



Revista Asia América Latina

9R1H3

OCTUBRE 2017. Argentina
ISSN 2524-9347

Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Universidad de Buenos Aires

INTRODUCCIÓN 5

Fernando Pedrosa

DOSSIER

REFLEXIONES SOBRE EL CARIBE 9

CUBA: PUENTE ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA 11

Constanza Mazzina

Manuela González Cambel

THE UNITED STATES, SECURITY AND DIPLOMACY IN THE SPECTRE OF CARIBBEAN DEVELOPMENT 32

Ujjwal Rabidas

LOS ESTADOS UNIDOS, SEGURIDAD Y DIPLOMACIA EN EL ESPECTRO DEL DESARROLLO DEL CARIBE 49

Ujjwal Rabidas

JOSÉ MARTÍ Y LA CUESTIÓN DEL ARCHIPIÉLAGO EN SU PENSAMIENTO 67

Koichi Hagimoto

VARIA 79

YO, EL SUPREMO. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL Y EL DESAFÍO DEL VOTO ELECTRÓNICO EN FILIPINAS 81

Patricio G. Talavera

DIÁLOGOS 109

EL TPP EN PERSPECTIVA: DE LA EUFORIA, A LA FRUSTRACIÓN, DE LA FRUSTRACIÓN A LA ESPERANZA 111

Nicolás Comini

Tomás González Bergéz





Grupo de Estudios de Asia y América Latina
Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe
Universidad de Buenos Aires

ISSN 2524-9347

Dirección

Dr. Fernando Pedrosa
(Grupo de Estudios de Asia y América Latina, Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Secretaría de redacción

Mag. Cecilia Noce
(Grupo de Estudios de Asia y América Latina, Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires, Argentina)
Dr. Ariel Sribman
(Universidad de Girona, España)

Consejo editorial

Dra. Mercedes Botto
(FLACSO-Argentina)
Dra. María José Bruña
(Universidad de Salamanca, España)
Dr. Nicolás Comini
(Universidad del Salvador, Argentina)
Dr. David Doncel Abad
(Universidad de Salamanca, España)
Dra. Nicole Jenne
(Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile)
Dra. Pasuree Luesakul
(Directora del Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Chulalongkorn, Tailandia)
Dr. Carlos Moneta
(Universidad de Buenos Aires, Argentina)
Lic. Patricia Piccolini
(Directora Carrera de Edición, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina)
Lic. Ezequiel Ramoneda
(Centro de Estudios del Sudeste Asiático, Instituto de Relaciones Internacionales Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Dra. Cristina Reigadas
(Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina)
Dra. Florencia Rubiolo
(Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)
Dra. Mireya Sosa Abella
(Universidad de Malasia)
Dr. Jaime Moreno Tejada
(Universidad de Chulalongkorn, Tailandia)
Dr. Ignacio Tredici
(ex Jefe del Equipo Jurídico de la Oficina del Co-Juez de Instrucción Internacional del Tribunal Khmer Rojo, United Nations Mission of Assistance to the Khmer Rouge Trials, Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia)
Dr. Wasana Wongsurabat
(Universidad de Chulalongkorn, Tailandia)



Eudeba
Universidad de Buenos Aires

1° edición: diciembre 2016

© 2016
Editorial Universitaria de Buenos Aires
Sociedad de Economía Mixta
Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires
Tel: 4383-8025 / Fax: 4383-2202
www.eudeba.com.ar

DG: *Alessandrini & Salzman* para Eudeba.

Impreso en Argentina
Hecho el depósito que establece la ley 11.723



INTRODUCCIÓN.....5

Fernando Pedrosa

DOSSIER

REFLEXIONES SOBRE EL CARIBE9

CUBA: PUENTE ENTRE CHINA Y AMÉRICA

LATINA 11

Constanza Mazzina

Manuela González Cambel

THE UNITED STATES, SECURITY AND

DIPLOMACY IN THE SPECTRE OF

CARIBBEAN DEVELOPMENT32

Ujjwal Rabidas

LOS ESTADOS UNIDOS, SEGURIDAD

Y DIPLOMACIA EN EL ESPECTRO DEL

DESARROLLO DEL CARIBE 49

Ujjwal Rabidas

JOSÉ MARTÍ Y LA CUESTIÓN DEL

ARCHIPIÉLAGO EN SU

PENSAMIENTO67

Koichi Hagimoto

VARIA79

YO, EL SUPREMO. ADMINISTRACIÓN

ELECTORAL Y EL DESAFÍO DEL VOTO

ELECTRÓNICO EN FILIPINAS81

Patricio G. Talavera

DIÁLOGOS109

EL TPP EN PERSPECTIVA: DE LA

EUFORIA, A LA FRUSTRACIÓN, DE LA

FRUSTRACIÓN A LA ESPERANZA111

Nicolás Comini

Tomás González Bergéz



Fernando Pedrosa

(Director Asia/América Latina)

Es para nosotros un orgullo poder presentar el número 3 de *Asia América Latina*, ya que la regularidad y puntualidad de la edición de publicaciones académicas es uno de los grandes desafíos a enfrentar. En estos tres números, *Asia/América Latina* se ha convertido en un punto de encuentro para quienes están involucrados de alguna u otra manera en ambas regiones. Es nuestra convicción que la construcción de redes académicas es una de las bases para sostener el crecimiento del conocimiento científico, y en un campo de lento crecimiento, es imprescindible empezar consolidando estos cimientos

En esta oportunidad, el Dossier tiene como eje la región del Caribe, a partir de diferentes miradas disciplinares y nacionales. Dos de los artículos analizan la influencia de potencias extranjeras, China y Estados Unidos, en cada caso; mientras el tercero retoma el pensamiento del político y escritor, José Martí, padre de la independencia cubana. En los tres está presente la insularidad como condición de posibilidad y como desafío.

El artículo “Cuba: Puente entre China y América Latina” de Constanza Mazzina y Manuela González Cambel (Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas Proyectuales de la Universidad Argentina de la Empresa) hace referencia a la actividad de China en el Caribe. En las últimas décadas, el gigante asiático se ha convertido en socio comercial estratégico de varios países de la región sobre todo a partir de su potencial, en cuanto fuente de inversión y financiamiento. El artículo recorre la relación sino-cubana demostrando que ambos construyeron un vínculo estrecho que incluye, más allá de lo comercial, la voluntad china de contribuir a la reinserción de Cuba en el mercado mundial y resalta la utilización del poder blando como estrategia de

relacionamiento con la región. Como argumentan las autoras, las relaciones sino-cubanas responden, en cierta medida a parámetros regionales, a la vez que establecen articulaciones particulares y específicas.

El ensayo “Los Estados Unidos, seguridad y diplomacia en el espectro del desarrollo del Caribe” de Ujjwal Rabidas (University of Delhi and Jawaharlal Nehru University), hace foco en los pequeños estados insulares del Caribe y se pregunta por la relación entre los Estados Unidos, la seguridad y la diplomacia como elementos del desarrollo. El concepto clave en su análisis es el “nexo desarrollo-seguridad”; el autor propone considerar la relación en términos constitutivos, en vez de simplemente opuestos.

El artículo, dividido en cuatro partes, desarrolla en primer lugar el concepto teórico del nexo “desarrollo-seguridad”; en segundo lugar, analiza el rol dominante de los Estados Unidos en este nexo con respecto a los estados insulares caribeños; en tercero, estudia el desarrollo del Caribe desde un punto de vista de la diplomacia internacional; y, por último, concluye con algunas observaciones finales sobre las posibilidades diplomáticas de la países insulares si eligen enfatizar el aspecto de desarrollo del nexo, sin perder de vista el ángulo de la seguridad.

Como el mismo autor lo señala, su mirada sobre el contexto caribeño es optimista y radica en la creencia de que las islas-naciones hoy pueden disfrutar del desarrollo como meta social y luchar contra caracterizaciones negativas, posibilidad inexistente en el marco de la Guerra Fría.

El texto “José Martí y la cuestión del archipiélago en su pensamiento” de Koichi Hagimoto (Wellesley College) retoma la problemática insular del Caribe, pero desde una perspectiva disciplinar muy diferente en la que siguen estando presentes la insularidad, las relaciones con los Estados Unidos y con otras potencias a partir de una reconsideración de la literatura desde la figura del archipiélago. En cuanto unidad geopolítica, el archipiélago se caracteriza por una relación de cambio constante entre la tierra y el agua y posibilita una epistemología alternativa a la perspectiva continental que permite el estudio comparado entre sistemas insulares de diferentes continentes. Permite, por lo tanto, examinar las obras de Martí a partir de una relación entre lo isleño y lo continental, a la vez que amplía su mirada a un marco transoceánico e intercontinental, a la conexión aún inexplorada entre el Caribe y el Pacífico, o más específicamente entre la experiencia cubana y la filipina.

El autor explora la tensión entre Cuba y el continente, por un lado, y la solidaridad antillana, por el otro. La mirada martiana, según argumenta Hagimoto, va más allá del Caribe y propone una alianza archipiélica junto a Filipinas, la colonia española en el Pacífico. En este sentido, el artículo ilumina el conocimiento del cubano sobre la situación de Filipinas y su capacidad de pensar destinos comunes de islas y colonias.

En la sección VARIA el artículo “Yo, el supremo. Administración electoral y el desafío del voto electrónico en Filipinas” de Patricio Talavera (Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de Tres de Febrero) presenta un estudio de caso específico sobre el voto electrónico. El autor analiza el proceso de reforma electoral en Filipinas, sus determinantes y el impacto que ha tenido en los esquemas y estructuras destinadas a gerenciar la administración de los procesos electorales. En una democracia compleja masiva y reciente como es Filipinas, el proceso de informatización total de su gestión electoral ha planteado desafíos y obstáculos que pueden resultar de importancia para los debates actuales en América Latina sobre el voto electrónico y la calidad de nuestras democracias. El artículo de Talavera por lo tanto parte o va al centro de la agenda académica actual y significa un aporte enriquecedor para la agencia política.

Finalmente en la sección DIÁLOGOS el texto “El TPP en perspectiva de la euforia, a la frustración; de la frustración a la esperanza” de Nicolás Comini y Tomás González Bergéz (Universidad del Salvador) dialoga con el texto del autor uruguayo Ignacio Bartesaghi “Efectos del TPP en Asia-Pacífico y Latinoamérica” publicado en el año 2015; que a partir de los últimos acontecimientos en el orden mundial (Brexit, triunfo de Trump) los autores exploran los nuevos escenarios económico-comerciales en los que habrán de insertarse las diferentes economías y quiénes serán los actores que ocupen el espacio en teoría descuidado por una Casa Blanca resistente a la integración de economías globales y a la promoción de acuerdos comerciales multilaterales.

DOSSIER

REFLEXIONES SOBRE EL CARIBE

CUBA: PUENTE ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA

Constanza Mazzina

(Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas Proyectuales (INSOD) de la Universidad Argentina de la Empresa)

cmazzina@uade.edu.ar

Manuela González Cambel

(Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas Proyectuales (INSOD) de la Universidad Argentina de la Empresa)

manuelacambel@gmail.com

RESUMEN: América Latina y el Caribe han vivido grandes cambios en la última década. Mientras Estados Unidos sigue ejerciendo fuerte influencia en la región, un nuevo actor aparece en escena: China. El gigante asiático se ha convertido en socio comercial estratégico de varios países de la región y las administraciones latinoamericanas sienten atractivo por China, sobre todo, como potencial fuente de inversión. Particularmente, este artículo se centra y recorre la relación sino-cubana demostrando que ambos construyeron un vínculo estrecho que incluye, más allá de lo comercial, la voluntad china de contribuir a la reinserción de Cuba en el mercado mundial. Resalta particularmente la utilización del poder blando como estrategia de relacionamiento con la región.

Palabras clave: América Latina, Cuba-China, socios comerciales, poder blando.

ABSTRACT: Latin America and the Caribbean have experienced great changes over the last decade. While the United States continues to exert strong influence in the region, a new actor appears on stage: China. The Asian giant has become a strategic business partner in many countries along the region and Latin American governments feel attraction for China especially as a potential source of investment. In particular, this article focuses and runs along the Sino-Cuban relationship demonstrating that both build a close relationship that includes, beyond trade, China's willingness to promote the reintegration of Cuba in the world market. Particular emphasis is placed on the use of soft power as a strategy for dealing with the region.

Keywords: Latin America, Cuba-China, Trade Partner, Soft Power.

I. Introducción

América Latina ha sido tradicionalmente un área de influencia e interés de los Estados Unidos. Históricamente, sobre todo el área geográfica de América Central y el Caribe, ha vivido intervenciones e injerencia sobre sus asuntos internos de parte de la potencia del norte desde fines del siglo XIX hasta el fin de la Guerra Fría (Kryzanek, 1987). Una vez superada esta etapa, Estados Unidos siguió ejerciendo influencia y estrechando lazos con sus vecinos del Sur. En la actualidad, las nuevas circunstancias generan otra situación: en su carrera por conseguir materia prima para satisfacer a su enorme población, la presencia China en América Latina está creciendo constantemente, con una multiplicación de los intercambios comerciales, y esto está configurando un nuevo panorama en las relaciones hemisféricas. Así, particularmente en América Latina (además de las inversiones y los préstamos que extendió) es la percepción generalizada de que China, debido a su enorme crecimiento, poder económico y desarrollo tecnológico, podría presentar enormes oportunidades de negocios en el futuro, lo que orienta el *soft power* hacia el gigante asiático. Especialmente en Cuba, China se postula como un socio estratégico preferencial, invirtiendo, transmitiendo su propia experiencia y constituyéndose en el “guía” de la reinserción económica cubana al escenario mundial. En este contexto, este artículo se pregunta ¿cuál ha sido el rol de China en estos años en la región? ¿Cómo son los patrones de relacionamiento sino-latinoamericanos? ¿Con qué países fueron los vínculos más intensos? ¿Cuáles son las fuentes del *soft power* chino en la región? Y con respecto a Cuba: ¿qué rol tuvo China en la isla durante este periodo? ¿Cómo son los términos de intercambio entre ambos países? ¿Cuáles son los patrones de cooperación? ¿Constituye esta relación una alianza estratégica?

Este documento se organiza de la siguiente manera: primero, destaca la dinámica y el surgimiento de la presencia China en el plano regional. Particularmente, se concentra en los intercambios, las inversiones y los patrones de cooperación entre la región latinoamericana y China. Esta primera etapa del artículo nos permite posicionar al lector en el marco dentro del cual se va a enmarcar la relación de China con Cuba y por ello su importancia. Al mismo tiempo, destaca las fuentes de “poder blando” del gigante asiático en la región. La utilización del poder blando le ha permitido ganar un papel central en América Latina. Luego, describe los cuatro factores en los que esta relación se estructura. Por último, desarrolla detalladamente la relación sino-cubana y destaca sus particularidades. Si bien este punto es el central en el artículo, el desarrollo anterior nos permite entender la importancia de esta alianza estratégica. A estos fines es que la primera descripción resulta imprescindible.

II. El dragón llega a América Latina

China ha surgido durante la primera década del siglo XXI como una de las potencias de mayor relevancia en el sistema internacional. Si bien carece de algunos elementos esenciales que la equipararían a Estados Unidos como, por ejemplo, fuerzas armadas capaces de luchar mucho más allá de sus fronteras (no tiene una fuerza aérea o naval capaz de proyectar un poder militar internacional), mantiene relaciones conflictivas con muchos de sus vecinos y con países como Japón, Rusia y Corea del Norte, enfrenta sublevaciones y problemas internos en el Tibet y Xinjiang; el gigante asiático ha logrado alcanzar un inusitado impacto en el escenario internacional. El crecimiento económico que vive, ininterrumpidamente, desde los años 80 no ha tenido comparaciones históricas y, como es lógico, este fenómeno mundial incidió en la economía latinoamericana¹ (Domínguez, 2010). En este contexto, no discutimos acerca de las particularidades del orden internacional actual, sino del lugar que China está ocupando en la región, lugar que históricamente se reservaron los Estados Unidos.

Particularmente, el ingreso chino a América Latina se relaciona con la búsqueda constante de materias primas. Como es sabido, China presenta problemas de escasez de recursos energéticos y alimenticios;² al mismo tiempo, su población continúa creciendo a pasos agigantados. En esta situación, la búsqueda de *commodities* para paliar la escasez lo ha llevado a encontrar en la región del Cono Sur americano y el Caribe los mejores socios comerciales. De allí que los números son claros: durante el período 1990-2008 las importaciones y exportaciones entre China y América Latina y el Caribe han crecido 64 veces (Nacht, 2013).

Asimismo, el comercio bilateral con la región latinoamericana superó el umbral de 100.000 millones de dólares en 2007, y para 2009 había alcanzado los 120.000 millones de dólares.

1. Puesto que el crecimiento de China ha sido sustancialmente mayor que el del resto del mundo, su peso relativo en la economía mundial ha aumentado de manera significativa: si en el año 1980 era de apenas el 2%, en 2007 fue del 11%. <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eid/pb/Bustelo%20-%20CESEDEN09china.pdf>

2. China ya supone el 17% del consumo de energía del mundo, el 42% del de carbón y el 10% del de petróleo. En los últimos años, China ha tomado medidas para reducir su dependencia del petróleo importado desde Oriente Medio. Si en el año 2002 los principales suministradores eran Irán, Omán y Arabia Saudí, en el año 2008 se observa que el primer suministrador es Angola y que han aumentado apreciablemente las partes de Rusia, Venezuela y Kazajistán. China tiene intención de depender menos de Oriente Medio y más de África, Rusia, Asia central y América Latina. <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eid/pb/Bustelo%20-%20CESEDEN09china.pdf>

Tabla 1: Lugar que ocupa China en el comercio de exportaciones e importaciones de los países de América Latina y el Caribe.

	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	
	2000	2009	2000	2009
Argentina	6	4	4	3
Bolivia	18	11	7	4
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colombia	36	6	9	2
Costa Rica	30	2	15	3
Ecuador	18	16	10	3
El Salvador	49	36	23	4
Guatemala	43	25	19	3
Honduras	54	11	21	6
México	19	7	7	2
Nicaragua	35	27	20	4
Panamá	31	36	25	2
Paraguay	15	15	3	1
Perú	4	2	9	2
Uruguay	4	4	7	3
Venezuela	35	2	18	3

Fuente: Nacht, 2013, p.144.

A raíz de estos datos, se puede observar el crecimiento de la importancia china tanto en las exportaciones como en las importaciones de los países latinoamericanos y caribeños. Ejemplos claros como los de Brasil o Venezuela muestran que China pasó de ocupar un lugar secundario en los inicios del siglo XXI a ocupar un papel de socio estratégico para fines de la década. El resto de los países también expone una tendencia marcada al crecimiento de China como socio comercial estratégico en la última década.

Por otro lado, debe destacarse que aunque muchos países latinoamericanos perciban a China como un socio comercial esencial, la relación entre ambos es asimétrica. Esto es así porque, tal como se observa en la Tabla 1, China representa para América Latina un destino estratégico; sin embargo, a la inversa no sucede lo mismo: el porcentaje de exportaciones chinas hacia América Latina solo representa una pequeña porción respecto del total de exportaciones del gigante asiático. Además, por otro lado, China se encuentra en una situación ventajosa respecto a América porque, en general,

debido al gran volumen que representan sus compras para América Latina y su poder adquisitivo, China tiene la posibilidad de establecer “reglas de juego” y marcar el rumbo de las negociaciones, por ejemplo, asumiendo costos que las elites no pueden costear (Nacht, 2013). Asimismo, de un total de 100% de bienes exportados a China, solo el 5% de los productos son bienes manufacturados. Contrariamente, los bienes de mediana y alta tecnología representan el 60% de las exportaciones chinas hacia América Latina. Esta brecha ha creado una reacción política en algunos países contra China. En Argentina, Brasil, Perú y México, por ejemplo, las organizaciones y sindicatos han criticado públicamente lo que se ve como una “competencia desleal” en los mercados nacionales y mundiales. Por otro lado, las exportaciones latinoamericanas hacia China están más concentradas que con cualquier otro socio comercial; las tres principales categorías de exportación son: minerales, semillas oleaginosas y cobre (seguido por aceite y pulpa de madera) que crecieron del 50% al 72% del comercio total desde 2000 hasta 2014 (Dussel Peters, 2015: 8)

Así, se observa que las exportaciones a China representan y significan mucho para las economías latinoamericanas. Domínguez aclara:

En 2007, último año de bonanza económica mundial, las exportaciones a China representaron la cuarta parte de las exportaciones cubanas, más del 10% de las chilenas y las peruanas, y casi 10% de las argentinas y brasileñas. Representaban poco más de 3% de las exportaciones venezolanas y colombianas. Por el lado de las importaciones, en 2007, 15% de las importaciones cubanas provenían de China, más de 10% de las chilenas y peruanas, casi 10% de las argentinas y brasileñas, y entre 6 y 7% de las colombianas y venezolanas (Domínguez, 2010).

Como señala el autor, entre 2000 y 2007, las exportaciones brasileñas a China se multiplicaron por 15, las colombianas por 34 y las venezolanas alcanzaron a multiplicarse por 95. Los datos nos muestran la contundencia de esta relación. De hecho, gran parte del éxito y el crecimiento económico que vivieron estos países durante la última década se debe al efecto que produjo China sobre el precio de los ya mencionados *commodities*, acrecentando su valor en tanto creció muchísimo la demanda.

En consecuencia, Juan De Onis afirma que:

By 2012, total trade had reached \$260 billion, with Chinese exports of about \$135 billion being almost matched by about \$125 billion in latinamerican exports to China. Brazil, by far Latin America’s largest country, traded \$85 billion with China, and Mexico, the other

economic power house, added \$42 billion to the total exchange (De Onis, 2014).

El requerimiento chino de petróleo, minerales, alimentos y otras materias primas ha propiciado que China se estableciera en América Latina como una nueva presencia regional y ocupara lugares tradicionalmente dominados por Estados Unidos y Europa. El crecimiento económico chino ha multiplicado, durante la última década, 10 veces los términos de intercambio con América Latina (De Onis, 2014).

Por otro lado, y ya haciendo referencia a la inversión china en la región, los principales factores que han propiciado e impulsado la misma son, principalmente, tres: el acceso a recursos naturales, la expansión en los mercados extranjeros y la mejora de la eficiencia en cuanto a producción y administración. En general, la industria automotriz, las manufacturas, las de distribución, el transporte no automotriz, las industrias de comunicación, la extracción de carbón, petróleo y gas Natural, entre otras, han sido las que involucraron mayor volumen de inversión china (Rosales y Kuwayama, 2012: 115).

De esta manera, desde 2014, China constituye la segunda fuente de inversión extranjera directa, adelantado por Estados Unidos. China ha invertido aproximadamente 1700 millones anuales en los últimos 5 años, de los cuales, desde 2000 hasta 2014, el 87% provino de firmas públicas y estuvo concentrado en los sectores de materias primas. Asimismo, el gigante asiático también aumentó su presencia financiera: desde 2005 hasta 2014 los compromisos crediticios sumaron un total de 118.000 millones. Venezuela recibió aproximadamente el 50% de estos créditos y el 42% de los proyectos de infraestructura (Dussel Peters, 2015: 8-9).

III. El poder blando de China en Latinoamérica

Sin embargo, los intercambios con China no se limitan a lo meramente comercial y económico. Según David Shambaugh (2015: 99), China está trabajando para aumentar y mejorar su imagen en el mundo. De hecho, mientras el gran crecimiento económico que vivió durante los últimos años es lo que genera mayor atracción e interés entre los distintos países, su sistema político autoritario y las prácticas mercantilistas de negocios son las que empañan su reputación.

El concepto de *soft power* o poder blando, introducido por Nye, se define como:

a dynamic created by a nation whereby other nations seek to imitate that nation, become closer to that nation, and align its interests accordingly... Chinese soft power in terms of the willingness of governments and other actors in the international system to orient themselves and behave in ways that benefit the PRC because they believe doing so to be in their own interests (Ellis, 2011, p. 85).

En este sentido, China tiene actualmente una manera particular de entender el poder blando y diseñó una estrategia hacia el mundo y América Latina:

Beijing is using the strongest instrument in its soft-power toolbox: money. Wherever Chinese leaders travel these days –and between them, Xi and Premier Li Keqiang visited more than 50 countries in 2014– they sign huge trade and investment deals, extend generous loans, and dole out hefty aid packages (Shambaugh, 2015, p. 100).

Así, particularmente en América Latina (además de las inversiones y los préstamos que extendió) es la percepción generalizada de que China, debido a su enorme crecimiento, poder económico y desarrollo tecnológico, podría presentar enormes oportunidades de negocios en el futuro, lo que orienta el *soft power* hacia el gigante asiático. Esta percepción está dividida en siete áreas. En primer lugar, se despierta una esperanza de acceso futuro a los mercados chinos; luego, esperanzas de inversiones chinas en los diferentes países de América Latina; en tercer lugar, influencia de entidades e infraestructura chinas en nuestra región; en cuarto lugar, esperanzas de que China sirva como un contrapeso contra las instituciones de Estados Unidos y los países occidentales; en quinto lugar, la visión de China como un modelo de desarrollo; en sexto lugar, el sentimiento de afinidad por la cultura y ética de trabajo chino; y por último, la percepción de China como “la ola del futuro” (Ellis, 2011, p. 86).

Respecto al primer punto, Ellis (2011, p. 86) aclara que a pesar del gran crecimiento que experimentó China durante la última década, sólo una pequeña parte de su población tiene actualmente la posibilidad de comprar productos occidentales. Aproximadamente 100 a 150 millones de los 1300 millones constituyen la clase media china y acceden actualmente a estos bienes. Sin embargo, el tamaño de esta clase aumenta año a año y se espera un gran crecimiento de la misma para el futuro. Así, el gran número potencial de consumidores de productos occidentales son los que inspiran una gran atracción en América Latina. Por otro lado, las esperanzas de vender productos a China también han tenido en la región impactos políticos importantes de naciones que buscan desarrollar sus países: por ejemplo, los presidentes

chilenos Lagos y Bachelet firmaron el primer pacto de libre comercio entre un país latinoamericano y China en 2005. Por otro lado, varios países han invertido grandes sumas de dinero en actividades de promoción comercial en China mediante organizaciones como APEX (Brasil), ProChile, PROCOMER (Costa Rica), Fundación Exportar (Argentina) y CORPEI (Ecuador). Todos estos esfuerzos demuestran el interés latinoamericano y la atracción que genera la posibilidad de insertar productos hemisféricos en el mercado chino.

Respecto a las esperanzas de inversiones futuras el panorama es similar. Se espera que las grandes tasas de superávit comercial y las altas tasas de ahorro interno chinas puedan ser invertidas en el futuro en países latinoamericanos muy necesitados de este tipo de inversión. De hecho, China ya viene ejecutando varias inversiones en la región que han ayudado a reactivar distintos sectores en varios países. (Ellis, 2011, p. 87).

En relación a la influencia de las entidades y la infraestructura en la región, la presencia china ha sido crucial para varios países. Por ejemplo, tanto Venezuela como Ecuador se han beneficiado de las corporaciones chinas que se han hecho cargo de actividades importantes en las industrias extractivas de ambos países que son, además, las que generan grandes porciones de los ingresos de los mismos. Por otro lado, varias empresas chinas y sus comunidades juegan roles sumamente estratégicos en varios sectores. En lo que respecta a las telecomunicaciones, las chinas Huawei y ZTE son cada vez mayores productores y proveedores de servicios e infraestructura. En lo que se refiere a logística, empresas como China Shipping, China Overseas Shipping y Hutchison Whampoa comienzan a ocupar roles y papeles vitales en el comercio exterior de América Latina (Ellis, 2011, p. 87-88). Así, la posibilidad de que China juegue un papel aún más importante en el futuro como socio estratégico en este tipo de actividades despierta un gran interés en las cabezas de los líderes latinoamericanos.

El siguiente punto, es decir, la visión de China como un modelo de desarrollo, también despierta atracción en tanto se percibe a China como un modelo de desarrollo alternativo. La performance desde que abrió su economía en 1978 generó gran atención y atracción en América Latina. Particularmente, la posibilidad de combinación de capitalismo con políticas autoritarias como modelo de desarrollo ha logrado captar la atención latinoamericana como una alternativa al modelo liberal norteamericano que no ha podido, hasta ahora, superar los problemas tradicionales de la región: la corrupción, la pobreza y las desigualdades en la distribución del ingreso³.

3. "As with other Chinese sources of soft power, the impact of the 'Beijing Consensus' in Latin America relies on perceptions rather than realities; differences between the two regions – including the relative submission to authority in the Chinese work culture, Chinese willingness to save rather than spend, and another part of the world

Con respecto a la afinidad por la cultura china, se sabe que el gigante asiático ha estado promocionando su cultura a través del lenguaje o a través de grandes eventos mundiales como los Juegos Olímpicos de 2008 o la World Expo Shanghai del 2010. Al mismo tiempo, se esforzó por instaurar más de 282 institutos de Confucio alrededor del mundo (20 en América Latina) y por concretar miles de intercambios estudiantiles. Sin embargo, particularmente en América Latina, los resultados no parecen ser los esperados: los ciudadanos latinos perciben la presencia china como limitada y superficial: “Such perceptions are often mixed, including respect for the Chinese work ethic, a sense of mystery regarding Chinese culture” (Ellis, 2011, p. 88-89).

Por último, la percepción de China como “la ola del futuro” se relaciona al potencial que tiene China en el sistema mundial y a todas las transformaciones que su presencia en él podrían llevar a cabo. Por ejemplo, muchos ciudadanos latinoamericanos comienzan cursos de lengua china con el cálculo de que poder comunicarse en mandarín será fundamental en el futuro. (Ellis, 2011, p. 89)

En consecuencia, China se presenta en América Latina como un nuevo socio comercial estratégico para varios países. Tanto mediante la multiplicación de los intercambios comerciales entre la región y China como también con las esperanzas futuras de que esto siga sucediendo, el gigante asiático penetró en Latinoamérica e inevitablemente se interpuso en la influencia tradicional ejercida por Estados Unidos en la región. La utilización del poder blando ha acercado y facilitado el crecimiento de esta relación. Esto es señalado y resaltado también por Cesarín con esta afirmación:

En ALC China ejerce una acción político-diplomática intensa, sinérgica entre lo público y lo privado y capaz de actuar en varios frentes simultáneamente. Una activa diplomacia regional multirracial contribuye a sostener su estrategia de “ascenso pacífico” (*peaceful development strategy*) en la jerarquía de poder mundial. Para el logro de estos objetivos, los recursos e instrumentos son múltiples y variados: alianzas bilaterales, participación en la institucionalidad hemisférica (OEA, BID, Banco de Desarrollo del Caribe), participación en iniciativas hemisféricas sobre defensa y seguridad (MINUSTAH, Haití), acuerdos preferenciales de comercio (preferentemente tratados de libre comercio, como los firmados con Chile, Perú, Costa Rica y próximamente Colombia) y fomento del interregionalismo entre Asia y ALC, por ejemplo a través del Foro de Cooperación Este de

serving as the market for Chinese exports – make the Chinese success story difficult to repeat in Latin America (Ellis 2011, p. 88).

