 2008 "Asistencia militar, violencia y control de recursos energéticos" en Territorio y Economía, revista del Sistema de Información Regional, No. 22.

Duffield, Mark 2001 Global Governance and the new wars (New York: Zed Books).

General Accounting Office, GAO, "Aviation a program Safety Concern in Colombia.

Holmqvist, Caroline (2005): Private Security Companies The Case for Regulation, SIPRI Policy Paper No. 9 en http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP09.pdf (Mayo de 2009).

Kaldor, Mary 2001 Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global (Barcelona: Editorial Tusquets).

Michalet, Charles-Albert (1976): «Le capitalisme mondial», PUF, Paris.

Ornelas, Raùl 1995 "Las empresas transnacionales como agentes de la dominación capitalista", en Ana Esther Ceceña y Andrès Barreda coord. Producción Estratégica y Hegemonía Mundial, (México: Ed. Siglo XXI).

Singer, P. W. (2001): "Corporate Warriors - The rise of the privatized military industry and its ramifications for international security", International Security, Vol. 26, No. 3 186-220 pp.

Singer, P. W. 2003 Corporate Warriors - The rise of the privatized military industry, Ithaca: Cornell University Press

Singer, P. W. (2004): "War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law", Columbia Journal of Transnational Law, Spring 2004: 521-550, http://www.brookings.edu/views/articles/fellows/singer20040122.htm (Mayo de 2009).

Uesseler, Rolf 2007 La guerra como negocio (Bogotá: Norma).

Entrevista

Tickner, Arline, 2005, Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia

Revista

Proceso 2009, Edición especial No. 24

La Triple Hélice y la competitividad en México

José Antonio Correa Martínez[1]

Introducción

El concepto de competitividad abarca una amplia gama de indicadores y líneas de acción económica que han tomado relevancia, debido a su importancia para el desarrollo económico de un país. "La competitividad determina la prosperidad actual y el retorno de las inversiones en una economía, es decir, el potencial de crecimiento"[2].

La innovación tecnológica es el camino más eficaz para subir en el escalafón de competitividad mundial, por ello, los países han experimentado políticas e iniciativas para lograr un desarrollo tecnológico integral.

La respuesta al desarrollo de la innovación que requieren los países para incrementar su nivel de competitividad mundial se plasmó en la teoría de la Triple Hélice, en donde se requiere de la intervención del Estado, de la iniciativa de los empresarios y de los conocimientos de las universidades, ya sean públicas o privadas.

---

1 Licenciado en Relaciones Internacionales, en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Maestro en Estudios México Estados Unidos, graduado con mención honorífica en ambos grados, cursa actualmente el doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales en la UNAM con beca CONACYT.

2 World Economic Forum (WEF). The Global Competitiveness Report 2007-2008 Consultado el 20 de junio de 2008 desde: http://www.gcr.weforum.org/

México y la competitividad

Los estudios económicos actuales se centran en acciones que acrecienten la competitividad de un país, como se aprecia en la definición que maneja la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre el tema que indica que "la producción de bienes y servicios, en condiciones de libre comercio y competencia justa, que permitan expandir el ingreso de la población, representa el grado de competitividad alcanzado por un país".

El Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) señala en el documento "Competitividad Estatal de México 2006", que la competitividad es la habilidad de una región para atraer y retener inversiones.

El Informe de Competitividad Global ha representado durante las últimas tres décadas el instrumento más avanzado en el tema y define a la competitividad como "el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país, y que permiten su desarrollo y prosperidad a largo plazo."[3]

Los resultados obtenidos por el Índice de Competitividad Global permiten conocer las causas de éxito de los países en el mejoramiento de los niveles de ingreso y de oportunidades para sus nacionales, mezclando factores económicos, políticos y sociales que determinan el crecimiento económico sostenible en un país.

Dentro de todas estas causas de éxito, el eje principal que permite el desarrollo del país, es la educación. Incluso, en el rubro que se refiere a la infraestructura, la capacitación tiene un papel primordial en la competitividad de cada nación.

La medición se hace en tres etapas: Requerimientos básicos, potenciadores de la eficiencia e innovación y factores de sofisticación.

