CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

MONOGRAFÍAS

del

CESEDEN

68

LAS FRONTERAS DEL MUNDO IBEROAMERICANO

ABSTRACT

IN ENGLISH

MINISTERIO DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

MONOGRAFÍAS

del

CESEDEN

68

LAS FRONTERAS DEL MUNDO IBEROAMERICANO

Febrero, 2004

LAS FRONTERAS DEL MUNDO IBEROAMERICANO

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Por Antonio Ramos-Yzquierdo Zamorano

Capítulo primero

LAS POTENCIAS EXTRA - REGIONALES: PRESENCIA Y ESTRATEGIA

Por Pedro Ramírez Verdún

Capítulo segundo

LAS FRONTERAS POLITICAS Y SOCIALES

Por María Luisa Rodríguez Mojón

Capítulo tercero

LA CONCAVIDAD AFROATLÁNTICA COMO TRANSFRONTERA IBEROAMERICANA

Por Juan Batista González

Capítulo cuarto

HACIA UNA CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA IBEROAMERICANA. Estudios comparados

Por María Angustias Caracuel Raya

Capitulo quinto

MEDIOS E INSTRUMENTOS DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Por Fernando Sanz Tercero

Capítulo sexto

SUPERVIVENCIA DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS Y SU SITUACIÓN ECONÓMICA: ENRIQUECIMIENTO NORTE - SUR

Por José Javier Díaz Sánchez- Pacheco

Capítulo séptimo

MERCOSUR ¿ÚLTIMA FRONTERA IBEROAMERICANA?

Por Francisco Javier Martín García

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ABSTRACT

INDICE

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por Antonio Ramos-Izquierdo Zamorano

Las fronteras del mundo iberoamericano

Al poner la vista sobre el título del trabajo: "Las fronteras del mundo iberoamericano" que el general Marcos me invitaba a coordinar, saltó a la palestra, al mismo tiempo que mi decisión de aceptar el cometido, la primera incógnita, ¿hacia dónde encaminar nuestros pasos?

Situado el mundo iberoamericano en sus límites políticos actuales, sin tener en cuenta los culturales que desbordan ampliamente esos límites, abarca un espacio geográfico que va desde la frontera de México con Estados Unidos, hasta el cabo de Hornos, derivación castellanizada del "horn" holandés que en el año 1616 le pusieron sus descubridores Schouten y Lemaire. Para llegar a esas fronteras se sucedieron una larga serie de sueños y luchas, desde el sueño de la "Gran Colombia" de Simón Bolívar hasta la guerra de México con Estados Unidos pasando por los conflictos entre los países andinos, temas todos ya históricos que no podían ser el objetivo de este trabajo.

El estudio de la palabra frontera en sus distintos significados dio una pista al elegir, en lugar de su significado más usual como límite, la acepción de "situado enfrente".

Con esta nueva idea, al enfocar lo que, sobre todo en América del Sur, tienen enfrente los países iberoamericanos, surgió África al otro lado del Atlántico y con una cercanía relativa si se considera el otro horizonte de tierra firme a través del océano Pacífico. El Atlántico Sur es un desierto de agua salada, que crece a medida que su dorsal se separa y en esta gran extensión de agua, unos tímidos vestigios de tierra, las islas de Ascensión, Santa Elena y Tristán de Acuña, rompen la monotonía marítima de su franja central, estas islas tienen una extensión de algo más de 300 kilómetros cuadrados y están aisladas en los 50 millones del Atlántico Sur, los

puentes terrestres entre las dos orillas en forma de puntos de apoyo se puede decir que no existen, pero la noción de que un mar separa es una idea antigua, ahora el mar no separa, une, pues su superficie sirve de camino sin restricciones para la navegación y su espacio aéreo es fácilmente cruzado por el tráfico de aviones, por eso se puede afirmar que el Atlántico Sur es un lazo de unión entre América del Sur y el África Occidental.

Sobre este espacio vacío, España es la punta de lanza de Europa y las islas Canarias constituyen una avanzadilla, que se sitúa enfrente de donde el continente africano pierde la continuidad de su población costera, la ventana desértica sahariana, es fácil comprender el interés español en lo que ocurre en esta zona.

Un salto atrás en el tiempo, 150 millones de años, según la teoría del surafricano Du Toit, América del Sur estaba unida con África dentro de la masa continental de Gondwana, la comprobación geológica de esta unión sitúa a Brasil en contacto con el arco guineano, afirmación casi comprobable a la vista de un mapa, esta similitud geológica produce una identidad de subsuelos y suelos, acentuada esta última por la identidad climática moderna. La doble identidad hace que sus riquezas mineras sean del mismo tipo y que la producción agrícola sea muy parecida y fácilmente reversible. No ocurre lo mismo con la población humana, muy posterior su aparición a la separación de los continentes, el factor de identidad de raza ha sido introducido por la mano del hombre y muy recientemente, la población negra procedente del tráfico de esclavos se ha integrado de manera más completa que en América del Norte, especialmente en Brasil, Venezuela e islas caribeñas y junto con la mezcla étnica se introdujeron elementos culturales, que así viajaron desde la, entonces, lejana África hasta las colonias iberoamericanas. La existencia de antiguas colonias de las naciones de la península Ibérica en las dos orillas del Atlántico Sur añade otra coincidencia, que, además, facilita la comunicación, la de la lengua.

Estas comprobaciones históricas y geológicas resaltan el interés de realizar con este punto de vista el estudio de la zona como la frontera de los países iberoamericanos, debido a:

- *La importancia estratégica de este entorno geográfico.*
- *La implicación en el teatro de las naciones iberoamericanas.*
- *El desarrollo futuro de la zona.*

Y en función de este interés conviene llevar a cabo un análisis de la situación actual de las naciones fronteras de ambas orillas, de sus interrelaciones y de las posibilidades de crecimiento de estas interrelaciones en todos los ámbitos. Se configura para este estudio una especie de rompecabezas al contemplar en un atlas la división política de las costas oriental de América del Sur y occidental de África, la lógica nos dice, además, que habrá que considerar, también, influencias de naciones situadas fuera de este espacio natural, pero que tienen grandes intereses de variados tipos en la región, por lo tanto el alcanzar el ambicioso objetivo final del estudio, el conocimiento preciso de esta frontera iberoamericana, iba a sobrepasar en tiempo la capacidad del grupo de trabajo y ya se ha propuesto al general del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) la continuación de este estudio en años posteriores, teniendo siempre en cuenta la evolución dinámica de las naciones que la forman.

El grupo de trabajo, formado por especialistas en los países objeto del mismo, ya por sus destinos o por sus carreras, a pesar de tener su disponibilidad limitada por el hecho de hacer compatible su tarea con las ocupaciones normales, ha emprendido animosamente la labor, y el camino recorrido representa un buen punto de partida para su desarrollo posterior.

