Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Sociales

Maestría en Relaciones Internacionales

Las diferencias de enfoque en las políticas como obstáculo a la Cooperación Sur-Sur entre Argentina y Bolivia en materia de Tráfico Ilícito de Personas

Tesis para obtener el grado académico de

Magister en Relaciones Internacionales

Autora: Lic. Carolina Beatriz Zocca

Supervisor: Dr. Javier Surasky

Buenos Aires, diciembre de 2014

Índice

Tabla de contenido

Índice 2

Abstract 4

Introducción 6

Presentación del objeto de estudio 6

Contextualización 7

Hipótesis 9

Metodología 9

Contenidos y distribución de capítulos 10

Capítulo 1 12

Marco teórico 12

1.1) Resumen 12

1.2) La Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Cooperación transfronteriza Sur-Sur 12

1.3) El concepto de soft power 14

1.4) La teoría de la interdependencia compleja 16

1.5) La cuestión de los Derechos Humanos 20

Capítulo 2 24

Tráfico de personas y cooperación 24

2.1) Una primera aproximación a la cuestión migratoria en la región y a su gobernabilidad 24

2.2) De la migración al tráfico ilícito de personas 29

2.3) Determinantes domésticos que favorecen el tráfico ilícito de personas en la frontera entre Bolivia y Argentina 36

Capítulo 3 46

Vulnerabilidad fronteriza entre Argentina y Bolivia 46

3.1) El trabajo de Argentina y Bolivia a través del esquema de Comités de Frontera 46

3.2) Fronteras laxas y Política Exterior 47

3.3) Agendas de Cooperación bilateral entre Bolivia y Argentina 49

Capítulo 4 56

Las políticas contra el tráfico ilícito de personas en el marco del MERCOSUR y sus influencias en la

frontera entre Argentina y Bolivia 56
4.1 Cuestiones previas 56
4.2 El desarrollo de la “Patria Grande” americana.....57
4.3 Acuerdos de migraciones en el marco del Mercosur 61
4.4 Límites de la cooperación en materia de tráfico ilícito y trata de personas en los hechos: los espacios de soberanía nacional como traba 64
Capítulo 5 67
Cooperación transfronteriza y tráfico ilícito de personas entre Argentina y Bolivia 67
5.1) Herramientas para superar debilidades y vulnerabilidades en materia de tráfico ilícito de personas.....67
5.2) Influencia de los procesos de integración sobre la cooperación para enfrentar el delito de tráfico de personas en la frontera entre Argentina y Bolivia 72
Capítulo 6: 75
Conclusiones 75
Anexo: Memorandums de Acuerdo entre Argentina y Bolivia en materia migratoria 81
Bibliografía 82
Libros, capítulos de libros, artículos e informes.....82
Documentos: 90
Sitios web de referencia.....91

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Abstract

La presente tesis se enfoca en las dificultades de construcción de una política transfronteriza entre Argentina y Bolivia para enfrentar el tráfico ilícito de personas durante el período 2003-2011, bajo los mandatos presidenciales del Dr. Néstor Kirchner y de la Dra. Cristina Fernández por una parte, y Carlos D. Mesa Gisbert, Eduardo Rodríguez Veltzé y Evo Morales Aymá por la otra.

En los últimos años, Argentina se ha convertido, a nivel internacional, en un país destacado en el ejercicio de dicha cooperación a partir de sus propias políticas de Cooperación Sur-Sur y Bolivia es uno de los destinos prioritarios de su oferta. En el campo político Argentina y Bolivia comparten la participación en proceos de integración como la UNASUR, y durante el período estudiado Bolivia actuó como Estado Asociado del MERCOSUR.

Analizaremos la inserción de la consideración del delito del tráfico ilícito de personas en las agendas de ambos Estados contándola como un insumo para explicar el camino seguido por la Cooperación Sur-Sur y transfronteriza entre Argentina y Bolivia para hacer frente a ese flagelo, resaltando las diferencias que existen entre la retórica y la práctica argentina y boliviana en el marco de la cooperación transfronteriza. También avanzaremos sobre la forma en que la consideración de las relaciones entre políticas migratorias y derechos humanos y la participación en procesos de integración afectan su trabajo, obstaculizándolo o potenciando las posibilidades de éxito.