En la primera etapa de "requerimientos básicos" se encuentran los rubros de instituciones, infraestructura, estabilidad macroeconómica, salud y educación primaria; en esta etapa se encuentran por ejemplo Bolivia, Honduras y Guatemala.[4]

3 Idem

4 Idem

En la segunda etapa, llamada "potenciadores de la eficiencia", están los indicadores de educación superior y capacitación, eficiencia del mercado de bienes y del mercado laboral, sofisticación del mercado financiero, preparación tecnológica y tamaño de mercado; en este estadio se encuentran México, Chile, Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Perú, Panamá, y Uruguay. [5]

México se encuentra en el lugar 52 del reporte del Foro Económico Mundial 2007-2008, ubicado en la segunda etapa de "potenciadores de la eficiencia", aunque con grandes rezagos en rubros pertenecientes a la primera etapa, como infraestructura y educación básica, que busca solventar mediante alianzas concesiones con la iniciativa privada en el caso de la infraestructura, y con programas sociales en el caso de la educación básica.

Figura 1
Etapas de la competitividad

Fuente: elaboración propia con datos del World Economic Forum (WEF) The Global Competitiveness Report 2007-2008 Consultado el 20 de junio de 2008 desde: http://www.gcr.weforum.org/

En tanto que en la última fase, conocida como "innovación y factores de sofisticación", en donde se encuentran los rubros de sofisticación empresarial e innovación, se ubican a Puerto Rico, Canadá y Estados Unidos.

La Gestión en la innovación Tecnológica

Debido a la importancia que tiene el avance tecnológico en la innovación, los Estados se han enfocado en realizar una "gestión de la innovación tecnológica" consistente en la introducción comercial de nuevos productos y/o procesos, obtenidos a partir de la creación de conocimiento sobre los medios empleados.

La tecnología es entendida como el conjunto de conocimientos e información propios de una actividad que pueden ser utilizados en forma sistemática para el diseño, desarrollo, fabricación y comercialización de productos, o la prestación de servicios, incluyendo la aplicación adecuada de las técnicas asociadas a la gestión global[6].

5 Ibidem

6 Hidalgo, A. "Organización y gestión de la innovación tecnológica", CEPADE, Madrid, 1996.

La gestión de la innovación tecnológica es un proceso que consiste en conjugar oportunidades técnicas con necesidades, y que conduce a la integración de un paquete tecnológico, entendido como el conjunto organizado de conocimientos de distintas clases (científicos, técnicos, empíricos, etc.), proveniente de diversas fuentes (descubrimientos científicos, otras tecnologías, libros, revistas, manuales, patentes, especificaciones, normas, etc.), y obtenido mediante diferentes métodos (investigación, desarrollo, adaptación, copia, espionaje, consulta a expertos, etc.), el cual es necesario para producir un bien o servicio cuyo objetivo es introducir o modificar productos o procesos en el sector productivo, con su comercialización.[7]

Figura 2
Círculo virtuoso de la innovación

Fuente: elaboración propia en base a Hidalgo, A. "Organización y gestión de la innovación tecnológica", OEPADE, Madrid, 1996

En el estudio y análisis de las iniciativas de la gestión de la innovación tecnológica implementadas en los países desarrollados se han identificado tres estados fundamentales:

1. La innovación; que es la creación o invención de una idea potencialmente generadora de beneficios comerciales pero no necesariamente realizada de forma concreta.
2. La aplicación comercial de una idea; se trata de un hecho comercial y social que crea riqueza pero no conocimiento.
3. La difusión y diseminación en la sociedad de la utilización de la innovación; es el estado en el cual se ve afectada la economía, obteniendo los beneficios de la innovación.

A través de la innovación tecnológica se originan efectos económicos que repercuten en un crecimiento de la demanda que estimulan el crecimiento y la producción, aumentando la renta y el bienestar e incentivando la productividad y la competitividad mediante la reducción de costos, lo que propicia que aumente la producción del país y que aparezcan nuevos productos de mayor calidad; se crean empleo y nuevos mercados de trabajo que se adaptan a las necesidades de formación y calificación.

7 Waissbluth, M., "Administración de Proyectos de Innovación Tecnológica", Centro para la Innovación tecnológica UNAM y Ediciones Gernika, México, 1986

La Triple Hélice y su aplicación en México

La teoría de la Triple Hélice tiene en su raíz una lógica de crecimiento económico en el cual los tres componentes de la hélice deben trabajar para la producción de riqueza y mantener una competitividad en el plano internacional para asegurar relaciones de beneficios mutuos con los cuales se obtienen resultados favorables entre la investigación y el mercado. Para integrar las tres esferas institucionales los autores del concepto presentan cuatro dimensiones:

1. La transformación interior de cada una de las hélices.
2. La influencia entre hélices.
3. La creación de nuevos formatos de redes trilaterales y organizaciones con interacciones entre las tres hélices, con el objetivo de generar un proceso de innovación de ideas y tecnologías para el desarrollo.
4. El efecto de los intercambios entre las esferas institucionales que surgieron se presentaron en forma de espiral con la sociedad.