Asia-América Latina (FOCALAE). La diplomacia pública gubernamental es complementada por iniciativas convergentes de parte de las comunidades de emigrados chinos presentes en la región (Brasil, Perú, Argentina) (Cesarín, 2013, p. 10).

IV. Los ejes que estructuran la relación sino-latinoamericana

Retomando la tesis de Dussel Peters (2015) pueden observarse principalmente cuatro factores y patrones que definen y estructuran la relación sino-latinoamericana: en primer lugar, las relaciones políticas; luego, el comercio, la inversión y el financiamiento; en tercer lugar, la energía y la infraestructura; y, por último, la educación y los intercambios culturales. Todos estos factores deben ser leídos y estudiados como fuentes del poder blando que ejerce China en la región. Como resaltamos anteriormente, la relación no se limita al intercambio comercial.

1. Relaciones políticas: la relación económica que se fue construyendo a lo largo de los años entre América Latina y China derivó en la fortaleza de los lazos políticos. Conjuntamente, América Latina es el cuarto socio comercial chino, ocupando este lugar después de Estados Unidos, Japón y Corea del Sur. Esta importancia económica derivó en varios viajes de distintas delegaciones chinas tanto del sector público como del sector privado a la región. Desde el año 2000, 31 han sido los viajes realizados por presidentes y ministros chinos a la región: en la cúpula, Brasil ha recibido 6 visitas, seguido por Argentina, Chile y Cuba, con cuatro visitas cada uno, y las demás distribuidas entre los restantes países. Por otro lado, China se convirtió en observador permanente en la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2004 y en miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2009. Además, participó activamente en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELAC). Por último, otro hecho de gran relevancia fue el primer encuentro Ministerial del Foro de China y de la Comunidad Latinoamericana y del Caribe que sucedió en enero de 2015. En este encuentro se acordó el Plan de cooperación CELAC-China (2015-2019), que estableció como objetivo el crecimiento del comercio anual hacia cifras de 500 mil millones anuales y el crecimiento de la inversión china hacia los 250 millones durante la próxima década. También se anunció seis mil becas del gobierno, seis mil puestos de aprendizaje y cuatrocientas becas de nivel de maestría para latinoamericanos para estudiar en China (Dussel Peters, 2015, p. 6)

2. Comercio, inversión y financiamiento: China se destaca por su capacidad de ofrecer oportunidades de comercio, financiamiento,

inversiones y apoyo en servicios, entre otras cosas, pero con una particularidad que lo diferencia de otros países desarrollados: la mayoría de los casos provienen del sector público. Las cifras comerciales ya fueron ilustradas anteriormente en este artículo, pero a continuación se presentan algunos factores destacables: en América Latina, China tiene actualmente acuerdos de libre comercio con Chile (2006), Costa Rica (2011) y Perú (2011). Por otro lado, la situación de América Latina se diferencia entre el norte y el sur: mientras el Caribe, América Central y México tienen un comercio deficitario con respecto a China (ellos importan mucho más de lo que exportan), en América del Sur la situación es de relativo equilibrio (Dussel Peters, 2015, p. 8-9). En cualquier caso, es preciso recordar que conjuntamente América Latina es el cuarto mayor socio comercial chino.

3. Energía e infraestructura: desde el año 2005, el 70% del total de los préstamos fueron hacia proyectos relacionados con la infraestructura y energía en la región, a la vez que un 25% se dirigió a proyectos de minería. A su vez, en el foro China-CELAC se anunciaron una serie de préstamos para infraestructura en su plan de cooperación 2015-2019 (Dussel Peters, 2015, p. 10-11).

4. Cultura y Educación: este punto es central en la concepción y expansión del poder blando chino en la región. Los institutos de Confucio creados alrededor del mundo tienen el objetivo de promover el idioma chino-mandarín globalmente. Actualmente, de los 300 institutos que funcionan, 27 operan en América Latina. Brasil lidera el podio con 8 institutos, le siguen México con 5, Perú con 4 y Chile con 2. Por otro lado, los intercambios universitarios crecieron y organizaciones empresariales como el Conselho Empresarial Brasil-China, Cámara Argentino-China y el Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología, entre otras, se han interesado y especializado en cómo profundizar el comercio chino y las inversiones (Dussel Peters, 2015, p. 11).

Observando los cuatro factores que según Dussel Peters (2015) estructuran esta relación puede concluirse que estos incluyen una combinación de relaciones meramente económicas que derivaron luego en relaciones políticas y formas de atracción de poder blando. Mientras las primeras incluyen los intercambios comerciales y la inversión basados principalmente en materias primas, las segundas incluyen los diversos viajes de los primeros ministros, las donaciones y algunos créditos sin interés, la esperanza de futuras inversiones y los institutos de Confucio e intercambios estudiantiles, es decir, que se extienden más allá de lo mera o estrictamente comercial.

V. Cuba y China: una alianza estratégica

Hasta aquí hemos destacado la relación entre China y la región latinoamericana. Esto nos permite centrarnos ahora en el caso cubano, teniendo ya un mapa y cuadro de situación más general. Un repaso de las relaciones sino-cubanas permitirá comprender el estrechamiento que vivieron durante el último tiempo y la preocupación norteamericana por esta relación. Nuevamente, como en los apartados anteriores, haremos hincapié en la utilización del poder blando.

Cuba y China han mantenido relaciones diplomáticas desde 1960. De hecho, Cuba fue el primer país del continente en establecer relaciones con la China Popular. Sin embargo, durante largo tiempo la misma ha sido una relación “superficial” debido a la gran influencia que ejercía la Unión Soviética sobre Cuba y los paralelos problemas ideológicos entre la Unión Soviética y China.

Luego de la caída del Muro de Berlín y de la disolución de la Unión Soviética, las relaciones sino-cubanas comenzaron a reencauzarse gradualmente hasta convertirse actualmente en una cooperación de beneficios mutuos y en uno de los vínculos más sólidos construidos por China en América Latina (Sánchez Ramírez, 2012, p. 260).

La implementación de una serie de medidas pro-mercado a partir de 2007 con la llegada de Raúl Castro al poder ha despertado en China mayor interés por estrechar su relación con la isla. Estas medidas se encuadran dentro de una política pragmática definida en términos de Domínguez (2007) como “una política de Estado que identifica propósitos claros y metas bien definidas, que se construye con medios e instrumentos que buscan deliberadamente esos objetivos, con la conciencia de que se perciben beneficios verificables así como costos posibles en la búsqueda de estos beneficios” que se está llevando a cabo en Cuba.

En este sentido, las distintas medidas implementadas por Raúl Castro han tenido el objetivo de buscar el perfeccionamiento y el mayor rendimiento económico de la isla sin abandonar el camino socialista. Esto es lo que particularmente llamó la atención de los chinos en tanto ellos vivieron un proceso similar años atrás (1978-1984) y actualmente buscan ser quienes ayuden a los cubanos a reinsertarse en el escenario económico global con una intención declarada de traspasar su propia experiencia. Este interés chino por guiar a Cuba en este camino, en esta transición, es el punto nodal de las relaciones políticas entre ambos. Como lo indicó Cesarín en esta misma línea:

Los intentos de replicar el modelo chino en la isla mediante un *mix* entre apertura económica y férreo control político, constituyen un

capítulo de interés en vistas de la transición política en marcha. Cuba, respetuosa de la historia de compromiso con su independencia por parte de la comunidad china, recibe también cada año cientos de estudiantes chinos que aspiran a aprender el idioma español, realizar estudios secundarios o capacitarse como médicos (Cesarín, 2013, p. 12)

A continuación desarrollaremos las tres últimas dimensiones que analizamos en la sección IV (de la relación de China con la región), pensando y aplicándolas ahora al caso cubano.

V.1 Comercio, inversión y financiamiento

En el plano comercial, el intercambio actual entre ambos países repite los patrones conocidos en América Latina: mientras Cuba exporta azúcar, níquel, ron, mariscos, cítricos, productos de biotecnología y medicamentos, es decir, mayormente materias primas, a cambio, China

supplies a wide range of food and manufactured products, mechanical and electrical equipment, automotive equipment and parts (buses, trucks), medical equipment, light industrial products and garments, machinery, chemical and electronic products, and other articles that the island state needs (Sánchez Ramírez, 2012, p. 260).

El estrechamiento de la relación durante el último tiempo puede observarse claramente en las cifras comerciales. Mientras que en 2004 el comercio entre ambos países rozaba los US\$800 millones, en 2008 las cifras aumentaron a US\$2.200 millones y si bien, crisis internacional mediante, los lazos decrecieron en 2009, para el año 2011 llegaron a US\$1.800 millones. Así, puede observarse que la relación bilateral creció enormemente durante la última década (Sánchez Ramírez, 2012, p. 261).

Tabla 2: Comercio exterior China-Cuba, 1999-2009

Años	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Exportac	432,2	443,8	548,5	548,5	501,6	583,0	884,9	1569,4	1527,3	1482,7	1171,4
Importac	49,5	89,5	73,7	76,6	77,3	80,1	104,0	245,7	929,6	677,1	516,5
Total	481,7	533,3	622,2	593,5	578,8	663,1	998,9	1815,1	2456,9	2159,8	1 687,9
Saldo	382,5	354,3	474,8	440,3	424,3	502,9	780,9	1323,7	597,7	805,6	654,9

Fuente: Díaz Vázquez (2011, p. 5). *China-Cuba: relaciones económicas 1960-2010*. Cuadernos de Trabajo del Cechimex.

Siguiendo a Díaz Vázquez, Cuba recibió de China

accesorios eléctricos, (excepto domésticos), alambres, cables y laminados, calzado y sus partes, camiones, chapas de acero, componentes electrónicos, envases, equipos de comunicación por línea, unidades para la construcción, frijoles, hilados y tejidos, materiales y utensilios de laboratorio de uso médico, instrumentos de medición, muebles, accesorios sanitarios y sus partes, neumáticos, productos químicos, refrigeradores y técnicas de computación. Por la parte cubana, lo importado por China ha estado concentrado principalmente en níquel, azúcar, tabaco, ron, mariscos y productos de biotecnología (Díaz Vázquez, 2011, p. 8).

El autor concluye que este intercambio refleja los desequilibrios entre las áreas desarrolladas y subdesarrolladas. Por otro lado, afirma que es asimétrico el papel de ambos socios comerciales, en tanto, mientras que para Cuba China constituye el segundo proveedor internacional, la isla, si bien tiene cierta relevancia en el marco del Caribe, comparado con otros socios latinoamericanos ocupa un lugar modesto (Díaz Vázquez, 2011, p. 6).

Uno de los aspectos de incremento de la relación ha sido el turismo. En 2008, 7.778 turistas chinos visitaron la isla, y en 2003, Cuba fue el primer país del continente en ser declarado turístico por China. En 2010, el grupo Xintian y el cubano Cubanacán inauguraron el hotel Gran Meliá Shangai en la isla. Ese mismo año se comenzó a construir en La Habana un nuevo hotel con una inversión de US\$117 millones. Entre 1999 y 2005, 35.000 chinos visitaron la isla (Sánchez Ramírez, 2012, p. 261).

Por otro lado, la exportación del níquel ha sido clave en la relación. China utiliza este material en la fabricación de acero inoxidable para el desarrollo de su industria metalúrgica y, actualmente, Cuba es el cuarto mayor

proveedor del mismo, representando el 12% de lo importado por China. La construcción de una estación de ferrocarril en San Felipe impulsada por China ha tenido el objetivo de transportar níquel. (Sánchez Ramírez, 2012, p. 263-264).

Otro de los temas relevantes en la relación Sino-cubana es el petróleo. China ha invertido en la construcción de plataformas petrolíferas en alta mar y en maquinaria de perforación profunda con la que explorará zonas situadas a 7.000 metros de la costa cubana. La empresa China National Petroleum Corporation (CNPC) firmó con Cuba dos acuerdos principales. El primero implicó la modernización de una refinería de petróleo en Cienfuegos junto con la construcción de una planta de reprocesamiento y una planta termoeléctrica de ciclo combinado, que tendrá un costo aproximado de US\$ 6.000 millones, y la construcción de una nueva planta de gas natural licuado. El Eximbank de China financiará el 85% de la inversión (Sánchez Ramírez, 2012, p. 264-265).

También existen planes conjuntos entre Cuba y Venezuela financiados por China que buscan mejorar la capacidad de una refinería en Matanzas y otro proyecto macro financiado por China y garantizado por Venezuela. Aproximadamente 5.000 millones de dólares serán invertidos en todas las etapas de construcción. Así, lo que puede observarse es la importancia estratégica de la inversión china en el sector petrolero en la economía cubana (Sánchez Ramírez, 2012).

Una particularidad de la relación sino-cubana es que, en este sentido, China parece querer controlar todas las etapas de los procesos productivos: desde el momento de la extracción hasta la llegada al puerto del producto que luego se exportará a China. Así, el ejemplo del petróleo es ilustrativo. En primer lugar, China compra empresas de petróleo extranjeras; a su vez, construye la infraestructura necesaria para extraer los recursos y llevarlos al puerto; y por último, trabaja en mantener relaciones estrechas con los transportistas (Hearn, 2012, p. 165).

Esta estrategia se ve reflejada en el sistema de transporte cubano. En 2006 se inyectaron 1,8 millones de dólares de la China Export and Credit Insurance Corporation. Por otro lado, se firmaron contratos por más de 2.000 millones de dólares con contrapartes chinos para mejorar las carreteras y el transporte ferroviario. Además, alrededor de 500 vagones de carga y pasajeros fueron introducidos y comenzaron a circular en 2009.

Asimismo, la firma china Yutong (fábrica de autobuses) envió componentes de su fábrica en Zhengzhou para el montaje en La Habana. Al margen de ahorrar entre el 12% y el 15% de costos de transporte, la empresa envió 30 técnicos chinos para transferir sus habilidades a los cubanos con el objeto de formar talento especializado que contribuya la entrada de Cuba a las cadenas globales de producción (Hearn, 2012, p. 166).

En consecuencia, puede observarse que los grandes montos de dinero invertidos en el sistema de transporte buscan complementar las inversiones chinas de los otros sectores y mejorar los medios de salida de los distintos productos de la isla.

V.2 Inversión e infraestructura

Actualmente funcionan 11 empresas conjuntas chino-cubanas: 5 de ellas en Cuba y 6 en China. Díaz Vázquez (2011) aclara:

cubren proyectos en la industria farmacéutica y biotecnológica, las comunicaciones, la agricultura, los servicios de salud y el turismo. En este último sector se ha iniciado la construcción de hoteles en China y en Cuba. Otro grupo de importantes proyectos de distintas modalidades se ejecutan en las ramas de las telecomunicaciones y la industria electrónica, la biotecnología y la industria farmacéutica, la radio y la televisión, las energías renovables como la eólica y el transporte, entre otros. Por otra parte, un total de 7 proyectos de inversión se encuentran “en negociación” (Díaz Vázquez, 2011, p. 9).

V.3.Cultura y educación

Alejándonos de lo meramente comercial, el tema de la cooperación entre ambos países incluye temas tan variados como educación, salud, seguridad alimentaria y energías alternativas. Remarcando que China no es la nueva Unión Soviética y los términos de intercambio entre ambos países son justos, China: “Provides flexible credit loans and, in some cases, interest free loans. China also offers Cuba free assistance and donations for development, government credits, and concessional credits” (Sánchez Ramírez, 2012, p. 262).

Entonces, es relevante remarcar que la estrategia china incluye tanto una serie de préstamos, créditos sin interés y donaciones pero también una declarada ambición de asistir técnicamente y traspasar su propia experiencia a los isleños. Esto es claramente el ejercicio del poder blando.

Entre 1998 y 2008, los fondos chinos para la cooperación ascendieron a más de 230 millones de dólares. Entre ellos, 150 millones estuvieron destinados a la ayuda al desarrollo y los otros 80 millones se canalizaron en forma de donaciones. Los proyectos conjuntos fueron 46 e incluyeron diversas materias como educación, salud, seguridad alimentaria y energías alternativas. Los que fueron más destacables fueron las variadas líneas de crédito sin interés que recibió Cuba en temas de salud pública y educación, y otros acuerdos

referidos a financiación para ampliar la industria de televisores y las telecomunicaciones. Además, existe una declarada ambición china de traspasar sus propicias experiencias y capacidades para ayudar a la isla a reinsertarse en el escenario mundial (Sánchez Ramírez, 2012: 262).

Algunos casos de acuerdos fueron muy ilustrativos de esta situación. Uno de los primeros casos ocurrió cuando durante una visita a Cuba del presidente Jiang Zemin en 2001, este ofreció una línea de crédito sin intereses de 6,5 millones de dólares junto a un préstamo de alrededor de 200 millones de dólares con el objetivo de lograr la modernización de las telecomunicaciones locales con productos chinos. A su vez, otorgó un crédito de 150 millones de dólares para comprar televisores chinos.

Este proceso, que además incluyó la venta de lavarropas, aires acondicionados y refrigeradores de origen chino, concluyó en la firma de parte de Hu Jintao (nuevo presidente chino) en 2004 de 16 acuerdos donde se estableció que China apoyaría la fabricación nacional (cubana) de éstos y otros bienes. Esta promesa se materializó en la posterior instalación de un parque en la Habana donde son ensamblados televisores y otros productos de consumo de luz (Hearn, 2012, p. 164).

Por otro lado, un nuevo momento destacable de cooperación ocurrió durante el año 2008. Hu Jintao ofreció extensiones en la devolución de préstamos anteriores, una donación de 8 millones de dólares como ayuda por la catástrofe del huracán y una línea de crédito de 70 millones para infraestructura de salud.

El siguiente caso ocurrió en 2009, cuando el Ministerio de Información cubano y el grupo de comunicaciones “Grupo de la Electrónica” entraron a la empresa china Haier y lograron la fabricación conjunta de componentes informáticos y el ensamblaje de bienes de consumo en tierra cubana (Hearn, 2012, p. 164).

Durante el mismo año, cuando el Ministro de Relaciones Exteriores chino visitó Cuba, otros varios acuerdos fueron firmados. Esta vez incluyeron una línea de crédito sin interés del gobierno de Beijing, la apertura de una nueva línea preferencial chino-caribeña para lograr la modernización de los puertos marítimos y las estaciones de radio y televisión, y finalmente, un crédito preferencial para que Cuba comprara 10 camiones cisterna de petróleo, y un crédito proveniente del Banco Chino de Comercio Exterior para un programa que buscaba producir satélites receptores.

Luego, otra de las materias en la que China cooperó con Cuba fue en Tecnologías de la Información. En diversos discursos, Hu Jintao remarcó que miles de computadoras utilizadas en la Universidad de Ciencias de la Información de Cuba venían a precios subsidiados desde China, en tanto ésta tenía el propósito de promover las capacidades tecnológicas de Cuba (Hearn, 2012, p. 166).

Los casos anteriores fueron los más destacables, aunque debe aclararse que la cooperación sino-cubana no se agota en ellos. Así, retomando el argumento de Shambaugh (2015, p. 100), quien afirma que China utiliza las grandes fuentes de dinero con las que cuenta para generar atracción y construir su propio poder blando, el caso de Cuba podría constituir un gran ejemplo de esto. Tanto en el plano comercial, donde realizó grandes inversiones, pero sobre todo en la parte de cooperación al desarrollo y traspaso de experiencia, el gobierno Chino utilizó el dinero para generar afinidad y familiaridad dentro de la isla. Hay varios ejemplos claros: los autobuses y las computadoras son dos de los más destacados con los que los cubanos conviven día a día. La gran ayuda que están recibiendo de los chinos crea la situación propicia para que los cubanos miren positivamente su presencia en la isla.

Por otro lado, existen otras características que hacen que la relación sea especial. En primer lugar, ambos países se apoyaron mutuamente en diversas materias: Cuba apoyó a China en temas críticos como derechos humanos, el tema de Taiwán y la pelea por el Tíbet, y China apoyó a Cuba con el tema del embargo estadounidense. Ambos países están en contra de la interferencia en asuntos internos, concuerdan en temas de derechos humanos y están en contra de la política exterior unilateral de Estados Unidos. Asimismo, la identificación que se produce entre ellos por ser sistemas socialistas que adoptan estrategias de mercado caracteriza la relación estrechándola (Sánchez Ramírez, 2012).

La realidad es que también podría argumentarse que China despierta diferentes fuentes de atracción en Cuba. Varios de los elementos mencionados por Ellis (2015) como las fuentes del *soft power* Chino se encuentran presentes en esta relación. La esperanza de acceso futuro a los mercados chinos y la esperanza de futuras inversiones en la isla es un patrón claro en el que la relación está orientada. Por otro lado, que China se constituya como una fuente de inversión en materia de infraestructura también se asienta como un incentivo de esta relación; y esto está sucediendo, sobre todo en el sector de transporte y petrolero. Sin embargo, la posibilidad de que China sirva como un contrapeso para Estados Unidos en la región y en el mundo y la visión de China como un posible modelo de desarrollo son los elementos que generan mayor atracción y entusiasmo en la isla (Ellis, 2011, p. 86). En este punto, teniendo en cuenta que ambos son países socialistas y están en contra de los valores norteamericanos, el gran éxito económico que obtuvo China luego de las reformas de 1987 y el modo en que se manejan las riendas del Estado (modelo capitalista pero con sistema político autoritario) son una alternativa viable para la nueva Cuba de Raúl que busca principalmente aumentar y mejorar la performance económica de la isla sin abandonar el socialismo de Estado.

En síntesis, repasando y teniendo en cuenta la relación que consiguieron entablar Cuba y China, en la que el gigante asiático constituye un socio estratégico esencial para el primero y que, además de comerciar e invertir, busca traspasar su propia experiencia para ayudar a Cuba a insertarse internacionalmente, podría ser una fuente de preocupación y hasta una de las causas por las que Estados Unidos decidió acercarse a la isla en diciembre de 2014, restableciendo relaciones.

VI. Conclusiones

Este artículo se ha centrado en describir la relación que mantiene China con la región y particularmente con Cuba, más allá del intercambio comercial, y la utilización de *soft power* para consolidar la relación y su posicionamiento. La región latinoamericana vivió una serie de cambios y transformaciones durante la primera década del siglo XXI. China ha arribado como un socio comercial estratégico para la región. En su búsqueda por hacer frente a la escasez de alimentos y materias primas para satisfacer a su enorme población, China multiplicó los términos del intercambio comercial respecto a otros periodos en América Latina. En general, mientras que la región latinoamericana exporta *commodities* (principalmente tres tipos de cultivos: semillas, oleaginosas y cobre) a China, ésta, además de vender sus productos manufacturados (aproximadamente 60% de lo que exportan son manufacturas), ha ocupado el lugar de inversor concentrado principalmente en las áreas de infraestructura y energía. Por otro lado, ha otorgado créditos sin intereses y financiado varias obras relevantes en distintos países. A su vez, teniendo en cuenta que el concepto usual de *soft power* no aplica para los chinos, estos generan atracción en América Latina por las esperanzas de lo que traerá el futuro: mayores consumidores, nuevos mercados, nuevas inversiones. Asimismo, generan una gran atracción en tanto se constituyen como un modelo de desarrollo alternativo al tradicional liberal norteamericano.

Centrándonos en la relación específica de China con Cuba, hemos visto que éste es un caso especial en la región. Mientras las cifras comerciales muestran que el intercambio creció mucho en los últimos años, y sobre todo a partir de las reformas implementadas por Raúl Castro en la isla (repitiendo los patrones latinoamericanos, es decir, Cuba exporta materia prima y China exporta productos manufacturados), la cooperación en múltiples asuntos es lo que llama la atención. Los chinos han entregado créditos sin interés, donaciones y, además, han declarado públicamente su ambición de querer traspasar su propia experiencia en reformas a los isleños. Finalmente, esto es lo que sucedió: se concretaron una serie de proyectos de cooperación que incluyeron temas de salud, educación, telecomunicaciones, componentes

informáticos y hasta seguridad alimentaria. Los chinos ambicionan ser los “guías” del cambio en la isla y de la reinserción cubana en el mercado internacional. El artículo presentó en su desarrollo datos e información que sustentan esta afirmación y que nos permiten resaltar una vez más la importancia estratégica del *soft power* y el uso que China ha hecho de él. Finalmente, la visión de China como un modelo de desarrollo al que aspiran los cubanos es otra de las fuentes que generan atracción en la isla. La gran ayuda que reciben estos, tanto en forma de intercambio comercial como en forma de donación-cooperación, es una fuente de atracción y convierte a los chinos en socios estratégicos en esta etapa de transición.

VII. Referencias bibliográficas

- CESARÍN, S. (2013). “China: restauración y capitalismo. Impactos en América del Sur.” En América Latina y el Caribe - China. *Relaciones Políticas e Internacionales*. México D.F
- DE ONIS, J. (2014). “China’s latin Connection ¿Eclipsing the US?”. *WorldAffairs*: 62-68.
- DÍAZ VÁZQUEZ, J. (2011). “China-Cuba: relaciones económicas 1960-2010”. *Cuadernos de Trabajo Cechimex*, 6: 1-12. <http://dusselpeters.com/CECHIMEX/CuadernosdelCechimex20116.pdf>
- DOMÍNGUEZ, J. (2007). “Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina. Entre la ideología y el pragmatismo”. *Foreign Affairs en español*, 7, 4: 3-10. http://www.people.fas.harvard.edu/~jidoming/images/jid_lasrelaciones.pdf
- DUSSEL PETERS, E. (2015). “China’s Evolving Role in Latin America. Can It Be a Win-Win?”. *Atlantic Coucill*: 1-28
- ELLIS, E. (2011). “Chinese soft power in Latin America. A case study”. *Joint Force Quarterly*, 60, 1: 85-91
- GRABENDORFF, W. (2010). “Brasil: de coloso regional a potencia global”. *Nueva Sociedad*, 226.
- HEARN, A. (2012). “China, Global Governance and the Future of Cuba”. *Journal of Current Chinese Affairs*: 155-179.
- KORNBLUH, P. (2015). “A new deal with Cuba”. *The Nation*: 4-8.
- KRYZANEK, M. (1987). “Intervencionismo, cooperación y revolución”. En Kryzanek (Ed.) *Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales.
- NACHT, P. A. (2013). “El dragón en América Latina: las relaciones económico-comerciales y los riesgos para la región”. *Revista de Ciencias Sociales*, 45, 141-154
- RANDALL, S. (2013). “Change or continuity in US-latin American Policy: the Obama record”. *Latin American research centre University of Calgary*: 7-21
- REID, M. (2015). “Obama and Latin America. A promising day in the neighborhood”. *Foreign Affairs*: 45-53.

- ROSALES, O. y Kuwayama, M. (2012). *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago de Chile: Cepal Naciones Unidas.
- SABATINI, C. (2013). Will Latin America Miss U.S hegemony?. *Journal of International Affairs*, 66, 2: 2-14
- SÁNCHEZ RAMÍREZ, P. T. (2012). “Recent Developments in Sino-Cuban Relations: Particularities and Advances”. *Latin American Policy*, 3, 2: 259–271.
- SHAMBAUGH, D. (2015). “China’s Soft-Power Push”. *Foreign Affairs*: 99-107
- VALLELY, P. (2015). “The pope’s Hail Mary in Havana may be only the start of the Vatican’s new, more audacious plans”. *Newsweek*: 12-15

THE UNITED STATES, SECURITY AND DIPLOMACY IN THE SPECTRE OF CARIBBEAN DEVELOPMENT

Ujjwal Rabidas

(Dept. of Political Science, Dyal Singh College (E), University of Delhi, New Delhi/
Honourary Faculty, Centre for Canadian, US and Latin American Studies, School of
International Studies, Jawaharlal Nehru University).

latinujjwal@gmail.com

ABSTRACT: Ever since the Caribbean islands were decolonized, the development predicament of these island nations has been interpreted with respect to their physical properties and the consequences that those properties generated. This work, however, proposes to look at the “wider spectre” of the Caribbean development by bringing the dimensions of the United States, security and diplomacy and appreciates these variables in a stated framework of “development-security nexus”. It takes into account the concern which aptly thinks that there is a dominant American articulation of the development-security nexus probably made overt by the events of 9/11 that again privileges the security angle of the nexus. It further argues that the Caribbean region cannot shy away from the prevailing context but has to confront the dominant articulation of the nexus by adopting a diplomatic viewpoint with the aim of a positive image-construction by strategically exploiting the regional credentials that fall between the “third world” poverty and “first world” riches.

Keywords: Caribbean small island developing states (SIDS), United States, development-security nexus, diplomacy, regionalism, 9/11

I. Introduction

This study aims to explore the United States, security and diplomacy as the three mutually constituting elements of the spectre of Caribbean¹

1. The term “Caribbean” is variously conceived. However, it refers to the small island developing states (SIDS) in this study that are located in the Eastern side of the Caribbean Sea.

development in four parts. The following first part illustrates an outline of the “security-development nexus” –an important contemporary approach on the problems of the small islands, among others– within the space constrained as well as enabled by the diversified conceptions of the canonical terms of development and security. This part also substantiates this outline with functional examples of migration and tourism to underscore how an “either-or” approach –the conventional manner of looking at the Caribbean development problems– is obsolete. The second part of the study recognizes that there exists a dominant articulation, the American one in particular, of the nexus that privileges its caricatured security angle and portrays the Caribbean islands negatively owing to their small territorial size. Here this work notes the “foreign context” that the dominant force articulates for its own pre-conceived security interests and renders the Caribbean insecure and vulnerable. The following part thus proposes a diplomatic point-of-view and argues that the Caribbean states cannot shy away from the nexus. They have to rather opt for a strategy of positive image-building and simultaneously attack the dominant nucleus of the nexus where their in-betweenity (i.e., between the first and the third worlds) as well as the small size may prove vital strategic assets. It finally remarks to avoid seeing the diplomatic point as “internally paradoxical” simply because it proposes the similar issues for the endeavour that the dominant interest may utilize in its own favour. Such thinking seems naive and runs contrary to the very essence of diplomacy. The wiser side would look at the diplomatic viewpoint (through the development-security nexus) as a yardstick to improve on the learning curve critical for the Caribbean development.

Thus, the reason for considering the said constituting elements of the problem is obvious due to the fact that the presence of the United States is steady in the Caribbean development discourse and this has been made explicit by the United States sometimes by either declaring itself a “Caribbean state” or announcing the Caribbean as the “third America border”. The “homeland security” concern, moreover, has been ingrained in those declarations of the United States, increasing the role of diplomacy for the Caribbean states. The concern with development in the Caribbean small island has an intimate relationship with these states’ physical properties and the consequent politico-economic identity(s) that those properties generate. The properties are small geographical and population size, relatively small natural resource endowments, prone to natural hazards as these are surrounded by the sea, proximity to powerful neighbouring states like the United States in particular. The concern with the physical properties of a nation might not get explicitly expressed in all the cases, it is explicit and direct for the Caribbean owing to the small size of its sovereign entities that lend them a radically different character in the eyes of an observer. The other thing that enters the

purview of observation while engaging with the Caribbean development is the interplay of the economic forces that has always been at a wider level and has involved the powerful empires of the world, be it Spain, the Great Britain or the United States. In other words, the small size of the Caribbean nations and the powerful international forces have significantly shaped the trajectory of the Caribbean development, and these are the issues often highlighted in the concerned circles.