Las primeras conclusiones del estudio de las distintas contribuciones son las siguientes:

- *Gran diferencia en la situación de desarrollo entre los países africanos e iberoamericanos.*
- *Etapa ya iniciada en América del Sur, de integración regional de naciones, aunque limitada aún a los campos arancelario y de defensa.*
- *Estabilidad de los regímenes políticos en Iberoamérica con una apuesta decidida por el sistema democrático.*
- *Inestabilidad permanente de las naciones africanas e implantación de dictaduras, que aún cuando han abandonado últimamente el disfraz de democracias socialistas, no logran alcanzar un nivel aceptable en cuestión de libertades y respeto de los derechos humanos.*
- *División social que presenta desigualdades muy acusadas en ambas orillas.*

- *Escasez de clase media para formar un grupo social estable de apoyo a los gobiernos constituidos.*
- *Naciones en general potencialmente ricas.*
- *Falta o ausencia casi absoluta de tejido industrial.*
- *Dependencia del sector primario, muchas veces monocultivo.*
- *Extracción y exportación de las riquezas mineras o petrolíferas con posibilidades escasas de transformaciones que añadan valor al producto.*
- *Explosión demográfica, matizada en África por la incidencia de las continuas guerras y de las enfermedades contagiosas como el* SIDA*.*
- *Los países africanos no han superado el trauma de una descolonización temprana y rápida, con la herencia añadida de unas fronteras artificiales.*

De forma general, Iberoamérica, presenta un horizonte más despejado, por lo que una vez consolidados su despegue económico y su estabilidad política, es posible que empiece a interesarse por sus vecinos del Atlántico Sur, ya sea como cooperantes en la seguridad de la zona, o como mercado, posibilidades que puede que se planteen a medio plazo. Mientras que África está todavía a mucha distancia temporal para llegar a la etapa de integración regional de la América del Sur actual.

Con esta situación sólo existen unos tímidos intentos de relaciones interatlánticas entre Suráfrica y Argentina.

La perspectiva de una intensa relación entre las dos orillas se presenta lejana, pero la velocidad de transformación de las sociedades actuales puede acortar los plazos y permite un ligero optimismo para predecir un incremento considerable de las relaciones entre naciones que además, de su coincidencia geológica y a pesar del paulatino ensanche del océano Atlántico, están cada vez más cerca.

CAPÍTULO PRIMERO

LAS POTENCIAS EXTRARREGIONALES: PRESENCIA Y ESTRATEGIA

LAS POTENCIAS EXTRARREGIONALES:

PRESENCIA Y ESTRATEGIA

Por Pedro Ramírez Verdún

El espacio geoestratégico del Atlántico Sur

Si consideramos que América es el continente de la esperanza y que África se debate con la permanente inquietud entre los que emigran y los que luchan por abrirse camino a través de increíbles rivalidades étnicas, Europa, y en nuestro caso las naciones de la península Ibérica, no pueden permanecer a la sombra de la Historia y de la nostalgia de un pasado que se recuerda deslumbrador de ideas, ni apoyadas hoy en el balcón del progreso sin sentirse protagonistas para trasladar al Sur todo lo que son y representan.

El espacio del Atlántico Sur integrado por el ámbito marítimo que se extiende desde el trópico de Cáncer hasta la convergencia antártica y sus zonas adyacentes de influencia, también llamado “océano Moreno”, conforma una frontera donde los países ribereños de Suramérica y África constituyen una zona geoestratégica que en el comienzo del siglo XXI cobra personalidad propia y nos obliga a todos a un esfuerzo intelectual que haga posible su mejor definición. De acuerdo con los conceptos modernos de zona estratégica, la incluimos en el mundo occidental, espacio geográfico en el cual se vive y piensa de acuerdo especialmente con los valores cristianos y donde por historia y cultura le corresponde. Constatamos la extrema heterogeneidad del área y del carácter no latino de muchos de sus países componentes; uno de los propósitos más destacados de este trabajo consistirá en subrayar ese hecho, lo cual no impide un estudio identificativo del mismo.

Para comprender a la altura de este siglo la definición del área desde el punto de vista histórico, no sólo hemos de considerar la presencia española desde el año 1492, sino que debemos tener presente que el mundo americano surge en importante medida por la acción de los habitantes de la península Ibérica; por lo tanto de la acción de los portugueses y de los españoles.

También se ha de tener en cuenta que cuando nuestros vecinos contemplan su secular proyección ultramarina no sólo piensan en Brasil sino también, y a menudo de forma interrelacionada, en el África portuguesa. El “océano Moreno” responde a una histórica relación triangular luso-afro-brasileña que fue realidad en el pasado, ahí está la impresionante aportación étnica y cultural del continente negro a la formación de Brasil, y que tiene proyección y vigencia política en el presente. Si añadimos la conformación del mestizaje en Venezuela, Colombia y el resto del Caribe, nuestra presencia en el seno africano en Guinea Ecuatorial y el resto de Iberoamérica donde España dominó durante siglos, podemos concluir diciendo que el “océano Moreno”, protagonista de nuestro trabajo, y la región que bañan sus aguas, pertenece, creemos, a un espacio estratégico favorecido por la incorporación a la Unión Europea de los Estados peninsulares que así amplía las fronteras espirituales del Viejo Continente sobre el Atlántico Sur y sus zonas de influencias, y hacia ese espacio habrá que desplazar el peso de su atlantismo, cuando, además, el fin de la guerra fría ha obligado a replantearse la absorbente atracción del Norte.

Durante más de 300 años Portugal y España compartieron su destino con América. Construyeron un inmenso imperio, llevaron la cultura de Occidente, dejaron y afirmaron sus propias raíces. También salieron al tiempo sin imperios de aquellos lugares. Ambas naciones pusieron pie en la Edad Contemporánea convertidas en pequeñas potencias. Pero aquello que podríamos llamar el fin de las Américas no fue el final de sus sueños americanos: desde el último cuarto del siglo XIX lo vieron y confirmaron centenares de emigrantes que cruzaron el Atlántico y lo rememoraron intelectuales y políticos que incorporaron el empeño de una nueva comunidad entre las antiguas metrópolis y las jóvenes repúblicas de la región. España e Hispanoamérica, Portugal y Brasil enlazada con África..., los Estados de la Península son, en suma, puente, como siempre se quiso, entre el Viejo y Nuevo Mundo.

Las fronteras como elemento clave de la Geografía y de la Historia han sido objeto de interpretaciones diferentes, en unos casos como espacio de separación entre pueblos y culturas; en otros, como zonas de interacción donde el mestizaje y el intercambio cultural y económico disponen de un espacio vivo que se debe cuidar y cultivar por los efectos favorables que se expanden a uno y otro lado de dichas áreas fronterizas.

En este caso, las fronteras que conforman este espacio geoestratégico no sólo constituyen un lugar físico, sino también son el resultado de un proceso a lo largo del cual se generaron conflictos y mutuas aportaciones, capaces incluso de producir transformaciones culturales e institucionales de diversa índole, como el que define la negritud.

En sus casi tres siglos y medio de vida en el continente americano, el hombre africano ha recibido continuamente aportaciones de sangre blanca y también de los pobladores originarios. Ferdinand von Cles en su libro: *Luz de Occid*ente (Colonia, 1957) dice:

> "El negro ya no es del todo negro y una cultura enriquecedora ha madurado gracias a esta aportación."

Aportación que se extiende a todos los ámbitos, en particular al artístico; así, no podemos olvidar, entre otros, el folclore brasileño con su gran calidad musical y poética. Lo que queremos decir, es que, el multiculturalismo, es una manera, por entero divergente, de ver la vida, compatible con la igualdad jurídica y con una ciudadanía común.

La doctrina que defiende la mezcla de culturas, de origen transatlántico, afirma en esencia que una sociedad es tanto más rica cuanto más diversa es por dentro. En Estados Unidos, esta afirmación se asocia con la multiplicación de etnias que allí ha tenido lugar desde que, en los años sesenta, la corriente inmigratoria dejó de ofrecer un signo predominantemente europeo.