Se anticipa que, dado que nuestra investigación avanza sobre cuestiones sensibles vinculadas a violaciones contra los derechos humanos, el trabajo está atravesado por una visión subjetivamente sesgada a favor de su defensa y por la promoción de su efectivo disfrute por todas las personas, entendiendo que el valor del pleno respeto del derecho internacional en general, y del de su capítulo referido a los derechos esenciales de todos y todas en especial, es fundamental para la construcción de unas relaciones internacionales estables y pacíficas y para asegurar la posibilidad de vivir una vida digna a todas las personas.

USAL UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

Palabras clave:

Cooperación Sur-Sur; Cooperación Transfronteriza; Tráfico Ilícito de Personas; Argentina; Bolivia; Derechos Humanos; Integración

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Introducción

Presentación del objeto de estudio

La siguiente investigación posee como finalidad analizar la Cooperación Sur-Sur entre Argentina y Bolivia en el campo de la lucha contra el tráfico ilícito de personas durante el período 2003-2011 y cómo las diferencias políticas en torno al enfoque de esta resultaron en un obstáculo que impidió a aquella desarrollar todo su potencial.

Se abordarán los vínculos y acuerdos de Argentina con Bolivia en materia migratoria a través de políticas públicas así como cuestiones relevantes de las políticas internas de ambos Estados con repercusiones en el tema de nuestro interés.

Intentamos hallar explicaciones a las prácticas, fortalezas y obstáculos que enfrenta la cooperación entre Argentina y Bolivia en materia de erradicación del tráfico ilícito de personas y la forma en que la Cooperación Sur-Sur y tranfronteriza puede haber aportado herramientas para una labor común entre ambos países en la materia. Para ello un segundo objetivo de nuestro trabajo será el de analizar esa cooperación y la realidad que existe en torno a ella.

Cabe señalar desde ahora que la Cooperación Sur-Sur puede considerarse como una alternativa en el desarrollo autónomo de los países del Sur. En este sentido, Argentina ha incrementado su cooperación en su compromiso con el desarrollo internacional. Como lo expresa Surasky (2010:41)

> su estatus de país de renta media (PRM) la ubica en un espacio propicio para jugar el doble rol de donante y receptor de la cooperación internacional, particularmente como socio de países de menores niveles de desarrollo relativo a los que brinda sus conocimientos y capacidades técnicas y humanas en temas en los que el país ha logrado altos niveles de desarrollo, tales como la agricultura, la pesca y los derechos humanos.

Dado que la Cooperación Sur-Sur está fuertemente ligada a la política exterior de los países, afirmándose que la primera es parte estructurante de la segunda, será necesario también enmarcarla en un contexto mayor de principios y valores ya que, en toda su historia democrática -por oposición a lo vivido durante las dictaduras, en especial la última- la República Argentina posee una trayectoria de claro respeto por el multilateralismo, una

tradición pacífica en la resolución de conflictos y un marcado compromiso con los derechos humanos, renovado y profundizado durante el período comprendido en nuestro análisis.

Bolivia, por su parte, ha sido protagonista durante el período que recorre este trabajo de cambios estructurales a partir de la llegada al poder de Evo Morales, quien asumió la presidencia de su país en 2006 pero en 2003 –año de inicio de nuestro período de atención- encabezó las protestas que derribaron al gobierno de su país encabezado entonces por Gonzalo Sánchez de Losada- con un programa político donde se revaloriza la multiculturalidad y la plurinacionalidad propias de la sociedad boliviana, y desde allí se ha establecido un discurso que, sin ser directamente antisistémico, responde a una concepción propia del ser humano, la naturaleza, la sociedad y las relaciones entre cada uno de ellos.