Duly acknowledging these issues, this work brings in the United States, security and diplomacy in the spectre of the Caribbean development with the aim to demonstrate these accompanying constituents of this region's development and their significance for the Caribbean in a dynamic world environment. In so doing, the work employs a contemporary evolving framework of development-security nexus where development and security intersect each other presumably for mutual benefit and optimum outcome.

II. Development-Security Nexus

As one begins with the idea of development-security intersection or nexus, the definitions of the very terms (i.e., development and security) confront their further elucidations, and it is quite expected as these terms are canonical as far as their scope of study and applications are concerned. It is clearly known that there are various schools of thought with further variations on development and security, one can expect disagreements on any single definition of these canonical terms. This work too does not aim at bringing about the nuances concerning the enterprise of definition. It, however, employs the working definitions of development and security for the purpose of advancing the idea of the nexus between the two. In this work, therefore, development refers to the "prevalence of certain socio-economic indicators necessary for a good life", whereas security refers to the "absence of threats to the socially acquired values".

There could be various opinions as to what constitute the "necessary socio-economic indicators" as well as the "absence of threats", there is a general agreement that the contemporary discourses on development and security have followed a common path which is usually phrased as "broadening" and "deepening" of these concepts (Krause and Williams, 1996). Some phrase it differently saying that the domains of development and security have been "humanized" and "globalized" (Stern and Ojendal, 2010). The mode and style of expressions might not be similar in all the occasions, they commonly attest to the fact that security and development –as societal goals and as policies to achieve these goals– are now surrounded by a new international

environment which, with its constant workout, is allowing these discrete processes to walk along a shared trajectory.

Whether this walk along a shared trajectory has occurred because of the release of the international order from bipolar discipline or the unconventional actors and issues such as ethnic conflicts, international migration, problems with refugee, poverty, terrorism, organized crimes, and climate change sharing the legitimate sphere of participation, the thinking and practice of development and security seem to have taken place in a manner that do not intend to disrespect each other's spill-over effects. As a result, a concern has generated to study the interface between the aspects of security and development in which a growing awareness of both the development cost of conflict and the impact of economic and social development on security conditions, as Tarje Rod-Larsen (2010, p.vii) indicates, bears special significance. It was further proclaimed by the United Nations in the 2005 World Summit Outcome that "without security there is no development, and without development there is no security" (Tschirgi *et al.* 2010, p.2; Rod-Larsen, 2010, p.vii), indicating that a search for the *nexus* between development and security has caught urgency (Tschirgi *et al.* 2010; Duffield, 2010; Pupavac, 2010; Hetne, 2010; Orjuela, 2010; Jensen, 2010; Stern and Ojendal, 2010). Further, this search for a development-security nexus has taken place within the stated context when it is widely realized that neither the meaning of security nor of development has an agreed precision.

L. Erskine Sandiford, the Prime Minister of Barbados, had publicly proclaimed way back in 1990:

Our vulnerability is manifold. Physically, we are subject to hurricanes and earthquakes; economically, to market conditions taken elsewhere; socially, to cultural penetration; and now politically, to the machinations of terrorists, mercenaries, and criminals (Griffith, 2003, p. 5).

There seems no harm in considering Prime Minister Sandiford's proclamation a kind of proposition that had contained the seeds of an outlook containing the term "vulnerability" (in manifold) which could cover the Caribbean concerns, images and identity(s) that are often discussed in isolation either from development vantage-point or from security angle. For its further elucidation, a pair of examples from the Caribbean –the example of migration and of tourism– can be useful to understanding how the development-security nexus surfaces in this island-studded region.²

2. The examples here of migration and tourism are merely for illustrative and

It is a plain reality that migration has almost become a household-norm and a necessity for the Caribbean societies where it works as an exit-point for its work-force and reduces the rate of unemployment which could otherwise negatively impact the societies. It is also, however, seen as a source of brain-drain and loss of critical skills from the region. But the point in the given context is whether migration for the Caribbean constitutes only an economic issue. The conventional argument is that the citizens from the Caribbean countries migrate to the prosperous neighbouring places in search of a better life and the households back in the homeland receives remittances (Connell, 2007); some amount could also travel in the form of foreign and diasporic investments and could possibly fund some development projects as Keith Nurse (2004) speculates with reference to the Caribbean territories like Cuba, the Dominican Republic, Haiti and the Anglophone Caribbean. This is clearly an economic point-of-view, but is a partial account of migration. One must add, for a greater degree of clarity, that the prevailing problems of burglary, killings, drug-war and other violent conflicts in the Caribbean societies prepare a causal ground that forces a person to leave his/her country in search of a safer life.³ Prevalence of violence and insecurity are antithetical to flourishing of the acquired human skills and social values because insecurity drives the people away.

Similarly, the Caribbean has an international “travel culture” which is otherwise known as tourism and is a significant source of income for almost all of its island nations (Caribbean Tourism Organisation, 2004; UNWTO, 2011). Again, traditionally seen as an inevitable source for development fund and earning, the foreign tourists are arguably contributing to increasing the HIV/AIDS cases in the Caribbean societies. It should act as an eye-opener that how this so-called source of development is turning into a source of human insecurity in the Caribbean. UNAIDS (2010) has reported rise in the HIV cases in the region, and Wendy Grenade (2008, p.24) has given the following reasons for its nexus with tourism: i) power differentials between a foreign visitor and a local person; ii) hedonistic nature of tourism in the region, and iii) adverse consequences of the structural adjustment programmes on human development due to downsizing of welfare roles of the states.

Furthermore, there are development costs of meeting the challenges of HIV/AIDS, violence and insecurity of various kinds in the Caribbean because these require channelling of budget funds from other vital accounts. At the

functional purpose vis-à-vis development-security nexus.

3. Shaw (2013, p.1) aptly recognizes the multiple channels that are at work in the Caribbean and together generate a set of transnational relations: families, civil societies, supply chains, crime networks, and governance nexuses.

same time, as Rod-Larsen (2010, p.vii) would argue that there are impacts of economic and social development on security conditions. An “either-or” approach, therefore, on the Caribbean development is unlikely to yield the desired outcome. It is the framework of development-security nexus which seems promising for the Caribbean in today’s international environment where an integrated and holistic approach is most likely to pass the test.

III. Concerning the United States’ “Dominant Roll” of the Nexus

Meanwhile, a concern is rising from various quarters that the discourse on development and security and the mutually influencing contours of both (or the nexus) are gaining a specific colour while privileging the security front of the discourse. The concern is also regarding the discourse taking a “dominant roll” in favour of the United States and other industrially more advanced nations. This roll, though generally is an early 1990s anxiety, is said to becoming more explicit after the terrorist events of 11 September 2001 (9/11) in the United States. These are the precise reasons for which Stern and Ojendal (2010, p.20) see development and security as mutually reinforcing idioms and techniques of biopower through which subjectivity, imagination and ultimately life are governed.

An intelligible understanding of the nexus has to acknowledge that the apparent privileging of the security front of the discourse is an informed anxiety and it rests on several grounds among which i) eagerness to know the (non-military) causes that trigger violent eruption of security threats; ii) initiation of pre-emptive measures by the United States to guard against such threat eruptions; and iii) the green-signalling of some of the causal explanations of development-security intersection as policy-prescription by some vital international organizations, including the United Nations, (followed by academic bolstering) are some of the important ones feeding the anxiety.

It is widely acknowledged by now that the release of the international order from bipolar tension had allowed several of the issues and problems to come up on the table. These were centred mainly on the people and trans-border issues in the “third world”; ethnic identities and underdevelopment/poverty were taken up as representatives of the core of the post-colonial third world dynamics. Another wider consensus was simultaneously becoming thicker that the world was increasingly integrating at various spheres and so were the issues and problems. Such an integration continues to be tagged as “globalization”. Thus, the presumed post-Cold War consequence was the international ramification of the Caribbean third world dynamics impacting the United States and other industrially more developed nations and rendering them “insecure”. This reading of the Caribbean and the third world crept

into the minds of those who wanted to decipher the non-military causes of 9/11 and inextricably linked the nexus between (the United States and first world) insecurity and (the Caribbean and third world) underdevelopment.

With this reading of the nexus, the actions that followed were to preempt any such security threats. Measures were taken up in the United States and other developed countries to detect the undocumented immigrants (especially the ones supposedly having criminal background) and deport them back to the country of origin. Some countries were invaded militarily to “save” them against so-called dictatorship and criminal outfits (Iraq and Afghanistan, for example); and security threats were collaboratively forestalled from occurring elsewhere (Solomon Islands, for example). Moreover, many of the states were levelled as “failing” or “failed” because their performance was rated poor in the ideal project-scale of state-building.⁴ As a solution, therefore, the then United Nations Secretary-General, Kofi Annan, was quick to prescribe:

Development and security are inextricably linked. A more secure world is possible if poor countries are given a real chance to develop. Extreme poverty and infectious diseases threaten many people directly, but they also provide a fertile breeding ground for other threats, including civil conflicts. Even people in rich countries will be more secure if their Governments help poor countries to defeat poverty and disease by meeting the Millennium Development Goals. (United Nations, 2004, p.vii, cited in Stern and Ojendal, 2010, p.5)

Afterwards, as referred to previously, in the 2005 World Summit Outcome, the United Nations explicitly proclaimed that there is no security without development and vice versa (Tschirgi *et al.* 2010, p.2; Rod-Larsen, 2010, p.vii). The observation thus has been repeatedly made that the concern with the intersection of security and development has gained considerable academic and policy attention (Berger and Weber, 2009; Duffield, 2010, p.54; Stern and Ojendal, 2010, p.6; Rod-Larsen, 2010, p.vii).

It should, however, be pointed out that the concerned dominant roll of the development-security nexus has not apparently taken place with explicit reference to the Caribbean states. It seems that the roll has occurred while keeping with the mainstream practices of excluding the small islands

4. See Kamil Shah's (2009) article “The Failure of State Building and the Promise of State Failure: Reinterpreting the Security-Development Nexus in Haiti” to know how the key assumptions underpinning mainstream approaches to resolving concerns of security and development through the project of contemporary state-building is problematic.

of this region from the domain of international politics and legitimizing their long-standing grievance of turning them as “system-takers”. This American dominant roll of the discourse may have occurred in some other context, it is further notable that the practices concerning the development-security nexus nevertheless have heavily worked upon the formative identities and images of the Caribbean states which are seen with a *different light*.

These island nations are the neighbours of the big, powerful, and immigrants’ destination countries with high living standards such as the United States and Canada. Thus, international migration to these countries from the Caribbean region has taken almost a form of a family norm and practice. Issues surrounding migrant remittances and impact of such migrations on these island countries are thus raised (Connell, 2007; Merz, 2009) as often as the issue of drug-trafficking is observed since several of these states are used as trans-shipment points (Griffith, 1993, p.243-275; 2003). Since the routes to drug-trafficking (security matter) and (undocumented) migration (development issue) are believed to be similar, they appear to collide especially in the eye of an American observer. This belief is further encouraged by lack of adequate detecting and policing capacity of such routes by the small and micro states of this region. The violent incidents of 9/11 have added to the perception that those routes can be utilized for further attacks and, as Don Marshall (2009) hints on the discourse, even the offshore financial institutions present in some of these island countries could be linked with such motives.⁵

While these concerns remain in their places and continue to inform the nature of development-security intersection from *without*, a long-standing understanding that these states are *small* and *micro* –and thus vulnerable– has been imperative for a dialogue to take place. More importantly, the concern with the dominant view of the nexus is quit relevant, recognition of the development-security problematique from *within* (as the preceding section attempts) is more vital to the Caribbean. It is detrimental for this island-studded region to ignore the interfaces that a number of issues together cause for; so is the reckless practice of interpreting the interfaces either from security angle or from economic point of view. Confining the issues of conflict and international migration, population out-flow, trafficking in various forms, HIV/AIDS, and similar other problems within a narrow purview may rather encourage them for further expansion and complication. Thus, sooner

5. See Ujjwal Rabidas (2016a) for an update on the reading of the development-security nexus through recent revelation of the “Panama Papers” or “tax havens” as possible new threats in row to the Caribbean SIDS.

the application of the comprehensive approach, better for the states in the Caribbean.

If one historically engages with the identities and images of the Caribbean states, it reveals that these entities have been strongly influenced by the economic needs and political desires of the power-wielding and mercantile states from time to time since this region had encountered them. Those needs and desires were close-knitted and were beyond the confines of local and national. Moreover, before the Caribbean nations could breathe fresh air post-independence and organise their political economy in an appropriate manner, they found themselves with strings of sovereign statehood attached with a perceived characteristic image of being “small” and thus “vulnerable” to a number of stated natural and anthropogenic conditions.

Though the dominant roll of the development-security nexus has robustly taken place with a specific colour, the very possibility is that there is no shying away from the nexus. The nexus has emerged as a *historical* phenomenon for the Caribbean states. It appears as accurate for these entities as the recognition of the existence of an international order for the modern political life. Today the expression of a “changing world” has become a commonplace; the development-security nexus is a tool to be wisely and creatively exploited by the Caribbean islands to delve deep into the contemporary world and actively search for the ways out of the crossroads on which, however, the nexus does not stand alone. The development-security nexus is surrounded with an increasingly complex international environment where an associated “diplomatic point-of-view” holds the possibility of translating the nexus into further usefully practicable lead principle.

IV. A Diplomatic Point-of-View

Situating the predicament of the Caribbean development within the growing complexity of the international environment prevents one to think and act in simple black and white terms. There are issues in the Caribbean for which the history of the “wider world” has been certainly responsible. Historically shaped structural constraints of political economy falling in this sort, for instance, were passively received in the region. It would, however, be a fallacy to bestow the culpability only on the wider world the way the national leaderships in several of the island nations in the Caribbean appear to have operated on interethnic, developmental, and other national issues. The limited space constrains full elaboration of the issues here, still operation of the leaderships in Guyana and Haiti and the out-flow of people from these countries, for example, are not to be presumed with domestic disconnections while studying the role of the wider world in such out-flows (Shah, 2009;

Mars, 2010). Similarly, the repeated malfunctioning of the regional and sub-regional networks in the Caribbean requires subjecting it to a double-aged inquiry holding both the internal and the external accountable for their respective degrees of involvement. How are the Caribbean states, therefore, to take the next step in today's international complexity and with the identified development-security nexus while including the United States' dimension? How far the proposition of a "diplomatic point-of-view" can assist the Caribbean to sail through the development crossroads and the hurdles?

With a diplomatic point-of-view in mind, projection of a positive image nurtured with the belief in a good, peaceful, and progressive life as well as sustenance of this image appear foremost worth pursuing. This connects overtly with the American dominant attempt that portrays the image of the Caribbean small island nations as dangerous places with unrest, volatilities, and poverty. Projection of a positive image thus has to embed with the aim to let the dominant view be informed about the nature of unrest and poverty that does not correspond with its reading of these problems in the Caribbean societies. Even simple partition of the world on material parameters as "developed", "developing", and "underdeveloped" suggests that reading the heterogeneous profile of poverty with a homogenized mind is unscientific. Thus, the "third world" poverty that informs the core of the homogenized generalization of the Caribbean development-security nexus is to be juxtaposed with the fact that the Caribbean region as a whole is relatively *less underprivileged* than its counterparts in Asia Pacific and Africa; the nature of poverty therefore is not uniform. The region falls somewhere between third world poverty and first world riches.⁶

It is to be further underscored that this in-betweenity (between the first and the third) is doubly advantageous for the Caribbean countries. It brings them close to the third world for need of solidarity and also helps connect with the first one when there is necessity; increasing the chances of success of various policy initiatives. A diplomatic approach to one's own being is thus an asset in itself that allows an advantage of this kind to be captured by the Caribbean region. It even exposes the Caribbean developmental problematic to the conditions that govern today's world. The terms like competition,

6. Philippe Hein (2004, p.10) noted in an UNCTAD/UN report: "In a context where available data showed that SIDS [small island developing states] tended to fare better, in terms of per capita income and quality of life, than most other developing countries, there was concern that the validity of the category as being 'disadvantaged' and meriting special attention might be questioned. At the same time, arguments based on the disadvantage of remoteness were also becoming less convincing, as air access to most SIDS was improving (as a result of tourism), international transport costs were decreasing, and progress in telecommunications was reducing the disadvantage of distance."

resilience, and opportunity are widely used today in the context of a globalizing world as well as in the Caribbean context with accompanied dictums of instability, vulnerability, and risk (Rabidas, 2016b). A world of this kind is of definitive relevance for the Caribbean islands if tuned with their discrete existential veracity.

A globalizing world is redrawing its map and creating new proximities between the neighbouring states and the regions. The expressed dominant American view on the formative nature of development-security nexus may not always be true but the very view could have been largely influenced by the integrating spheres where issues and actors move around with unprecedented velocity and significance. This was probably the reason that once the United States had declared itself a “Caribbean State” in 1997 (Anthony Payne, 1998). For any constructive dialogue, therefore, the nations in the Caribbean region now have to take this perception into account which *however* may undoubtedly complicate the possibility of redressal of any legitimate grievance against this big and powerful neighbour; but its denial is diplomatically jeopardic and developmentally constraining.

Further, the image projection is crucial for the Caribbean and which requires it to understand that despite the “insecurity” projection by this neighbouring giant, it does not shy away from fulfilling its own economic interests in the backdrop of caricatured security threats.⁷ This context is a useful reminder to the states in the Caribbean region of the economic and developmental dynamisms that diplomacy itself has gained over the period. While Donna Lee and David Hudson (2004, p.345), for example, assert that commercial interests have always been integral part of diplomatic practices and its form is currently changing, they further add:

...we may well be witnessing substantively significant changes to the practice of diplomacy in the twenty-first century: changes that are fashioned by commercial interests. What are the key features of this diplomacy? First, it combines the economic and the political at both domestic and international levels. Second, government-business partnerships have become the key organising principle as well as an attribute of the state in the world economy. Third, the public interest is conceptualised as a collective expression of private interests (Lee and Hudson, 2004, p.344).

7. For details, see a study by this author that delineates how the United States strategically combines its business interests with security projections in the Caribbean. The reference for the available study is: Ujjwal Rabidas (2014).

If the above facet of diplomacy is in the action of any big state, for instance, the consequence cannot be kept secluded from the public gaze; whereas it could be an advantage with a small Caribbean island whose move is not always the subject of scrutiny. In his “Omani perspective”, therefore, Badr Bin Hadam Al Bu Said (2003, p.354) has the following to say: “In the space between the big states, the major powers, both regional and global, we have room for manoeuvre that big states themselves do not enjoy.”

A further room for manoeuvre lies with the significant diasporic connections that several of the Caribbean island societies have developed with their respective neighbouring big states over the period. So far, this “soft” element of diasporic connection has been looked at from migrant remittances and “brain-drain” point-of-views. Even the aspects of development have been recently brought in within the ambit of diaspora research (Merz *et al.* 2009). But the idea since long has existed that the diasporas can play “soft” political roles for the “homeland” and are catalytic assets for the “hostland”, and there are examples available from people of the Croatian, Romanian, and other nationalities who are settled in foreign lands.⁸ Thus, Ramon Grosfoguel’s (1997) observation that the United States fostering migration from certain Caribbean states like Cuba, Jamaica, Haiti, Dominican Republic, and Puerto Rico had its own geopolitical dynamics during the Cold War and after. Grosfoguel’s observation indicates a larger scene that the states in the Caribbean have to understand vis-à-vis the current problematique of development-security nexus and the consequent necessity of the projection of a favourable image. This soft dimension can be employed to overcome the dearth of diplomatic expertise and political resources that arguably constrain the developmental policy moves in the Caribbean.⁹ In this context, the observation made by Lommarsh Roopnarine (2005, p.107) while referring to the East Indians in the Caribbean is instructive:

Intra-island migration of Caribbean East Indians is not totally pushed by depressed local conditions and pulled by the appeal for better life chances. Rather, intra Caribbean East Indian migratory

8. There are known academic acknowledgments of the remarkable political contributions made for their respective “homelands” by the diasporics of different nationalities. Gabriel Popescu (2005), for example, talks about the role of the US-based Romanian diaspora to attempt to influence the American political establishment to grant NATO membership to Romania during NATO’s 1997 expansion. Similarly, Sean Carter (2005; 2007) talks about the role of the US-based Croatian diaspora in the Balkan conflicts of the 1990s.

9. Interestingly, Godfrey Baldacchino (2009, p.26) has included a state’s inability to provide overseas representation among the criteria to define a small state and is fittingly applicable in the Caribbean.

behaviours are more agents of a “brain exchange” rather than a “brain drain” phenomenon.

Thus, a diplomatic point-of-view as a whole does at least two things in the context of the Caribbean development. First, it positions the images and identity(s) of the states within the intricacies of the “political” and consequently enlarges the scope where a bargaining could take place as to how a Caribbean state intends to be identified among the juridical equals keeping its developmental imperative in view. It thus holds the possibility of a constructive engagement with the wider world, and specifically the United States, that geographical smallness of the Caribbean islands causes politically or diplomatically. Second, it allows the Caribbean states to take into account the vast swathe of developments that are already taking place (or could further take place) around the globe where, like the problematique of development-security intersection itself, there could be many integrative layers of interaction in today’s complex international environment and where the Caribbean has to endeavour for more measured approximation.

V. Concluding Remarks

One could think about the preceding diplomatic standpoint as appearing somewhat internally paradoxical because it proposes the very issues for a favourable image construction that are easy-prey of the *dominant* articulation of the development-security nexus. Such a view in search of a paradox is rather more naive than factual and runs contrary to the essence of diplomacy. It is more like looking at innovations in science and technology as constraining the negotiated bargainings and adapting to those retarding attitudes rather than employing a diplomatic point-of-view and improving on the “learning curve” (Steiner, 2004, p.498). The development-security nexus is to be precisely treated as a learning curve that works as a yardstick for the Caribbean along with containing the ground-efforts to improve on the socio-economic indices for a better life and also serving as a point of reference against the imposed strictures and caricatured security threats from the American perspective. It thus calls for diplomatic bearing and constructive engagement with today’s complexities by the island countries of the region while keeping the nexus as the lead guiding principle.

Keeping the perspective tuned with the said development-security nexus, the Caribbean states thus need to confront the nucleus of the dominant roll of the nexus with strategically moving up on the development issues while adding a security angle to it. The Caribbean, for instance, has been deeply apprehensive of the “competitive and reciprocal” trade practices as

these have been speeded up since the early 1990s. With the earlier preferential trade arrangements turning into “partnerships”, the Caribbean states have lost a significant part of aid and trade concessions and that have adversely impacted their overall political and economic milieus. Karin Arts and Jessica Byron (1997, p.74) thus have observed that these countries have to compete in the market in the changed economic scenario. But why were the issues of so-called reciprocity and partnership with the Caribbean nations gaining momentum in the early 1990s? Today the sphere of the international political economy may appear substantially very real, it is apparently besieged by the ubiquitous process of “globalization”; and the term is indiscriminately evoked to justify an economic move whether it is indispensable or not. In Jens Bartelson’s (2000, p.180-181) words: “...nothing changes the world like the collective belief that it is changing, albeit rarely in directions desired by the believers.” The reciprocal moves on the economic front in the early 1990s thus appear persuasive as that was the period when the process of globalization was becoming a catchphrase with ever increasing stress. But it is to be asked that how far the role of a regressive “threat of communism” in the Caribbean was appreciated within the economic move in the early 1990s. As Roberto Espindola (1987, p.65) would argue in the Cold War context, the Caribbean states were the means to force a rival to stretch its political and military resources away from the main theatres and acquire additional bargaining pawns. Likewise, it is useful to bear in mind that almost all the salient image-characterizations of the Caribbean island nations in negative connotation had happened in the context of a war-environment in a larger setting even before Jonathan Swift’s imagination of Lemuel Gulliver’s travel to the “Lilliput”. Those image-characterizations were subsequently strategized by more than one great powers for their own interests that continued with changing forms during the Cold War and after (Rabidas, 2014). The post-Cold War reciprocal moves were thus viewed from a “pragmatist” spectrum towards this “vulnerable” island-studded region as “communism” no longer threatened to stretch the resources away for additional bargaining pawns. Moreover, as the chances of salvaging of the earlier preferential facilities for the Caribbean have increasingly become bleak, the new-found post-9/11 threats and the subsequent economic crisis have hardened the operation of any simplified rule and it is aptly exemplified by the post-9/11 formative-ground of the development-security nexus. Yet the apparent optimism in this study is that the nexus could allow these Caribbean states to appreciate development as a societal goal and as a policy to achieve that goal within its wider spectre. Earlier the existence of such a possibility for these island nations was not so obvious and so was not the chance to fight negative image-characterizations.

VI. Reference list

- ARTS, K. AND BYRON, J. (1997). The Mid-Term Review of the Lome IV Convention: Heralding the Future?. *Third World Quarterly*, Vol. 18(1), March, 73-91.
- BALDACCHINO, G. (2009). 'Thucydides or Kissinger? A Critical Review of Smaller State Diplomacy', in A.F. Cooper and Shaw, T.M. (Eds.), *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience* (pp. 19-40). Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- BARTELSON, J. (2000). Three Concepts of Globalization. *International Sociology*, Vol. 15(2), June, 180-196.
- BERGER, M. T. AND WEBER, H. (2009). War Peace and Progress: Conflict, Development, (In) security and Violence in the 21st Century. *Third World Quarterly*, Vol. 30(1), 1-16.
- CARTER, S. (2005). The Geopolitics of Diaspora. *Area*, Vol. 37(1), 54-63.
- (2007). Mobilising Generosity, Framing Geopolitics: Narrating Crisis in the Homeland Through Diasporic Media. *Geoforum*, Vol. 38, 1102-1112.
- CARIBBEAN TOURISM ORGANISATION (2004). Various documents and reports. Retrieved From URL on 02 January 2015: <http://www.onecaribbean.org/statistics/>.
- CONNELL, J. (2007). Local Skills and Global Markets? The Migration of Health Workers from Caribbean and Pacific Island States. *Social and Economic Studies*, Vol. 56(1/2), The Caribbean and Pacific in a New World Order, March/June, 67-95.
- DUFFIELD, M. (2010). The Liberal Way of Development and the Development-Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide. *Security Dialogue*, Vol. 41(1), 53-76.
- ESPINDOLA, R. (1987). 'Security Dilemmas' in C. Clarke and Payne, T. (Eds.), *Politics, Security and Development in Small States* (pp. 63-79). London: Allen and Unwin.
- GRENADE, W.C. (2008, March), *Exploring 'Security Dilemma' in the Global South: The Case of Tourism and HIV/AIDS in the Caribbean*. Paper Presented at the International Studies Association's 49th Annual Convention, San Francisco.
- GRIFFITH, I.L. (1993). *The Quest for Security in the Caribbean: Problems and Promises in Subordinate States*. New York and England: M.E. Sharpe.
- GRIFFITH, E.L. (2003). *The Caribbean Security Scenario at the Dawn of the 21st Century: Continuity, Change, Challenge*. The North-South Agenda Paper, 65, September, 2003, Florida: North-South Centre, University of Miami.
- GROSGOUEL, R. (1997). Migration and Geopolitics in the Greater Antilles: From the Cold War to the Post-Cold War. *Review (Fernand Braudel Center)*, Vol. 20(1), Winter, 115-145.
- HEIN, P. (2004). Small Island Developing States: Origin of the Category and Definition Issues. *Is a Special Treatment of Small Island Developing States Possible?* (pp. 1-22). UNCTAD/LDC/2004/1, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). New York and Geneva: United Nations.
- HETTNE, B. (2010). Development and Security: Origins and Future. *Security Dialogue*, Vol. 41(1), 31-52.

- JENSEN, S. (2010). The Security and Development Nexus in Cape Town: War on Gangs, Counterinsurgency and Citizenship. *Security Dialogue*, Vol. 41(1), 77-98.
- KRAUSE, K. AND WILLIAMS, M.C. (1996). Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods. *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, 229-254.
- LEE, D. AND HUDSON, D. (2004). The Old and New Significance of Political Economy in Diplomacy. *Review of International Studies*, Vol. 30(3), July, 343-360.
- LOMARSH, R. (2005). Indo-Caribbean Intra-Island Migration: Not So Marginalized!. *Social and Economic Studies*, Vol. 53(2), June, 107-136.
- MARS, P. (2010). 'The Security-Development Crisis in Guyana', in Tschirgi, N., Lund, M.S., and Mancini, F. (Eds.), *Security and Development: Searching for Critical Connections* (pp. 255-300). Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- MARSHALL, D.D. (2009). 'The Path to "International Finance": Bringing (Caribbean) Offshore Financial Centres In; Attenuating the Western Grand Narrative', in Cooper, A.F. and Shaw, T.M. (Eds.), *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience* (pp. 219-243). Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- MERZ, B.J., COHEN, L.C. AND GEITHNER, P.F. (EDS.). (2009). *Diasporas and Development*. Hyderabad: Orient BlakSwan.
- MERZ, B.J. (2009). 'Diaspora Engagement in the Caribbean', in Merz, J.B., Cohen, L.C., and Geithner, P.F., (Eds.), *Diasporas and Development* (pp. 184-214). Hyderabad: Orient BlakSwan.
- NURSE, K. (2004). *Diaspora, Migration and Development in the Caribbean*. Policy Paper, FPP-04-06, September. Ontario, Canada: Foundation for the Americas (FOCAL).
- ORJUELA, C. (2010). The Bullet in the Living Room: Linking Security and Development in a Colombo Neighbourhood. *Security Dialogue*, Vol. 41(1), 99-120.
- PAYNE, A. (1998). The New Politics of 'Caribbean America'. *Third World Quarterly*, Vol. 19(2), June, 205-218.
- POPESCU, G. (2005). Diaspora Geopolitics: Romanian-Americans and NATO Expansion. *Geopolitics*, Vol. 10, 455-481.
- PUPAVAC, V. (2010). The Consumerism-Development-Security Nexus. *Security Dialogue*, Vol. 41(6), 691-713.
- RABIDAS, U. (2014). The United States' Post-9/11 Circum-Caribbean 'Smart Power' Strategy: Continuity or Change?. *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 27(1), 47-64.
- (2016a). Are 'Tax Havens' the Latest Threats in Row to the Caribbean SIDS?: The Panama Papers in Question. *HispanicIndia*. Retrieved from URL: hispanicindia.com/are-tax-havens-the-latest-threats-caribbean-sids-the-panama-papers-in-question/.
- (2016b). Services Measures of the United States and the OECD and the Search for 'Caribbean Resilience': Keeping Dependence in Perspective. *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 29(3), 55-74.
- ROD-LARSEN, T. (2010). 'Forward', in Tschirgi, N., Lund, M.S., and Mancini, F. (Eds.), *Security and Development: Searching for Critical Connection* (pp. vii-ix). Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

- SAID, B.B.H.A.B. (2003). Small States' Diplomacy in the Age of Globalisation: An Omani Perspective. *Review of International Affairs*, Vol. 3(2), Winter, 352-357.
- SHAH, K. (2009). The Failure of State Building and Promise of State Failure: Reinterpreting the Security-Development Nexus in Haiti. *Third World Quarterly*, Vol. 30(1), 17-34.
- SHAW, T.M. (2013). 'How Many Caribbeans in 2020: Vulnerable? Resilience? Informal? and/or Illegal?', in Singh, P. and Izarali, M.R. (Eds.), *The Contemporary Caribbean: Issues and Challenges* (pp. 1-15). New Delhi: Shipra Publications.
- STEINER, B.H. (2004). Diplomacy and International Theory. *Review of International Studies*, Vol. 30(4), October, 493-509.
- STERN, M. AND OJENDAL, J. (2010). Mapping the Development-security Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence?. *Security Dialogue*, Vol. 41(1), 5-30.
- TSCHIRGI, N., LUND, M.S. AND MANCINI, F. (EDS.). (2010). *Security and Development: Searching for Critical Connections*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- TSCHIRGI, N., LUND, M.S. AND MANCINI, F. (2010). 'The Development-security Nexus', in Tschirgi, N., Lund, M.S. and Mancini, F. (Eds.), *Security and Development: Searching for Critical Connections*, (pp. 1-16). Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- UNAIDS. (2010). *Global Report: UNAIDS Report on the Global AIDS Epidemic, 2010. Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS)*. Geneva: UNAIDS.
- UNWTO. (2011). *UNWTO Tourism Highlights 2011 Edition*. World Tourism Organisation (UNWTO). Retrieved on 30 December 2014 from URL: <http://www.e-unwto.org>.