Cada una de las hélices puede asumir el papel de otra ya sea creando en el plano universitario que tiene la función de instaurar incubadoras de empresas y organizando la innovación regional, el de la empresa que busca una dimensión académica, comparte el conocimiento y califica a sus empleados, y las funciones que desempeña el gobierno como los son la investigación y promoción de las interrelaciones entre sociedad, ciencia y gobierno.

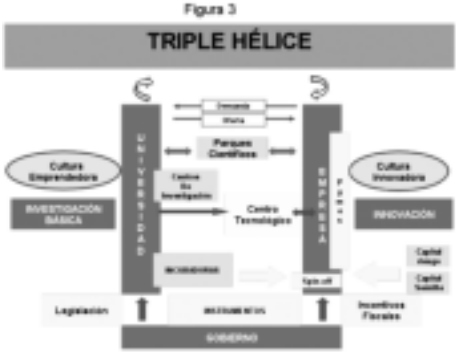
El concepto de la Triple Hélice, creado por Etkowitz y Leydesforff en 1996, propuso una analogía a la Doble Hélice usada en biología molecular, el modelo es inestable porque posee intercambios dinámicos entre cada uno de sus componentes: gobierno, empresa y universidad, innovando elementos que reestructuran las funciones de cada uno de ellos en pos del desarrollo económico y científico.

La triple hélice se puede caracterizar como un modelo de evolución de eslabones múltiples donde se establece, en fases diferentes, el proceso de innovación que capitaliza el conocimiento que se genera en cada una de las hélices.

Se requiere de una política integral para fomento a la innovación que favorezca esas prácticas y logre interrelacionar a los actores más importantes de este proceso para generar riqueza y posicionar a las empresas y a los países en un marco de importantes ventajas competitivas.

En la teoría de la Triple Hélice cada actor tiene sus funciones: las universidades como productoras de conocimiento, el estado como oferente de un marco regulador apropiado, generando entornos de crecimiento que, en definitiva, empujarán al país a una dinámica de crecimiento sustentable y progresiva, y las empresas generan las nuevas oportunidades de negocio.

Figura 3



Los tres actores trabajando en forma conjunta, según el modelo de triple hélice de Henry Etzkwotiz, generarán un proceso en forma de círculo virtuoso a través de la alianza de las hélices, así los tres actores se convierten en socios estratégicos para generar desarrollo económico.

A través de este modelo, los investigadores académicos se transforman en empresarios de sus propias invenciones y tecnologías, los cuales desarrollan alianzas con el sector privado y aprovechan las oportunidades de acuerdo al marco normativo y los incentivos financieros existentes ofrecidos por el Estado.

La Triple Hélice facilita el efecto "Spin-Off" que expresa la idea de nuevas actividades económicas creadas en el seno de empresas existentes que acaban adquiriendo independencia y viabilidad propias, en términos de estructura jurídica, técnica y comercial[8].

Desde el punto de vista del sector empresarial, el "Spin-Off", representa la acción dinámica de una empresa dirigida a apoyar, por diversos medios, los proyectos e iniciativas empresariales que surjan entre sus empleados, que a su vez encuentra la oportunidad de abandonar a la empresa para crear una nueva, vinculada de alguna manera por la primera, con la intención de lanzar nuevos productos o servicios al mercado.

8 Camacho Pico, Jaime A., "Incubadoras o viveros de empresas de base tecnológica: la reciente experiencia europea como referencia para las actuales y futuras iniciativas latinoamericanas", XII Congreso Latinoamericano sobre espíritu empresarial, Costa Rica, Noviembre 9 al 11 de 1998.

El concepto del "Spin Off" nació en Estados Unidos a finales de los setenta, tomando como ejemplo la generación de empresas espontáneas e independientes que surgieron como nueva actividad de otras ya existentes o de los laboratorios universitarios de California, en el Silicon Valley. En los años ochenta el concepto pasó a Europa, unido en principio a los procesos de reconversión industrial de las grandes compañías, aunque con el tiempo, surgió el spin-off estratégico como nueva forma de apoyo a la creación de Pymes, dando lugar a las incubadoras de negocios y al apoyo de las empresas gacelas.