Contextualización

Cuando estudiamos Latinoamérica, siempre dentro del período al que dirigimos nuestra atención, hallamos que coinciden la cooperación y la integración como ejes centrales en las agendas de política exterior en el desarrollo de los países. Sin embargo, algunos países presentan cierta reticencia o especiales dificultades para cooperar sobre algunas cuestiones puntuales.

Como caso esencial y notorio de esto último podemos referirnos a las relaciones entre Argentina y Bolivia, en las que se presentan numerosos acuerdos en diversos aspectos (comercio, salud, educación, respeto a la cultura de los pueblos originarios entre otros) pero casi nulos en la escala de la cooperación en pos de la lucha contra el tráfico ilícito de personas.

Para contextualizar esa afirmación conviene comenzar por recordar que desde comienzos del siglo XXI se observa en la región una voluntad para reforzar los lazos de Cooperación Sur- Sur, y dentro de estos la justicia social se vuelve un eje central en la política sudamericana en conjunto.

En el año 2001 se establece el llamado "MERCOSUR Social" mediante la Decisión Nº 61/00 adoptada por los Jefes de Estado de los países miembros en el marco de la XIX Reunión del Consejo del Mercado Común. Su agenda se articula en torno a los siguientes ejes “Juventud, Ancianidad, Seguridad Alimentaria, Economía Social e, Infancia y Adolescencia”.

USAL UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

En cuanto a la UNASUR, cuyo inicio formal puede ubicarse en la Declaración de Cuzco firmada por los presidentes de los doce países de América del Sur el 8 de diciembre de 2004 en el marco de la III Cumbre Presidencial Suramericana reunida en Cuzco, el estatuto de su Consejo del Desarrollo Social, plantea que "las políticas sociales regionales serán integrales y complementarias orientadas a erradicar la pobreza, la vulnerabilidad social; superar la desigualdad, favorecer la inclusión con equidad y justicia social y contribuir al desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza". Como así también "Promover la centralidad de la coordinación y articulación, tanto horizontal como vertical, de las políticas sociales para asegurar la integralidad y complementariedad de las acciones".

En esa línea, pero a escala nacional, consideramos que desde el inicio de la presidencia en Argentina del Dr. Néstor Kirchner se dieron cambios sustanciales en términos de política doméstica y de política exterior, lo que derivó en una mayor libertad para establecer políticas públicas dirigidas a elaborar una política exterior migratoria basada en Derechos Humanos, asunto que es trascendental para nuestro tema de interés por lo que nos detendremos brevemente en él.

La Ley de Migraciones de la República Argentina (Ley 25.871), cuyo Reglamento Migratorio Corresponde al Decreto 616/2010, publicado en el Boletín Oficial el día 6 de mayo de 2010 y a la fecha con plena vigencia en su artículo 28 establece:

> Los extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscriptos por la República Argentina se regirán por lo dispuesto en los mismos y por esta ley, en el supuesto más favorable para la persona migrante. El principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene el Estado, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes, de firmar acuerdos bilaterales de alcance general y parcial, que permitan atender fenómenos específicos.

La referencia al trato más favorable al migrante consagra en la materia un principio básico de los Derechos Humanos: el principio *pro homine* que establece que ante cualquier duda sobre la aplicación o interpretación de una norma debe estarse siempre por aquella que resulte más favorable a la persona, entendiendo por "más favorable" a aquella que resguarde con mayor amplitud sus derechos humanos internacionalmente consagrados.

A lo antedicho, debemos agregar que Argentina muestra a partir de la reforma una normativa claramente favorable a la promoción y el respeto de la justicia social y la inclusión migratoria.

Es precisamente la llegada a la presidencia de la Argentina de la administración encabezada por Néstor Kirchner en 2003 y la realización de protestas sociales en Bolivia encabezadas por Evo Morales que acabarían estableciendo definitivamente la proyección de su carrera hacia la presidencia en el mismo año lo que nos lleva a definirlo como el momento de inico del período a estudiar. El cierre en 2011 se corresponde con el del final de la primera gestión en Argentina de la administración encabezada por Cristina Fernández de Kirchner que mantuvo las políticas de su antecesor en la materia. La continuidad hasta el día de hoy de una administración de gobierno en Bolivia encabezada por Evo Morales permite que la fecha de corte mantenga la coherencia analítica sobre ambos espacios y políticas de gobierno.