LOS ESTADOS UNIDOS, SEGURIDAD Y DIPLOMACIA EN EL ESPECTRO DEL DESARROLLO DEL CARIBE¹

Ujjwal Rabidas

(Dept. of Political Science, Dyal Singh College (E), University of Delhi, New Delhi/
Honourary Faculty, Centre for Canadian, US and Latin American Studies, School of
International Studies, Jawaharlal Nehru University)

latinujjwal@gmail.com

RESUMEN: Desde que las islas caribeñas fueron descolonizadas, el accidentado desarrollo de estas naciones ha sido interpretado con respecto a sus propiedades físicas y las consecuencias que estas propiedades generaron. Este trabajo, sin embargo, propone echarle un vistazo de más “amplio espectro” al desarrollo del Caribe trayendo las dimensiones de los Estados Unidos, seguridad y diplomacia, y tomando en consideración estas variables en un marco de “nexo entre desarrollo y seguridad”. También se toma en cuenta la preocupación que adecuadamente objeta que hay una dominante articulación estadounidense del nexo desarrollo-seguridad, probablemente puesta en evidencia después de los eventos del 11-S, que sitúa el foco sobre el ángulo de la seguridad. Se argumenta también que la región del Caribe no puede escapar del contexto prevalente, pero tiene que confrontar la articulación dominante del nexo adoptando una postura diplomática con el objetivo de construir una imagen positiva que explote estratégicamente las credenciales regionales que caen entre la pobreza del “tercer mundo” y las riquezas del “primer mundo”.

Palabras clave: Pequeños estados insulares en desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés), Estados Unidos, nexo desarrollo-seguridad, diplomacia, regionalismo, 11-S.

1. Introducción

Este estudio apunta a explorar los Estados Unidos, seguridad y diplomacia como los tres elementos mutuamente constituyentes del espectro de desarrollo del Caribe² en cuatro partes. La primera parte ilustra un boceto del “nexo seguridad-desarrollo” –una aproximación contemporánea

1. La traducción de este artículo fue realizada por la Dra. Cecilia Egan (ceciegan@yahoo.com).

2. El término "Caribe" tiene varias acepciones. Sin embargo, en este estudio se refiere a los pequeños estados insulares en desarrollo (SIDS) ubicados en la región este del Mar Caribe.

importante a los problemas de las pequeñas islas, entre otros– en el espacio constreñido, pero al mismo tiempo habilitado, por diversas concepciones de términos canónicos de desarrollo y seguridad. Esta parte también sustancia este boceto con ejemplos funcionales de migración y turismo que subrayan cómo la aproximación “uno u otro” –la manera convencional de observar los problemas de desarrollo del Caribe– es obsoleta.

La segunda parte del estudio reconoce que existe una articulación dominante del nexo, la estadounidense en particular, que privilegia el ángulo caricaturizado de seguridad y retrata negativamente a las islas caribeñas debido a su pequeño tamaño territorial. Aquí, el trabajo remarca el “contexto extranjero” articulado por la fuerza dominante para sus propios intereses de seguridad preconcebidos, que muestra al Caribe como inseguro y vulnerable.

La siguiente parte, entonces, propone un punto de vista diplomático y argumenta que los estados caribeños no pueden alejarse del nexo. Más bien tienen que optar por una estrategia de construcción de auto-imagen positiva y, simultáneamente, atacar el núcleo dominante del nexo donde su condición de intermedios (por ejemplo, entre el primer y el tercer mundo), así como su pequeño tamaño, prueban ser una ventaja estratégica vital.

Finalmente, se argumenta que se evita ver el punto de vista diplomático como “internamente paradójico”, simplemente porque propone los mismos argumentos que el interés dominante puede utilizar en su propio favor. Este pensamiento resulta ingenuo y contrario a la misma esencia de la diplomacia. La perspectiva diplomática (a través del nexo desarrollo-seguridad) debería verse como una medida para mejorar la curva de aprendizaje crítica para el desarrollo del Caribe.

De este modo, la razón para considerar dichos elementos constitutivos del problema es obvia, debido a que la presencia de Estados Unidos ha sido estable y explícita en el discurso de desarrollo del Caribe, al declararse en algunas ocasiones como un estado caribeño o al anunciar el Caribe como la “tercera frontera americana”. La preocupación de “seguridad de estado”, además, ha sido inherente a esas declaraciones de EE.UU., incrementando el rol diplomático en los países caribeños. La preocupación por el desarrollo de las pequeñas islas del Caribe tiene una relación íntima con las propiedades físicas de estos estados y las consecuentes identidades político-económicas que dichas propiedades generan. Estas propiedades son: tamaño geográfico y poblacional pequeños, dotación de recursos naturales relativamente pequeña, propensión a desastres naturales –ya que están rodeados de mar–, proximidad a estados vecinos poderosos como los EE.UU. en particular.

La preocupación sobre las propiedades físicas de una nación puede no ser expresadas explícitamente en todos los casos, pero sí es explícita y directa en el Caribe, dado el pequeño tamaño de sus entidades soberanas, que le confieren un carácter radicalmente diferente a los ojos del observador. Otra

cosa a tomar en consideración cuando se trata del desarrollo caribeño es el juego de fuerzas económicas que siempre ha existido a un nivel más amplio, y que ha involucrado a los poderosos imperios mundiales, sean España, Gran Bretaña o los Estados Unidos. En otras palabras, el tamaño de las naciones del Caribe y de las poderosas fuerzas internacionales han moldeado significativamente la trayectoria del desarrollo de la región, y estos son los asuntos frecuentemente remarcados en los círculos de interés.

Reconociendo debidamente estos asuntos, este trabajo agrupa a los Estados Unidos, seguridad y diplomacia en el espectro del desarrollo del Caribe, con el objetivo de demostrar la significancia de estos componentes hermanados en el desarrollo de la región, en la dinámica de un ambiente mundial. Al hacerlo, el trabajo emplea un marco del nexo desarrollo-seguridad contemporáneo y cambiante, donde el desarrollo y la seguridad se intersecan presumiblemente para beneficio propio y para un resultado óptimo.

2. Nexo desarrollo-seguridad

Al comenzar con la idea de la intersección o nexo desarrollo-seguridad, las definiciones de los propios términos (por ejemplo, desarrollo y seguridad) confronta sus propias elucidaciones, como es de esperarse, ya que dichos términos son canónicos en cuanto al alcance de su estudio y aplicaciones. Es claramente conocido que hay varias escuelas de pensamiento con otras variantes de desarrollo y seguridad, por lo que es natural que haya desacuerdos con respecto a una única definición. Este trabajo no pretende abordar los diferentes matices de la definición. Sin embargo, emplea los conceptos de desarrollo y seguridad con el propósito de desarrollar la idea de un nexo entre ambas. En este trabajo, entonces, desarrollo se refiere a “la prevalencia de ciertos indicadores socio-económicos necesarios para una buena vida”, mientras que seguridad se refiere a “la ausencia de amenazas a los valores sociales adquiridos”.

Podría haber diversas opiniones sobre qué constituyen “los indicadores socio-económicos necesarios”, así como “la ausencia de amenazas”. Hay un consenso general en que los discursos contemporáneos sobre desarrollo y seguridad han seguido un camino común en el que dichos conceptos se han “ampliado” y “profundizado” (Krause y Williams, 1996). Algunos lo plantean de modo diferente, diciendo que los dominios de desarrollo y seguridad han sido “humanizados” y “globalizados” (Stern y Ojendal, 2010). El modo y el estilo de las expresiones puede no ser similar en todas las ocasiones, pero de manera común certifican que la seguridad y el desarrollo –como objetivos sociales y como políticas para alcanzar estos objetivos– están rodeadas ahora

de un nuevo ambiente internacional que, con su trabajo constante, está permitiendo que estos procesos discretos tengan una trayectoria compartida.

Sea que esta trayectoria compartida ocurriera debido a que el orden internacional se liberó de la disciplina bipolar, o que actores poco convencionales y asuntos como conflictos étnicos, migraciones internacionales, problemas con refugiados, pobreza, terrorismo, crimen organizado, o cambio climático hayan compartido una legítima esfera de participación, el pensamiento y la práctica de desarrollo y seguridad parecen haber tomado lugar de manera que ninguno influya en los efectos del otro. Como resultado, se ha generado una necesidad de estudiar la interface entre los aspectos significativos de seguridad y desarrollo, como lo es el costo de desarrollo de conflictos y el impacto de desarrollo económico y social en condiciones de seguridad, tal como lo indica Tarje Rod-Larsen (2010, p. vii). Fue además proclamado por las Naciones Unidas en el Resultado de la Cumbre Mundial 2005 que “sin seguridad no hay desarrollo, y sin desarrollo no hay seguridad” (Tschirgi *et al.* 2010, p. 2; Rod-Larsen, 2010, p. vii), señalando que es apremiante buscar un *nexo* entre desarrollo y seguridad (Tschirgi *et al.* 2010; Duffield, 2010; Pupavac, 2010; Hetne, 2010; Orjuela, 2010; Jensen, 2010; Stern y Ojendal, 2010). Además, esta búsqueda de un *nexo* desarrollo-seguridad ha tomado lugar en dicho contexto aun cuando el significado de los términos no se ha acordado con precisión.

L. Erskine Sandiford, el Primer Ministro de Barbados, había proclamado públicamente ya en 1990:

Nuestra vulnerabilidad es múltiple. Físicamente, estamos sujetos a huracanes y terremotos; económicamente, a condiciones de mercado establecidas en otra parte; socialmente, a penetración cultural; y ahora políticamente, a maquinaciones de terroristas, mercenarios y criminales (Griffith 2003, p. 5).

No parece haber problema en considerar la proclama del Primer Ministro Sandiford como una especie de propuesta fundacional de una perspectiva que incluye los términos de “vulnerabilidad” en el contexto caribeño, imágenes e identidades, frecuentemente discutidos aisladamente, ya sea desde la perspectiva del desarrollo o desde el ángulo de la seguridad. Para mayor elucidación, un par de ejemplos del Caribe –el de la migración y el del turismo– pueden ser útiles para entender cómo el *nexo* desarrollo-seguridad emerge en esta región.³

3. Los ejemplos de migración y turismo son aquí presentados meramente con propósitos funcionales e ilustrativos con respecto al *nexo* desarrollo-seguridad.

Es una realidad que la migración se ha convertido en una norma y una necesidad en las sociedades caribeñas, donde funciona a modo de salida para la fuerza laboral y de reducción de la tasa de desempleo, que de otro modo impactaría negativamente en sus sociedades. Al mismo tiempo, sin embargo, es una fuente de escape de talentos y una pérdida de destrezas críticas en la región. Pero la cuestión en este contexto es entender si la migración constituye sólo un asunto económico en el Caribe. El razonamiento convencional es que los ciudadanos de los países caribeños migran a lugares vecinos más prósperos en búsqueda de una mejor vida, y sus familias, aún en casa, reciben remesas (Connell, 2007). Alguna cantidad de dinero también podría llegar en forma de inversión extranjera y de la diáspora, y podría posiblemente financiar algunos proyectos de desarrollo, tal como especula Keith Nurse (2004) en referencia a territorios como Cuba, República Dominicana, Haití o el Caribe angloparlante. Éste es claramente un punto de vista económico, pero es una consideración parcial sobre migración. Hay que agregar, para mayor claridad, que los problemas prevalentes de robo, asesinatos, drogas y otros conflictos violentos en las sociedades caribeñas, preparan una base causal que fuerza a la gente a marcharse de su país en busca de una vida más segura.⁴ La prevalencia de la violencia y la inseguridad se contraponen al florecimiento de habilidades humanas adquiridas y a los valores sociales, ya que la inseguridad ahuyenta a la gente.

Del mismo modo, el Caribe tiene una “cultura de viaje” internacional, también conocida como turismo, y es una fuente significativa de ingresos para casi todas las naciones insulares (Caribbean Tourism Organisation, 2004; UNWTO, 2011). Tradicionalmente considerados como una fuente inevitable de financiamiento e ingresos para el desarrollo, los turistas extranjeros posiblemente también contribuyen a incrementar los casos de VIH/SIDA en las sociedades caribeñas. Debería sorprender que esta supuesta fuente de desarrollo se convierta en una fuente de inseguridad humana en el Caribe. UNAIDS (2010) ha reportado un incremento en los casos de VIH en la región, y Wendy Grenade (2008, p. 24) ha dado las siguientes razones de su nexo con el turismo: i) diferenciales de poder entre un visitante extranjero y una persona local; ii) la naturaleza hedonista del turismo en la región, y iii) las consecuencias adversas de los programas de ajustes estructurales sobre desarrollo humano debido a la reducción de los roles de asistencia social de los estados.

4. Timothy Shaw (2013, p. 1) reconoce adecuadamente los múltiples canales que funcionan en el Caribe y que generan un conjunto de relaciones transnacionales: familias, sociedades civiles, cadenas de suministro, redes criminales, y nexos gubernamentales.

Además, hay costos de desarrollo para solventar los retos relacionados con VIH/SIDA, violencia e inseguridad de varios tipos en el Caribe, porque estos requieren canalizar presupuestos de otras cuentas vitales. Al mismo tiempo, tal como argumenta Rod-Larsen (2010, p. vii), hay impactos de desarrollo socio-económico en condiciones de seguridad. Por lo tanto, una aproximación “uno u otro” en el desarrollo del Caribe es improbable que arroje resultados favorables. En el contexto internacional actual, un enfoque integral y holístico en el marco del nexo desarrollo-seguridad es lo que parece más acertado.

3. Sobre el “rol dominante” de Estados Unidos en el nexo

Mientras tanto, una preocupación creciente es que el aspecto de seguridad parece tener más peso en el nexo desarrollo-seguridad. Al mismo tiempo, se habla también del “rol dominante” de los Estados Unidos y otras naciones más avanzadas industrialmente. Este rol, aun evidente desde comienzos de la década de los 90, se percibe más explícitamente después de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en los Estados Unidos. Éstas son las razones precisas por las que Stern y Ojendal (2010, p. 20) ven el desarrollo y la seguridad como idiomas y técnicas de biopoder mutuamente fortalecientes a través de las cuales se rigen la subjetividad, la imaginación y, en última instancia, la vida.

Un entendimiento integral del nexo debe reconocer que el privilegio aparente del aspecto de seguridad es una ansiedad creíble y fundamentada, en parte, por i) el deseo de conocer las causas (no militares) que activan erupciones violentas de amenazas de seguridad; ii) la iniciación de medidas preventivas por parte de los Estados Unidos para protegerse de dichas amenazas; y iii) el uso de algunas de las explicaciones causales sobre la intersección entre desarrollo y seguridad como prescripción política por parte de algunas organizaciones internacionales vitales, incluyendo las Naciones Unidas (apoyados por la academia).

En la actualidad es ampliamente reconocido que desde que el orden internacional se liberó de la tensión bipolar, varios asuntos y problemas salieron a colación. Estos se centraban principalmente en la gente y en asuntos transfronterizos en el “tercer mundo”; las identidades étnicas y subdesarrollo/pobreza fueron utilizados como núcleos representativos de las dinámicas post-coloniales del tercer mundo. Otro amplio consenso es que el mundo se ha ido integrando cada vez más en diferentes esferas, a pesar de sus problemas. Dicha integración continúa siendo llamada “globalización”. Así, la presunta consecuencia después de la Guerra Fría fue la ramificación internacional de la dinámica tercermundista del Caribe, y su impacto en los Estados

Unidos y otras naciones con mayor desarrollo industrial que lo consideran “inseguro”. Esta lectura del Caribe y el tercer mundo caló en las mentes de aquellos que querían descifrar las causas no militares del 11-S e inexorablemente conectaron la inseguridad (de Estados Unidos y el primer mundo) con el subdesarrollo (del Caribe y el tercer mundo).

Con esta lectura del nexo, las acciones a continuación fueron prevenir todo tipo de amenaza contra la seguridad. Se tomaron medidas en los Estados Unidos y otros países desarrollados para detectar inmigrantes indocumentados (especialmente aquellos con un supuesto bagaje criminal) y deportarlos a sus países de origen. Algunos países fueron invadidos militarmente para “salvarlos” de supuestas dictaduras y organizaciones criminales (Irak y Afganistán, por ejemplo); y colectivamente se anticiparon y previnieron amenazas de seguridad (Islas Salomón, por ejemplo). Además, algunos estados fueron declarados como “fallidos” o “a punto de fracasar” debido a su pobre desempeño en la escala ideal de construcción de un estado.⁵ Por lo tanto, como solución, el Secretario General de las Naciones Unidas de aquel momento, Kofi Annan, rápidamente prescribió:

Desarrollo y seguridad están inextricablemente conectados. Un mundo más seguro es posible si los países pobres tienen una chance real de desarrollarse. La pobreza extrema y las enfermedades infecciosas amenazan a mucha gente directamente, pero también proveen un fértil caldo de cultivo para otras amenazas, incluyendo conflictos civiles. Incluso la gente en países ricos estará más segura si sus gobiernos ayudan a los países pobres a combatir la pobreza y las enfermedades al cumplir las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2004, p. viii, citado en Stern y Ojendar, 2010, p. 5).

Posteriormente, como se refirió antes, en la Cumbre Mundial 2005, las Naciones Unidas proclamaron explícitamente que no hay seguridad sin desarrollo y viceversa (Tschirgi *et al.* 2010, p. 2; Rod-Larsen, 2010, p. vii). De este modo, la intersección entre seguridad y desarrollo ha ganado considerable atención académica y política (Berger y Weber, 2009; Duffield, 2010, p. 54; Stern y Ojendar, 2010, p. 6; Rod-Larsen, 2010, p. vii).

5. Ver el artículo de Kamil Shah (2009), para entender cómo las suposiciones claves que subyacen en los enfoques convencionales para resolver los asuntos de seguridad y desarrollo en los proyectos contemporáneos de construcción de estado son problemáticas.

Se debe acotar, sin embargo, que el rol dominante del nexo desarrollo-seguridad no se ha originado explícitamente en referencia a los estados caribeños. Parece que el rol se ha dado en acuerdo con las prácticas prevalentes de excluir a las pequeñas islas de esta región del dominio político internacional, legitimando así su antigua queja de ser vistos como *system-takers*. Este rol dominante del discurso por parte de los estadounidenses puede haber ocurrido en otro contexto, pero es notable que las prácticas concernientes al nexo desarrollo-seguridad han moldeado significativamente las identidades formativas e imágenes de los estados caribeños, que son vistos “con otros ojos”.

Estas naciones insulares son vecinas de grandes y poderosos destinos migratorios con altos estándares de vida, como lo son Estados Unidos y Canadá. De este modo, la migración internacional a estos países desde la región del Caribe ha tomado la forma de una práctica y norma familiar. Los asuntos en torno a las remesas extranjeras y el impacto de dichas migraciones en estos países insulares son continuamente estudiados (Connell, 2007; Merz, 2009) tanto como el tema del tráfico de drogas, ya que varios de estos estados son utilizados como puntos de transbordo (Griffith, 1993, p. 243-275; 2003). El observador norteamericano parece agrupar las cuestiones de las rutas de narcotráfico (asunto de seguridad) y la migración indocumentada (asunto de desarrollo). Esta creencia se nutre, además, por la falta de dirección y vigilancia policial de dichas rutas en estos pequeños países de la región. Los incidentes violentos del 11-S han añadido a la percepción de que estas rutas pueden ser utilizadas para otros ataques y, tal como Don Marshall (2009) lo sugiere en su texto, incluso las instituciones financieras *offshore* presentes en estas islas podrían ser conectadas a estos motivos⁶.

Estas preocupaciones se mantienen en su lugar y continúan moldeando la naturaleza de la intersección entre desarrollo y seguridad desde *fuera*, mientras que reconocer que estos estados son *pequeños* y *micro* –y por ende vulnerables– ha sido imperativo para que se dé el diálogo. Aún más importante, tanto la preocupación sobre la perspectiva dominante del nexo como reconocer la problemática desde *dentro* (como se intenta en la sección anterior), es aún más relevante y vital para el Caribe. Es perjudicial para esta región ignorar la interface que origina una cantidad de asuntos, así como también lo es la práctica de interpretar la interface solamente desde el ángulo de seguridad o desde un punto de vista económico. Confinar estos asuntos de conflicto y migración internacional, fuga poblacional, tráfico ilícito en sus

6. Ver Ujjwal Rabidas (2016a) para una actualización en la lectura sobre el nexo desarrollo-seguridad a través de las recientes revelaciones de los "Papeles de Panamá" o "paraísos fiscales" como posibles nuevas amenazas para los pequeños estados insulares en desarrollo en el Caribe (SIDS).

varias formas, VIH/SIDA, y otros problemas similares con una perspectiva limitada puede más bien motivar que estos asuntos se expandan y se compliquen. De este modo, mientras más rápido se aplique un enfoque integral, resultará mucho mejor para los estados del Caribe.

Si se toman en cuenta históricamente las identidades e imágenes de los estados caribeños, es claro que estas identidades han sido fuertemente influenciadas por las necesidades económicas y los deseos políticos de los estados con mayor poder mercantil que han salido a su encuentro. Dichas necesidades y deseos estaban íntimamente relacionados y salían de los confines locales y nacionales. Además, mucho antes de que las naciones del Caribe pudieran respirar después de la independencia y lograran organizar sus políticas económicas de una manera apropiada, se encontraron a sí mismas, aun como estados soberanos, maniatados por condiciones naturales y antropogénicas debido a la imagen característica de ser “pequeños” y por ende “vulnerables”.

A pesar de que el rol dominante del nexo desarrollo-seguridad ha caído robustamente con un calibre específico, no se puede rehuir del nexo en sí. Éste ha surgido como un fenómeno *histórico* en los estados del Caribe. Parece ser tan acertado para estas entidades como lo es el reconocimiento de la existencia de un orden internacional en la vida política moderna. Hoy en día la expresión “un mundo cambiante” es lugar común; el nexo desarrollo-seguridad es una herramienta que debe ser explotada sabia y creativamente por las islas caribeñas para anclarse firmemente en el mundo contemporáneo y buscar activamente maneras de salir de las encrucijadas en las que el nexo, sin embargo, no está solo. El nexo desarrollo-seguridad está rodeado de un ambiente internacional cada vez más complejo, donde un “punto de vista diplomático” asociado tiene la posibilidad de traducir el nexo en un principio viable de liderazgo.

4. Un punto de vista diplomático

Al poner el predicamento del desarrollo del Caribe dentro de la creciente complejidad del ambiente internacional es imposible pensar y actuar al respecto en simples términos blanco y negro. Hay asuntos en el Caribe en los que la responsabilidad ciertamente recae en la historia más allá de sus fronteras. Por ejemplo, caen dentro de este rubro las restricciones estructurales de economía política moldeadas históricamente y que, por ende, han sido recibidas pasivamente en la región. Sin embargo, sería una falacia achacar culpabilidades solamente al “mundo exterior” por el modo en que los liderazgos nacionales han actuado en asuntos interétnicos, de desarrollo, etc. El espacio limitado impide elaborar más estos asuntos, pero la actuación de

los líderes de Guyana y Haití y la fuga de gente de estos países, por ejemplo, no se puede desligar del rol del mundo exterior (Shah, 2009; Mars, 2010). De igual modo, la constante falla de las redes regionales y subregionales en el Caribe amerita que se someta a investigación, considerando tanto los factores internos como los externos, a modo de determinar el grado de responsabilidad respectivo. ¿Cuál es, por lo tanto, el siguiente paso a seguir para los estados del Caribe en la complejidad internacional actual, tomando en cuenta el nexo desarrollo-seguridad e incluyendo la dimensión de los Estados Unidos? ¿Cuánto puede ayudar la propuesta de un “punto de vista diplomático” para que el Caribe pueda salir de sus encrucijadas y obstáculos?

Con una perspectiva diplomática en mente, lo más apremiante parece ser proyectar y mantener una imagen positiva nutrida en la creencia en una vida buena, pacífica y progresista. Esto se conecta abiertamente con la imagen presentada por el dominio estadounidense que retrata las islas caribeñas como lugares peligrosos, conflictivos, volátiles y pobres. La proyección de una imagen positiva debe tener como objetivo educar a la postura dominante sobre la naturaleza del conflicto y de la pobreza que, en realidad, no se corresponde con su lectura de estos problemas en las sociedades caribeñas. Incluso la partición de parámetros materiales como “desarrollados”, “en desarrollo” y “subdesarrollados” sugiere que entender el perfil heterogéneo de pobreza con una mentalidad homogénea no es una práctica científica. De este modo, la pobreza “tercermundista” que nutre la generalización homogeneizada sobre el nexo desarrollo-seguridad en el Caribe, debe ser yuxtapuesta al hecho de que la región del Caribe en conjunto es relativamente *menos necesitada* que sus contrapartes en Asia-Pacífico y África. La naturaleza de la pobreza no es, por lo tanto, uniforme. La región cae en algún punto entre la pobreza tercermundista y las riquezas del primer mundo⁷.

Debe subrayarse que esta condición intermedia (entre el primer y el tercer mundo) es doblemente ventajosa para los países del Caribe. Los acerca al tercer mundo por solidaridad, y también los conecta con el primer mundo cuando hay necesidad, incrementando las probabilidades de éxito de iniciativas políticas varias. Una aproximación diplomática es una ventaja en sí

7. Philippe Hein (2004, p. 10) nota en un reporte de la UNCTAD/UN: “En un contexto donde los datos disponibles mostraban que a los SIDS (pequeños estados insulares en desarrollo) les solía ir mejor que a la mayoría de los países en desarrollo en términos de ingreso per cápita y calidad de vida, existía la inquietud sobre la validez de la categoría de “desventajados” y se temía que la atención especial que ameritaban pudiera ser cuestionada. Al mismo tiempo, los argumentos basados en la desventaja debido a su ubicación remota también comenzaban a ser menos convincentes, ya que el acceso aéreo en muchos SIDS estaba mejorando (debido al turismo), los costos de transporte internacional estaban disminuyendo, y el progreso en telecomunicaciones estaba reduciendo la desventaja de la distancia”.

misma en el Caribe. Expone su problemática de desarrollo a las condiciones que gobiernan el mundo actual. Términos como “competencia”, “resistencia” y “oportunidad” son ampliamente utilizados hoy tanto en el contexto de un mundo globalizante como en el contexto del Caribe, junto con conceptos como inestabilidad, vulnerabilidad y riesgo (Rabidas, 2016b). Un mundo de este tipo es de relevancia definitiva para las islas caribeñas si están en sintonía con su discreta veracidad existencial.

Un mundo globalizante está redefiniendo sus fronteras y creando nuevas proximidades entre estados y regiones vecinas. La postura dominante estadounidense sobre la naturaleza formativa del nexo desarrollo-seguridad puede no ser siempre cierta, pero esta misma postura puede haber sido fuertemente influenciada por esferas integrantes donde los asuntos y actores se mueven con velocidad y significancia sin precedentes. Ésta es probablemente la razón por la cual los Estados Unidos se declararon a sí mismos como un “Estado Caribeño” en 1997 (Anthony Payne, 1998). Por lo tanto, para cualquier tipo de diálogo constructivo, las naciones en la región del Caribe deben tomar en cuenta esta percepción, aun cuando sin duda pueda complicar la posibilidad de redimir cualquier queja legítima contra este poderoso vecino, ya que negarla es diplomáticamente peligroso y limitante para su desarrollo.

Aún más, la proyección de la imagen es crucial para el Caribe, y requiere que se entienda que a pesar de la proyección de “inseguridad” por parte de su poderoso vecino, esta región se afana en cumplir sus propios intereses económicos en el escenario de amenazas de seguridad caricaturescas⁸. Este contexto es un recordatorio útil para los estados de la región del Caribe sobre el dinamismo económico y de desarrollo que ha obtenido la diplomacia durante este período. Lee y Hudson (2004, p. 345), por ejemplo, afirman que los intereses comerciales han sido siempre parte integral de las prácticas diplomáticas y su forma está cambiando actualmente. Y añaden:

...puede que seamos testigos de cambios sustantivamente significativos en las prácticas diplomáticas del siglo XXI: cambios moldeados por intereses comerciales. ¿Cuáles son las características importantes de esta diplomacia? Primero, combina lo económico y lo político a nivel tanto doméstico como internacional. Segundo, las sociedades gobierno-negocio se han convertido en el principio organizacional fundamental, así como también un atributo del estado en la economía mundial. Tercero, el interés público está conceptualizado

8. Para más detalles, ver un estudio de este autor que delinea cómo los Estados Unidos han combinado estratégicamente sus intereses de negocios con proyecciones de seguridad en el Caribe.

como una expresión colectiva de intereses privados (Lee y Hudson, 2004, p. 344).

Si la faceta diplomática señalada arriba es la accionada por cualquier gran estado, por ejemplo, la consecuencia no puede ser escondida de la mirada pública. Pero, por el contrario, podría ser una ventaja en una pequeña isla caribeña cuyos movimientos no siempre son sujetos a escrutinio. En su “Perspectiva omaní”, Said (2003, p. 354) dice lo siguiente: “Entre los grandes estados, los poderes mayores, tanto regionales como globales, tenemos un espacio para maniobrar que los mismos grandes estados no tienen”.