Todo este fenómeno da nombre de "océano Moreno" al Atlántico que baña las costas de esta área donde las grandes potencias, interesadas en la zona, de una manera u otra han influido considerablemente a lo largo de la Historia y en muchos casos han logrado que las transformaciones sociales y económicas hayan sido del signo que a ellas interesó, como así sigue pasando hoy día (véase Adriano Moreira: "Atlántico Sul o Océano Moreno" *Portugal, España y América. Pasado y presente de un proyecto, V Jornadas de Estudios Luso-Españoles*, Mérida 1993).

La identidad del Atlántico Sur y sus características se dan la cara con el Atlántico Norte, sin perjuicio de una auténtica solidaridad que resulta sobre todo importante

con la presencia de los estados de la península Ibérica. Reconocer esta circunstancia como una realidad en Suramérica y también en la costa africana, donde Angola puede ser una réplica de Brasil después de tantos años de guerra civil como soporta esta joven república, es una tarea en la que se han de empeñar todos aquellos interesados en la región

Los tres mayores países de la región: Argentina, Brasil y África del Sur se encuentran embarcados en un proceso profundo de cambios de estrategia tanto económica y política como militar. En Argentina, las medidas económicas ocasionaron la caída del presidente de la Rúa, si bien se ha logrado mantener la democracia política y el resultado de las últimas elecciones parece que puede ser el camino para encontrar la mejor solución; al mismo tiempo, los problemas jurídicos que la lucha contra la subversión ocasionó entre los mandos militares persisten hoy día. En Brasil, el fracaso de los anteriores gobiernos en materias como la solución de la pobreza o la explotación desmesurada de la Amazonía, entre otras razones, ha dado lugar a la llegada de un nuevo ejecutivo al que todavía no podemos evaluar, aunque las perspectivas para su éxito parecen fundadas. Finalmente Suráfrica acabó definitivamente con el *apartheid*, pero aún no ha resuelto el muy desigual reparto de la riqueza. Son todos ellos problemas de naturaleza política y económica que deben ser solucionados por estos países para capitanear el área en esta primera década del siglo XXI.

La relación de Suráfrica con los dos grandes países del Cono Sur americano es previa a la instalación de los regímenes defensores del *apartheid* en el Cono Sur africano y se materializó en los años sesenta, impulsada por diversas razones: Argentina y Brasil y en general las naciones iberoamericanas ocupaban una sexta parte de los escaños de Naciones Unidas y podían apoyar algunas de las tesis políticas sudafricanas; ambos países eran importantes focos comerciales como mercados y como agentes exportadores de mercancías de interés para Pretoria, siendo los dos países productores de petróleo; asimismo, el trasvase de turistas crecía en ambas direcciones y el intercambio de tecnología para la obtención de minerales era de interés para los suramericanos. Por último señalar que la reciente conferencia de la Organización Mundial de Comercio (OMC) celebrada en Cancún ha consagrado una alianza entre Brasil y Suráfrica que unida a la India parecen decididas a pelear por la solución de sus problemas, al margen de las grandes

potencias, obligando a reformar las reglas del comercio mundial, especialmente en lo referido a la exportación de productos agrarios y textiles, recursos que les permitirá crecer en busca de un mejor nivel de desarrollo.

Refiriéndonos por último al área iberoamericana en su conjunto en los principios de este siglo XXI, hay que recordar que ha sufrido especialmente el golpe de las condiciones geológicas y meteorológicas adversas que ha generado grandes dificultades económicas. Sin embargo, la creciente cohesión entre estos países hace pensar que, más allá de visiones excesivamente basadas en la coyuntura actual, tienen por delante un futuro esperanzador. La prevista creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el año 2005, que pretende liderar Estados Unidos y que vincula explícitamente estado de derecho y desarrollo económico (véase Javier Pardo de Santayana: "La construcción de Europa, panorama estratégico 2001/2002", *Cuadernos de Estrategia* número 117, Ministerio de Defensa) y que en cierta medida complementará a la Organización de Estados Americanos (OEA). Las consecuencias de esa iniciativa de mucho calado y fuertemente impulsada, deberán ser tenidas en cuenta por Europa. De cualquier manera este proyecto no está reñido con otras alternativas políticas o económicas adoptadas hasta hora, como pueden ser la Comunidad Iberoamericana de Naciones o las emprendidas por la Unión Europea. Toda esta articulación organizativa en su conjunto, puede ser sin duda, determinante para que estos países alcancen la prosperidad y el progreso que necesitan.

Al mismo tiempo la zona que describimos, no constituye una región económica única, el comercio que se realiza entre las dos orillas atlánticas es muy escaso en contraste con las relaciones comerciales existentes, por ejemplo, entre Suráfrica y Gran Bretaña. No obstante entendemos que en el futuro debe ser muy distinto, la capacidad de las tres grandes naciones del área, ya mencionadas en párrafos anteriores, debe contribuir a normalizar sus posibilidades comerciales de acuerdo con sus capacidades reales, especialmente en los productos manufacturados que producen con cierta facilidad: línea blanca, maquinaria y herramientas, alimentos envasados, etc. En cuanto a la capacidad de obtención de materias primas, en ambas orillas es muy similar, lo que impide un intercambio positivo de las mismas pero sí de las tecnologías para obtenerlas.

No todas las naciones que conforman el área definida presentan puntos en común, como parecidos niveles de desarrollo político, militar y económico o cultural; pero el mestizaje, especialmente en Brasil, ha conformado una clara identidad, en que la negritud es norma de conducta y convivencia en amplias zonas y las lenguas no son un obstáculo. Todo ello, en una primera aproximación, permite enfrentarse con posibilidad de intercambio a una y otra cara atlántica, lo que creemos puede ser muy favorable en esta entrada en el siglo XXI.

Son muy pocos los estados de la zona cuyos gobiernos y elites se sienten satisfechos con el estatus que internacionalmente se les asigna, la mayoría, especialmente la africana, considera que el ambiente internacional le es adverso y es precisamente la región donde en los últimos 50 años las grandes potencias han jugado fuerte para alterar la situación a su favor. África del Sur ha luchado enormemente por protagonizar su propio destino sin integrarse en el proceso descolonizador del resto de África. Argentina y Chile han litigado entre sí de forma pacífica pero concluyente para resolver los problemas de frontera, especialmente esta última por una salida al Atlántico Sur a través de los archipiélagos de Tierra de Fuego.

A partir del 11 de septiembre del 2001, especialmente el área iberoamericana se ha sentido preocupada por el futuro incierto de un mundo sacudido por el terrorismo. El atentado contra los dos edificios de las Torres Gemelas de Nueva York, llevado a cabo por fundamentalistas islámicos donde murieron 350 ciudadanos de origen hispánico, y el realizado contra la embajada israelí en Buenos Aires han hecho recuperar un sentido americano común que hizo renacer el Tratado de Ayuda Recíproca, valorando positivamente la necesidad de garantizar la seguridad de toda la zona. En realidad, la articulación de un sistema de seguridad construido sobre la base de un conjunto de organizaciones regionales relacionadas entre sí, está en la mente de la mayoría de los expertos de los centros de estudios estratégicos del mundo occidental (véase teniente general Javier Pardo de Santayana: “Una propuesta atrevida”, *Boletín de Información CESEDEN* número 279).

Finalmente, las Fuerzas Armadas iberoamericanas frente a una sociedad en crisis se hayan también fracturadas, reflejando la influencia que algunos políticos populistas ejercen sobre algunos sectores de las mismas. Los ejércitos que

tradicionalmente habían desempeñado un importante papel político, van abandonando paulatinamente este terreno y se van centrando en el cumplimiento de sus misiones constitucionales, al mismo tiempo que colaboran con la Organización de Naciones Unidas (ONU) en misiones de paz por todo el mundo, superando problemas que en el pasado cercano los ensombrecieron. No obstante, las naciones iberoamericanas deben hacer un mayor esfuerzo por reconocer la existencia de las Fuerzas Armadas como parte de la organización del Estado, subordinadas a éste y ejecutando las misiones que se reflejan en sus constituciones democráticas. Una de las necesidades más perentorias, en este marco, es la creación de una auténtica cultura de seguridad y defensa en toda el área.