Las incubadoras de negocio dentro de la Triple Hélice

En México se han realizado esfuerzos para desarrollar el modelo de la Tripe Hélice, en la actualidad la creación de incubadoras de negocios y el impulso a las llamadas empresas "gacelas" acaparan la atención de las universidades que ven en el modelo la herramienta idónea para el desarrollo científico y tecnológico.

Las empresas a las cuales se dirige el modelo de la Triple Hélice son las llamadas de "base tecnológica" que contemplan, preferentemente, áreas como la informática, las comunicaciones, la química, la biotecnología, la mecánica de precisión, la electrónica, etc.

Para la incubación de empresas de base tecnológica se necesita de un proceso emprendedor, que combine a gente con talento e ideas que contribuyan a la aplicación de la tecnología, con recursos de capital y de conocimiento. En la Triple Hélice es de vital importancia el papel que juega el sistema financiero de facilitar el soporte económico para el desarrollo de la ciencia y tecnología, el gobierno, por sumarte, les brinda estímulo y protección a las nuevas empresas y el sistema educativo impulsa la cultura emprendedora.

A través de la incubación de empresas de base tecnológica se busca crear nuevas compañías que generen empleo profesional y provean un valor agregado de alto contenido tecnológico, y ayuden a posicionar la industria nacional, logrando que los científicos y la población de alta especialización o de altas capacidades encuentren nuevos nichos en el mercado laboral nacional, lo que desincentiva su migración.

Las estadísticas indican que, mientras las empresas tradicionales tienen una sobrevivencia del 20 al 40% en el mercado, las empresas creadas en incubadoras alcanzan una tasa de supervivencia del 85%[9], es por ello que el gobierno mexicano ha apoyado el surgimiento de incubadoras en territorio nacional.

El concepto de incubadoras de negocios se refiere a centros de apoyos a emprendedores que permiten y facilitan la creación de nuevas organizaciones mediante servicios integrales y que requieren un acompañamiento durante su etapa de creación y maduración como negocio[10].

La incubadora le permite a las empresas que fueron concebidas en ella, mantener una asesoría y capacitación constantes en las áreas que requieran, además de un plan de negocios con proyección a futuro que toma en cuenta su viabilidad técnica, financiera y de mercado.

En México existen más de 25 modelos de incubación de negocios aprobados por el consejo nacional de Incubadora, en total suman 209 incubadoras contabilizadas en 2007; de las cuales 67 operan y atienden a negocios tradicionales, 132 a empresas de base tecnológica y 10 dedicadas a la alta tecnología[11], en éste segmento, la academia está apoyando decididamente al gobierno; el Tec de Monterrey, el IPN, La Ibero, el ITAM, la U. de G. y la UNAM han consolidado incubadoras de negocios en concordancia con el gobierno mexicano.

Una vez que se ha creado la empresa mediante la incubación, el siguiente paso es apoyar de manera decidida a las que muestren mayor potencial de crecimiento, esto es, a las empresas "gacelas", que son aquellas que en los últimos cuatro años han incrementado sus ventas de manera continua todos los años y las han duplicado en el período señalado, el término viene del rápido crecimiento que experimentan, se catalogan como empresas innovadoras y extraordinariamente dinámicas que asumen un mayor riesgo financiero y económico.

9 González, Nora,"Incubación de negocios, apoyo para las pequeñas y medianas empresas en México" , documento, México, 2008

10 Idem

11 Idem

Figura 4
Modelo de incubación mexicano

Las gacelas, en comparación al resto de las empresas, tienen la conciencia de que el autentico riesgo es el de competir y que los demás riesgos están subordinados a éste.

Las incubadoras de negocios y las empresas gacelas son un avance y pretenden ser la solución en la captación y retención de científicos y de personas de alta especialización en territorio nacional, ¿serán suficientes estos esfuerzos para frenar el éxodo de éstas personas al extranjero?

A continuación se analizarán los resultados que se han obtenido en México en el apoyo a la incubación, a las empresas gacelas y al desarrollo de la Triple Hélice.

La Secretaría de Economía destaca la importancia de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) en el crecimiento económico, ellas generan 7 de cada 10 empleos formales, y contribuyen con el 52 por ciento en el Producto Interno Bruto (PIB)[12] , lo que indica que son el sector más dinámico y de mayor impacto en la sociedad por los empleos que genera.