Un espacio para maniobrar aun mayor radica en las conexiones significativas que se han desarrollado en la diáspora entre varias sociedades isleñas y sus respectivos estados vecinos a lo largo del tiempo. Hasta ahora, este elemento “sutil” de conexión de la diáspora se ha observado desde la perspectiva de las remesas y de la fuga de talentos. Incluso los aspectos de desarrollo han sido recientemente incluidos en la investigación sobre la diáspora (Merz *et al.*, 2009). Pero desde siempre ha existido la noción de que la diáspora puede jugar un rol político “sutil” para la “patria” y puede actuar como catalítico para el país que la acoge, tal como lo demuestran los ejemplos de croatas, rumanos y otras nacionalidades que se han asentado en tierras extranjeras⁹. De este modo, Grosfoguel (1997) observa que los Estados Unidos fomentaron la migración de ciertos estados caribeños como Cuba, Jamaica, Haití, República Dominicana y Puerto Rico debido a dinámicas geopolíticas durante y posteriores a la Guerra Fría. Las observaciones de Grosfoguel muestran un escenario mucho más grande que los estados del Caribe deben entender en referencia a la problemática actual del nexo desarrollo-seguridad y la consecuente necesidad de proyectar una imagen favorable. Esta dimensión sutil puede ser utilizada para sobrellevar la escasez de experiencia diplomática y los recursos políticos que posiblemente puedan restringir el desarrollo de movimientos políticos en el Caribe¹⁰. En este contexto, la observación hecha por Lommarsh al referirse a las Indias Orientales en el Caribe es reveladora:

9. Hay reconocimientos académicos sobre las admirables contribuciones políticas hechas por la diáspora en sus “patrias”. Gabriel Popescu (2005), por ejemplo, habla sobre el rol de la diáspora rumana basada en los EE.UU. para tratar de influenciar al estamento político estadounidense con el fin de admitir la entrada de Rumania durante la expansión de la OTAN en 1997. De igual modo, Sean Carter (2005; 2007) habla sobre el rol de la diáspora croata en EE.UU. durante los conflictos en los Balcanes en los 90.

10. Curiosamente, Godfrey Baldacchino (2009, p. 26) ha incluido la inhabilidad estatal de proveer representación en el extranjero como un criterio definitorio de los pequeños estados, y es apropiadamente aplicable en el Caribe.

La migración entre las islas de las Indias Orientales del Caribe no es completamente motivada por condiciones locales deprimidas o por el atractivo de mejores oportunidades de vida. Más bien, el comportamiento migratorio dentro de las Indias Orientales caribeñas responde a agentes de “intercambio de cerebros”, más que a un fenómeno de “fuga de cerebros” (Lommarsh, 2005, p. 107).

Así, el punto de vista diplomático en conjunto actúa doblemente en el contexto del desarrollo del Caribe. Primero, posiciona las imágenes e identidades de los estados dentro de las complejidades de lo “político”, y consecuentemente aumenta el alcance a la hora de negociar cómo un estado caribeño pretende ser identificado ante sus pares jurídicos, manteniendo a la vista su imperativo de desarrollo. Así mismo, mantiene la posibilidad de un compromiso político y diplomático constructivo con el mundo exterior, específicamente con los Estados Unidos, a pesar de la pequeñez geográfica de las islas caribeñas. Segundo, les permite a los estados del Caribe tomar en cuenta la vasta extensión de desarrollo que ya está teniendo lugar (y que puede seguir aumentando) a lo largo y ancho del planeta, y donde yacen muchas capas de interacción integrativas en el complejo ambiente internacional actual, tal como sucede en el mismo nexo desarrollo-seguridad, y donde el Caribe debe esmerarse por conseguir una aproximación más comedida.

5. Observaciones finales

Se podría pensar que la perspectiva diplomática anteriormente expuesta es algo paradójica, ya que propone los mismos asuntos para la construcción de una imagen favorable que son presa fácil para la articulación *dominante* del nexo desarrollo-seguridad. Esta postura que encuentra una paradoja es más ingenua que objetiva, y es contraria a la esencia de la diplomacia. Es similar a considerar que las innovaciones en ciencia y tecnología restringen los acuerdos negociados y se adaptan a esas actitudes retrógradas, en lugar de emplear un punto de vista diplomático para mejorar la “curva de aprendizaje” (Steiner, 2004, p. 498). El nexo desarrollo-seguridad debe ser precisamente tratado como una curva de aprendizaje que funciona como medida para el Caribe, que al mismo tiempo contiene los esfuerzos bases para mejorar los índices socio-económicos para aumentar la calidad de vida, y sirve como punto de referencia contra censuras y amenazas de seguridad caricaturescas impuestas desde la perspectiva estadounidense. Hace un llamado a las islas a conducirse diplomáticamente y mantener compromisos constructivos con las complejidades actuales, manteniendo el nexo como principio guía.

Al mantener la perspectiva en sintonía con el nexo desarrollo-seguridad, los estados caribeños necesitan confrontar el núcleo del rol dominante del nexo enfatizando estratégicamente el aspecto de desarrollo y añadiendo el ángulo de seguridad. El Caribe, por ejemplo, ha sido profundamente aprehensivo con las prácticas comerciales “competitivas y recíprocas” que han proliferado desde el inicio de los 90. Con la transformación de antiguos arreglos comerciales preferenciales en “sociedades”, los estados caribeños han perdido una parte significativa de ayuda y concesiones comerciales, y sus medios políticos y económicos se han visto impactados negativamente. Arts y Byron (1997, p. 74) han observado que estos países tienen que competir en el mercado en un escenario económico transformado. ¿Pero por qué estos asuntos de reciprocidad y sociedad con las naciones caribeñas ganaron ímpetu en los 90? Hoy en día la esfera de economía política internacional puede parecer sustancialmente muy real, pero está aparentemente acosada por el ubicuo proceso de “globalización”, y el término es utilizado indiscriminadamente para justificar un movimiento económico, sea indispensable o no.

En las palabras de Bartelson (2000, p. 180-181): “...nada cambia más al mundo que la creencia colectiva de que está cambiando, aunque rara vez sea en la dirección deseada por los creyentes”. Los movimientos recíprocos en el frente económico al comienzo de los 90 parecen persuasivos, ya que éste fue el período en que el proceso de globalización se estaba convirtiendo en un poderoso eslogan. Pero también hay que preguntarse cuál fue el rol de una “amenaza comunista” retrógrada en el Caribe en el contexto del movimiento económico a comienzos de los 90.

Tal como argumenta Espíndola (1987, p. 65), en el contexto de la Guerra Fría los estados caribeños fueron los medios para forzar a un rival a extender y alejar sus recursos políticos y militares de los principales teatros y adquirir garantías de negociación adicionales. Igualmente, es útil recordar que casi todas las caracterizaciones negativas importantes de las naciones caribeñas ocurrieron en el contexto de un ambiente de guerra en un escenario mucho más grande, incluso anterior a que Jonathan Swift ideara los viajes de Lemuel Gulliver a “Lilliput”. Estas caracterizaciones fueron subsecuentemente usadas de manera estratégica por más de una potencia con sus propios intereses en mente, y luego continuó cambiando de forma durante la Guerra Fría y posteriormente (Rabidas, 2014).

Los movimientos recíprocos hacia esta región insular “vulnerable” posteriores a la Guerra Fría fueron vistos desde una perspectiva “pragmática” en la medida en que el comunismo ya no representaba una amenaza. Además, ya que las posibilidades de recuperar las antiguas facilidades preferenciales se han vuelto cada vez más lejanas, las renovadas amenazas post-11-S y la subsecuente crisis económica ha complicado la aplicación de cualquier regla simple, y esto se ve claramente ejemplificado en la formación de la base del

nexo desarrollo-seguridad. Sin embargo, el optimismo aparente de este estudio radica en que el nexo podría permitirles a los estados caribeños disfrutar de un desarrollo como meta social y como política para alcanzar esa meta en un amplio espectro. Anteriormente la existencia de tal posibilidad para estas islas-naciones no era tan obvia y, por lo tanto, no existía la posibilidad de luchar contra caracterizaciones negativas.

6. Lista de referencias

- ARTS, K. AND BYRON, J. (1997). The Mid-Term Review of the Lome IV Convention: Heralding the Future?. *Third World Quarterly*, Vol. 18(1), March, 73-91.
- BALDACCHINO, G. (2009). 'Thucydides or Kissinger? A Critical Review of Smaller State Diplomacy', in A.F. Cooper and Shaw, T.M. (Eds.), *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience* (pp. 19-40). Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- BARTELSON, J. (2000). Three Concepts of Globalization. *International Sociology*, Vol. 15(2), June, 180-196.
- BERGER, M. T. AND WEBER, H. (2009). War Peace and Progress: Conflict, Development, (In) security and Violence in the 21st Century. *Third World Quarterly*, Vol. 30(1), 1-16.
- CARTER, S. (2005). The Geopolitics of Diaspora. *Area*, Vol. 37(1), 54-63.
- CARTER, S. (2007). Mobilising Generosity, Framing Geopolitics: Narrating Crisis in the Homeland Through Diasporic Media. *Geoforum*, Vol. 38, 1102-1112.
- CARIBBEAN TOURISM ORGANISATION (2004). Various documents and reports. Retrieved From URL on 02 January 2015: <http://www.onecaribbean.org/statistics/>.
- CONNELL, J. (2007). Local Skills and Global Markets? The Migration of Health Workers from Caribbean and Pacific Island States. *Social and Economic Studies*, Vol. 56(1/2), The Caribbean and Pacific in a New World Order, March/June, 67-95.
- DUFFIELD, M. (2010). The Liberal Way of Development and the Development-Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide. *Security Dialogue*, Vol. 41(1), 53-76.
- ESPINDOLA, R. (1987). 'Security Dilemmas' in C. Clarke and Payne, T. (Eds.), *Politics, Security and Development in Small States* (pp. 63-79). London: Allen and Unwin.
- GRENADE, W.C. (2008). *Exploring 'Security Dilemma' in the Global South: The Case of Tourism and HIV/AIDS in the Caribbean*. Paper Presented at the International Studies Association's 49th Annual Convention, San Francisco.
- GRIFFITH, I.L. (1993). *The Quest for Security in the Caribbean: Problems and Promises in Subordinate States*. New York and England: M.E. Sharpe.
- GRIFFITH, E.L. (2003). *The Caribbean Security Scenario at the Dawn of the 21st Century: Continuity, Change, Challenge*. The North-South Agenda Paper, 65, September, 2003, Florida: North-South Centre, University of Miami.

- GROSFOGUEL, R. (1997). Migration and Geopolitics in the Greater Antilles: From the Cold War to the Post-Cold War. *Review (Fernand Braudel Center)*, Vol. 20(1), Winter, 115-145.
- HEIN, P. (2004). Small Island Developing States: Origin of the Category and Definition Issues. *Is a Special Treatment of Small Island Developing States Possible?* (pp. 1-22). UNCTAD/LDC/2004/1, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). New York and Geneva: United Nations.
- HETTNE, B. (2010). Development and Security: Origins and Future. *Security Dialogue*, Vol. 41(1), 31-52.
- JENSEN, S. (2010). The Security and Development Nexus in Cape Town: War on Gangs, Counterinsurgency and Citizenship. *Security Dialogue*, Vol. 41(1), 77-98.
- KRAUSE, K. AND WILLIAMS, M.C. (1996). Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods. *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, 229-254.
- LEE, D. AND HUDSON, D. (2004). The Old and New Significance of Political Economy in Diplomacy. *Review of International Studies*, Vol. 30(3), July, 343-360.
- LOMARSH, R. (2005). Indo-Caribbean Intra-Island Migration: Not So Marginalized!. *Social and Economic Studies*, Vol. 53(2), June, 107-136.
- MARS, P. (2010). 'The Security-Development Crisis in Guyana', in Tschirgi, N., Lund, M.S., and Mancini, F. (Eds.), *Security and Development: Searching for Critical Connections* (pp. 255-300). Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- MARSHALL, D.D. (2009). 'The Path to "International Finance": Bringing (Caribbean) Offshore Financial Centres In; Attenuating the Western Grand Narrative', in Cooper, A.F. and Shaw, T.M. (Eds.), *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience* (pp. 219-243). Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- MERZ, B.J., COHEN, L.C. AND GEITHNER, P.F. (EDS.). (2009). *Diasporas and Development*. Hyderabad: Orient BlakSwan.
- MERZ, B.J. (2009). 'Diaspora Engagement in the Caribbean', in Merz, J.B., Cohen, L.C., and Geithner, P.F., (Eds.), *Diasporas and Development* (pp. 184-214). Hyderabad: Orient BlakSwan.
- NURSE, K. (2004). *Diaspora, Migration and Development in the Caribbean*. Policy Paper, FPP-04-06, September. Ontario, Canada: Foundation for the Americas (FOCAL).
- ORJUELA, C. (2010). The Bullet in the Living Room: Linking Security and Development in a Colombo Neighbourhood. *Security Dialogue*, Vol. 41(1), 99-120.
- PAYNE, A. (1998). The New Politics of 'Caribbean America'. *Third World Quarterly*, Vol. 19(2), June, 205-218.
- POPESCU, G. (2005). Diaspora Geopolitics: Romanian-Americans and NATO Expansion. *Geopolitics*, Vol. 10, 455-481.
- PUPAVAC, V. (2010). The Consumerism-Development-Security Nexus. *Security Dialogue*, Vol. 41(6), 691-713.
- RABIDAS, U. (2014). The United States' Post-9/11 Circum-Caribbean 'Smart Power' Strategy: Continuity or Change?. *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 27(1), 47-64.

- _____ (2016a). Are 'Tax Havens' the Latest Threats in Row to the Caribbean SIDS?: The Panama Papers in Question. *HispanicIndia*. Retrieved from URL: hispanicindia.com/are-tax-havens-the-latest-threats-caribbean-sids-the-panama-papers-in-question/.
- _____ (2016b). Services Measures of the United States and the OECD and the Search for 'Caribbean Resilience': Keeping Dependence in Perspective. *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 29(3), 55-74.
- ROD-LARSEN, T. (2010). 'Forward', in Tschirgi, N., Lund, M.S., and Mancini, F. (Eds.), *Security and Development: Searching for Critical Connection* (pp. vii-ix). Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- SAID, B.B.H.A.B. (2003). Small States' Diplomacy in the Age of Globalisation: An Omani Perspective. *Review of International Affairs*, Vol. 3(2), Winter, 352-357.
- SHAH, K. (2009). The Failure of State Building and Promise of State Failure: Reinterpreting the Security-Development Nexus in Haiti. *Third World Quarterly*, Vol. 30(1), 17-34.
- SHAW, T.M. (2013). 'How Many Caribbeans in 2020: Vulnerable? Resilience? Informal? and/or Illegal?', in Singh, P. and Izarali, M.R. (Eds.), *The Contemporary Caribbean: Issues and Challenges* (pp. 1-15). New Delhi: Shipra Publications.
- STEINER, B.H. (2004). Diplomacy and International Theory. *Review of International Studies*, Vol. 30(4), October, 493-509.
- STERN, M. AND OJENDAL, J. (2010). Mapping the Development-security Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence?. *Security Dialogue*, Vol. 41(1), 5-30.
- TSCHIRGI, N., LUND, M.S. AND MANCINI, F. (EDS.). (2010). *Security and Development: Searching for Critical Connections*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- TSCHIRGI, N., LUND, M.S. AND MANCINI, F. (2010). 'The Development-security Nexus', in Tschirgi, N., Lund, M.S. and Mancini, F. (Eds.), *Security and Development: Searching for Critical Connections*, (pp. 1-16). Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- UNAIDS. (2010). *Global Report: UNAIDS Report on the Global AIDS Epidemic, 2010. Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS)*. Geneva: UNAIDS.
- UNWTO. (2011). *UNWTO Tourism Highlights 2011 Edition*. World Tourism Organisation (UNWTO). Retrieved on 30 December 2014 from URL: <http://www.e-unwto.org>. Recuperado el 30 de diciembre de 2014 desde <http://www.e-unwto.org>.

JOSÉ MARTÍ Y LA CUESTIÓN DEL ARCHIPIÉLAGO EN SU PENSAMIENTO¹

Asia
América
Latina

67

JOSÉ MARTÍ AND THE QUESTION OF ARCHIPIELAGO IN HIS THINKING

Koichi Hagimoto

Wellesley College

khagimot@wellesley.edu

RESUMEN: El presente ensayo tiene como objetivo principal reexaminar la literatura de José Martí a través del símbolo del archipiélago. Como una unidad geopolítica formada por una relación en constante cambio entre la tierra y el agua, el archipiélago presenta una epistemología alternativa y un paradigma diferente a la perspectiva continental. Tal como afirma Yolanda Martínez-San Miguel, el enfoque en el archipiélago nos permite proponer nuevos estudios comparativos acerca del desarrollo geopolítico particular del sistema insular frente a los países en el continente. Visto en esta luz, es posible estudiar la escritura martiana en un nuevo contexto en lo que respecta a la relación asimétrica entre lo isleño y lo continental, en general, y entre Cuba y América Latina, más específicamente. Además, la idea del archipiélago también nos permite examinar las obras de Martí en un amplio marco transoceánico e intercolonial, subrayando la conexión aún inexplorada entre el Caribe y el Pacífico, es decir, entre Cuba y las Filipinas.

Palabras clave: José Martí, archipiélago, Cuba, Caribe, Latinoamérica, Filipinas

ABSTRACT: The principal objective of the present essay is to reexamine José Martí's literature through the symbol of the archipelago. As a geopolitical unit formed through a constantly changing relationship between land and water, the archipelago

1. Quisiera agradecerle a Elena Gascón-Vera por sus valiosos comentarios.

presents an alternative epistemology and a different paradigm to the continental perspective. As Yolanda Martínez-San Miguel points out, focusing on the archipelago allows us to propose new studies on geopolitical development comparing the insular system to the countries in the continent. Viewed in this light, it is possible to study Martí's writing in a new context with regard to the asymmetric relationship between the insular and the continental, in general, and between Cuba and Latin America, specifically. Moreover, the idea of archipelago also allows us to examine Martí's oeuvre in a transoceanic and intercolonial framework, underlining the still-unexplored connection between the Caribbean and the Pacific, or to be more precise, between Cuba and the Philippines.

Keywords: José Martí, archipelago, Cuba, Caribbean, Latin America, Philippines

1. Introducción

La isla, la insularidad, siempre evocadora de aislamiento, de lugar periférico, de marginación e incluso de supeditación se rompe con la idea de archipiélago como reproductor de ideas, modos y formas y generador de una cultura común.

FRANÇOISE MOULIN CIVIL

Cuando se celebró la Conferencia Panamericana de Washington en 1889, José Martí se encontraba en un estado de profunda consternación, tal como lo describe en su famoso prólogo a *Versos sencillos* (1891): “Fue aquel invierno de angustia, en que por ignorancia, o por fe fanática, o por miedo, o por cortesía, se reunieron en Washington, bajo el águila temible, los pueblos hispanoamericanos” (*Obras Completas* [O.C.]: vol. 16, p. 61). El “águila temible” que alude al peligro inminente del expansionismo norteamericano, estaba plasmado en la abundante representación de los delegados de los Estados Unidos que exigían mayor influencia económica y política en el hemisferio, simbolizado por un burdo intento de seducción al invitar a los líderes latinoamericanos impresionándoles con un viaje en un suntuoso tren, al que Martí denominó como “el tren palacio” (O.C.: 6, p. 45). Además, la angustia del cubano provenía también de su percepción de la falta de solidaridad y apoyo entre los latinoamericanos con respecto a la causa de la independencia cubana. A los ojos de Martí, los representantes de lo que él llamó “Nuestra América” se mostraban indiferentes a la liberación de su país, tal como escribió en su carta a Miguel Tedín, lamentando “la complicidad de los Estados pequeños y avarientos de nuestra América” (O.C.: 7, p. 397). La

vigorosa defensa de su país y de América Latina frente al poder dominante de los EE.UU. es incuestionable y la fuente principal de todos sus escritos, y la repitió en su discurso sobre José María Heredia en Nueva York, presentado al mismo tiempo que la conferencia y distribuido entre los participantes en Washington:

Por su patria había querido él [Heredia], y por la patria mayor de nuestra América, que las repúblicas libres echaran los brazos al único pueblo de la familia emancipada que besaba aún los pies del dueño enfurecido: ‘¡Vaya, decía, la América libre a rescatar la isla que la naturaleza le puso de pórtico y guarda!’ (O.C.: 5, p. 171).

En efecto, Martí era el portavoz más importante de “Nuestra América” en aquel momento y vio la conferencia de Washington como una oportunidad para unificar a los países del sur contra el “gigante” del norte. No obstante, tal como señala Enrico Mario Santí, los estudios sobre Martí casi nunca han prestado atención a la crítica de la exclusión de Cuba por parte de las repúblicas latinoamericanas (p. 180). Existe una paradoja en el hecho de que Martí defendiera a “Nuestra América”, y al mismo tiempo la criticara llamándola “un continente sordo” (O.C.: 5, p. 182). Por tanto es importante examinar la manera en que su mirada latinoamericana se concibe en relación a su visión cubana y caribeña, y así mismo entender a Martí como un pensador del continente o un pensador del archipiélago.

El presente ensayo tiene como objetivo principal reexaminar la literatura martiana a través del símbolo del archipiélago. Como una unidad geopolítica formada por una relación en constante cambio entre la tierra y el agua, el archipiélago presenta una epistemología alternativa y un paradigma diferente a la perspectiva continental. Tal como afirma Yolanda Martínez-San Miguel, el enfoque en el archipiélago nos permite proponer nuevos estudios comparativos acerca del desarrollo geopolítico particular del sistema insular frente a los países en el continente (Martínez San Miguel, 2014, p. 11). Visto en esta luz, es posible estudiar la escritura martiana en un nuevo contexto en lo que respecta a la relación asimétrica entre lo isleño y lo continental, en general, y entre Cuba y América Latina, más específicamente. Además, la idea del archipiélago también nos permite examinar las obras de Martí en un amplio marco transoceánico e intercolonial, subrayando la conexión aún inexplorada entre el Caribe y el Pacífico, es decir, Cuba y las Filipinas.²

2. En mi libro, *Between Empires: Martí, Rizal, and the Intercolonial Alliance* (2013), analizo los textos de José Martí y José Rizal a fin de explorar el legado del colonialismo finisecular (español y norteamericano) tanto en Cuba como en las Filipinas. Mi principal argumento es que los dos escritores contribuyeron a la

2. Martí y su visión caribeña en *Diarios de campaña*

En términos generales, se entiende un archipiélago como una cadena de islas que comparten ciertos idiomas, historias, culturas o tradiciones en el mismo espacio geográfico. La identidad del archipiélago insular se puede definir en oposición a la del continente terrestre. A diferencia del sistema continental que enfatiza la fijeza de la tierra, el ambiente del archipiélago se caracteriza por la fluidez del mar. En su conocido estudio sobre “la isla que se repite”, Antonio Benítez-Rojo sugiere que el llamado “meta-archipiélago” depende de su relación íntima con el agua circundante: “El Caribe es el reino natural e impredecible de las corrientes marinas, de las ondas, de los pliegues y repliegues, de la fluidez y las sinuosidades” (p. xiv).³ Si consideramos el flujo del estado oceánico, uno de los aspectos fundamentales de la cultura archipiélica es la relación inseparable entre lo interior y lo exterior, la insularidad restringida de la tierra y el espacio ilimitado del mar. Según el escritor y teórico martinico Édouard Glissant (1981),

la Caraïbe pourtant, chaque île est une ouverture. La dialectique Dehors-Dedans rejoint l’assaut Terre-Mer. C’est seulement pour ceux qui sont amarrés au continent Europe que l’insularité constitue prison. L’imaginaire des Antilles nous libère de l’étouffement (p. 249-250).

Una de las maneras en que Martí descubrió esta característica abierta del Caribe es por medio de una marcha militar durante la guerra de independencia en 1895. El ejemplo de su pensamiento de archipiélago se manifiesta en *Diarios de campaña*, escrito en los últimos meses de su vida. A pesar de las exigencias de violencia inminente bajo las cuales Martí escribió sus diarios, la voz narrativa en el texto no es la de un soldado feroz detallando los horrores de la guerra, sino más bien la de un poeta sensible percibiendo un sentido de afecto hacia el paisaje caribeño y sus habitantes. En *Diarios* se representa una cartografía archipiélica: la primera parte se dedica a la República Dominicana y Haití, mientras que la segunda parte ilustra la expedición por el este de Cuba con la última entrada escrita justo antes de la muerte del autor en Dos Ríos. Martí y su tropa constantemente interactúan con las personas de diversas nacionalidades en camino, incluyendo al campesino dominicano que les enseña “la sabiduría del campesino” (O.C.: 19, p.

construcción de lo que llamo “alianza intercolonial,” conectando a los cubanos y los filipinos que compartían la experiencia colonial así como la lucha antiimperialista.

3. Para Benítez-Rojo (1996), el Caribe es un “meta-archipiélago” que posee “la virtud de carecer de límites y de centro” (p. v).

186), el hombre haitiano que se niega a recibir una compensación por su servicio, insistiendo en que no se hable de dinero entre hermanos (O.C.: 19, p. 203), y muchos cubanos que les ofrecen comida y refugio a lo largo del viaje.

Martí continuamente expresa su fascinación por el paisaje caribeño. Los críticos han identificado unas 30 especies de árboles en *Diarios*, las cuales representan 34 tipos y 24 familias botánicas (Ayala, Amaro, y Viera, p. 22). Por ejemplo, la descripción detallada de una escena dominicana está llena de símbolos naturales:

El mango estaba en flor, y el naranjo maduro, y una palma caída, con la mucha raíz de hilo que la pretende aún a la tierra, y el coco, corvo del peso, de penacho áspero, y el ceibo, que en el alto cielo abre los fuertes brazos, y la palma real. El tabaco se sale por una cerca, y un arroyo se asoman caimitos y guanábanos (O.C.: vol. 19, p. 192).

El escritor cubano presta atención especial a las plantas tropicales —el mango, el naranjo, la palma, el coco, el ceibo, el tabaco, el caimito, y el guanábano—, tomando en cuenta la presencia prominente de la naturaleza en la isla Española. Martí deja notas para capturar cada objeto y ser que encuentra, como si tuviera el ojo ávido de geólogo, botánico o antropólogo. De allí que se mencione el *cayuco* (O.C.: 19, p. 190), el cactus tropical, y el *guacaica*, descrito como “pájaro gustoso, que vive de gusanos, y da un caldo que mueve al apetito” (O.C.: 19, p. 193).

El énfasis en la naturaleza se extiende a la segunda parte de *Diarios*, donde Martí hace referencia a la flora y la fauna de su tierra natal. Al llegar a Cuba, el narrador ofrece sus impresiones de las plantas elegantes en el camino, tal como “la altísima loma, de yaya de hoja fina, majagua de Cuba, y cupey, de piña estrellada” (O.C.: 19, p. 216). Más hondo en el bosque, sus ojos observan otros árboles locales, incluyendo la jatía, el ateje, el júcaro, el jubabán, la yamagua, y el caguairán (O.C.: 19, p. 235). Cabe destacar que los nombres de estos árboles tienen sus raíces en el idioma taíno y que son autóctonos del Caribe.⁴ Martí aprende que varias plantas de la selva tienen valores medicinales que pueden ayudar a los heridos o los enfermos, lo cual revela una relación importante entre la naturaleza y la guerra en el contexto del movimiento independentista. En Cuba, tal como en Española, su visión del archipiélago contempla la naturaleza tropical como un hilo particular que

4. Para el estudio de la flora y la fauna de Cuba, ver *Diccionario botánico de nombres vulgares cubanos* (1928) de Juan Tomás Roig y Mesa y *Fauna y flora cubanas* (1989) de Eduardo Saumell.

conecta la región. De esta forma, se imagina una cultura colectiva marcada por el ecosistema común entre las islas.

Al anochecer, la vegetación caribeña revela su magnificencia, a tal punto que el narrador cubano confiesa que no se puede dormir:

La noche bella no deja dormir. Silba el grillo; el lagartijo quiquiquea, su coro le responde: aún se ve, entre la sombra, que el monte es de cupey y de paguá, la palma corta y espinada; vuelan despacio en torno las animitas; entre los nidos estridentes, oigo la música de la selva, compuesta y suave, como de finísimos violines; la música onda, se enlaza y desata, abre el ala y se posa, titila y se eleva, siempre sutil y mínima – es la miríada del son fluido (O.C.: 19, p. 218).

Rodeada por el monte con sus plantas y animales invisibles, la selva se convierte en un salón de concierto donde diversos insectos producen una armonía delicada y casi acuática (“la música onda” y “el son fluido”). Es como si Martí, el poeta-soldado, escuchara la sinfonía natural –“la música de la selva”– para buscar un refugio de la violencia cotidiana del combate. Por tanto encuentra un nuevo sentido de vida en la cultura caribeña, que se define por la fluidez en la naturaleza y la certeza de la muerte. Este momento de meditación nos recuerda una escena anterior en Haití, donde Martí se refiere al símbolo del mar para ilustrar la tradición del vudú: “hoy es día de baile *vaudou*, en el fondo de la mar” (O.C.: 19, p. 205). Tal como señala, hay un “canto del mar” y una música “larga”, “extensa”, y “afinada” que es como “el son unido de una tumultuosa orquesta de campanas de platino” (O.C.: 19, p. 205). Escuchando el hecho resonante del agua, el poeta expresa que su cuerpo se siente envuelto “en ropa de música” (O.C.: 19, p. 205). En ambas situaciones, se insinúa que la música de la naturaleza caribeña nunca es estática, ya que invita movimientos perpetuos a fin de crear “la miríada del son fluido” y “el canto del mar”. La sensibilidad poética de Martí va más allá de la frontera nacional y explica la cultura del archipiélago en términos de representaciones visuales así como de percepciones auditivas.

En cambio, Martí considera que la naturaleza continental de América Latina es más estable y sólida. En su ensayo “Nuestra América”, constata que el pueblo latinoamericano no debe ser “el pueblo de hojas” flotando en el aire sin rumbo (O.C.: 6, p. 15). Luego declara que es necesario crear una unión a nivel continental para poder resistir la amenaza imperialista de los EE.UU., y que los países deberían luchar juntos: “hemos de andar en cuadro apretado, como la plata en las raíces de los Andes” (O.C.: 6, p. 15). Para el autor cubano, el símbolo natural de América Latina se relaciona con el elemento metálico –“la plata”– y la tierra firme –“los raíces de los Andes”–, en oposición a la naturaleza tropical y los símbolos acuáticos del Caribe. Además, la visión

latinoamericana de Martí se enfoca en la imagen del “tronco”: “injértese en nuestras repúblicas el mundo; pero el tronco ha de ser el de nuestras repúblicas” (O.C.: 6, p. 18). Se hace evidente que Martí critique el acto de copiar los modelos extranjeros, afirmando que lo más importante yace en establecer la fuerza del “tronco” simbólico. Mientras que su perspectiva isleña de antes pone más énfasis en la característica fluida del archipiélago, su mirada continental se define más por el aspecto firme e inmóvil.