Con dificultades pero con determinación, la fachada atlántica africana va consolidando los regímenes de Guinea Ecuatorial, Angola, Nigeria y ambos Congos, a pesar de que este proceso que inaugura la transición a la democracia es todavía frágil, donde las expectativas de las poblaciones son muy fuertes y el contexto económico hostil; de ahí las manifestaciones sociales incontrolables; inseguridad, violencia étnica y corrupción.

Al mismo tiempo, África del Sur se va incorporando de forma sólida a la defensa de los valores democráticos y convirtiéndose en el adalid de los mismos en su área de influencia, sin olvidar las especiales características de su población de descendencia europea la blanca, así como la constatación positiva de la existencia de la negritud y de la aportación cultural que proviene del mestizaje con otros pueblos del resto del mundo.

Es importante considerar también que la valoración estratégica de la navegación en toda la zona debe entenderse de acuerdo con la importancia del tráfico marítimo en sus aguas atlánticas. Dos son sus puntos fundamentales: el cabo de Hornos en el Cono Sur americano, que da paso al tráfico que desde el océano Pacífico se dirige a la región; y el cabo de Buena Esperanza que hace lo mismo con el que desde el océano Índico se desplaza en dirección al Atlántico. Por limitación del calado de los buques, estos dos pasos son la alternativa clara a los canales de Panamá y Suez, respectivamente. Por su protagonismo en la guerra de las Malvinas, no queremos dejar de señalar la importancia de la isla de Ascensión de propiedad británica.

Mención especial, en el espacio estratégico que supone el Atlántico Sur, por sus posibilidades de proyección con respecto a la fachada atlántica del África Negra, merecen los países del Cono Sur americano especialmente Argentina, Chile y Brasil, un lugar geoestratégico con personalidad propia tanto en el ámbito económico como en el defensivo. Todas las naciones que lo conforman tienen puntos en común: parecidos niveles de desarrollo político, militar, económico y cultural, el mestizaje especialmente en Brasil ha creado una identidad clara que es norma de conducta y de convivencia. Todo ello permite enfrentarse a la otra cara aludida como posibilidad de intercambio que puede ser muy favorable en los inicios del siglo XXI.

Existen entre el cono africano y el americano puntos estratégicos para la navegación, ya mencionados, junto con magníficos puertos e infraestructuras de muy buena fábrica para garantizar la carga y descarga de gran número de mercancías, procedentes de otras latitudes a través de los pasos de Drake y Buena Esperanza, lo que permite un buen intercambio comercial. Esta importancia estratégica es una de las razones por lo que el Reino Unido no puede, entendemos, dejar en manos de Argentina el archipiélago de las Malvinas y para ello contó con la complicidad de los Estados Unidos como quedó claro en la guerra entre Argentina y Gran Bretaña por la disputa del citado conjunto de islas (véase “Aproximación estratégica al área iberoamericana”, *Monografías del CESEDEN* número 32 capítulo segundo, septiembre 1999).

En resumen los dos lados del Atlántico Sur y sus zonas adyacentes son una adaptación de la civilización europea a las condiciones del Nuevo Mundo y en distinto grado, a las culturas nativas que encontraron los europeos allí y los elementos africanos que llevaron en su séquito. La lengua y la cultura son las manifestaciones más obvias de ese proceso. Esta área estratégica no puede considerarse completa sin los vectores que penetran en la región partiendo de la península Ibérica a través de los archipiélagos de Azores, Madeira, Canarias y Cabo Verde; plataformas aéreas y navales sobre el Atlántico que completan toda el área que el “océano Moreno” baña. La negritud, el mestizaje y los valores occidentales se suman como mejor exponente de convivencia.

Como colofón nos remitimos al apartado “Riesgos y escenarios para la seguridad y la defensa” (véase *La Revisión Estratégica de la Defensa*, documentos Anexos, B.

Ministerio de Defensa). Cuando se definen los escenarios de actuación de nuestras Fuerzas Armadas, se delimitan especialmente dos: el primero, apartado cuatro del documento B, Iberoamérica y citamos de forma textual:

> "España estrechamente vinculada a los pueblos iberoamericanos por compartir tradiciones, cultura y de manera especial una lengua común, no es ajena al interés que suscita el espacio iberoamericano y, de hecho, impulsa ese interés en Europa desde la posición de privilegio que es garantía sus lazos históricos."

En el apartado seis del mismo documento B, África Subsahariana, dice lo mismo de Guinea Ecuatorial, no obstante, le da una gran importancia a toda la fachada atlántica africana, citando las dificultades de todo tipo que tienen que sufrir para la mejor adaptación al mundo desarrollado y donde la Europa de hoy tiene también intereses fundamentales.

La América Latina en busca de su equilibrio.

Antecedentes históricos

El periodo que siguió a la conquista de su independencia fue especialmente difícil para todos los países que conforman lo que hoy denominamos Iberoamérica. La larga lucha contra la metrópoli había minado e incluso eliminado la Administración, en este caso la Monarquía que a lo largo del tiempo se había establecido en aquellas tierras y con ella el único elemento unificador de las heterogéneas sociedades hispanoamericanas o lusoamericanas, que durante mucho tiempo no se pudo reemplazar con instituciones válidas, problema que se arrastra hasta hoy en mayor o menor medida.

La separación de España no afectó apenas a los tradicionales vínculos entre las diversas clases sociales, ni al carácter interpersonal de la relación con la autoridad. Por el contrario, estos factores contribuyeron a acentuar, debido a la falta de Estado, la decadencia económica y la inestabilidad social causadas por los prolongados conflictos, constituyendo el terreno favorable al "caudillismo". Las innumerables facciones que se habían integrado en el grueso de los ejércitos independentistas, no olvidemos el "con ellos nació la nación" del lema del escudo nacional argentino,

estaban formadas por miembros de los estratos más pobres de la población, arruinados por la guerra, que hicieron depender su supervivencia y la de sus familias del éxito de un jefe de dudosa condición, medio bandido y medio patriota, el caudillo que respondía a la devoción que se le tributaba abasteciendo a sus hombres y respetando su modo de vida (véase *Historia Universal,* tomo cuarto, Ediciones. Salvat-Noguer Rizoli, Barcelona, 1990).

Aquellas agrupaciones resultaban ser a menudo las únicas estructuras sociales y políticas dotadas de cierta vitalidad durante las guerras civiles desarrolladas por las oligarquías criollas tras haber arrojado a los españoles. Dichas oligarquías se habían fragmentado en grupos de intereses ferozmente rivales y para imponerse unas a otras no vacilaron en recurrir y someterse a caudillos populares. Como ejemplo podemos recordar en el Cono Sur, las guerras exteriores que Rosas emprendió para satisfacer los intereses de los ganaderos y los porteños cuya oposición quería apaciguar, y que agudizaron el descontento, provocando una profunda crisis y la intervención del Reino Unido en la zona; esta intervención desde luego no fue la primera, si bien ilustra cómo en la región del Atlántico Sur, la potencia hegemónica del momento interviene de una forma continuada.