Dicha Secretaría, basada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, estructuró un esquema de atención a las empresas basado en cinco segmentos empresariales con apoyo integral (financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico[13]):

1. Emprendedores,
2. Microempresas,
3. Pequeñas y Medianas Empresas,
4. Empresas gacela,
5. Empresas Tractoras.

12 Secretaría de economía, Segundo informe de gobierno en: http://www.informe.gob.mx/informe/PDF/ECONOMIA_COMPETITIVA_Y_GENERADORA_DE_EMPLEOS/M175-183.pdf , documento, consultado el 14 de octubre de 2008

13 Idem

En el primer segmento de Emprendedores se ha creado el Programa Nacional de Nuevos Emprendedores que busca promover e impulsar la cultura y el desarrollo empresarial que resulten en la creación de micro y pequeñas empresas a través de la Red Nacional de Incubadoras, y fomentar que las empresas ya constituidas sean más rentables y productivas mediante la identificación de programas de intervención empresarial especializada.

Los resultados obtenidos en México

De enero a julio de 2008 se apoyó la constitución de 50 nuevas incubadoras, la creación de 2,344 empresas y la generación de 4,688 empleos con la realización de dos proyectos en el marco del Sistema Nacional de Incubación de Empresas a los que el Fondo PYME canalizó recursos por 110.3 millones de pesos. Como resultado de estas acciones, en comparación al mismo periodo de 2007, los impactos en las MIPYMES se incrementaron: el número de empresas se multiplicó por 10, el empleo por 11 y la cantidad de recursos canalizados en 12.9 veces.

El Sistema Nacional de Incubación de Empresas cuenta con 420 incubadoras en el 2008, que han posibilitado que entre el 1o. de enero de 2007 y julio de 2008 se hayan creado 5,534 empresas y 11,340 nuevos empleos, además de que a través del Programa de Capital Semilla PYME, de la Secretaría de Economía se otorgaron 10 millones de pesos para la atención de 30 proyectos egresados del Sistema Nacional de Incubación de Empresas para la creación y consolidación de nuevos negocios.

De enero a julio de 2008 se apoyaron 10 proyectos con una aportación de 89.2 millones de pesos para una cobertura de 6,185 MIPYMES beneficiadas con servicios de capacitación y consultoría mediante intervenciones en las empresas (en sus líneas de producción, en la gestión empresarial o en el esquema administrativo) para mejorar sus procesos, que economía competitiva y generadora de empleos 177 impulsaron la generación de 1,220 empleos, así como la creación de 10 empresas. Comparado con el mismo periodo de 2007, el número de proyectos pasó de tres a 10, el número de empresas beneficiadas aumentó 197.9% y los recursos lo hicieron en 305.8% en términos reales.

El Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica, A.C. (COMPITE) amplió los servicios de capacitación y consultoría a un mayor número de MIPYMES en operación que buscan incrementar su competitividad, productividad, calidad y responsabilidad social. En el periodo enero-agosto de 2008, el Comité proporcionó 10,310 servicios a 7,161 MIPYMES, en los que participaron 48,401 empleados y empresarios, con un total de 173,198 horas de consultoría y capacitación. Estos resultados representaron variaciones de 110, 96, 118 y 100% con relación a lo obtenido en el mismo periodo de 2007, respectivamente.

Adicionalmente, a través de COMPITE, se atendieron a 139 empresas en materia de consultoría para que adoptaran un sistema de aseguramiento de la calidad; 2,917 recibieron cursos de capacitación para mejorar sus habilidades administrativas, y 324 se beneficiaron con servicios de consultoría a fin de certificarse en responsabilidad social.

En México existe el Programa Nacional de Empresas Gacela, que en 2007 y como resultado de la 1a. convocatoria del Fondo de Innovación Tecnológica (FIT), se apoyaron 34 proyectos de innovación y desarrollo tecnológico con recursos por 118.4 millones de pesos en beneficio de 34 personas, principalmente de los sectores eléctrico y electrónico, química y petroquímica y agroindustria[14].

El Segundo Informe de Gobierno nos indica que se aprobó otorgar recursos por 207.2 millones de pesos para la ejecución de 78 proyectos que contribuirán a la innovación y desarrollo tecnológico de empresas de las ramas industriales de: tecnologías de la información, alimentos y agroindustria, eléctrico y electrónico, metalmecánica, alimentos y salud, química y petroquímica, automotriz y aeronáutica.