3. La solidaridad antillana

Si bien Martí concibe la cultura del archipiélago mediante la naturaleza tropical, hay que reconocer también que su lucha por la independencia cubana estuvo íntimamente ligada al movimiento antillano. Siguiendo la línea de sus contemporáneos puertorriqueños –en particular Ramón Emeterio Betances y Eugenio María de Hostos–, Martí propone la idea de una confederación antillana en numerosas ocasiones.⁵ Según él, la unión política en el Caribe es esencial tanto para poner fin al viejo colonialismo español como para evitar el nuevo expansionismo norteamericano. En un artículo publicado en 1892, Martí afirma que la seguridad de las Antillas depende de “la unión sutil [...] de las islas que han de sostenerse juntas, o juntas han de desaparecer” (O.C.: 4, p. 405). Dice que Cuba, Puerto Rico y la República Dominicana son “las tres hermanas” que “de siglos atrás se vienen cambiando los hijos y enviándose los libertadores” (O.C.: 4, p. 406). El discurso nacionalista de Martí no se puede separar de su visión archipiélica. En otras palabras, la independencia de su país no sólo protegería la región de cualquier dominación extranjera, sino también ayudaría a trazar una identidad colectiva basada en su historia común del colonialismo.

De hecho, aunque Martí estuvo decepcionado por la falta de apoyo entre los delegados latinoamericanos en la Conferencia Panamericana de Washington, recibió constante auxilio del pueblo caribeño para sus campañas políticas. Así escribió en 1892: “este raudal de cariño, en que nos hemos sentido como uno con los dominicanos y haitianos y jamaicanos, con los cubanos tenaces de Santo Domingo y los industriales de Haití y los inolvidables de Jamaica” (citado en Fernández Retamar, p. 95). Es el afecto fluido y “acuático” del archipiélago –“este raudal de cariño”– el que sustenta su llamada a la acción, en vez de la indiferencia de Latinoamérica, “un continente sordo” (O.C.: 5, p. 182). Gonzalo de Quesada y Miranda en sus notas

5. Otros proponentes de la unión antillana incluyen Gregorio Luperón y José María Cabral de la República Dominicana, y Francisco Vicente Aguilera, Juan Manuel Macías, Antonio Maceo, y Máximo Gómez de Cuba.

también menciona cómo Martí expresaba su aprecio por “la bondad y hospitalidad demostradas por el gobierno y el pueblo jamaicano a los exiliados cubanos” (p. 48). Por tanto cuando se inició la guerra en 1895, los soldados de las islas vecinas, incluyendo Puerto Rico, la República Dominicana, Jamaica, Bahamas, Haití y Martinica, se unieron al Ejército Libertador de Cuba en su batallada contra los españoles (Gaztambide-Géigel, p. 452). El Caribe le ofrece a Martí tanto el consuelo espiritual como la ayuda material para llevar a cabo la guerra necesaria en su país natal. Es decir, las islas caribeñas participan de su política independentista y constituyen elementos esenciales de su proyecto archipiélico.

4. La alianza archipiélica frente a la crítica del continente

Además, cabe mencionar que la importancia del símbolo del archipiélago hace que Martí abrace otro país isleño a la distancia, las Filipinas. El país se compone de más de 7.000 islas y es considerado el hermano de Cuba y Puerto Rico bajo la misma dominación española (y luego estadounidense). Aunque Martí nunca escribió extensamente sobre el país asiático, su ensayo titulado “España en Filipinas” (1895) revela su interés y su conocimiento acerca de la otra colonia en el Pacífico. Su argumento principal es evidente desde el principio: “De dondequiera que España ha estado, sale. [...] De Filipinas, saldrá” (*Escritos desconocidos*, p. 66). Martí claramente demuestra su apoyo por la lucha nacionalista y anticolonial que estaba ocurriendo en las Filipinas:

Bajo curas y gobernadorcillos vive aterrado el filipino naciente, que a derechas no habla aún la lengua de su conquistador, y pasea airado por el mundo, aprendiendo y preparándose, su esperanza y su humillación. Pero quien oye a un filipino culto, oye a un rebelde. No es un pueblo en cenizas: es un pueblo en rescoldo. Allí también hierve la ira criolla, y el gobernante incapaz y corruptor es aborrecido. Allí también se queda sin país España (*Escritos desconocidos*, p. 66).

El proceso del colonialismo español en las islas filipinas es, desde luego, diferente a lo que sucedió en el Caribe y América Latina (John Phelan lo ha llamado una hispanización “indirecta”). El español nunca llegó a ser el idioma dominante no sólo porque la población peninsular se concentró en Manila, sino también porque la agenda imperial se manejó en los idiomas locales, incluyendo la bisaya, el ilocano, el papango, el hiligainón, y lo más importante, el tagalo. Dada la separación física y lingüística entre los españoles y los filipinos, lo que Martí llama “la ira criolla” no es exactamente

acertado, ya que nunca hubo gran número de criollos en el archipiélago. Aun así, es notable su alusión a “un rebelde” y “un pueblo en rescoldo” porque hace hincapié en la naturaleza rebelde e indómita del pueblo filipino. Al igual que los cubanos y los puertorriqueños, Martí parece constatar, los filipinos están luchando contra el imperio español hasta el último momento de su vida, como los restos encendidos de un fuego.

Es importante destacar a la vez que Martí publicó este artículo en *Patria*, cuyos lectores incluían no sólo la comunidad cubana y puertorriqueña en los EE.UU., sino también los cubanos en Cuba, Jamaica y la República Dominicana (Fountain, 2014, p. 170). Si tomamos en cuenta el público amplio, es probable que el autor cubano intentara compartir su sentimiento empático y solidario hacia los filipinos con tanta gente que fuera posible. Con su perspectiva archipiélica que atraviesa la distancia geográfica, Martí yuxtapone el Caribe y el Pacífico por sus luchas anticoloniales contra el mismo enemigo. En este sentido, podemos argumentar que su referencia antedicha a “la unión sutil” en el Caribe se puede extender al Pacífico, al menos en términos metafóricos y emblemáticos.⁶

De allí que el vínculo entre el Caribe y el Pacífico también se manifieste en el comentario de Martí sobre el peligro imperialista de los EE.UU. En su carta a Sarafín Sánchez Bello, escrita en noviembre de 1889, el cubano relata lo siguiente: “Llegó ciertamente para este país, apurado por el proteccionismo, la hora de sacar a plaza su agresión latente, y como ni sobre México ni sobre el Canadá se atreve a poner los ojos, los pone sobre las islas del Pacífico y sobre las Antillas, sobre nosotros” (O.C.: 1, p. 255). Aquí el “nosotros” se puede interpretar tanto el Pacífico como las Antillas, ambos siendo objetos del expansionismo norteamericano. En otras palabras, lo importante es la lucha colectiva de “nuestras islas” en las dos regiones contra la dominación continental de los EE.UU.

No obstante, la alianza archipiélica en el ámbito transoceánico contrasta con la visión crítica de Martí acerca de América Latina. En “Manifiesto de Montecristi”, Martí y Máximo Gómez declaran la guerra de independencia, llamada “la revolución pensadora y magnánima” (O.C.: 4, p. 94). Lo que me llama la atención en el texto es la manera en que el futuro de la isla caribeña se imagina en oposición al pasado del continente. Martí está convencido de que Cuba será diferente de las naciones latinoamericanas –“las repúblicas feudales o teóricas de Hispano-América”–, que han sufrido una serie de “trastornos” (O.C.: 4, p. 94). Según él, dichas repúblicas del continente han

6. Mi libro muestra que hubo comunicaciones directas entre los filipinos y los cubanos a finales del siglo XIX. Ellos se intercambiaron información sobre sus respectivas guerras y compartieron su apoyo espiritual a través de artículos periodísticos y cartas personales (capítulo 4).

cometido graves errores desde su independencia.⁷ Su lista de errores latinoamericanos incluye la adaptación de modelos extranjeros, la mera producción de cultura literaria en las ciudades, el apego a las costumbres feudales de la época colonial, la presencia de los caudillos que compiten en áreas rurales, la condición subdesarrollada de agricultura y ganado, y el abandono de la población indígena (O.C.:4, p. 94-95). Por el contrario, Martí argumenta, Cuba y el Caribe podrán salvarse de estos problemas debido a la habilidad excepcional de su gente (O.C.: 4, p. 94). Tal como señala, “los trastornos americanos [...] no son, de ningún modo los problemas de la sociedad cubana” (O.C.: 4, p. 95). Preocupado por la urgencia de la guerra, la expresión de Martí se puede entender como una estrategia política. Sin embargo, también es posible hallar un significado simbólico en sus palabras. Para él, las naciones ya liberadas del continente no representan un modelo a seguir. Más bien, su definición de la política nacional de Cuba depende de su juicio crítico de Latinoamérica, especialmente en cuanto a los fracasos en el pasado. Se puede argumentar que Martí procura “des-continentalizar” Latinoamérica a fin de vislumbrar el futuro de su propio país. Es decir, el éxito de su proyecto se basa, al menos parcialmente, en la crítica de la historia continental.

5. Conclusiones

¿El énfasis de Martí en la isla y el archipiélago –Cuba, el Caribe, y las Filipinas– disminuye la magnitud de su defensa de América Latina? De ninguna manera. Su pensamiento archipiélico no se puede separar de su conciencia continental, y su interés nacional no está en desacuerdo con su preocupación regional. Para él, la independencia caribeña no es simplemente una meta sino una condición necesaria sobre la cual se puede construir una Latinoamérica unida y un mundo más equilibrado. En su carta a Federico Henríquez y Carvajal, escrita el mismo día que Martí y Gómez firmaron “Manifiesto de Montecristi”, el cubano relata que “Las Antillas libres salvarán la independencia de nuestra América, y el honor ya dudoso y lastimado de la América inglesa, y acaso acelerarán y fijarán el equilibrio del mundo” (O.C.: 4, p. 111). Su preocupación por Nuestra América no es menos importante que su devoción por Cuba y el Caribe. Desde este punto de vista, su crítica de Latinoamérica debe ser entendida principalmente como una advertencia para la élite neocolonial del continente. Pensando en “el equilibrio del mundo”, Martí siempre estuvo al lado de los marginados, los desposeídos

7. Martí hace un argumento similar en “Nuestra América”, donde menciona varios errores latinoamericanos, incluyendo el problema de la imitación extranjera y el tratamiento injusto de los indios.

y los subyugados, ya sea en Cuba, el Caribe, el Pacífico o Latinoamérica. Una de las líneas más famosas de *Versos sencillos* dice: “Yo vengo de todas partes, / Y hacia todas partes voy” (O.C.: 16, p. 63). Como la ola fluida del océano, su voz poética crea un universo en perpetuo cambio, constantemente moviéndose por “todas partes” sin jamás permanecer en un lugar fijo. De la misma manera, Martí, el pensador del archipiélago, recorre a través de un espacio abierto de conciencia transoceánica hasta alinearse con Martí, el pensador del continente.

6. Lista de referencias

- AYALA, K., CASTILLO AMARO, E., y VELÁZQUEZ VIERA, D. (2012). “Especies maderables referidas en el Diario de Campaña de José Martí.” *Agricultura Orgánica*. 18, 1, pp. 22-24.
- BENÍTEZ-ROJO, A. (1996). *La isla que se repite: El Caribe y la perspectiva posmoderna*. 2da ed. Hanover: Ediciones del Norte.
- FERNÁNDEZ RETAMAR, R. (1983). “José Martí, antillano.” En *Del Caribe*. 1, 2, pp. 92-96.
- FOUNTAIN, A. (2014). *José Martí, the United States, and Race*. Gainesville, FL: University Press of Florida.
- GAZTAMBIDE-GÉIGEL, A. (2011). “The Rise and Geopolitics of Antilleanism.” En Laurence, K. O. (ed.). *General History of the Caribbean, Volume IV, The Long Nineteenth Century: Nineteenth Century Transformations*. París y Londres: UNESCO y Macmillan, pp. 430-452.
- GLISSANT, É. (1981). *Le discours antillais*. París: Éditions du Seuil.
- HAGIMOTO, K. (2013). *Between Empires: Martí, Rizal and the Intercolonial Alliance*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- MARTÍ, J. (1971). *Escritos desconocidos de José Martí: Cuba, Puerto Rico, propaganda revolucionaria, juicios, crítica, Estados Unidos*. Recopilación, prólogo y notas de Carlos Ripoll. Nueva York: Eliseo Torres.
- . (2001). *Obras Completas*. Ed. Jorge González Alonso, José Luis Prado Ramírez, Asela Hernández Lugo, y Alain Crehuet Martínez. CD-ROM. La Habana: Centro de Estudios Martíanos.
- MARTÍNEZ-SAN MIGUEL, Y. (2014). *Coloniality of Diasporas: Rethinking Intra-Colonial Migrations in a Pan-Caribbean Context*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- MOULIN CIVIL, F. et al. (coords.) (2009). *De la isla al archipiélago en el mundo hispano*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- PHELAN, J. (1967). *The Hispanization of the Philippines: Spanish Aims and Filipino Responses, 1565–1700*. Madison: University of Wisconsin Press.
- QUESADA Y MIRANDA, G. (1974). “Martí en Jamaica.” *Anuario Martíano*. 5, pp. 41-48.

- ROIG Y MESA, J. (1928). *Diccionario botánico de nombres vulgares cubanos*. Habana: Imprenta y Papelería de Rambla.
- SANTÍ, E. (1988). “‘Our America,’ the Gilded Age, and the Crisis of Latinoamericanism.” En Belnap, J. y Fernández R. (eds.). *José Martí’s “Our America”: From National to Hemispheric Cultural Studies*. Durham: Duke University Press, pp. 179-190.
- SAUMELL, E. (1989). *Fauna y flora cubanas*. Miami: Laurenty Publishing.

VARIA

YO, EL SUPREMO. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL Y EL DESAFÍO DEL VOTO ELECTRÓNICO EN FILIPINAS

I, THE SUPREME. ELECTORAL ADMINISTRATION AND THE CHALLENGE OF ELECTRONIC VOTE IN PHILIPPINES

Patricio G. Talavera

(Universidad de Buenos Aires/Universidad de Tres de Febrero)

pgomeztalavera@gmail.com

RESUMEN: Uno de los principales problemas de las democracias de la “tercera ola” era la confianza en las instituciones políticas del Estado luego de décadas de volatilidad política, ingobernabilidad económica e inestabilidad gubernamental. Las mismas, en muchos casos, venían condicionadas por la necesidad de incorporar a contingentes de millones de electores, los cuales votaban por primera vez en elecciones libres luego de años de dictadura, careciendo de cualquier vínculo cultural con las instituciones participativas. En paralelo, las alteraciones en la dinámica partidaria implicaron nuevos consensos que forjaron reformas electorales cuyos alcances se vieron condicionados a los intereses de los actores reglados por la legislación. El presente artículo se centrará en el proceso de reforma electoral, sus determinantes y su especial impacto en los esquemas y estructuras destinadas a gerenciar la administración de los procesos electorales. Dicho análisis se basará en un examen de un caso de democracia compleja, masiva y reciente como la de Filipinas, la cual ha llevado adelante un proceso de informatización total de su gestión electoral. Por otra parte, en el espacio de los últimos 20 años, Filipinas ha reformado sustancialmente su legislación en materia electoral. El trabajo apunta a trazar un balance crítico, al cumplirse 10 años de aplicación del voto electrónico, de avances y saldos pendientes en materia de integridad electoral, a manera de estimar criterios básicos de aplicación para la incorporación de tecnología a lo electoral que sea referencia para democracias con problemáticas institucionales y complejidades sociales similares al caso filipino.

Palabras clave: Voto electrónico, Filipinas, Democracia

ABSTRACT: One of the main problems of Democracies of the “Third Wave”, was the trust in political institutions of the State after decades of political volatility, economic and governmental instability. Thereof, in many cases, they were coming conditioned by the need to incorporate a contingent of millions of voters, which first-time voters in free elections after years of dictatorship, lacking any participatory Link with cultural institutions. In parallel, changes in the dynamics involved Partisan New consensuses forged one whose scope electoral reforms were conditioned Actors interests regulated by legislation. The present article focus on the electoral reform process, its determinants and special impact in the schemes and structures to manage Administration electoral processes. This analysis was based on examination of the UN Democracy A case complex, massive and recently as the Philippines, which has carried out full UN process computerization of its electoral management. Moreover, in the space of the last 20 years, the Philippines has substantially reformed its electoral legislation. Work Aim a program trace UN critical balance, 10 years after implementation of electronic voting, Progress and outstanding balances on electoral integrity, a way of estimating Basic Criteria paragraph Application Integration Technology to what electoral Democracies Reference sea Institutional para with similar social problems and complexities to the Philippine case.

Keywords: Electronic vote, Philippines, Democracy

1. Reformas electorales y democracias de la “tercera ola”

Los procesos de transición democrática llevaban inherentes la construcción de una institucionalidad democrática en el marco, si no de una sociedad golpeada, por lo menos sí afectada en su convivencia por años de gobiernos autoritarios, crisis sociales, división política e inestabilidad económica. En muchos casos, dicha conversión debía operarse con un desafío añadido: el de la incorporación de amplios contingentes de electores (en muchos casos, con precario o nulo nivel de alfabetización) al hecho democrático, lo cual implicaba una solidez que las instituciones emergentes difícilmente podían garantizar. Dicho contexto implicaba en sucesivas coyunturas la necesidad de estructurar reformas, que dotaran al diseño institucional de nuevas herramientas, constatación realizada en muchos casos bajo el movimiento del “intento y error”, lo que conlleva un período de cierta duración en cuanto a evolución de las capacidades de agenciamiento del Estado. Al estar íntimamente vinculadas con la fuente de legitimidad del Estado democrático, los organismos de gestión electoral padecen especialmente los vaivenes de estas

adaptaciones, y son especialmente sensibles en su estructuración, organigrama y competencias al clima político y al juego de confianza o desconfianza desde la sociedad civil.

Este caleidoscopio de escenarios cruzados quedó palpable durante los procesos que llevaron a la denominada “tercera ola” de democratizaciones (Huntington, 1994), que tuvo especial énfasis en América Latina con procesos simultáneos de pasajes desde distintos tipos de gobiernos autoritarios a democracias restauradas. Dicho proceso, lejos de ser un fenómeno regional, también marcó la agenda político-institucional de regiones menos desarrolladas del mundo, como el Oriente Próximo, Europa Oriental y el Sudeste asiático.

En el presente artículo nos abocaremos a un caso específico, vinculado al Sudeste asiático: la construcción del sistema de administración electoral en Filipinas. Especialmente afectado por el juego de interacciones y correlación de fuerzas de los partidos políticos, los órganos encargados del gerenciamiento, logística y administración de las elecciones tuvieron una importancia especialmente gravitante sobre la transición filipina a estadios cabalmente democráticos, en virtud de que “el carácter, competencia y composición del órgano electoral puede determinar si una elección es el origen de un cambio pacífico o la causa de una grave inestabilidad” (Pastor, 1999, p. 5). Como han ilustrado Hartlyn, McCoy y Mustillo (2007) para América Latina, el tipo de organismo encargado de administrar las elecciones tiene un significativo impacto en la percepción de calidad de los actores involucrados. En ese contexto, los autores sostienen, mediante modelos estadísticos, que existe una correlación altamente positiva entre la independencia y profesionalización del organismo electoral y la percepción de elecciones limpias y justas por parte de las partes participantes. El grado de control mediante el Estado obtenido por el ganador de las elecciones y el nivel de las protestas opositoras movilizadas contra eventuales malas prácticas electorales cobran así un impacto definido y claro sobre las características, competencia y composición del órgano destinado (Przeworski, 1991; Magaloni, 2010). Sin embargo, si bien la independencia es condición necesaria para un organismo electoral estable y garante de la integridad del voto, no es condición suficiente, en tanto que el mismo se encuentra en interacción y condicionamiento permanente con su contexto histórico institucional (Boda, 2006; Onishi, 2013; Kawanaka y Asaba, 2013; Soga, 2013).

Las dificultades que encontramos en la bibliografía especializada para definir una categoría estable para caracterizar a los Organismos Electorales se encuentra vinculada a la existencia de tantas formas de Organismos como democracias existen en el mundo, con funciones, mandatos e incumbencias sumamente variadas. Como señaló Keith Klein en su informe a la Asamblea Constitucional de Sudáfrica en 1995, “los tipos de estructura electoral son tan

variados como los propios países” (Manrique, 2005: 27). Existen muchas definiciones sobre lo que es un Organismo electoral, algunas lo suficientemente amplias como para ser referencia sin mayor polémica. Entre estas últimas está la de Jaramillo (2007: 373), el cual define a los Organismos electorales como “órganos supremos” encargados de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales, incluyendo a las cortes y tribunales electorales, los órganos de administración electoral. Más en profundidad, podemos señalar que dichos organismos abarcan (en una misma dependencia o no, depende del diseño institucional) tres competencias básicas: en primer lugar, las funciones de administración electoral, la organización del proceso, con especial hincapié en la recepción y el conteo de sufragios. En segundo término, las funciones de control, las cuales implican la regulación de la existencia de los partidos políticos, así como de cualquier agente involucrado en los procesos electorales. Por último (y usualmente separado competencialmente en el organigrama de responsabilidades), la función de justicia o contencioso electoral.

Si bien el estudio de los organismos electorales actualmente se encuentra muy desarrollado (Lehoucq, 2002; Mozaffar y Schendler, 2002), aún son escasos los avances vinculados a los factores explicativos de la confianza de los actores involucrados en determinado sistema de administración, fundamentales para la legitimidad de las instituciones. En este sentido Elkit y Reynolds (2005) desarrollaron un modelo para verificar la calidad de las elecciones a escala nacional, cuyos ejes fundamentales radican en los niveles de eficacia y de justificación de la gestión electoral evaluada. De esa manera, los autores establecen once niveles de evaluación: 1) el esquema legal; 2) el organismo electoral; 3) los criterios de demarcación de la distritación electoral; 4) la educación electoral; 5) los registros electorales; 6) la facilidad de voto en el diseño de las boletas electorales; 7) la regulación de las campañas; 8) la votación; 9) el conteo de votos y lo relativo a los resultados; 10) la resolución de impugnaciones, verificación y certificación de los resultados; 11) los trabajos postelectorales. A su vez, estos once criterios se agrupan en tres clasificaciones: esenciales, importantes y deseables. El peso de los criterios varía dependiendo de si la democracia analizada se encuentra consolidada o en proceso de consolidación. Por su parte, Birch (2008) realiza un análisis más amplio (Elkit y Reynolds aplicaban su propuesta a seis casos) alcanzando en sus observaciones a 28 países de los cinco continentes, incluyendo además variables como el esquema de financiamiento electoral vigente y el mismo diseño del sistema electoral. El rol del organismo electoral, según recaba Birch, es percibido negativamente por los actores en líneas generales (Birch, 2008, p. 313), debido a la inexistencia o precariedad de un trazado claro que marque la independencia del organismo con respecto a otros actores en juego. La conclusión del autor es que allí donde confluyen un sistema

de financiamiento electoral público y un sistema electoral que garantice una adecuada representación de minorías, la confianza de los actores tiende a ser mayor.

Por su parte, Rosas (2010) subraya que en la evaluación del rol de los Organismos Electorales existen discordancias marcadas en la percepción de los actores políticos y la del electorado, habiendo, en el segundo caso, una alta correlación entre la valoración del organismo y la valoración de la coyuntura política en general. Producida la transición, las complejidades del nuevo contexto democrático dejaron como realidad palpable la necesidad de concretar reformas consecutivas que permitieran una adaptación y mejora continua de los organismos de gestión electoral. La legitimidad del sistema es fundamental para la representación política, sabiendo, como marcó Mackenzie (1958, p. 144), que “preparar” unas elecciones, es decir, corromperlas, no es una operación difícil desde el punto de vista técnico. En este sentido, se hace posible afirmar que “no existirán elecciones libres en la práctica, si no se dispone de una administración competente, de un poder judicial independiente del gobierno que inspire una confianza absoluta de rectitud inflexible ante la coacción o los intereses particulares” (Mackenzie, 1958, p. 99). Dicha competencia parte de un criterio de eficiencia, entendido en una doble vía: resolver los problemas que se presentan, por un lado, y lograr que la misma sociedad evalúe la resolución de los mismos como satisfactorios y/o suficientes (Linz, 1987, p 43-45; Fernández, 2008, p. 11).

En el cultivo de dicha percepción es que las democracias de la denominada “tercera ola” buscaron mediante sucesivas reformas contener esas demandas de eficiencia, en procura de legitimidad y consolidación. En este sentido, la ubicación dentro del organigrama del Estado y las competencias atribuidas hacen a las agencias públicas de administración electoral y a sus posibilidades concretas de brindar garantías. En el caso específico de Asia, existen básicamente tres modelos de gestión de lo electoral. La primera de ellas concentra atribuciones y dependencias en el Poder Ejecutivo o jefatura del gobierno. Ese es el modelo que adoptaron, por ejemplo, Irán, Singapur y Vietnam, todos países con partido político predominante. Un segundo formato que se puede encontrar en la región es aquel donde el gobierno organiza las elecciones, pero supervisado por una comisión de carácter relativamente separado y/o independiente. No es precisamente el formato más recurrente, siendo adoptado por pocos y tan disímiles países en su política interna como lo son Japón y Laos. El tercer grupo es donde finalmente encontramos a Filipinas, cuando la autoridad de aplicación en lo electoral es una Comisión con plenos poderes. Es la configuración que goza de mayor cantidad de adscriptos en la región: desde India, Camboya, Hong Kong y Corea hasta Tailandia, Taiwán e Indonesia, pasando por Nueva Guinea, Bangladesh y Malasia, entre muchos otros, han preferido darse este

formato de administración electoral. Si tenemos en cuenta estudios recientes (Hartley, McCoy y Mustillo, 2007), no parecería casual: el formato de órgano independiente del poder político es tendencialmente favorable a mejorar la confianza de los actores políticos en la integridad del proceso, más que las otras opciones citadas. El historial de autoritarismo (cívico o militar), los bajos niveles de desarrollo económico, contingentes sociales considerables sin cultura democrática-electoral persistente y baja formación educativa, y *ratios* regresivos en materia de redistribución de la riqueza serían algunos alicientes para la conformación de una entidad separada, autonomizada de los vaivenes partidarios de un Estado convulsivo e inestable, y de organizaciones representativas de la sociedad civil, invertebradas y de rápida caducidad en el tiempo.

Pero ¿qué lleva a países a realizar reformas electorales? En el caso del Sudeste asiático confluyen varios vectores: la presión reformista de un sector moderado de un régimen autoritario (como en Tailandia); la presión de organizaciones de la sociedad civil en coincidencia con la presión de partidos políticos; el ejercicio de presión desde la comunidad internacional (Camboya); la instalación de una Comisión de Expertos (Nueva Zelanda); el acuerdo extendido por parte de una clase política en crisis de representación; y finalmente, la presión ejercida por determinado sector social mediante los medios de comunicación. Huelga decir que los factores anteriores no necesariamente tienen que estar separados y pueden combinarse y confluir temporalmente para generar la inclusión de una reforma dentro de la agenda política del momento.

2. De héroes y urnas. Dinámica partidaria y transición democrática en Filipinas

Separada de España mediante una guerra en 1898, e independizada luego de Estados Unidos en 1946, la corta vida como Estado libre de Filipinas mantiene, en su faz política, características que marcan una contigüidad con su no lejano pasado colonial. Entre 1946 y 1965, Filipinas fue gobernada por una democracia de corte presidencialista, manteniendo una fuerte presencia de familias tradicionales en los puestos jerárquicos del Estado, un rasgo antiguo de una sociedad con altos niveles de fragmentación y que a día de hoy pervive como una característica de su tejido asociativo. Dicha preeminencia se construyó y pervivió en base a aceitadas redes clientelares de carácter familiar, que cruzan las asociaciones de carácter político e incluyen elementos de fuerte contenido económico. No es de extrañar que, en ese contexto, en 1965, un vástago de una de las familias más ricas del país, Ferdinand Marcos, haya dado un golpe de Estado e instaurado su dictadura personal,

que duraría hasta 1986, fecha de su caída, a partir de la cual se iniciaría un accidentado proceso de democratización y construcción institucional, que llega hasta nuestros días.

El patrón antiguo de faccionalismo, coaliciones políticas débiles e inestables, partidos políticos de escasa sobrevida, personalismos con numerosos procesos de disoluciones y recreaciones partidarias se mantuvo como la tónica constante de la vida política filipina (Rocamora, 1998; Teenhankee, 2002 y 2006; Arlegue y Coronel, 2006). Para comenzar, Filipinas no tiene ley de partidos políticos específica, sino una legislación más bien laxa. Los partidos políticos suelen limitarse a informar al organismo regulador, la Comisión on Elections (COMELEC), sobre sus aportes durante la campaña. La COMELEC eventualmente puede penalizar postfacto, pero sus posibilidades operativas de hacer efectiva dichas sanciones es limitada.

La actividad partidaria entre períodos electorales se reduce a mínimos, lo que implica en la práctica la reducción del rol de los partidos a “maquinarias electorales” sin mayor vida orgánica que la indispensable para su movilización. Las flexibilidades legales llegan incluso a facilitar la incorporación de *outsiders* y/o independientes al sistema de partidos, lo que favorece la emergencia de candidatos inorgánicos y movimientos personalistas. A diferencia de Indonesia, cuya regulación llevó a los partidos a establecer una presencia territorial relativamente generalizada en todas las regiones, Filipinas mantiene estructuras con escasa raigambre local. Si para el año 2001 existían 24 partidos políticos reconocidos de alcance nacional, se debía tomar en cuenta también la presencia concomitante de más de 160 organizaciones o listas, las cuales limitaban su participación al año electoral estrictamente. Sólo el Partido Liberal, fundado con la independencia del país, en 1946, escapa al escenario poliédrico, mutante y antropomórfico de la vida partidaria filipina.

Como han señalado Hutchcroft y Rocamora (2002), dicha fragmentación y volatilidad están íntimamente ligadas a la estructura social de amplia predominancia clánica dirigida por familias tradicionales, las cuales utilizan en su favor estructuras maleables a partir de las cuales permear el Estado. Las mismas se extienden desde el sector financiero urbano y la presencia en las principales industrias del país hacia los partidos políticos, cuya influencia puede ser contrarrestada o complementada por figuras ajenas al universo político-partidario, provenientes del mundo deportivo o del espectáculo. Tanto la política nacional como la local reconocen patrones de acción bajo esta lógica.

Desde la época del protectorado norteamericano, pasando por la primera república instaurada en 1935, hasta la proclamación de la independencia formal en 1946, la política filipina fue ampliamente dominada por los clanes familiares que componían el dominante Partido Nacionalista (NP). Los Quezón y los Osmeña fueron los bandos que monopolizaron la pelea por

el control de la maquinaria estatal. Luego de la independencia, la bipolaridad se reprodujo, en el mismo marco de dominancia clásica, entre los nacionalistas y el Partido Liberal (LP), siendo el segundo crecientemente dominante en las consultas electorales. El primer presidente de la independencia, Manuel Roxas, y el liderazgo de Diosdado Macapagal (sintomáticamente, padre de la futura presidenta Gloria Macapagal Arroyo) fueron los principales referentes hasta la llegada de Ferdinand Marcos al poder, en 1965. Luego del acceso de Marcos, el régimen presidencial se tornó aún más personalista, concentrando en Marcos y su familia los resortes del Estado virtualmente en exclusividad. Dicha situación se consagró en 1972, cuando Marcos declara la ley marcial; durante seis años Filipinas no conoció procesos electorales, hasta que, en 1978, mediante la KBL (Kilusang, Bagong Lipunan, o Movimiento Nueva Sociedad) una formación de nuevo cuño, los partidarios del régimen obtienen una nueva reválida. Con fraude electoral, Marcos mantiene así su dictadura personal.