A partir de la independencia las diferencias, a veces irreconciliables, marcaron negativamente las relaciones entre los países iberoamericanos durante muchos años, con luchas internas dentro de los propios nuevos Estados, así como guerras y disputas entre ellos. En este proceso de confirmación territorial, se produjo el traspaso de gran cantidad de territorio de unos a otros, Chile lo hizo a expensas de Perú y Bolivia, de igual modo que Argentina con sus países limítrofes. Asimismo se desarrollaron conflictos de gran virulencia en Uruguay y Paraguay y finalmente la última la guerra por todos conocida del Chaco en 1930.

La decadencia de España y Portugal dentro del sistema europeo de Estados y la independencia que alcanzó la mayor parte de América Latina, como hemos descrito anteriormente, a principios del siglo XIX, redujeron marcadamente la importancia de la región para la mayor parte de Europa. La *pax* británica de ese siglo, impuesta por la Armada inglesa, desalentó cualquier consideración europea de intervenir en la neocolonización y permitió al Reino Unido alcanzar una influencia predominante en casi toda la zona. Posteriormente, la expansión del poderío de Estados Unidos

estableció gradualmente el sistema que podemos decir interamericano (doctrina Monroe) bajo la dirección política y económica de Washington que alcanzó su apogeo en el periodo inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial.

Si analizamos el proceso en el Norte, el Estado de México también sufrió la intervención de dos países, que se conformaban en ese siglo como potencias hegemónicas, por un lado Estados Unidos y su lucha en las tierras del suroeste y Francia con la intervención en la imposición de Maximiliano como emperador de México.

A partir del año 1870 el área iberoamericana experimentó una poderosa transformación económica y social, por impulso de factores internos como la abundancia de materias primas y la estabilidad política alcanzada después de la confirmación de sus estados, y de condiciones exteriores también favorables como la expansión del capitalismo industrial europeo. Europa y especialmente el Reino Unido consideraron siempre a los países iberoamericanos como zonas adecuadas para satisfacer sus necesidades comerciales.

En los últimos tiempos del siglo XIX el sistema industrial de Occidente llega a ser muy sólido y avanzado para lograr provechosas inversiones en las antiguas tierras de la Corona de España. Aparece con manifiesta superioridad económica, primero, Gran Bretaña que en cierta medida ocupa el lugar del reino de España, asimismo Francia, a través de las zonas que poseía tanto en el continente como en los archipiélagos caribeños. La actividad política y económica queda determinada por estos dos vectores europeos y su influencia se consolida en toda América Latina.

Podemos decir que tras el ocaso del imperio español y la independencia de sus colonias en el siglo XIX y antes de la primera guerra mundial, el Reino Unido totalizaba en la zona dos tercios de la inversión extranjera, controlando más de la mitad del movimiento marítimo de los puertos de Argentina y Brasil; los ferrocarriles que enlazaban los centros de producción con los puertos se mantuvieron durante mucho tiempo en manos británicas hasta el punto de que Whatman Pearson, miembro del Parlamento inglés, fue conocido en plan satírico como “el Parlamentario responsable para los asuntos de México” (véase Willian Chislett: *La inversión*

española directa en América Latina, Fundación “El Cano”) debido al volumen de sus intereses en ese país.

Entre los primeros años del siglo XX y el estallido de la primera guerra mundial, la inversión de Estados Unidos en Iberoamérica se triplicó con creces. El Reino Unido permaneció todavía como país dominante, pero Estados Unidos subió al segundo puesto, eclipsando a Alemania y superando ampliamente a Francia. Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se convirtió en el principal inversor extranjero en la región, concentrándose inicialmente en el sector manufacturero, especialmente en: alimentación, química, maquinaria y equipos, y en la explotación de recursos naturales especialmente minería e hidrocarburos.

La organización regional americana

Finalizados los intentos de finales del siglo XIX, el panamericanismo ofrece diversas alternativas autonómicas. El primer equívoco nace del intento que lleva a soslayar la existencia histórica de las dos Américas, expresadas en sociedades con raigambre, idiosincrasia y potencial distintos. Mientras en Latinoamérica, como ya hemos afirmado anteriormente, el siglo XIX conformó la presencia de múltiples nacionalidades, Estados Unidos salen de la guerra civil y de la expansión hacia el oeste como un bloque compacto que conforma un Estado continente.

La fórmula ya aludida, “América para los americanos”, traslucía una ambigüedad que dio lugar a un concepto que los norteamericanos intentaron consagrar. Sólo les interesaba el intercambio comercial, especialmente de algunos recursos económicos del resto del continente de los cuales no disponían y no así el desarrollo democrático. Así nació la Unión Panamericana y posteriormente, en 1948, con la Carta de Bogotá; la OEA que entendemos es el último intento de salvar parcialmente la doctrina Monroe. A partir de la OEA se crea un ambiente donde aparecen claramente las diferencias de concepto para entender la propia América. Se instituye un sistema de consultas entre Estados y en el marco de reunión de la OEA, se sanciona el principio de no intervención (no cumplido por Estados Unidos en muchos casos) y se instituye el sistema interamericano de defensa.

En el año 1960 se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) lo que afecta al otro elemento de la cuestión: el comercio. A partir de ese momento se vive una situación de mayor desahogo y compatibilidad en la que influye menos el poder real norteamericano que el reconocimiento de la igualdad jurídica de los Estados que conforman todo en continente americano. En el año 1971 se crea el Pacto Andino en el que se integran Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; posteriormente en el año 1992, en el mes de enero, el pacto se revitalizó y entraron en vigor las normas para liberalizar el comercio entre sus países miembros.

El Grupo de Río, creado en 1986, comenzó sus deliberaciones en el año 1987. Este Grupo de países formado por once Estados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela; gestiona este pacto como foro permanente de consulta y concertación política. Es importante señalar el llamado Grupo de los Tres: México, Venezuela y Colombia que en el año 1987 se unen con el objetivo de financiar los abastecimiento de petróleo que adquieran de sus yacimientos los países del Caribe.

La cooperación económica con la comunidad internacional ha sido en los últimos tiempos uno de los aspectos esenciales en los planes de reformas de los países iberoamericano, ya que, en definitiva, el éxito económico del continente depende de su integración en el mercado mundial de acuerdo con las directivas de la OMC. La última reunión celebrada en Cancún, en este mes de septiembre, no ha sido todo lo favorable que se esperaba para los países del área.

A principio de los años noventa todos los países, especialmente del área de la fachada atlántica americana, iniciaron planes que centraban sus objetivos en reducir la inflación y el gasto público, privatizar empresas públicas, promover las exportaciones y reactivar las relaciones comerciales interamericanas.

El refuerzo de la cooperación regional en Europa y en algunos países de Asia ha resultado ser, sin lugar a dudas, un incentivo para la propia integración regional iberoamericana y así lograr una compensación para la pérdida de mercado en el exterior. El camino seguido ha sido, en primer lugar, reforzar las relaciones comerciales a través de tratados de cooperación. El resultado obtenido ha sido inmediato, aumentando las exportaciones nacionales al área. En segundo lugar se

han firmado acuerdos bilaterales que, a pesar de sus efectos beneficiosos, han suscitado recelos, resueltos con facilidad por la complementariedad de sus producciones, al mismo tiempo se han aumentado los contactos para coordinar actuaciones de las industrias y zonas de producciones agrícolas. Podemos afirmar que el resultado más tangible de este proceso es el Mercado Común del Sur (Mercosur) formado en el año 1991 y constituido por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay que tiene como objetivo fundamental la integración económica de la región mediante la ampliación del comercio y la modernización de los sistemas económicos para, de esa manera, lograr una mayor competitividad a nivel global a través de la integración regional.