A través del Programa de Aceleración de Empresas, de enero a julio de 2008, se aprobaron cinco proyectos por un monto de 42.9 millones de pesos para el apoyo a la creación de ocho nuevas aceleradoras (seis nacionales en Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco y Michoacán, y dos internacionales en Estados Unidos de América) y el fortalecimiento de dos ya existentes, la atención de 299 empresas y la generación de 1,998 empleos; lo que significa incrementos

14 Idem

de 50% tanto en el número de proyectos como en el monto de los recursos, 24.2% en empresas y 68.9% en generación de empleo, con relación al mismo periodo de 2007[15].

El Segundo Informe de Gobierno indica que existe la red de 29 aceleradoras, compuesta por 23 a nivel nacional y seis a nivel internacional, que operan como organizaciones de consultores especializados de base tecnológica, atendió a 2,004 empresas en busca de incrementar sus ventas y apoyar la generación de más empleos. Este proceso se basa en asesorías sobre la incorporación de mejoras en procesos, productos, imagen y modelos de negocios, además de la promoción de contactos para facilitar su acceso a los mercados internacionales de tecnología y a los fondos de capital de riesgo nacional e internacional.

El informe también señala que, con el propósito de establecer espacios geográficos que vinculen a las pequeñas y medianas empresas con los mercados, universidades, centros de investigación y desarrollo, así como con agentes financieros y aceleradoras para fomentar su innovación y el desarrollo tecnológico, en 2007 se apoyó la constitución de seis parques tecnológicos para atender 85 PYMES, generar 952 empleos y conservar 1,560 fuentes de trabajo. Para 2008 se tiene como meta otorgar recursos por 100 millones de pesos para fortalecer 10 parques tecnológicos.

Conclusiones

La gestión de la innovación tecnológica es el camino directo para llegar a la innovación, consciente de ello, el gobierno mexicano ha implementado iniciativas de Triple Hélice en su gestión para fomentar la introducción comercial de nuevos productos y/o procesos, obtenidos a partir de la creación de conocimiento.

Se ha impulsando el avance de la ciencia y la tecnología a través de la implementación del modelo de la Triple Hélice en México; sin embargo un análisis de las cifras nos revela que los avances han sido modestos. El proceso es joven y sólo falta que la sinergia de las tres aspas de la hélice: gobierno, empresa y academia, impulse el desarrollo científico y tecnológico que impulse la competitividad del país y brinde mayores beneficios a su población.

15 Idem

Bibliografía

Alberico, Fernando, "Los parques científicos", Presentación, Universidad Complutense de Madrid, el Escorial, 15 de julio de 2005

Camacho Pico, Jaime A., "Incubadoras o viveros de empresas de base tecnológica: la reciente experiencia europea como referencia para las actuales y futuras iniciativas latinoamericanas", XII Congreso Latinoamericano sobre espíritu empresarial, Costa Rica, Noviembre 9 al 11 de 1998.

González, Nora, "Incubación de negocios, apoyo para las pequeñas y medianas empresas en México", documento, México, 2008

Hidalgo, A. "Organización y gestión de la innovación tecnológica", CEPADE, Madrid, 1996.

Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), "Competitividad Estatal de México 2006", Documento, México, 2006.

Secretaría de economía, Segundo informe de gobierno en: http://www.informe.gob.mx/informe/PDF/ECONOMIA_COMPETITIVA_Y_GENERADORA_DE_EMPLEOS/M175-183.pdf , documento, consultado el 14 de octubre de 2008

Waissbluth, M., "Administración de Proyectos de Innovación Tecnológica", Centro para la Innovación tecnológica UNAM y Ediciones Gernika, México, 1986

World Economic Forum (WEF). The Global Competitiveness Report 2007-2008 Consultado el 20 de junio de 2008 desde: http://www.gcr.weforum.org/

Retos Internacionales

La *Revista Retos Internacionales* del Tecnológico de Monterrey Campus Querétaro invita a investigadores nacionales e internacionales a enviar propuestas de artículos para su número 3 y 4, conforme a las siguientes bases:

PRESENTACIÓN

Retos Internacionales es una revista académica semestralmente publicada por el Departamento de Humanidades y Relaciones Internacionales, del Tecnológico de Monterrey Campus Querétaro. Su contenido se caracteriza por ofrecer un espacio abierto centrado en la difusión de investigaciones y reflexiones que desde una gama de perspectivas multidisciplinarias contribuyan al desarrollo de las Relaciones Internacionales y las Ciencias Sociales. La revista está abierta a artículos y reseñas que privilegien la discusión sobre temas actuales de carácter internacional y de gran interés para el mundo. Esta publicación es un foro de análisis social y político, que contribuye a la convivencia internacional.