Hipótesis

La Cooperación Sur-Sur y transfronteriza entre Argentina a Bolivia realizada entre 2003 y 2011 en la lucha contra el tráfico ilícito de personas en su frontera común se vio afectada en sus logros por diferencias en el abordaje de las cuestiones migratorias en general y sobre ese delito en particular que existen entre los gobiernos de ambos países, que se tradujeron en dificultades para el progreso conjunto en la materia.

Metodología

Durante el desarrollo de la presente investigación recurrimos a métodos cuantitativos y cualitativos con el fin de establecer la relevancia de la Cooperación Sur-Sur entre Argentina y Bolivia en el sector específico de la cooperación en el área del tráfico ilícito de personas y las variables que la afectaron de manera directa.

Cabe destacar que la variación de datos estadísticos relativos a la población boliviana residente en Argentina impone restricciones de las que somos plenamente conscientes[1], pero que no afectan el fondo de la investigación que aquí realizamos.

Entenderemos la noción de frontera siguiendo los estudios realizados por el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina y la cooperación

[1] Este tema será oportunamente abordado en el desarrollo de este trabajo.

descentralizada[2] y en particular tomaremos los aportes realizados por Romero, Godinez, Caetano y Niubo (2007) que presentan a la frontera a la vez como una barrera de protección, como el confín del Estado que relegaba las áreas de frontera a un lugar de aislamiento con respecto a los centros dinámicos y las decisiones nacionales, con lo que se caracterizaban como "zonas de nadie"[3], con poca población y con niveles de desarrollo mucho menores que en otras regiones de los distintos países, concepción a la que enfrentan presentando a la frontera como un espacio con condiciones particulares de intercambios donde se realiza el encuentro. La frontera es así vista no como una línea de división sino fundamentalmente como un espacio territorial y social de encuentro.

El análisis se apoya además en ideas y conceptos resultantes de una variedad de fuentes, incluidas las revistas académicas, los informes oficiales de diversas organizaciones internacionales, libros, documentos de programas y proyectos, artículos periodísticos; como así también, de las entrevistas realizadas como parte de nuestro trabajo de campo, ya que se realizaron entrevistas a informantes claves para poder lograr mayor profundidad en la comprensión del tema y contrastar resultados de su avance, así como para poder enmarcar cualitativamente los datos cuantitativos.

Es importante señalar que el objeto de estudio de nuestra investigación, dada su actualidad temporal, se halla en proceso de desarrollo, por lo que en el futuro pueden presentarse, y es de esperar que así sea, cambios que deberán ser tenidos en cuenta en futuros avances sobre lo que aquí se presenta.

Contenidos y distribución de capítulos

Para hallar la respuesta a nuestros interrogantes y aproximarnos a nuestros objetivos, el capítulo 1 presenta los marcos teóricos y conceptuales dentro de los cuales se desarrolló el análisis de esta investigación.

En el segundo capítulo se realizará una introducción sobre la Cooperación Sur-Sur y se

---

[2] Romero, María del Huerto; Godinez, Victor; Caetano, Gerardo; Niubo, Antoni (2007) Aportes de la cooperación descentralizada Unión Europea- América Latina a la cooperación territorial en América Latina, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo. Disponible en http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-Estudio1_es.pdf (último ingreso: 26/09/2012).

[3] Valenciano; Eugenio (1989) Los Comités de Frontera: funcionamiento y experiencia, BID-INTAL, Buenos Aires.

analizará la que existe entre Argentina y Bolivia, sus principales motivaciones, desafíos, actores involucrados y la experiencia Argentina en la cooperación técnica en la lucha contra el tráfico ilícito de personas, en especial, en la transferencia de conocimientos a otros países en desarrollo para buscar una respuesta efectiva .

En el tercer capítulo será presentado el contexto fronterizo de Argentina y Bolivia, analizando la realidad socioeconómica de cada país con las principales fortalezas y debilidades en esta área, la dependencia de ayuda externa y los principales desafíos en el combate al tráfico ilícito de personas.