Conforme avanzaban los años ochenta, en un contexto de redemocratización de países del tercer mundo, y el distanciamiento creciente entre Estados Unidos y el régimen de Marcos, las protestas opositoras tomaron nuevo brío, encabezadas por el matrimonio conformado por Benigno y Corazón Aquino. Miembros de una familia de alta sociedad de la Isla de Luzón, Benigno Aquino contaba con una carrera prolífica acorde a su status: intendente a los 22 años, vicegobernador a los 27, y gobernador a los 29 de la provincia de Tarlac, fue ministro en las administraciones de Carlos García (1957-1961) y Diosdado Macapagal (1961-1965), pasando a la oposición cuando el régimen de Marcos radicalizó sus prácticas autoritarias. Su abuelo, Serviliano Aquino, había sido general en las tropas rebeldes de Emilio Aguinaldo, primer presidente de la historia de Filipinas. Condenado en 1977 a pena de muerte por el gobierno de Marcos, se exilia en los Estados Unidos, regresando en 1983. Mientras descendía del avión en el Aeropuerto Internacional de Manila, tropas gubernamentales lo ejecutaron. A partir de aquello y la conmoción nacional e internacional posterior, el movimiento contra el gobierno fue *in crescendo*. Finalmente, su caída se precipitó ante la eclosión social suscitada luego de las fraudulentas elecciones de 1986, donde, según la COMELEC, Marcos había triunfado, en contraste con el conteo paralelo realizado por el National Movement for Free Elections (NAMFREL), el cual proclamó a Corazón Aquino como ganadora. La conmoción social posterior, la huida de Marcos y la renuncia del vicepresidente Arturo Tolentino, dejaron allanado el camino presidencial de Corazón Aquino. Sin embargo, algo quedaba en evidencia: la debilidad institucional y el personalismo político seguían absolutamente vigentes, y era necesario reconstruir el carcomido prestigio del ente regulador electoral, la COMELEC, transformada en una “escribanía” electoral de la maquinaria política de Ferdinand Marcos.

El patrón de conducta política de los partidos en Filipinas no había variado: sostenidamente es analizado, desde la independencia al presente, como un sistema construido sobre maquinarias fuertemente clientelares (Landè, 1996), donde la estructura interna sólo existe en período electoral con el solo objetivo de maximizar la obtención de votos, desactivándose, e incluso disolviéndose, una vez terminada la campaña. Como ejemplifica Rocamora (2000), dos años después de las elecciones de 1998, el partido LAMP, patrocinador de la candidatura exitosa del presidente Estrada, no contaba ni con Estatuto propio, ni con sedes regionales ni autoridades locales designadas. Poco tiempo después, la coalición desapareció.

Nuevas indagaciones, sin embargo, relativizan esa postura, poniendo de relieve la existencia de jefaturas informales, que permanecen sin necesidad de puestos estructurados, cuyo accionar y capacidad de movilización se asemeja a “señores de la guerra” o líderes de esquemas mafiosos (Sidel, 1999). Dada esta configuración, la política electoral gira en torno a los liderazgos y a las personalidades, lo que abre la puerta al ingreso de *outsiders* provenientes del mundo de los deportes, el empresariado o los espectáculos, como el caso del ex presidente Joseph Estrada (1998-2001), actor de dilatada trayectoria televisiva.

De esa manera, y facilitado por una legislación electoral que alienta la inflación de partidos políticos, es sumamente recurrente el surgimiento y posterior desaparición de formaciones basadas en el carisma de su líder y candidato, con una vinculación tan dependiente entre movimiento y liderazgo, como desapegada en cuanto a compromisos por parte del liderazgo con respecto al movimiento (Teehankee, 2006: 238). De esta manera, el LDP se debía electoralmente a Corazón Aquino (la cual nunca aceptó ser siquiera afiliada al partido). Laban ng Masang Pilipino (LAMP), con Estrada y Lakas con Fidel Ramos (1992-1998) y Gloria Macapagal Arroyo (2001-2010) repitieron ese patrón de relacionamiento básicamente asimétrico.

Sin embargo, la autonomía presidencial con respecto a los partidos que los sostienen tiene una lógica: la presidencia cuenta con acceso a fondos específicos que permiten, en un ejemplo práctico de lo que se denomina *pork barrel*, el financiamiento de campañas electorales utilizando los fondos del Estado filipino. Programas como el Countryside Development Funds o el Congressional Initiative Allocations, originalmente planteados como programas de asistencia local, terminan desviados hacia otros destinos. Según Arlegue y Coronel (2003, p. 25), sólo el 40% de los fondos de desarrollo disponibles por la Presidencia llegan a financiar proyectos de carácter local. Lo restante queda perdido en instancias administrativas o directamente partidarias. Sin embargo, un presidente que no cuenta o no logra administrar esos recursos, queda sujeto a un orden inverso: en elecciones donde el peso del dinero es creciente, las elites pueden llegar a condicionar gravemente a un

presidente que no logra establecer un esquema efectivo y propio de patronazgo electoral.

Los mecanismos de selección de candidatos, ante la inexistencia de vida interna de los partidos, quedan marcados por criterios donde contar con una maquinaria propia, financiamiento propio o una imagen difundida y conocida en la sociedad se vuelven determinantes para establecer tanto la incorporación a una lista como su ubicación en la misma. Un ejemplo característico se dio en las elecciones de 1998, donde Joseph Estrada, postulante por un partido muy pequeño, el PMP, estructuró una organización por fuera de su coalición, de carácter informal, denominada JEEP (Joseph Estrada Ejercito for President), el cual protagonizó y monopolizó la logística de su campaña.

Sancionada la Constitución de 1987, quedó en evidencia que antiguos vicios de la política electoral estaban bastante vivos, y una transición democrática exitosa no sería suficiente para garantizar instituciones políticas y, sobre todo, organismos electorales que defendieran sostenidamente en el tiempo la integridad del voto de un contingente poco habituado históricamente a la compulsa democrática libre. Un nuevo planteo y diagrama institucional se abrió paso con la reforma constitucional, y tuvo a la COMELEC como uno de sus objetivos.

3. El Supremo. Surgimiento y características del COMELEC

La Constitución de 1987 dejó entre sus disposiciones las relativas al sistema electoral. Se trataba de un sistema presidencialista con mandato de seis años, con una Cámara de Representantes de 200 miembros renovable cada 3 años y un Senado de 24 escaños renovable cada 6 años. En huella indeleble dejada por la dictadura, se prohibía la reelección presidencial consecutiva, y se establecía un sistema electoral uninominal por circunscripción para la Cámara de Representantes, más bancas añadidas para representantes sectoriales designados por el Presidente de la República.

Conforme a este sistema, el elector debía escribir el nombre de el o los candidatos individuales, lo que constituyó el primer gran problema del sistema: en elecciones simultáneas, el elector debía elegir para varias categorías, escribiendo un interminable listado de hasta 44 nombres escogidos. El conteo de los votos se basaba en el conteo de los precintos, el cual, una vez concretado, debía ser informado al gobierno municipal, para que éste elevara los resultados a la administración provincial, y ésta a su vez enviara el informe a la sede del COMELEC en Manila. Se trataba de un engorroso proceso que demoraba un mes la concreción final del recuento electoral, y alimentaba las denuncias y sospechas de fraude del eventual bando perdedor.

Pese a las innovaciones en la arquitectura constitucional, la COMELEC no constituía, ni mucho menos, una novedad. La misma, de hecho, era más antigua que la existencia independiente de Filipinas. Creada por una enmienda constitucional en 1940, este organismo vio crecer sus atribuciones con el paso del tiempo, sobre todo a partir de las reformas constitucionales de 1973 y 1987. Aunque en tiempo de Ferdinand Marcos el organismo vio muy reducida su autonomía real con respecto al Poder Ejecutivo, una vez reinstaurada la democracia avanzó hasta conjugar, como pocos organismos en el mundo, las dos cualidades posibles de un ente administrador electoral: el ámbito contencioso y el administrativo. Esto es, la responsabilidad de la administración cotidiana de las elecciones, la logística y planificación del hecho electoral, a la vez que tiene potestad punitiva y judicial, lo que en una gran mayoría de países del mundo suele estar distribuido en órganos y poderes distintos.

Tanto el *Chairman* como los seis comisionados del Consejo Ejecutivo del COMELEC cuentan desde 1973 con un mandato limitado a siete años. Bajo su autoridad gobiernan el sistema el Director Ejecutivo, encargado de llevar adelante la gestión general de lo dispuesto por los comisionados, con la asistencia de un Director Administrativo (Deputy Executive Director for Administration, [DEDA]) encargado de la gestión cotidiana del organismo, y un Director Operativo (Deputy Executive Director for Operations, [DEDO]), el cual tiene a su cargo fundamentalmente la puesta en marcha de la organización de las elecciones.

La COMELEC acumula de esta manera tres universos decisorios: el Ejecutivo, en tanto lleva la gestión, control de padrón y registro, supervisión y administración del hecho electoral; el legislativo, siendo que cuenta con capacidad de regular y legislar sobre todo lo referente a partidos políticos y elecciones; y judicial, dado que también cuenta con facultades policiales y judiciales en caso de controversia. Jerárquicamente, a escala regional, provincial y municipal, la COMELEC llega a cada uno de los municipios de Filipinas con personal propio, sin intervención del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, junto a los elementos ya citados existían otros inconvenientes añadidos que atentaban contra la supervisión y preservación efectiva de la integridad del voto que la concentración de atribuciones no podía salvar por sí sola. Uno de ellos era el factor geográfico: Filipinas es el segundo archipiélago más largo del mundo, compuesto por 7000 islas donde viven 90 millones de personas, con infraestructura y acceso a servicios básicos (electricidad y comunicaciones, claves para la gestión electoral) de muy variada intensidad: desde la alta tecnificación de Manila y su área metropolitana, hasta la conflictiva región sur de Mindanao, con indicadores sociales altamente regresivos.

La violencia electoral, el fragmentado sistema de comunicaciones, los altos guarismos de votos inválidos y la demora en el cómputo de votos hacen compleja la tarea de una reforma del instrumento electoral (Thakur, 2015). Sin embargo, la ausencia de polarizaciones marcadas y los márgenes de victoria del ganador en elecciones presidenciales habían sido lo suficientemente claros para reducir eventuales contenciosos que supusieron un peligro grave para la imagen de integridad de los comicios. Sin embargo, las elecciones de 2004 vendrían a afectar definitivamente esta situación. En esos comicios, donde triunfó la presidenta Gloria Macapagal Arroyo, la diferencia entre la primera y la segunda candidatura fue inferior al 4%, el menor margen de la historia de la democracia filipina. La demora en el conteo y la proliferación de encuestas con números diversos que los dados al final por el recuento oficial, generaron un clima de desasosiego y desconfianza que dio nuevo impulso a la necesidad de una reforma. Aunque para ese momento, el COMELEC había fortalecido su independencia con respecto a la presidencia de la República, el instrumento de votación quedó cuestionado.

Por otra parte, por primera vez en la historia del país, los filipinos en el extranjero pudieron votar en las elecciones nacionales de 2004 para elegir al presidente, al vicepresidente, a miembros del Senado y a los integrantes de las listas de partidos para la Cámara de Representantes. El periodo de registro fue muy corto, pues apenas comprendió del 1 de agosto al 30 de septiembre de 2003. Para ello, la COMELEC distribuyó un formato oficial de solicitud. Hubo dos clases de registro. Si los interesados no estaban registrados como electores en algún lugar de Filipinas, tenían que solicitarlo; mientras que aquellos que ya estaban registrados como electores en Filipinas podían solicitar directamente su certificación como electores ausentes en el extranjero.

Como postula la Ley de Electores Ausentes en el Extranjero, los interesados tenían que solicitar personalmente su registro en cualquiera de las oficinas en el extranjero, portando su pasaporte filipino y otros documentos que comprobaran su identidad. Sus datos biométricos se capturaron directamente: se tomaron digitalmente sus fotografías, huellas dactilares y firmas. Con estos datos la COMELEC elaboró el Registro Nacional de Electores Ausentes en el Extranjero, la Lista Certificada de Electores Ausentes en el Extranjero para cada recinto diplomático y los documentos de identidad de cada elector. El registro también se realizó fuera de las misiones diplomáticas, debido a que no todos los filipinos en el extranjero están concentrados en las áreas en donde están situadas las misiones. En Filipinas el registro se realizó en las oficinas de los oficiales electorales de los distintos municipios y ciudades a lo largo del archipiélago; los marineros también llenaron sus solicitudes en la Comisión de Elecciones. Los filipinos residentes en países en los que no hay representación diplomática tuvieron que acudir personalmente

a la embajada o consulado que tuviera jurisdicción sobre el lugar en donde residían.

Después de una verificación inicial por parte de las representaciones en el extranjero, todas las solicitudes se enviaron al Comité para el Voto en Ausencia en el Extranjero (COAV) en Manila y se turnaron a las juntas locales de registro de las distintas ciudades y municipios a lo largo de Filipinas para verificar las direcciones que proporcionaron los solicitantes. Las solicitudes para registro/certificación fueron aprobadas o rechazadas por las juntas locales considerando si los solicitantes eran residentes o no del lugar que declararon antes de irse al extranjero. Posteriormente, los formatos procesados se regresaron al COAV en Manila, en donde se localizan las oficinas centrales de la COMELEC. Los formatos aprobados se convirtieron en la base de la Lista Certificada de Electores Ausentes en el Extranjero. Desafortunadamente, este procedimiento lento y tedioso fue un cuello de botella en la instrumentación de la ley de Electores Ausentes en el Extranjero: además, el COAV y la DFA-OAVS reportaron cifras distintas sobre el número de electores filipinos que se registraron en el extranjero.

4. El camino hacia el voto electrónico

El Departamento de Relaciones Exteriores (Department of Foreign Affairs, [DFA]), a través de sus misiones en el extranjero, reportó 364.187 registros, de los cuales 361.884 se clasificaron como Electores Ausentes en el Extranjero regulares. Esta cifra representó al menos una tercera parte del número estimado de registros que el DFA presentó antes de que iniciara el periodo de registro, lo que dejó patente los problemas de registración electoral que afectaban al proceso. De las solicitudes que se recibieron, 2020 provenían de personas con doble ciudadanía, mientras que 567 pedían una transferencia de electores en el extranjero a electores dentro de Filipinas. De estas últimas, se autorizaron 520 y se rechazaron 47. De ahí surge la significativa cifra de 359.297 electores en la Lista Certificada de Electores Ausentes en el Extranjero. Debido a las limitaciones de tiempo, no se notificó oportunamente a los solicitantes que vieron rechazada su petición por reportar datos falsos para que pudieran solicitar su inclusión en la Lista Certificada de Electores.

Los reportes de las misiones confirmaron que, en comparación con la primera semana de registro (del 1 al 10 de agosto de 2004), el número de registros durante la última semana (del 21 al 30 septiembre de 2004) aumentó 643 por ciento, lo que dejó en claro un problema añadido: la movilización de una buena parte del electorado en el exterior a último momento, agregando inconvenientes logísticos en el procesamiento de las solicitudes.

La instrumentación de la Ley para el Voto en Ausencia en el Extranjero fue un éxito en varios sentidos, pero como ocurre frecuentemente cuando se instrumentan acuerdos por primera vez, su ejecución no estuvo exenta de problemas. En primer lugar, las tareas que la ley confirió a los miembros del Servicio Exterior iban más allá de sus deberes consulares y requerían de una capacitación especial. El registro se realizó muy pronto y fue demasiado breve como para permitir que las misiones se prepararan totalmente para las nuevas tareas.

En segundo término, los errores de captura en los datos de los registros de los electores y en sus identificaciones personales se deben en buena medida a las complejidades que presentaba el formato de solicitud para registrarse como elector en el extranjero. La mayoría de los solicitantes se quejaron de las numerosas secciones que tenían que llenar. Como resultado, se presentaron problemas que iban desde la emisión de identificaciones con errores hasta nombres que no aparecían en la Lista Certificada de Electores en el Extranjero. En muchos casos, incluso, el COAV ni siquiera tenía ningún registro de que las solicitudes hubieran sido rechazadas.

En tercer lugar, la declaración de intención de retorno al país implicó un mecanismo que inhibió la participación de muchos residentes permanentes en el extranjero y personas que tenían doble ciudadanía a registrarse como electores. Como no estaban seguros de cuándo regresarían a Filipinas era muy difícil que pudieran asegurar que regresarían dentro de los tres años siguientes a la aprobación de su solicitud. Además, la penalización con prisión si no regresaban a Filipinas en el plazo establecido y votaban en las siguientes elecciones nacionales como electores en el extranjero significaba un riesgo que muchos electores decidieron no correr.

En cuarto lugar, el periodo de votación fue excesivamente dilatado. Algunos recintos que abrieron el 12 de marzo de 2004 no tuvieron electores efectivos hasta un mes después, con los riesgos que dicha demora en el tiempo supone para la integridad del voto.

La capacitación electoral, además, se constituyó como un desafío logístico muy particular. Muchos de los electores en el extranjero, incluidos los miembros del Servicio Exterior, llevaban mucho tiempo lejos de casa. Por eso tuvieron problemas para identificar a los candidatos y a algunos ni siquiera los conocían. Esto provocó que la gente votara por “los nombres que recordaban”, o que votaran por aquellos que tenían nombres que les resultaban familiares, debido a que, por los elevados costos, pocos candidatos hicieron campaña en el extranjero. Por otra parte, los procedimientos de votación, escrutinio y recuento tanto para el voto nacional como en el extranjero eran poco comprensivos de las complejidades locales según cada caso, lo que volvía a los procesos aplicados tediosos, repetitivos y poco prácticos.

Sin embargo, no todos los problemas son adjudicables a la falta de infraestructura o preparación inherente al sistema. También hubo espacio para contratiempos difíciles de prever. Por ejemplo, y debido a que los electores estaban emocionados por la oportunidad de ejercer su derecho al sufragio, normalmente indicaron en las papeletas hasta el más mínimo detalle. A esto se agregó el problema de comprensión o entendimiento que tenían los electores de las papeletas (en el código electoral se usa la palabra “apreciación”), por ejemplo, la interpretación correcta de nombres similares y la consecuente interpretación que le dieron los oficiales electorales para determinar si eran válidas o estaban estropeadas. Aunque las Juntas Especiales de Inspectores Electores (SBEIs) estaban capacitadas y sabían cómo “apreciar” las papeletas, actuaron aprensivamente durante el escrutinio. Éste se demoró aún más porque a cada junta especial se le asignaron 500 boletas, y a veces, incluso más.

Los costos improductivos también afectaron el proceso. A la COMELEC se asignaron 600 millones de pesos filipinos (cerca de 11 millones de dólares) para que instrumentara la ley de voto en el extranjero, mientras que al Departamento de Relaciones Exteriores se asignó un presupuesto de 200 millones de pesos (3,7 millones de dólares) para 2003 y durante las elecciones nacionales de 2004. El costo estimado por registro fue de 847,89 pesos filipinos (15,42 dólares) mientras que el costo promedio por elector fue de 1.306,96 pesos filipinos (23,77 dólares). La diferencia se entiende si se toma en cuenta que sólo votó el 65% de los registrados. El voto en el extranjero fue más costoso en La Habana, Cuba, mientras que la oficina cultural en Kaohsiung, Taiwán, tuvo el costo estimado más bajo por registro (11,29 dólares) y la embajada en Muscat, Omán, tuvo el costo estimado más bajo por elector (14,92 dólares).

Los diversos inconvenientes abrieron la puerta al voto electrónico, que de todas maneras había comenzado a abordarse experimentalmente en Filipinas desde años antes. De hecho, en 2004, el COMELEC había conducido el proceso de instalación de 1.600 escáners ópticos para el recuento de votos, a un costo de 24 millones de dólares. Sin embargo, la Corte Suprema declaró nulo el contrato, al encontrar evidencias de sobrecosto y corrupción (Verzola, 2008). Los escáners no pudieron utilizarse, y la velocidad del recuento se redujo. La percepción de los observadores electorales fue concluyente:

The 2004 Philippine elections were characterized by serious administrative shortcomings brought about by failed automation plans, fiscal restraints, and poor management by the Election Commission. It was also characterized by significant violence and allegations of wide scale fraud. As in past elections, losing candidates refused to accept defeat gracefully, and the complex adjudication system will

again be overburdened by complaints. At the same time, the process and the overwhelming majority of its participants showed resiliency and a commitment to democracy. There was substantial voter interest and turnout, significant mobilization of civil society and the public, and dedicated efforts by election officials in the field to deliver the franchise to a high turnout of voters. The assessment must be placed in proper context. *An ethnically and linguistically diverse archipelago, with economic challenges and a recent history of street revolution is not an easy place to deliver an election that meets the highest international standards.* Nonetheless, the lesson of this poll is clear. *Electoral reform is a necessary condition for further democratic development in the Philippines*¹ (Erben, Beverly Hagerdon, Craig y Smith, 2004).

A partir de aquella votación, COMELEC tomó la decisión de iniciar un proceso de conversión hacia la más completa automatización del voto. Pero antes de avanzar sobre el proceso en sí mismo, especificaremos los distintos tipos de voto electrónico vigentes actualmente en el mundo, para comprender la naturaleza de la reforma emprendida por la principal entidad de administración electoral filipina.

Básicamente, existen en la actualidad tres generaciones de urnas electrónicas. La primera de ellas se denomina Direct Recording Electronic Voting Machine o Máquina de Grabación Directa de Voto (DRE). En este caso, la principal debilidad del sistema es que la confiabilidad del resultado publicado depende enteramente de la confiabilidad del software instalado. Cuando los mecanismos de auditoría sobre el software previstos son opacos e inflexibles, el grado de incertidumbre sobre la transparencia del voto se potencia. Estas máquinas fueron usadas en los años 90 en Holanda (que las dejó de utilizar), en la India y en Paraguay (país que las terminó rechazando). Brasil tenía previsto abandonar este modelo para las elecciones presidenciales de 2014, algo que finalmente no ocurrió.

La segunda generación de urna electrónica se denomina Voter Verifiable Paper Audit Trail o Documento de Auditoría Verificable por el elector (VVPAT). Estas urnas fueron diseñadas a partir de las concepciones de la especialista estadounidense Rebecca Mercury. Esencialmente, se trata de la agregación de una segunda vía de contabilización de los votos, además del registro previsto por las urnas DRE. Este segundo sistema graba en papel el voto emitido para su comprobación por el elector, en forma independiente del software que contabiliza digitalmente, facilitando así su auditoría por

1. El subrayado es nuestro.

agentes externos al administrador del sistema. Venezuela lo ha implementado a partir del 2004, aunque con severas limitaciones para la realización de una auditoría eficiente. México en 2012 y Ecuador en 2014 también lo han utilizado. Las empresas Smartmatic (en Venezuela) e Indra (en España) se han encargado de su fabricación, entre otras. El TSE (Tribunal Superior Electoral, órgano ejecutivo electoral) consideró en su momento “inviabile” su aplicación en Brasil.

Finalmente, la tercera generación de urnas es la denominada End-to-End Verifiability (E2E, en sus siglas en inglés), lo que da cuenta de sus posibilidades de auditoría de principio a fin del proceso electoral. Esta nueva generación, que comenzó a proliferar a partir de 2008, se encuentra en fase de testeo en varias partes del mundo: la ciudad de Takoma (Estados Unidos), la Tel Aviv University en Israel, la provincia de Azuay, en Ecuador, y las provincias de Chaco, Salta, Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, en Argentina, han realizado pruebas piloto con este sistema. En 2009 se presentó en Estados Unidos el modelo Scantegrity II, donde el voto criptografiado es impreso y entregado al elector para su verificación, sin exponer el necesario sigilo del voto. Este nuevo sistema parte de la base de la verificación con independencia del software instalado, innovando en las facilidades que se otorga para la realización de auditorías, mejorando en este aspecto con respecto a las urnas de segunda generación.

Filipinas comenzó su conversión hacia 1992, y aplicó por primera vez un sistema automatizado de votación para las elecciones parlamentarias de 1996, mediante la utilización de lectores ópticos (Optical Mark Reader, [OMR]). El proceso se completó hacia 2010, cuando se abarcó la totalidad del país salvo la problemática región mayormente musulmana de Mindanao, donde persiste el combate a la guerrilla separatista.

Autorizados todos los mayores de 18 años para votar, la COMELEC llevaba adelante meses antes de la votación un proceso de registración de los electores. Antes de las elecciones de 2010, los electores debían escribir a mano el nombre del candidato seleccionado, además del cargo para el cual dicho candidato se presentaba. Esto podía generar un gran inconveniente logístico, sobre todo cuando en elecciones de varios niveles el elector se veía obligado a escribir más de 40 nombres en la boleta. De allí que la COMELEC habilitara abreviaturas para identificar candidatos y agilizar el proceso. Con el nuevo sistema, el elector marcaba con una sombra las elecciones preferidas. Luego de ello, el elector, ya chequeadas sus opciones, debe introducir la boleta en la lectora, la cual emitirá un precinto en el cual constan las preferencias escogidas, marcadas en la boleta y leídas por la máquina. Dicho comprobante en papel debe ser revisado por el elector, y luego introducido en una urna. La máquina llevaba el conteo de los votos exitosamente emitidos hasta el momento, además de enviar luego de terminada la jornada

información a la sede central de la COMELEC en base a los votos registrados durante ese día.

Sin embargo, el desafío de la instalación de tecnología electoral implicaba contemplar un escenario sumamente complejo, dadas las características del terreno y la sociedad donde se iba a hacer efectiva la instalación del nuevo sistema. En primer lugar, y como ya señalamos, Filipinas es el segundo archipiélago más grande del mundo, con más de 7.000 islas que contienen a 80 municipios, lo que representa un enorme desafío logístico no solo para proveer las máquinas, sino para garantizar los insumos básicos que requiere, tanto en recursos humanos como técnicos, para su funcionamiento correcto. Dicha complejidad implicó en el pasado grandes demoras en la publicación de los resultados, alimentando hechos de violencia que culturalmente ya están presentes de por sí en la competencia partidaria filipina. Reportes de diversos observadores en 2004, por ejemplo, hablan de entre 100 y 150 víctimas mortales, producto de enfrentamientos el día de la elección (Thakur, 2015). La consagración de la presidenta electa, Gloria Macapagal Arroyo, demoró nada más ni nada menos que 40 días.

La heterogeneidad del país, en materia social, también fue un desafío. Múltiples distritos, sobre todo en la zona sur del país, tienen índices de alfabetización menores que el resto, en paralelo a bajos niveles de conectividad e instalación de infraestructura eléctrica fundamental para un desarrollo exitoso del proceso de automatización electoral. Tanto el énfasis en la capacitación como la utilización de teléfonos satelitales fueron muy importantes para dar cauce a estas dificultades.

Por último, la alta tasa de votos no válidos que mantenía el país a lo largo del tiempo, también constituía un elemento de desconfianza que dañaba la credibilidad pública del proceso. Antes del nuevo sistema, la boleta contenía líneas sobre las cuales el elector debía escribir el o los nombres de sus candidatos. La poca especificidad procedimental hacía que muchas veces la falta de capacitación llevara al relleno incorrecto de las boletas, y generara una tasa desmesurada de votos inválidos. De esa manera, en 2004, dicho rubro abarcó más del 12% del electorado que asistió al comicio, casi cuatro millones y medio de sufragantes. El formato, si bien se pudo mejorar bastante, mantuvo deficiencias: la boleta tuvo un tamaño de casi 61 centímetros, con dos caras y posibilidad de ubicar hasta 300 nombres de candidatos. Esta característica se hizo evidente en 2010, cuando coincidieron elecciones de múltiples niveles: Presidente, Vicepresidente, Gobernadores, Alcaldes y Concejos Locales. Más de 85 mil candidatos se presentaron para competir por 17 mil cargos electivos.

5. El ciclo completo: las elecciones de 2010 y 2013

Hacia finales de 2009, la COMELEC llevó adelante un proceso de registración ya automatizado para concretar las elecciones de 2010, con el objetivo de la automatización total de la votación, desde el momento de emisión del voto hasta el recuento y la emisión de resultados, pasando por la transferencia de datos. El proceso, ahora llevado a gran escala, implicó grandes avances en materia de logística electoral. En un escenario de complejidad como el citado, hora y media después de cerrados los colegios electorales, apenas 350 máquinas, de un total de 76.340, habían debido ser retiradas por desperfectos y problemas. 82.200 máquinas fueron instaladas a lo largo del archipiélago, a la vez que más de 7.000 eran almacenadas en dependencias de la COMELEC en Manila como eventuales sustituciones por fallos y desperfectos.

En conjunto con la norteamericana Kodak, se imprimieron más de 50 millones de boletas a color. A diferencia de 2004, cuando la estrecha diferencia entre Gloria Macapagal Arroyo, finalmente electa, y su inmediato contendiente, Fernando Poe (poco más de un millón de votos) acentuó la tensión en torno a la gestión del proceso, las elecciones de 2010, como las de 2016, se vieron facilitadas por la amplia diferencia que los candidatos ganadores lograron con respecto al resto de los postulantes, lo que dificultaba las denuncias de fraude electoral. Benigno Aquino III, hijo de la ex presidenta Corazón Aquino, candidato del histórico Partido Liberal, se impuso con el 42,1% de la votación, y más de 15 millones de votos, con casi seis millones de votos de ventaja sobre el ex presidente Joseph Estrada, quien obtuvo el 26,2% de la votación.

Pese a esta facilidad, el sistema se volvió a ver testeado para el rubro vicepresidencial, que en Filipinas se vota aparte, no adosado a la candidatura presidencial. En este ítem, la pelea fue tan estrecha como la presidencial de 2004: el candidato a vicepresidente de Estrada, Jejomar Binay, alcalde de Makati (una de las seis ciudades que componen el conurbano de Manila, denominado “MetroManila”) logró una tenue ventaja de un millón y medio de votos sobre el compañero de fórmula de Aquino, el senador Manuel Roxas, perteneciente a uno de los clanes políticos más tradicionales de Filipinas.

Las precauciones tomadas en zonas de mayor población, bajo desarrollo económico y mayor exclusión social (y con mayor tradición clientelista) se vieron justificadas. El Mindanao musulmán (27% del electorado), al sur del país, que votó con procedimiento no automatizado mayormente, con resabios de presencia guerrillera, mantuvo su histórico patrón de voto diferencial con respecto a las otras tres grandes unidades regionales del país (la National Capital Region –10%–, o MetroManila; Luzòn –43%– y Visayas –20%–). Ese electorado crucial para medir la viabilidad del nuevo sistema,

mantuvo a grandes rasgos su preferencia por el candidato derrotado, el ex presidente Estrada, con fuerte acervo electoral en votantes de bajos recursos, de confesionalidades minoritarias, ilocanos (tercer grupo étnico por tamaño de Filipinas) y formación básica y/o incompleta, según los estudios de Asia Pulse (Alto Broadcasting System-Chronicle Broadcasting Network, 2010).