CONVOCATORIA PARA EL NÚMERO 3 DE RETOS INTERNACIONALES

Con el propósito de conmemorar el centenario del inicio de la revolución mexicana la revista *Retos Internacionales* convoca a la publicación de artículos, ensayos, avances de investigación y reseñas bibliográficas en torno al tema "Las revoluciones en el mundo". Los trabajos podrían abordar la influencia de la revolución americana y francesa en la revolución mexicana, la influencia de la revolución mexicana más allá de sus fronteras: la herencia del bolchevique totalitario, fascista, nazi, y las revoluciones maoístas, o el impacto de la Revolución Islámica de 1979 fuera Irán.

La fecha límite para la recepción de artículos será el 1 de febrero de 2010.

CONVOCATORIA PARA EL NÚMERO 4 DE RETOS INTERNACIONALES

Con el propósito de conmemorar los doscientos años del inicio de las independencias de los países latinoamericanos, así como el centenario del inicio de la revolución mexicana, la revista Retos Internacionales convoca a la publicación de artículos, ensayos, avances de investigación y reseñas bibliográficas en torno al tema "Los Procesos Revolucionarios en América Latina".

La fecha límite para la recepción de artículos será el 5 de julio de 2010.

NORMAS PARA COLABORADORES

Retos Internacionales considera para su publicación trabajos en español o inglés que sean resultado de una investigación original y representen una aportación relevante al conocimiento en el área de las Relaciones Internacionales, que no hayan aparecido o estén por aparecer en cualquier otra publicación y cumplan con los siguientes requisitos.

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS MANUSCRITOS

Los trabajos (artículos y reseñas) deberán ser escritos a doble espacio, con letra Times New Roman de 12 puntos en versión Word o compatible. En el caso de los artículos, la extensión debe ser de 20 a 25 páginas. En cuanto a las reseñas, éstas deberán incluir las referencias completas de los libros comentados y tener una extensión máxima de 3 páginas.

Los trabajos deberán ser enviados por correo electrónico (en archivo adjunto) a *retosinternacionales.qro@itesm.mx* o en un CD debidamente rotulado enviado a la siguiente dirección: Dr. Tamir Bar-On. Departamento de Humanidades y Relaciones Internacionales. Tecnológico de Monterrey Campus Querétaro. Ave. Epigmenio González #500. Fracc. San Pablo. Santiago de Querétaro, Qro. C. P. 76130. México.

2. INFORMACIÓN QUE DEBEN CONTENER LOS MANUSCRITOS

-Nombre y adscripción institucional del autor.

-Datos curriculares (diez líneas como máximo)

-Un resumen en español y abstract en ingles, en donde se destaquen las aportaciones y aspectos relevantes del trabajo (máximo diez líneas cada uno).

-5 Palabras claves del texto en español y 5 *keywords* en inglés.

-Domicilio, número telefónico, de fax y dirección de correo electrónico del autor.

3. CITAS TEXTUALES O PARAFRASEADAS

El sistema que debe utilizarse para elaborar las citas y las referencias en los artículos es el sistema Harvard.

Referencias a autores:

Se deben identificar como autores de una obra citada a la persona o institución responsable del contenido de la misma. Cuando el autor del trabajo citado sea anónimo se deberá indicar de esa

manera dentro de la referencia. En el caso de obras colectivas que cuentan con la colaboración de varios autores y ninguno de ellos juega un papel predominante, el nombre del autor es sustituido por el título de la obra.

Ejemplo:

Es de suma importancia fijar tradiciones -reales o ficticias, pero propias y genuinas-, como son las celebraciones festivas y las conmemoraciones de batallas (Hobsbawm, 2002).

Citas textuales:

Toda cita textual deberá acompañarse de su referencia correspondiente colocada al final y entre paréntesis. Cuando su extensión sea mayor a un renglón y menor de cuatro se colocará dentro del párrafo. Cuando la cita textual posea una extensión mayor a tres renglones se escribirán dos puntos y se colocará dos renglones abajo en letras más pequeñas, cursivas y con márgenes menores. En este caso la referencia se colocará al final y entre paréntesis con letra normal.