En el cuarto capítulo se presenta la contextualización y el Estado de situación que se evidencia dentro del escenario latinoamericano con sus avances en materia de integración.

A partir de los resultados que logramos, en el quinto capítulo se presenta el escenario donde se ponen de manifiesto las visiones de la Argentina y Bolivia de lucha contra el tráfico ilícito de personas.

Por último se resumirán los argumentos centrales que se desarrollan a lo largo de toda la investigación, se identificarán sus principales hallazgos y, sobre ellos, presentaremos las conclusiones a las que se ha arribado.

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Capítulo 1

Marco teórico

1.1) Resumen

El fin de este capítulo es definir y desarrollar algunos conceptos centrales de esta investigación, como la Cooperación Internacional Transfronteriza y su dimensión en el tráfico ilícito de personas, para situarnos dentro de un marco teórico que contribuya al análisis posterior de la cooperación transfronteriza que ha tenido lugar entre Argentina y Bolivia en el período bajo estudio.

Con ese fin se hará una breve introducción a los conceptos centrales de la teoría de la interdependencia compleja buscando explicar por qué tanto la Argentina como Bolivia llevan adelante acuerdos para cooperar en este tema. En el mismo sentido será considerado el enfoque teórico del *soft power* de Joseph Nye.

Para completar el esquema se realiza una aproximación a la idea de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y se presenta un marco teórico propio de los Derechos Humanos.

Partimos de la premisa de que los modelos teóricos pretenden explicar una realidad que, desde ya, es más compleja que las representaciones planteadas. Por ello es viable integrar las diferentes perspectivas sobre el objeto de estudio analizado.

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

1.2) La Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Cooperación transfronteriza Sur-Sur

La Cooperación Internacional para el Desarrollo puede entenderse como "la relación que se establece entre dos o mas países, organismos u organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas" (Red Argentina de Cooperación Internacional, 2012:26)

Dentro del marco general de la Cooperación Internacional al Desarrollo encontramos dos formas específicas que son centrales en nuestra estudio: la Cooperación Sur-Sur y la

Cooperación Transfronteriza.

La primera se basa en la solidaridad para promover la ampliación de capacidades a través de la cooperación técnica. De acuerdo a Informe sobre la aplicación de la Cooperación Sur-Sur publicado en 2004 por la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (DP/2004/26), ésta "es la interacción entre dos o más países en desarrollo que intentan lograr sus objetivos de desarrollo individuales o colectivos mediante intercambios de conocimientos, aptitudes, recursos y conocimientos técnicos".

La cooperación transfronteriza ha sido definida como "una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales" (Perkmann, 2003:157). Autores como Rhi-Sausi y Oddone (2009:22) han reconocido que contamos con

> poca experiencia en materia transfronteriza destacándose principalmente el Programa Interreg de la UE, el Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza de la Corporación Andina de Fomento y el Programa Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras pocas experiencias.

No obstante esa afirmación, la cooperación transfronteriza ha manifiestado nuevas y renovadas estructuras de trabajo en materia de apertura económica, social, política y cultural e intercambios de bienes y servicios ya que, tal como explica Tapia-Valdés (2002:167-168)

> la aspiración de toda política desarrollista de lograr equilibrio y armonía entre las diferentes regiones involucradas no puede detenerse en las fronteras nacionales por el solo hecho de estar ante una frontera. Los desequilibrios entre zonas transfronterizas contiguas pueden tener influencias negativas en la velocidad y tipo de desarrollo buscado, crear problemas de desarrollo de las infraestructuras físicas, y generar incontrolables olas migratorias de trabajadores. Esto hace imperioso coordinar y armonizar los proyectos de desarrollo a cada lado de la frontera, a través de verdaderas políticas transfronterizas cuya necesidad y contenido es frecuentemente ignorado o negado por las burocracias centrales.