En estos últimos tiempos, los países iberoamericanos han comenzado un proceso de reformas institucionales en los ámbitos que pueden asegurar el porvenir de sus poblaciones hacia un futuro de mejoras constantes. Señalamos tres áreas donde se aplican estas reformas: la primera comprende el ámbito macroeconómico y pretende estabilizar la economía, caso de Argentina; la segunda consiste en la apertura económica y la introducción de reformas comerciales, que no sólo corrigen viejas tendencias o prácticas económicas de la región, sino que incluso superan en profundidad y velocidad los cambios que están realizando las economías industrializadas; la tercera área de reforma, entendemos nosotros que es importantísima y consiste en la redefinición del Estado, que en el pasado constituyó uno de los pilares del desarrollo y que ahora necesita cambios urgentes, tendentes a mejorar su trabajo, contribuyendo al progreso político y económico del país, y por ende del área iberoamericana.

La conquista del África Negra Occidental

y el reparto del África Austral

No es en absoluto casualidad que precisamente entre los finales del siglo XVIII y los primeros años de siglo XIX se despertara el interés de los grandes Estados europeos por la penetración en los territorios africanos. El movimiento antiesclavista sabía muy bien que junto a las razones puramente humanitarias necesitaba también motivos económicos para alcanzar su objetivo. Para ello apuntó a los inagotables recursos naturales del interior de África y afirmó que allí se podían obtener todos los

productos del trópico más fácilmente que en América (véase Ernst J. Görlich: *Historia Universal*, tomo segundo, Circulo de Lectores; Barcelona, 1967). Como los ingleses habían perdido precisamente sus colonias americanas y a los españoles estaba a punto de pasarles lo mismo con las suyas, aquellas indicaciones de algunos intelectuales y gobernantes europeos tuvieron éxito. Siguiendo esta corriente, podemos decir que, Talleyrand ministro francés planteó la ocupación de Argelia para sustituir las perdidas islas del archipiélago de las Antillas.

Con estos supuestos se empezó a considerar a África como complemento económico de Europa. Sólo en dos lugares se pensó en proceder a la formación de Estados por iniciativa blanca. Uno fue la república negra de Liberia que desde el año 1822 quedó poblada con esclavos norteamericanos que habían conseguido la libertad y que en 1847 obtuvo la independencia nominal. La otra fue la creación de los Estados de los bóers, campesinos holandeses cuyos territorios por obra del Congreso de Viena habían quedado bajo dominio británico, origen de la actual África del Sur. En el final del siglo XIX cabe reseñar los problemas entre ingleses y franceses en el norte de África, desde Egipto al Magreb, y a pesar de la garantía dadas por la potencia hegemónica, en este caso, el propio Reino Unido asegurando una próxima retirada de Egipto. Francia no lo consideró suficiente y se reservó la más completa libertad de acción en su política exterior, en una palabra la facultad de obstaculizar esa presencia británica en el continente africano.

De acuerdo con ese planteamiento, Francia comenzó a reivindicar gran parte del África Tropical para reforzar su posición diplomática en relación con el Reino Unido de Gran Bretaña. Territorios hasta entonces completamente ignorados así como las disputas comerciales, consideradas antes políticamente irrelevantes, asumieron la máxima importancia. Empezaba así la carrera de los Estados europeos por el reparto de África. En ese momento, el más reciente Estado europeo, el imperio alemán de Bismark, se unió a las potencias mundiales y a las reclamaciones territoriales de territorio africano.

La Conferencia de Berlín, simplificando mucho, tuvo consecuencias que refrendan este aspecto: los alemanes denunciaron en tratado luso-británico sobre los territorios portugueses en el África Negra, consecuencia de la conferencia de Londres 1884. Posteriormente ya en la de Berlín en 1885, los alemanes consagraron su

participación en el Congo y Camerún, garantizando a los franceses su influencia en el área del Níger superior, quedando la región inferior del río en manos de los británicos, con ello se conformó la colonización de una zona de gran valor estratégico, tanto por los yacimientos minerales existentes como por las materias primas que producían.

El reparto del África Austral es también objeto de enfrentamientos. Desde la ocupación de las colonias del Cabo por los ingleses en 1795, que provoca la emigración de los bóers hacia el interior creando las repúblicas de Natal, Orange y Transvaal. En el año 1843, el Reino Unido se anexionó el Natal y en 1877 los territorios de Transvaal. El movimiento nacionalista de los afrikaners se opuso a los ingleses y en 1885 reconoció la autonomía de la república. Después de diferentes actividades políticas y militares se configura el África Austral con la independencia del África del Sur ya definitivamente en 1902, y la ocupación colonial especialmente al norte y oeste de la misma con Rodesia inglesa y Namibia alemana.

Al principio del siglo XX, África estaba completamente repartida de acuerdo, podríamos decir, a formas y métodos propios del imperialismo más que a contenidos específicamente económicos. De esa forma podemos afirmar que Alemania queda satisfecha con su área de influencia que incluye Namibia; Portugal asegura sus colonias; Francia mantiene su poder en el área subsahariana que llega hasta Senegal; y definitivamente Gran Bretaña mantiene su papel cono potencia dominante en la zona atlántica africana.

No quedaría completa esta rápida visión del África Negra sin mencionar que la primera colonización que sufren algunos territorios subsaharianos, tuvo su origen en los pueblos musulmanes del norte del continente. Esta influencia se extendió desde Senegal hasta Sudán, el cuenco de África, Kenia, Tanzania y Zanzíbar. La presencia musulmana no creó en la franja de transición subsahariana grandes estados, pero sí relaciones de vasallaje y un intenso intercambio económico y cultural, generalizando un nuevo concepto de autoridad. La religión musulmana se encargó luego de consolidarla. La segunda colonización europea tuvo dos fases la primera en los siglos XV y XVI, con la presencia portuguesa, y la segunda en los siglos XIX y XX, dominada por británicos y franceses.

El dominio portugués duró el tiempo suficiente para consolidar el mestizaje. Angola y Mozambique no fueron durante gran parte de este dominio zonas de asentamiento portugués, sino fuente de mano de obra, y hoy son estados con indudable personalidad de influencias lusas, lo mismo ocurre con las antiguas colonias de Santo Tomé y Príncipe o Cabo Verde.

Respecto a franceses y británicos, su presencia fue determinante a los efectos que aquí nos interesan. Los primeros practicaron lo que se ha venido en denominar la asimilación (véase Ángel Pérez González: "Consolidación democrática del África Subsahariana", *Revista d'Afers Internacionals*), esto es, la extensión de sus instituciones y formas de acción a los territorios africanos. Los segundos, al contrario, practicaron desde un principio un sistema de gobierno indirecto, que permitió luego admitir con facilidad el autogobierno. Hubo un intento consciente para equilibrar la administración colonial y la tradicional autoridad de los jefes, clanes y tribus, introduciendo prácticas democráticas en consejos de distritos y ayuntamientos.

Si consideramos que, las sociedades encontradas por los colonizadores disponían, llamémosle así, de cierta legitimidad democrática, la colonización británica permitió mantener dicha legitimidad que no se podía perder con la ocupación. El resultado es que, los Estados de colonización anglosajona muestran una mayor estabilidad y mejores condiciones para la consolidación de sus regímenes al sentido occidental. Es el caso, dentro de la cornisa atlántica, de la República Surafricana.

En sentido opuesto, los Estados de tradición francesa más estables, como sucede en Gabón y Senegal, deben dicha estabilidad al mayor éxito de la asimilación, practicada por Francia durante los primeros tiempos de la colonia y también a la menor heterogeneidad étnica.