Ejemplo:

Lo que le da fuerza y continuidad a la idea de nación es "la esfumación en el imaginario colectivo de su carácter de 'invención en el tiempo', y su sustitución por una imagen de la nación como algo inmanente, además de singular y autoafirmativo y, en tanto tal, receptáculo de todas las lealtades" (Quijada, 2003, p. 35).

4. RELACIÓN DE FUENTES AL FINAL DEL TEXTO

Las fuentes utilizadas deberán ser organizadas alfabéticamente al final del texto; primero las fuentes primarias ordenándolas en tres incisos: documentales, hemerográficas y bibliográficas. En segundo lugar se pondrán las fuentes secundarias en relación única que incluye libros y artículos entre otros. Todas las siglas usadas en el texto tendrán que ser desglosadas en esta relación de fuentes.

5. ILUSTRACIONES, GRÁFICAS Y MAPAS

Todo cuadro, ilustración o gráfica debe indicar su fuente.

6. REQUERIMENTOS PARA ENTREGA DE MATERIAL GRÁFICO

a) Cuadros y graficas

Si son capturados en Word, no presentarán problemas.

Si son insertados en Word, también tendrán que incluir el archivo original de trabajos: Excel, Corel Draw u otros.

El material será impreso en blanco y negro, razón por la cual se debe evitar el uso de color para diferenciar información.

b) Grabados o dibujos en línea

Estos requieren ser guardados con una resolución de 1200 dpi, como línea o línea de arte.

c) Imágenes

Es importante evitar la reproducción de cualquier imagen impresa. En la digitalización de libros o de cualquier impreso existe el riesgo de que se note la trama de la impresión anterior y esto compromete la calidad en la edición de la obra.

Sin importar que se cuente con un escáner de gran calidad y existan procedimientos para mejorar y corregir imágenes, se deberá trabajar con imágenes que cumplan las siguientes características:

-Las imágenes de origen a color deberán digitalizarse en alta resolución (300 o 600 dpi), en CMYK y en formato TIFF O EPS, sin comprimirlas. Bajo ninguna circunstancia debe utilizarse el formato JPEG.

- Si las imágenes son en blanco y negro deberán ser digitalizadas en escala de grises, en formato TIFF, EPS O JPEG.

Todo lo antes mencionado va encaminado a un proceso de edición más rápido y de mayor calidad en la reproducción de la obra impresa.

SIGLAS (TIPOS DE ARCHIVOS)

EPS PostScript Encapsulado.

JPEG Joint Photographic Experts Group.

TIFF Tagged-Image File Format.

7. ARBITRAJE

La aceptación de los trabajos dependerá de la evaluación confidencial de dos especialistas anónimos. De acuerdo con ésta, el Comité Editorial podrá solicitar cambios al autor. Una vez aceptado, el texto no podrá modificarse. Se dará un acuse de recibido en menos de quince días después de recibir el manuscrito. El resultado del arbitraje se comunicará al autor en un plazo menor a cuatro meses.

No se devolverán originales. Al aprobarse el artículo el autor autoriza la publicación impresa y electrónica del mismo.

MI MAESTRÍA EN EL TEC

- NEGOCIOS
- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
- INGENIERÍA Y TECNOLOGÍA
- INNOVACIÓN
- EDUCACIÓN Y HUMANIDADES
- ARQUITECTURA Y NUEVO URBANISMO

CAMPUS QUERÉTARO

238 3152 / 238 3127

www.qro.itesm.mx/maestrias

maestria.qro@itesm.mx

TECNOLÓGICO DE MONTERREY®

MI MAESTRÍA EN EL TEC

- NEGOCIOS
- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
- INGENIERÍA Y TECNOLOGÍA
- INNOVACIÓN
- EDUCACIÓN Y HUMANIDADES
- ARQUITECTURA Y NUEVO URBANISMO

CAMPUS QUERÉTARO

238 3152 / 238 3127

www.qro.itesm.mx/maestrias

maestria.qro@itesm.mx

TECNOLÓGICO DE MONTERREY®

"Mucha gente alrededor del mundo sufre de una variedad de privación de sus libertades. Hambrunas, migraciones masivas y violación a los derechos humanos continúan teniendo lugar en varias regiones, negando a millones el derecho de sobrevivir… En realidad, es el resultado de las desigualdades existentes en todas las esferas políticas, económicas y socioculturales."

Kande Mutsaku

retos.qro@itesm.mx