Lo antedicho posee directa relación con la crítica que realiza la investigadora Mónica Hirst (2010:32) al campo completo de la gestión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo cuando sostiene que más allá de los problemas de coordinación entre donantes y receptores y en su interior "la competencia política y la comunicación entre los actores locales y externos, gubernamentales y multilaterales son frecuentemente responsables de

resultados contraproducentes y frustrantes que contribuyen a comprometer los nobles propósitos de la Cooperación Internacional", a lo que agrega, ya en referencia al espacio específico de la Cooperación Sur-Sur, que "ampliar la capacitación para la cooperación en el ámbito de las agencias de los Estados con condiciones de ofrecer Cooperación Internacional es una meta crucial para los Países de Renta Media (PRM) comprometidos en la Cooperación Sur-Sur" (Hirst, 2010:32).

Para esta autora, que entiende que la Cooperación Sur-Sur responde a las afinidades culturales, sociales, económicas y políticas, la solidaridad y las oportunidades ofrecidas por el trueque y la experimentación, tanto el diálogo como la coordinación se presentan como variables cruciales, lo que la lleva a sostener que en la región latinoamericana la convergencia entre las agendas de la cooperación y la integración "podrían conducir a nuevos formatos de apoyo al desarrollo (…) Sin embargo, en la actualidad aún se observan resistencias de los propios Gobiernos latinoamericanos para vincular actividades de cooperación e integración, lo cual generalmente amplía los riesgos de solapamiento y la fragmentación regional" (Hirst, 2010:34).

Ante lo expuesto, queremos destacar aquí de forma especial que tanto la la Cooperación Sur-Sur como la Cooperación Transfronteriza pueden ser consideradas herramientas de integración latinoamericana, algo que es importante para este trabajo.

1.3) El concepto de *soft power*

Dijimos antes que la Argentina se vale de herramientas de soft power (poder blando) en su proyección internacional, señalando a la cooperación internacional que ofrece como una de ellas.

Cuando hablamos de *soft power* nos estamos refiriendo al concepto creado Joseph Nye en 1990. El autor señala la manera en que el poder ha cambiado en el mundo desde el fin de la Guerra Fría e indica que, aunque el poder militar todavía es relevante, el poder emanado de la tecnología, la educación y el crecimiento económico ha adquirido una gran importancia en la definición del contexto internacional global y de las relaciones internacionales específicas.

Señala también que el nacionalismo en Estados débiles, la interdependencia, la influencia de actores transnacionales y los altos costos de la guerra y los beneficios de la paz hacen

del recurso a la coerción algo cada vez menos deseable (Nye, 1990:168).

El autor presenta un escenario en el que es más fácil y conveniente lograr los propios objetivos a través de la atracción de los terceros que mediante la adopción de estrategias coercitivas, y afirma que "si un estado puede hacer legítimo su poder ante los ojos de los demás, encontrará menos resistencia a sus deseos. Si su cultura y política son atractivos, otros estarán más dispuestos a seguirlo" (Nye, 1990:167).

En ese sentido, Nye (2008:95) explica que la diplomacia pública puede entenderse como un medio de larga data para "originar el poder blando de un Estado" con lo cual, la capacidad para afectar las conductas de otros Estados y obtener resultados mediante la atracción en lugar de recurrir a prácticas coercitivas se apoya en la capacidad para dar forma a las preferencias de los demás, fijar la agenda y establecer el marco de los debates, orientando sus preferencias, que acaban estando asociadas a culturas, valores e instituciones políticas.

Por ello, y siempre siguiendo al creador del concepto, el *soft power* se apoya en la habilidad para dar forma a las preferencias de los otros y puede expresarse como "la capacidad para atraer y captar. En términos de comportamiento, el poder blando es poder de atracción" (Nye, 2008:95).

Asumiendo que las soluciones para muchos problemas actuales de interdependencia transnacional procuran acciones colectivas y la actuación cooperativa, Nye dice que los gobiernos deben basarse en un equilibrio entre el ejercicio del *soft power* -cooptación y atracción- y poder duro -coacción y pago- en la persecución de sus objetivos de política internacional.