Podemos determinar por los resultados que ambos sistemas coloniales han surtido efecto, ya que hoy día la influencia tanto británica como francesa permanece, en cierta medida, a través de los acuerdos, que de toda índole, ligan a estos países a las metrópolis respectivas.

La influencia especialmente en el idioma y las relaciones tanto económicas como militares tipifican este peso específico que garantiza el papel de los antiguos

colonizadores hasta hoy y que se materializan en tratados como el que rige la Commonwealth o el que liga a los países francófonos del arco atlántico.

La independencia del África Negra de la fachada atlántica

Ya se decía hace 40 años que África está mal parcelada, sin embargo, aquellos momentos eran los de la esperanza, la época en la que el continente negro quería alcanzar el progreso social para sus poblaciones, diezmadas por siglos de opresión. Estamos actualmente en el tiempo de la globalización, de los números y de las duras verdades. África parece aún fuera del ritmo del mundo. La recesión económica es allí la situación ordinaria; el modelo de ajuste estructural aplicado en todas partes, es una horma que los africanos deben adoptar para asegurar su bienestar. La firme voluntad como países independientes de su apertura al mundo y sus posibilidades de asociación, en sus niveles de desarrollo, entendemos, es el camino.

A partir del año 1955, el África Negra que estuvo poco representada en la conferencia de Bandung, parece despertar y presenta con la actuación de sus líderes más significativos, un deseo de comenzar el camino de la independencia de sus territorios. Las condiciones especiales de esta región africana no le permitían las mismas fórmulas para llevar a cabo con éxito el empeño independentista que al resto de los países asistentes a la conferencia.

Las naciones colonizadoras de esta parte de África imponían unas reglas, entre ellas las fronterizas, muy difíciles de materializar en unos acuerdos de independencia. Las lenguas europeas, especialmente el inglés y el francés se habían entroncado con las costumbres y etnias africanas dando a esta región un carácter especial que en muchos casos difuminaba los sentimientos individuales y tribales de su pasado. Los líderes africanos más activos, como Leopoldo Senghor, Kwame Nkruma o Sekou Turé, sostenían que la independencia no era sólo el final de la colonización, sino el comienzo de la búsqueda de su propia identidad para alcanzar de esa forma la garantía de su propia nacionalidad.

No se pretendía volver al pasado sino entrar en la modernidad sin olvidar su cultura original y costumbres ancestrales. El problema planteado no era fácil de resolver y en muchos casos han llegado hasta nuestros días sistemas políticos apoyados en

castas, tribus y poderes de explotación económica ejercidos por unos pocos. A pesar de todo, surgen nuevas modalidades de socialización. Frente a la pobreza y exclusión, se han iniciado formas de participación dinámicas y estructurales, que ponen de manifiesto el potencial democrático de las sociedades africanas como, por ejemplo, los movimientos organizativos y cooperativas en Angola o las organizaciones de campesinos en Senegal.

En realidad, la pretensión de los líderes negros, aunque no siempre alcanzada con éxito, consistía en que su nacionalismo se fundiera con el redescubrimiento de la negritud y la tendencia a modernizar las estructuras económicas heredadas del pasado. La concesión de la independencia a los diversos territorios africanos por las potencias europeas fue en muchos casos un rito formal, los dirigentes políticos del Viejo Continente parecían haber comprendido que la extrema fragilidad de las estructuras locales permitiría salvaguardar sus intereses, incluso después de la independencia.

Los sistemas coloniales del pasado fueron sustituidos con nuevas formas de cooperación lo que se denominó en su momento “el neocolonialismo”, el cual si no provocó repercusiones internacionales peligrosas para los territorios franceses y británicos, motivó, en cambio, una dramática crisis internacional en el Congo, donde se manifestaron de modo traumático las consecuencias del final del viejo sistema.

Las guerras de Congo llevaron a la secesión de Katanga, lo cual dio lugar a la reunión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas donde se votó una moción para admitir la intervención de las dos grandes potencias del momento en la zona. En todo el año 1962 y la mitad de 1963, Naciones Unidas en colaboración con el Gobierno central del Congo, lograron la unidad del país reincorporando Katanga. Más tarde, en el año 1974, con la revolución de los claveles en Portugal se consolidó la independencia de los territorios de ultramar, especialmente, Angola y Mozambique. Los recursos mineros, sobre todo, los diamantes, han sido el foco de los conflictos: en Angola, República Democrática del Congo, los recientes de Liberia y los de Sierra Leona. En otras partes fue el marfil, por ejemplo de Angola y Mozambique, o bien la droga en Uganda.

En África del Sur, la liberación de Nelson Mandela “el prisionero más viejo del mundo”, el final del *apartheid* y el ascenso al poder de la mayoría negra, marcaron el final de una época. El gobierno demócrata del momento en Estados Unidos, deseoso de hacer olvidar los compromisos pasados, se erigió en “padrino” de los nuevos regímenes de África Austral y del Sur, dirigidos por antiguos marxistas ganados por la economía de mercado.

El apartado “ayudas al desarrollo” que se introdujo en los presupuestos estatales principalmente de las naciones industrializadas europeas, a partir de los años sesenta, mediante créditos, ayudas económicas y empresas directas apoyó con relativo éxito a los países de la región que acababan de lograr su independencia y no disponían de industrias ni medios financieros para pagar la industrialización

A pesar de las actividades que hemos mencionado en el ámbito regional, a partir de entonces los Estados africanos del área se replegaron sobre sí mismos intentando solucionar el gran número de problemas de organización política y económicos que habían quedado sin resolver. Las relaciones económicas de la zona con el conjunto de las antiguas metrópolis colonizadoras, conocieron definitivamente modificaciones realmente significativas, motivadas por la presencia europea, que antes mencionamos, que se configuró así en un doble aspecto: de ayuda real para el desarrollo industrial del África Atlántica y continuación de un aprovechamiento, respetuoso con el medio ambiente, de las materias primas que esta región posee.

Últimamente, los acuerdos de cooperación de la Unión Europea, los denominados acuerdos África, Caribe, Pacífico (ACP) que se han regulado hasta hora por la Convención de Lomé, han permitido una mayor distribución de sus productos en el mundo, abriendo con ello la puerta en el marco de la OMC, a sus posibilidades de desarrollo y a otras oportunidades e iniciativas del resto de la comunidad internacional y, por lo tanto, a los países del área del “océano Moreno”.

Las relaciones internacionales en el área hoy día

La finalidad de este apartado es señalar las principales tendencias en la actuación de los Estados y la acción de determinadas potencias sobre el espacio estratégico que conforman el Atlántico Sur y sus fronteras, en la actualidad.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, las relaciones internacionales pasaron a un sistema bipolar Este-Oeste y después de la caída del muro de Berlín y el estallido de la Unión Soviética en 1991, se transformaron en lo que han definido como geopolítica del caos unos; y otros, nuevo desorden mundial (véase Pedro Orive: *Nuevo desorden mundial*, Eudema; Madrid, 1991). Esta situación abrió inmediatamente el campo para una dinámica de soluciones a lo que, hasta entonces, parecía imposible de regular, especialmente en África. En Angola y Mozambique se pusieron en marcha negociaciones para la resolución de los conflictos en la zona, al amparo de Naciones Unidas. Tras los protagonistas locales, en muchos lugares del continente negro, que sufrían algunas de las guerras más largas de su historia, se encontraban mercenarios de todo tipo, soldados cubanos, servicios secretos soviéticos, entregas de armas o fondos chinos.