Aún en ese escenario, no se verificaron objeciones por parte del candidato derrotado, y los intentos de protesta del candidato a vicepresidente derrotado fueron rechazados por la COMELEC y la justicia electoral, además de contar con escaso poder de convocatoria y movilización detrás de sus reclamos. A diferencia de casos similares, como la India, que adjudicó su conversión a la automatización electoral a dos empresas, Filipinas entregó el proceso a las norteamericanas Smartmatic y TIM. La primera contaba con la experiencia de haber llevado adelante el proceso de voto electrónico en Venezuela, transformando sin embargo su participación en el caso filipino en la elección más grande en ser automatizada en casi su totalidad.

Pese a los avances, sin embargo, las elecciones de 2010 presentaron inconvenientes serios. Durante los seis meses anteriores a las elecciones del 10 de mayo, se realizaron por parte de Smartmatic y la COMELEC diversos simulacros de votación a lo largo del país, para generar confiabilidad y testear el proceso de automatización. En dichos ensayos se presentaron problemas técnicos que hicieron temer por la viabilidad del proceso.

En Pateros, una localidad a las afueras de Manila, durante el mes de enero de 2010, se dio un fallo masivo en la tarjeta SIM que envía los resultados a la sede central, presentándose en forma añadida problemas de lectura de las boletas y averías de internet que obstaculizaron el proceso (Agencia EFE, 2010). Dicha situación tuvo correlatos en otros municipios, donde ausencias institucionales y faltantes de recursos técnicos y materiales implicaron la posposición en algunos barangays (mínima unidad de gobierno en Filipinas, por debajo del municipio) de Basilian. Réplicas de estos problemas se vieron en las provincias de Sarangani y Lanao del Sur.

Sintomáticamente, todos los territorios con inconvenientes se encuentran en el Mindanao, y testimoniaron problemas variados: desde la ausencia de inspectores electorales del Board of Electoral Inspectors (BEI), órgano fiscalizador dependiente de la COMELEC, hasta rotura de máquinas, pasando por ausencia de las mismas y denuncias de parcialidad contra los funcionarios que gestionaban en el ámbito local el proceso por parte de uno o más partidos políticos. Ya durante el día de las elecciones, la COMELEC se vio forzada a expandir el horario de votación una hora más, desde las 18 hasta las 19 horas debido a episodios recurrentes vinculados a máquinas que rechazaban boletas, o que se trababan al recibir la boleta.

Otro problema logístico importante para la integridad del voto se dio tres días después de la elección. Según la normativa, las máquinas deben

permanecer en los sitios de votación hasta un día después de concretada la elección. En Antipolo, provincia de Rizal, al norte del país, un técnico de Smartmatic retiró máquinas hacia su propio domicilio, luego del proceso electoral. Establecida la controversia, las máquinas fueron entregadas a las autoridades, y colocadas en el Centro Ynares, principal polideportivo de la ciudad. Los candidatos presidenciales John Carlos de los Reyes, Nicanor Perlas y Jamby Madrigal accedieron, sin embargo, a las instalaciones, y abrieron las máquinas, lo cual magnificó las críticas a la gestión de irregularidades resuelta por la COMELEC. Finalmente, ya abiertas, las máquinas fueron puestas en custodia del Senado nacional, en medio de denuncias de fraude en la elección municipal de Antipolo.

Durante el día de la votación, las fuerzas armadas, encargadas de la seguridad, admitieron hasta 14 regiones consideradas de “alta litigiosidad electoral” a lo largo y ancho del país, en consonancia con numerosos hechos de asesinatos y atentados a candidatos o cargos locales que venían ocurriendo desde finales de 2009 (Freddie, 2016)². En Cebu City, la votación se atrasó considerablemente, dado que el traslado de las máquinas hasta esa localidad fue boicoteado por desconocidos.

Un último capítulo de objeciones en 2010 fue a raíz de una directiva de la COMELEC. El 4 de marzo se emitió la resolución 8786, la cual dejaba sin efecto el requisito impuesto por la ley 9369 de resultados firmados digitalmente por las autoridades, a partir de los cuales se proclaman los resultados, aduciendo que la existencia de otras firmas y códigos (el sello que la máquina como “firma” en la información transmitida o los códigos digitales de identificación de los inspectores) cumplían la misma función y por tanto no era necesaria la superposición de códigos. También la COMELEC adujo la necesidad de “reducir tiempos” para la transmisión de datos, calculados en el entorno de la hora y media desde el cierre de los colegios electorales. Sin embargo, diversas ONGs, como el Centre for People Empowerment of Governance (CenPEG) de la Universidad de Manila, la Global Filipino Nation (GFN) y la Sociedad Filipina de Computación objetaron estos procedimientos, cuestionando que la firma digital que era requisito legal estaba dentro del contrato establecido con Smartmatic y su concreción insumía muy poco tiempo, desestimado argumentos en torno a gastos extras o demoras aducidos por la COMELEC.

La ausencia de las firmas de los inspectores del BEI fue una de las principales críticas al proceso y hacia la COMELEC. Por otra parte, las pruebas piloto previas del Automated Election System (AES) fueron evaluadas como

2. Lazaro, Freddie "Poll bet killed, six hurt in Ilocos Norte ambush". *The Manila Bulletin*, 28/12/2009. Consultado por última vez, 21 de junio de 2016.

mínimas e insuficientes para darle certidumbre al sistema, lo que además fue acompañado por una fallida revisión (por incompleta) del código fuente, y por la decisión de la COMELEC de omitir cualquier evaluación sobre dicho código. El sistema no estuvo abierto a auditorías ni antes ni durante ni inmediatamente después del proceso comicial, aún cuando se detectaron numerosos hechos de alteraciones en las configuraciones, como la caída de códigos de seguridad de las máquinas pocas horas antes de la apertura de los colegios (CENPEG, 2010).

Tres años más tarde, las elecciones de 2013 no mostraron una superación de buena parte de los inconvenientes padecidos en 2010. El 13 de mayo Filipinas eligió la mitad de la Cámara de Senadores (12 escaños), toda la Cámara de Representantes (229 bancas), y autoridades de 80 gobiernos provinciales, 43 ciudades y 1.491 municipios, incluyendo la elección general en la Región Autónoma de Mindanao. Si bien los incidentes en las semanas previas lograron ser contenidos en manera más eficiente que en 2010, las dificultades logísticas durante el día electoral persistieron.

De las 78.000 máquinas instaladas, se detectaron problemas con 18.000, afectando la integridad de más de 8 millones de electores. La COMELEC adjudicó los problemas al deterioro de las memorias flash de las máquinas, algo que suele estar vinculado a una preservación inadecuada de las máquinas antes de las votaciones. Por otra parte, proliferaron irregularidades en las proclamaciones de los vencedores: en algunos casos se demoró más allá de las 48 horas establecidas por ley como tiempo máximo para las proclamaciones. Otros candidatos, en cambio, fueron proclamados con un porcentaje demasiado bajo de voto contabilizado. En forma recurrente, los resultados mostraban el mismo patrón para las elecciones locales: 60% para el ganador (del partido que buscaba mantener el cargo), 30% para el segundo (opositor principal) y 10% para el tercero (candidato independiente), lo que, en su generalización en amplias regiones del país, desató sospechas de fraude electoral. Por último, la COMELEC mantuvo su negativa de las elecciones anteriores a revisar y permitir auditorías sobre el código fuente, lo que generó fuertes críticas de observadores independientes.

6. Conclusiones

En 2016, Filipinas afrontará los quintos comicios desde la restauración democrática luego de la dictadura de Ferdinand Marcos, y la selección del sexto Presidente de la República desde entonces, en una continuidad institucional muy superior a la lograda en cualquier otro momento de la historia del país. Producto de su historia social y de sus tradiciones políticas, la democracia filipina se ha dado un ordenamiento que concentra en la COMELEC

atribuciones a tal escala que sólo en escasos países (India o Brasil, por ejemplo) un solo organismo tiene semejante influencia y poder sobre la gestión del proceso electoral. A la vez, ha logrado un alto nivel de profesionalización de sus cuerpos, desde sus autoridades colegiadas y gerencias operativas, hasta su cuerpo de inspectores y funcionarios de bajo rango. En un país con una fuerte tradición clientelar y de cooptación del Estado para provecho faccional o partidario, COMELEC ha logrado una gran capacidad de gestión e independencia de los demás poderes del Estado y con respecto a los partidos políticos. En ese contexto, ha logrado la concreción de leyes importantes que permitieron uno de los más completos procesos de automatización, desde el momento en que el sufragio es emitido hasta el recuento y la comunicación de resultados finales.

A lo largo de los años, por otra parte, ha obtenido la sanción de un abarcativo Código Electoral, herramienta con que no todos los países del mundo cuentan a la hora de reglar todo el universo de acciones y escenario en torno a las elecciones. Por otra parte, logra retener dentro de sus facultades parte de las capacidades contenciosas. Filipinas, al igual que otros países, como Bután (con organismo electoral con capacidad de erigirse en Corte Electoral) o Tailandia (poderes de policía), ha dotado a su organismo de gestión electoral de capacidad de llevar adelante investigaciones a raíz de denuncias de fraude o violación de normativa, lo que da una gran fuerza institucional a la COMELEC, que no se ve limitada por otros organismos a la hora de instrumentar políticas públicas vinculadas al cumplimiento de la legislación electoral. Dentro de su proceso de profesionalización, además, ha logrado la construcción de estabilidad e imparcialidad de sus autoridades, mediante herramientas como la no elegibilidad de funcionarios que ya ocuparon puestos en el órgano supremo de la COMELEC; una limitación, nuevamente, poco usual: sólo México y Vanuatu comparten dicha política de restricción, que se complementa con criterios de título universitario y mínimo de edad (35 años).

El COMELEC, de esa manera, estaba en condiciones institucionales para asumir el reto de la conversión del sistema a la automatización, y dotar de confianza a la gestión de las elecciones en un país con un gran historial de confrontacionalidad y faccionalismo político-electoral. Sin embargo, podemos constatar, a la luz de las experiencias de 2010 y 2013, que la gestión electoral filipina tendría ante sí dos tipos de problemas fundamentales.

El primero de ellos, devenido del proceso de aprendizaje continuo, que implica el descubrimiento de problemas antes inexistentes y que ahora se corporizan producto de la puesta en práctica de la automatización. Problemas de traslado, demoras en las consagraciones de ganadores, reformulación de medidas de seguridad para preservación material de las máquinas, son

aspectos que necesariamente debían ser reformulados una vez concretada la puesta en práctica.

Sin embargo, otros aspectos deberían plantearse antes de la puesta en marcha del proceso, como ser la evaluación del código fuente (donde residen las coordenadas de funcionamiento de la máquina) y el establecimiento de auditorías independientes que den confiabilidad al proceso. En ambos aspectos, la COMELEC ha sido reticente, aún cuando se revelaron fallos sistémicos en áreas de “riesgo electoral” que afectaban la integridad del voto.

Si bien el proceso de “autonomización” de la autoridad electoral con respecto al resto de los poderes públicos lleva a una positiva independencia y profesionalización, la conjunción entre falta de transparencia en los procedimientos y alta concentración competencial tanto en los aspectos contencioso como administrativo, puede derivar, como estimamos es el caso filipino, a una opacidad procedimental que acentúa los riesgos inherentes al voto electrónico.

Las objeciones de competidores en el proceso licitatorio que terminó adjudicando los trabajos a Smartmatic-TIM por sobre otras competidoras como la española Indra también alimenta la incerteza sobre la fiabilidad y solidez institucional con la que se gestiona. Los déficits se centran en la falta de control y seguimiento institucional a cuestiones vinculadas a la transparencia y a la seguridad del proceso, lo que ha implicado en muchos casos pleitos iniciados por partidos políticos perjudicados (sobre todo en las elecciones de 2013) y fuertes críticas desde organismos de la sociedad civil, que alertaron sobre los problemas de seguridad que se presentaban en varias regiones del país.

Sin embargo, un tercer aspecto, más estructural, también afecta al proceso: la presencia efectiva de una red de infraestructura mínima, que implica un tendido de energía con algún grado de solidez y una red de telecomunicaciones medianamente desarrollada que permita certidumbre en cuanto a la transmisión de datos. Filipinas, por su regionalmente dispar nivel de desarrollo socioeconómico, y su carácter de archipiélago, presenta un desafío especial en este aspecto, al dificultar la configuración de un sistema sólido de telecomunicaciones y provisión de energía, lo cual trajo aparejado en sendas elecciones (2010 y 2013) caídas temporales del sistema que afectaron la credibilidad de los resultados finales.

“Si usted cree que la tecnología puede resolver sus problemas de seguridad, entonces usted no conoce de tecnología, ni conoce los problemas”. Esta frase, del criptógrafo y especialista en seguridad informática Bruce Schneier, refleja bien algunas limitaciones del proceso filipino. La ausencia de algunos presupuestos fundamentales a partir de los cuales construir la viabilidad de la automatización completa del sistema son la máxima afectación que amenaza la integridad del voto. Entre ellas, la misma configuración

de la autoridad electoral, procedimentalmente cerrada en sí misma, lo que debilita los controles y las posibilidades de auditoría, tornando opaco un sistema ya afectado por limitaciones geográficas, sociopolíticas e institucionales. En este sentido, una apertura institucional a organismos de la sociedad civil, que, en otros momentos, cuando lograron participación, se constituyeron en grandes activos del avance democrático de la sociedad filipina, podría implicar un salto de calidad que neutralice las sospechas sobre el proceso de automatización, y consolide las instituciones de gestión electoral de una de las mayores democracias automatizadas del mundo.

7. Lista de referencias

- AGENCIA EFE. (2010). "Peligra el voto electrónico en Filipinas", 30 de enero de 2010. Disponible en: <http://agencias.abc.es/agencias/noticias.asp?noticia=255118>. Consultado: 10 de junio de 2016.
- ALTO BROADCASTING SYSTEM-CHRONICLE BROADCASTING NETWORK (ABS-CBN). (2010). Pulse Asia May 2010 Exit Polls"(PDF). Disponible en: <http://www.pulseasia.ph/files/Download/May%202010%20Exit%20Polls.pdf>. Consultado: 15 de junio de 2016.
- ARLEGUE, C. y J. CORONEL. (2003). "Philippines", en Manikas, P.M. y Thornton, L.L. (eds.). *Political Parties in Asia Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries*, [Washington DC, Estados Unidos. National Democratic Institute for International Affairs, pp 217- 261
- BIRCH, S. (1998). "Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis". *Electoral Studies*, vol. 27, no. 2, pp. 305-320.
- MACKENZIE, W. J. M. (1958). *Free elections. An elementary textbook*. Londres: George Allen & Unwin Ltd.
- BODA, M. D. (2006) "Independence is not a Panacea. An evaluation of Election Administration in the United Kingdom". Artículo presentado en la Annual Conference of the Canadian Political Science Association, York University, Toronto.
- CenPEG (Center for People Empowerment in Governance) (2010). "Foreign Observers Challenge Elections Legitimacy". 2010 Election Observers Team of Global Filipino Nation (GFN), Center for People Empowerment in Governance (CenPEG). Disponible en: http://www.cenpeg.org/2010/may/FOREIGN_OBSERVERS_CHALLENGE_ELECTION_LEGITIMACY.html.
- ELKLIT, Jørgen y A. Reynolds. (2005). "A framework for the systematic study of election quality", *Democratization*, vol. 12, no. 2.
- ERBEN, P., T. BERVERLY HAGERDON, J. CRAIG, and I. SMITH (2004). *Ifes Final Report*, Philippines Election Observation Program, Ifes.
- HARTLYN, J., J. MCCOY y T. M. MUSTILLO (2007). "Electoral Governance Matters. Explaining the quality of elections in contemporary Latin America". *Comparative Political Studies*, Vol. XX, no. 10, pp. 1-25.

- HUNTINGTON, S. (1994). *La Tercera ola. La democratización a finales de Siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- HUTCHCROFT P. y J. ROCAMORA (2003). “Strong Demands and Weak Institutions: The Origins and Evolution of the Democratic Deficit in the Philippines”, *Journal of East Asian Studies*, vol. 3, pp. 259–292.
- JARAMILLO, J. (2007). “Los órganos electorales supremos”, en Nohlen, D.; Picado, S. y Zovatto, D. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª ed. México D.F.: IIDH-U. Heidelberg-TEIFE-FCE.
- KAWANAKA, T. y Y. ASABA (2013). “Electoral administration and self-enforcing institutions: a comparative study of Korea and the Philippines” En Onishi, Y. (ed). *Politics of Electoral Management: Comparative study of Korean Model for Electoral governance and Japanese Electoral Mangement*, Tokio: Yuhikaku, pp. 59-82.
- LANDE, C. (1996). *Post-Marcos Politics: A Geographical and Statistical Analysis of the 1992 Presidential Election*. Singapur: Institute of Southeast Asian Studies.
- LAZARO, F. (2009). “Poll bet killed, six hurt in Ilocos Norte ambush”. *The Manila Bulletin*, 28/12/2009. Consultado: 21 de junio de 2016.
- LEHOUCQ, F. E. (2002). “Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization”, *International Political Science Review*, vol. 23, no.1, pp. 29-46
- LINZ, J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- MAGALONI, B. (2010). The Game of Electoral Fraud and the Ousting of Authoritarian Rule”, *American Journal of Political Science*, vol. 54, no. 3, pp. 751-765.
- MANRIQUE REYES, A. (2005). “La organización electoral colombiana hoy”, en PNUD, *Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano*, Tomo I, Bogotá, PNUD.
- ONISHI, Y. (2013) Democracy and Electoral Management. En: Onishi, Y. (ed.), *Politics of Electoral Management: Comparative study of Korean Model for Electoral governance and Japanese Electoral Mangement*. Tokio: Yuhikaku, pp. 13-36.
- PASTOR, R. (1999). “The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy Research”, *Democratization*, vol. 6, no. 4, pp.1-27.
- PRZEWORSKI, A. (1991). *Democracy and Markets. Political and economics reforms in Eastern Europe and Latin America. Studies in Rationality and Social change*. Nueva York: Cambridge University Press.
- ROCAMORA, J. (1998). “Philippine Political Parties, Electoral System and Political Reform”. *Philippines International Review*, vol. 1, pp. 1-10
- SIDEL, J. (1999). *Capital, Coercion and Crime: Bossism in the Philippines*. California: Stanford University Press.
- SOGA, K. (2013). “Developments and Prospects of the Studies of Electoral Governance” En Onishi, Y. (ed). *Politics of Electoral Management: Comparative study of Korean Model for Electoral governance and Japanese Electoral Mangement*. Tokio: Yuhikaku, pp. 37-58.

- TEEHANKEE, J. (2002). "Electoral politics in the Philippines", en: Croissant, A., G Bruns, y M. John (eds.). *Electoral Politics in Southeast and East Asia*. Singapur: Friedrich Ebert Stiftung, pp. 149-202.
- TEEHANKEE, J. (2006). "Consolidation or Crisis of Clientelistic Democracy? The 2004 Synchronized Elections in the Philippines", en: Croissant, A. y Martin, B. (eds.), *Between Consolidation and Crisis Elections and Democracy in Five Nations in Southeast Asia*. Berlin: Lit Verlag, pp. 215-276.
- THAKUR, S. (2015). "E-voting: India and the Philippines – a comparative analysis for possible adaptation in Africa", en: Sodhi, I. (ed.), *Emerging Issues and Prospects in African E-Government*. Hershey: Information Science Reference, pp. 28-55.
- TULA, M. I. (2005). *Voto Electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*. Buenos Aires: Ariel.
- TULA, M. I. (2006). "Voto Electrónico: Algunos principios generales para su aplicación", Documento de Políticas Públicas. CIPPEC: Buenos Aires.

DIÁLOGOS

EL TPP EN PERSPECTIVA: DE LA EUFORIA, A LA FRUSTRACIÓN, DE LA FRUSTRACIÓN A LA ESPERANZA¹

Nicolás Comini

(Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador)

Tomás González Bergéz

(Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador)

El presente ensayo se propone rescatar el artículo del autor uruguayo Ignacio Bartesaghi (2015) “Efectos del TPP en Asia-Pacífico y Latinoamérica” y problematizar algunas de las principales ideas allí esbozadas, a la luz de las dinámicas que se aceleraron desde aquel entonces en el seno del sistema internacional. Asimismo, intenta mencionar algunos de los escenarios potenciales que las dinámicas en cuestión abren para la región latinoamericana.

Dicho esto, resulta inevitable destacar la voluntad de Bartesaghi por motorizar un análisis osado sobre los macro acuerdos comerciales regionales. A lo largo de su trabajo, el autor demuestra su voluntad de incorporar a los debates de relaciones internacionales y economía política internacional la importancia del surgimiento y consolidación de nuevos procesos globales. Eso se torna de sumo interés en un contexto como el actual, dentro del cual existe un profundo debate en torno al establishment cosmopolita que ha dominado el –y se ha beneficiado del– orden económico liberal vigente.

En este sentido, el autor describe con especial detalle los antecedentes, miembros, estructura y avances del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), que estaba siendo negociado entre las partes. A través de un análisis preciso y minucioso de las principales características de dicho tratado, Bartesaghi se refiere a la compleja y usualmente poco transparente estructura de las nuevas negociaciones

1. El ensayo dialoga con Bartesaghi, I. (2015). "Efectos del TPP en Asia-Pacífico y Latinoamérica", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 15: Núm. 3, pp. 45-53. Disponible en www.fal.itam.mx

comerciales internacionales, exponiendo al mismo tiempo que el TPP no es único en su especie.

Sobre este punto, el internacionalista destaca que paralelamente al inicio de negociaciones del TPP se desarrollaron conversaciones en vistas de otros proyectos comerciales, tales como: la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) entre Estados Unidos y la Unión Europea; la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), acuerdo asiático liderado por la R.P. China e ideado como contrapeso a las iniciativas estadounidenses en Asia del Pacífico; o el ya firmado Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, por sus siglas en inglés) entre Canadá y la Unión Europea.

Según explica Bartesaghi, estos mega acuerdos regionales surgen como una nueva opción frente a la denunciada “inactividad” o falta de eficiencia de organizaciones político-administrativas más antiguas, como la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esto se da, asimismo, en un ambiente en el cual se intensifica a nivel global la búsqueda de una profundización en el comercio de bienes y servicios, la promoción de inversiones y la expansión de las cadenas de valor internacionales.

Adicionalmente, a diferencia de los tradicionales Acuerdos de Libre Comercio –o TLCs–, los mencionados acuerdos regionales se caracterizan por ser multilaterales, agrupando las economías abiertas de numerosos Estados o bloques económicos a lo largo del globo. Desde su perspectiva, los nuevos proyectos logran alcanzar índices de comercio, Inversión Extranjera Directa, poblacionales (mercados) y de PBI de gran incidencia para las relaciones económico comerciales mundiales, incluso cuando evidencian profundas asimetrías económicas y de desarrollo.

Es claro que la concreción de este tipo de acuerdos de “liderazgos compartidos” puede aportar grandes beneficios para las economías parte –tanto en términos comerciales como geopolíticos– pero a la hora de realizar diagnósticos y estudios de impacto objetivos, es necesario tomar en consideración los efectos negativos que los mismos son capaces de generar. Tal como señala Bartesaghi, no pueden dejarse de lado los impactos perjudiciales a las economías que no son parte de dichos acuerdos (como es el caso de muchos de los Estados latinoamericanos y asiáticos), así como tampoco puede obviarse la erosión de las estructuras de comercio tradicionales –como la OMC–.

El establecimiento de nuevas disposiciones no contempladas por la OMC, así como la renegociación de antiguas normas comerciales, ponen en jaque el concepto de multilateralismo o regionalismo asociado al libre comercio planteado desde la OMC. Un claro ejemplo de este tipo de actitudes contraria a la normativa internacional es el nivel de secretismo y falta de transparencia presente en las negociaciones de este tipo de mega acuerdos, en los cuales se someten a debate a puertas cerradas decisiones sumamente

sensibles tanto para las relaciones económicas internacionales como para la sociedad en general. Entre ellas se destacan las relativas al comercio de bienes, servicios financieros, telecomunicaciones, barreras técnicas al comercio, normas ambientales y laborales, propiedad intelectual y hasta solución de controversias.

El texto de Bartesaghi deja entrever cómo los intereses de los principales agentes que traccionan en favor de este tipo de dinámicas asumen un papel estelar. En el caso particular del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, fue la necesidad de Estados Unidos de redefinir su rol como agente rector en el modelo de vinculación económico-comercial internacional el que llevó a la aceleración y dinamización de las negociaciones hacia la firma y eventual entrada en vigor del TPP. Todo ello en el marco del acenso, crecimiento sostenido y peso específico de China como “nuevo” participante activo en el sistema de comercio global y, fundamentalmente, como miembro activo en espacios multilaterales, como la propia OMC.

Ahora bien, ciertas cosas han cambiado de la publicación del artículo en cuestión. En los últimos dos años, se han sucedido una serie de acontecimientos complejos, los cuales se proyectan de forma incierta. Como consecuencia del –o gracias al– triunfo del candidato republicano en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016, combinado a la salida de Reino Unido de la Unión Europea y las perspectivas electorales de ese continente, el escenario geopolítico y geoeconómico occidental se presenta, en principio, como una propuesta antagónica a la anteriormente descrita.

Llegado hasta aquí, resulta ineludible preguntarse entonces cuál será el nuevo escenario económico-comercial en el cual habrán de insertarse las diferentes economías y quiénes serán los actores que ocupen el espacio en teoría descuidado por una Casa Blanca resistente a la integración de economías globales y a la promoción de acuerdos comerciales multilaterales. Así, el discurso proteccionista, “resoberanista” y crítico del multilateralismo adoptado por Donald Trump, caracterizado por una imperativa voluntad de dar por terminadas las negociaciones del TPP y el TTIP, se enfoca en revigorizar la industria y economía de los Estados Unidos bajo la histórica doctrina de “América Primero”. La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) –acuerdo altamente perjudicial para la economía norteamericana, de acuerdo a los dichos del presidente– o de iniciar recortes en los sistemas de defensa hemisférica –como es el caso de la OTAN–, abre el interrogante acerca de cómo serán las nuevas dinámicas de vinculación entre los Estados y cuáles serán las mejores estrategias a adoptar frente a un pronunciado cambio de escenarios.

Desde una perspectiva regional, América Latina podría verse perjudicada ante la potencial materialización de los anteriores pronósticos. Sin embargo, también podría encontrar en esa coyuntura también grandes

oportunidades, aun con grandes disparidades acorde a la profunda heterogeneidad reinante en la región.

En lo relativo a lo económico-comercial, uno de los principales desafíos regionales más visibles será enfrentar el ritmo de inserción a una red del comercio mundial y de cadenas de valor internacionales en transformación –las cuales podrán verse a su vez erosionadas por las medidas proteccionistas y antiglobalización pretendidas por Trump–, sin perder ni perjudicar la unidad regional en construcción.

La aparente retirada de la principal potencia mundial de la escena multilateral, marcaría el fin de una economía y una geopolítica estratégicas y planificadas. Así, Estados Unidos perdería el liderazgo –hace tiempo cuestionado– frente a países como China, los cuales contrastan con planes de inversión y desarrollo a largo plazo. Frente a esto, América Latina deberá nutrir su vinculación con posiciones comunes e integradoras, a pesar de las asimetrías de matices y prioridades existentes tanto en los niveles de estrategias de desarrollo como de inserción internacional.

Ante la desintegración del TPP, algunos de los países de la Alianza del Pacífico –como es el caso de México– han comenzado a proyectar nuevas estrategias que le permitan sostener (o no perder en demasía) sus niveles de intercambio comercial tanto a nivel regional como global. En este marco, un viraje de México hacia América Latina podría ser beneficioso para algunas economías regionales, las cuales podrían encontrar en ese país un nuevo socio comercial y un mercado de gran tamaño.

La convergencia política y económica entre los países del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico reviste también especial atractivo. En la actualidad presente en la agenda regional esa convergencia podría también servir –en caso de concretarse– como plataforma de debate y concertación respecto a las medidas y posicionamientos a adoptar a nivel regional frente a la tan rimbombante denominada reconfiguración del “orden mundial liberal” que domina la economía global. Por supuesto, ha habido decenas de ejemplos históricos a lo largo del último siglo en que se ha hablado de la desintegración del orden internacional dominado por los principios regulados de las grandes potencias occidentales. Sin embargo, aquí seguimos.

Cabe destacar también que frente a una tendencia antagónica a la conformación de nuevos mega acuerdos regionales como posibles espacios creadores de normas y regulaciones en el plano económico-comercial, vuelven a reposicionarse las instituciones y órganos tradicionales a ello abocadas. Una revigorización de la OMC o de plataformas políticas multilaterales como el G-20 podría ser utilizada como una herramienta provechosa para reinsertar los reclamos y posiciones relativas a América Latina en el seno de los mismos. Así, la región contaría con una nueva oportunidad de aunar intereses y

de situarse de manera conjunta, fortaleciendo su presencia selectiva en ciertos ámbitos multilaterales de alto nivel.

Sumarse a los impulsos bilateralizadores que caracterizan la coyuntura actual, puede convertirse en una fuente de aceleración de la atomización en la definición de proyectos convergentes en materia de desarrollo entre los países del subcontinente. Ante la perspectiva de una arquitectura internacional en transformación, América Latina deberá identificar estratégicamente los actores e instituciones con capacidad de acción en el plano global que le permitan hacer uso de sus ventajas comparativas y de esta manera proyectarse más hábilmente en el plano internacional, con el fin de garantizar la mejora en las condiciones económicas, sociales y políticas.

Sería posible concluir entonces que aún cuando un quiebre en la economía mundial y el estancamiento del “nuevo multipolarismo comercial” – caracterizado en su momento por la (re)emergencia de nuevas “potencias en ascenso” – sería perjudicial para América Latina y para el mundo entero, la región latinoamericana podría encontrar algunas perspectivas optimistas y traccionar en conjunto a favor de ellas. En ese sentido, el fracaso de los mega acuerdos regionales vuelve a poner en escena el surgimiento de nuevos mercados a lo largo del globo de gran interés para Latinoamérica (como el Sudeste Asiático, China, la India o la vieja Unión Europea), promoviendo y proyectando la dinamización de los vínculos económicos de parte de los países del subcontinente. Hoy, más que nunca, se requiere de una visión policéntrica del sistema político-económico global, que constituya un contrapeso al actual contexto de desorden e inestabilidad. Lo que queda claro es que, ante los nuevos factores de inserción, la región debe repensarse de forma integral, aunque manteniendo una lógica de geometría variable, multinivel y de múltiples velocidades. Las teorías de ayer no dan respuesta a las problemáticas de mañana y las recetas externas nunca han dado con los ingredientes disponibles.



Grupo de Estudios de Asia y América Latina
Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe
Universidad de Buenos Aires