En el caso de nuestro interés la consideración de la cooperación en términos de *soft power* puede ser aplicada al caso específico de Argentina y Bolivia, graficándola de la siguiente manera

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Soft Power en la cooperación transfronteriza binacional entre Argentina y Bolivia	Principal actor: Estado Nacional, acompañado por ONGs e Instituciones Internacionales.	Se logra el poder a través de la cooptación y la atracción utilizando las posibilidades que brinda la cooperación.	Se aplican instrumentos y estrategias de índole cultural, social y económico.	Mayor interés e inclusión de la problemática en el ámbito internacional con cooperación democrática

1.4) La teoría de la interdependencia compleja

Para Keohane y Nye (2001) la interdependencia es una situación determinada por efectos recíprocos entre los países o entre sus diversos actores o, simplemente, el estado de mutua dependencia, estrechamente relacionada con la existencia de regímenes internacionales.

Para estos autores los regímenes son el conjunto de normas, principios y reglas comunes que orientan el comportamiento de los Estados en una determinada área en la que los mismos procuran establecer formas de cooperación en bases recíprocas. De esta manera, se puede entender que la cooperación internacional constituye un régimen internacional que surge como resultado de la interdependencia gradual en las relaciones internacionales que va en aumento a partir de la Segunda Guerra Mundial.

En este sentido, la teoría de la interdependencia compleja pretende explicar cuándo nace y por qué existe el sistema de ayuda, y cuáles son las motivaciones para que los Estados opten por incentivarlo, buscando dar respuesta a nuevas formas de cooperación.

Keohane plantea entonces que dentro de las funciones de los regímenes internacionales se dan acuerdos entre gobiernos, que se establecen bien bajo la forma de acuerdos ad-hoc o bien como regímenes internacionales, ya que "cuando la demanda de acuerdos es positiva en algún nivel de costo factible y la oferta de acuerdos no es infinitamente elástica, puede haber una demanda de regímenes internacionales si de hecho hacen posibles acuerdos que dan beneficios netos que no serían posibles sobre una base ad hoc" (Kehoane, 1993:160).

Entonces es clave señalar que la diversidad de temas e intereses que marcan la interacción entre los Estados y demás actores involucrados hace ineludible la cooperación.

Siguiendo esos lineamientos teóricos, la estructura del sistema podrá entenderse como

básica para la distribución de los recursos de poder entre los Estados, afectando la naturaleza de las diferentes administraciones.

En dicho sentido, el mayor o menor grado de la debilidad del conjunto de normas, reglas y procedimientos formales e informales se torna relevante, sobre la base del "alcance hasta el cual los jugadores tienen intereses en común, la sombra del futuro y el número de jugadores" (Kehoane, 1993:214).

En la interdependencia compleja la cooperación internacional representa menores costos para que los Estados ejerzan su poder y así los regímenes internacionales son vistos como factores intermedios en la estructura de poder de un sistema internacional dentro del cual se producen negociaciones.

En un contexto internacional de interdependencia compleja cuanto mayor sea la ausencia de jerarquías claras mayor será la importancia de la construcción de una agenda internacional de cooperación.

Recordemos aquí que en la interdependencia compleja se pueden concebir problemas domésticos e internacionales, creados por las áreas menos dinámicas de esta interdependencia, lo que promueve a la organización de distintos grupos en la agenda doméstica e interestatal para la negociación en torno de los diferentes temas: tanto los Estados como otros actores internacionales pueden colocar en la agenda internacional distintos asuntos de su incumbencia, como un ejercicio de su poder.

Lo que Keohane ha denominado "interdependencia compleja" contribuye aún más a la comprensión de la cooperación internacional cuando se avanza en la consideración de las dos dimensiones que le son propias: la sensibilidad y la vulnerabilidad.

Sin embargo, como cualquier otra corriente teórica que busca explicar la dinámica de las relaciones internacionales, la interdependencia compleja expresa un tipo ideal que no se presenta puramente en la realidad. En cuanto nos interesa en este trabajo cabe resaltar que no obstante ello identificamos tres situaciones propias de la actualidad internacional que nos parece propicio señalar para completar de justificar la aplicación de esta visión teórica como base para abordar nuestro objeto de estudio.

En primer lugar, los canales múltiples que conectan las sociedades pueden resumirse como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales que se ven reflejados en mecanismos que se han consolidado a través de los años. Los tratados de libre comercio, la

existencia de organizaciones no gubernamentales como participantes activas ante situaciones de conflictividad y de violación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario son apenas mínimas muestras de que estos canales desempeñan un papel relevante en las actuales relaciones de poder.

En segundo lugar, la agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara o sólida y así la seguridad militar, tan importante en nuestros días como consecuencia de la "guerra global contra el terrorismo", no domina constante y absolutamente todas las agendas internacionales. En el asunto propio de nuestro interés vemos que lo que predomina es la cooperación, y veremos también que la falta de aceptación de este principio cooperativo para la regulación del tráfico ilícito de personas por parte de las potencias se expresa de maneras diferentes, destacándose el hecho de que Estados Unidos haya ratificado el Protocolo de Palermo en el año 2005.

Como tercer aspecto, la fuerza militar raramente será empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la misma región cuando predomina la interdependencia compleja. La fuerza militar, por ejemplo, puede ser irrelevante para resolver los desacuerdos sobre aspectos económicos entre los miembros de una alianza, pero al mismo tiempo puede ser muy importante para las relaciones políticas y militares de esa alianza como un espacio común.

En la misma sintonía, la interdependencia compleja ha llevado a un cambio de poder teniendo en cuenta las dimensiones anteriormente nombradas: la sensibilidad ha producido modificaciones desde que los Estados son afectados por hechos externos, y la vulnerabilidad desde el aspecto de que hay países más vulnerables que otros frente al efectivo suceso de cada hecho en particular, enfrentando diferentes costos frente al hecho externo en estado de realización potencial o realmente acaecido.

Finalmente queremos subrayar un segundo grupo de dos notas propias de la interdependencia compleja que resultan para nosotros de relevancia frente al tema de estudio que nos hemos fijado:

1) La referencia a la multiplicación de actores y canales: las relaciones no se dan solo entre los Estados, sino también dentro de grupos internos de un Estado y otro Estado.

2) La desjerarquización de la agenda: en el realismo la seguridad está por encima de todo. Keohane y Nye niegan esta jerarquía en el sistema de interdependencia

compleja. Hay una desjerarquización de temas y de agendas. Puede ser que haya asuntos que se tornen más importantes que la seguridad de lo que resulta que hay más actores que intentan introducir otros temas.

Finalmente, pero de gran importancia, queremos señalar que las herramientas analíticas que nos brinda la interdependencia compleja serán complementadas con otras cuando eso sea necesario para brindar una mejor o más profunda explicación de los fenómenos bajo análisis, lo que se señalará en cada caso específico, no obstante ello y habiendo señalado nuestro sesgo a favor de la defensa de los Derechos Humanos en el tratamiento del tema que nos proponemos analizar vamos a dedicarnos a continuación a señalar el marco teórico que expresa la visión que sostendremos a lo largo de este trabajo respecto de esos derechos fundamentales.

Principales aportes de la Teoría de la Interdependencia para nuestro estudio				
En la teoría de la interdependencia compleja existen múltiples actores del sector público y privado	No posee objetivos específicamente definidos	Se establece un trabajo conjunto entre los múltiples actores del sistema internacional sin que los Estados centralicen las actividades	Se advierte cooperación internacional que se visualiza en un avance en la inserción internacional, económica y política.	Los múltiples actores del sistema internacional poseen una visión interdependiente.

1.5) La cuestión de los Derechos Humanos

Si bien los Derechos Humanos no son el eje central de nuestro trabajo, orientado al caso específico del tráfico ilegal de personas, entendemos que existe la conexión esencial entre ambos puntos. Por ello, merece que se haga aquí una mínima referencia a la forma en la que nosotros los entendemos en tanto se aleja de la visión tradicional que los interpreta como inherentes.

Los Derechos Humanos pueden definirse como los