La emergencia de Estados Unidos de América como potencia única en el concierto mundial ha condicionado todo lo referente a las relaciones entre los estados, imponiéndose dos opciones claras para definir como premisas fundamentales de estas relaciones: la seguridad, y en esa dirección orientan, con matizaciones, las autoridades norteamericanas su cooperación en toda Iberoamérica; o que las relaciones económicas son prioritarias y en ese sentido podríamos señalar la tendencia, más universal, que indica que no sólo los países son los actores principales a tener en cuenta, sino que existen organizaciones empresariales multinacionales que influyen en el desarrollo diario de la vida internacional y así debe entenderse la influencia de la Unión Europea en la región y en cierta medida de los propios norteamericanos.

Al mismo tiempo organizaciones supranacionales asumen un papel protagonista, por ejemplo, Naciones Unidas, la OEA, la Unión Europea y otras que actúan modificando comportamientos y obligando a actitudes que favorezcan, en muchos casos de acuerdo con el Derecho Internacional, las actividades de todo tipo que se llevan a cabo en el área como campañas comerciales, contra el hambre, sanitarias, etc. En estos últimos supuestos cobran una gran importancia como brazo ejecutor, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que, procedentes de los países del primer mundo, desarrollan su trabajo, especialmente desinteresado, en la zona.

Asimismo hemos de reconocer que todos los Estados actúan racionalmente, aunque, por razones obvias, no siempre a partir de una información completa y segura, ni con preferencias o lealtades inalterables, sino de acuerdo con intereses individuales o de bloque y alianzas del momento. Todos buscan poder o influencias en las zonas donde actúan aunque no siempre se producen estas actividades en los mismos y justos términos, por ejemplo en el tráfico de armas, la lucha contra las guerrillas o bien contra el comercio de la droga.

En este marco hemos de entender que la cooperación con la región es posible y que las diferentes instituciones culturales, económicas, políticas o militares nacionales de uno y otro lado del Viejo y Nuevo Mundo que intervienen, lo hacen de acuerdo con la percepción de sus propias valoraciones de la realidad y de cada momento en la zona. Al mismo tiempo ha de entenderse que esta cooperación, cuando se produce, puede tener lugar en situaciones en las que hay una combinación de intereses que pueden ser conflictivos, contradictorios y en muchos casos complementarios, reconocemos, por lo tanto, una cierta anarquía en el sistema internacional y especialmente en la acción política. Se comprende de esa manera que la intervención de las naciones a título individual, Estados Unidos, o en grupo como la Unión Europea, en el Atlántico Sur es en muchos casos interesada.

Hoy, aunque la Unión Europea sea el principal interlocutor comercial de los países del Cono Sur atlántico, continúa mostrándose, a pesar de lo expresado anteriormente, poco sensible a una eficaz apertura hacia la región. En la Unión parece primar la noción de una Europa fortaleza, abstraída en otras zonas y celosa por preservar sus intereses económicos inmediatos. El famoso puente ibérico parece tener de todo un poco; buenos propósitos y algunas expectativas, y, en muchos casos, manifiesta inoperatividad. La idea por lo tanto de crear una arquitectura de cooperación económica y de seguridad en el área no es nueva y existen datos históricos que lo avalan.

En las dos orillas del océano Atlántico se desarrolla separadamente una actividad económica y política muy intensa, especialmente con Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Reino Unido, Francia y España. En lo económico, los países del área representan un producto nacional bruto superior a los 600 millones de euros, lo

que equivale a un 5% del producto mundial son datos del año 2000. Esta actividad no obstante, se haya desigualmente repartida a ambos lados del “océano Moreno”.

Como ya se ha afirmado toda la zona no constituye una región económica, los intercambios entre los países que la conforman son muy pequeños en comparación con los que se mantienen con los países ya mencionados en el párrafo anterior. Es importante señalar que toda la región muestra signos de gran dependencia económica de las naciones del Primer Mundo lo que condiciona, de modo muy particular, las percepciones políticas de los gobiernos, empresas y elites que la controlan.

El desarrollo acelerado de la globalización, con todo lo que supone en el concepto social, económico y político, supera las barreras nacionales y repercute obligando cambios en el contexto internacional. Al mismo tiempo aparecen amenazas a la seguridad más diluidas y complejas que nunca, que trascienden fronteras, unos ejemplos nos pueden ilustrar rápidamente, nos referimos a la emigración incontrolada en manos de mafias a uno y otro lado del río Grande o en las costas de Florida, el tráfico de drogas y el terrorismo que amenaza una parte de Iberoamérica y África Negra, o bien los conflictos étnicos en África del Sur todavía no concluidos, por citar algunos de ellos. Estos factores desestabilizadores de la convivencia van a tener una incidencia cada vez más considerable, creemos, sobre la paz y la seguridad en la zona y pueden convertirse en una amenaza interior de agresión para los estados que la conforman y, por ende en perjuicio de su desarrollo económico.

El fenómeno de la globalización no sólo afecta a la política sino también a las relaciones comerciales y a las comunicaciones; especialmente por el auge de las nuevas tecnologías que repercuten, en un caso, en la manipulación de productos y en su transporte, y en el otro, a los nuevos procedimientos de transmisión de datos.

La globalización es también una creciente interrelación de individuos, al mismo tiempo como hemos afirmado anteriormente, la globalización económica se refiere a una interrrelación de economías que afecta a los Estados y a las empresas multinacionales y se basa en dos aspectos: el primero, la eliminación de barreras al comercio; y el segundo, la libre circulación de capitales. Esta variante económica, puesta de manifiesto en Cancún en estos días, en la reunión de la OMC, es la que

más polémica genera; mientras unos la defienden como una vía de futuro para una sociedad global, otros la atacan argumentando que es la principal causa del aumento de las diferencias entre el Primer y Tercer Mundo.

Los productos culturales e industriales circulan con más rapidez aún que las personas. La inmensa mayoría de los consumidores compra y recibe productos de todo tipo de cualquier parte del mundo; en ese sentido, los efectos de la globalización repercuten en los países de la región que estudiamos de forma considerable. Si finalmente centramos el análisis en los aspectos culturales, tan sensibles en el Atlántico Sur, deteniéndonos en el elemento integrador que la lengua significa; el atractivo y utilidad que se perciben en todo el entorno estudiado, hemos de convenir que es un factor estratégico de influencia en la zona de los países que forman la comunidad iberoamericana.

En el caso que nos ocupa, América Latina al contrario que la mayor parte de África, despierta en el mundo un mayor interés y corre menos riesgo de ser “dada por perdida”, ya que genera el 5% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial, importa anualmente bienes por una cuantía de alrededor de 250.000 millones de euros, tiene una deuda externa de más 750.000 millones de euros, la mayor parte en manos de inversores de países desarrollados, y acumula inversiones extranjeras directas por más de 500.000 millones de euros. En el año 2001, el continente africano, excluida Suráfrica, recibió de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 7.200 millones de euros de Inversión Extranjera Directa, frente a los 68,500 que fueron derivados hacia Iberoamérica. En ese mismo año, África, por increíble que ello pueda parecer, recibió una cantidad muy por debajo de su peso específico en el área, similar a países europeos no superiores a los siete millones de habitantes, por ejemplo Finlandia.

Estados Unidos potencia continental y mundial en el área

Una vez asegurada su estabilidad interior, Estados Unidos de América se propusieron desarrollar un papel activo en el campo internacional. La doctrina Monroe no es un hecho aislado, sino el resultado de un duelo largo y consciente en el orden diplomático con el Reino Unido de la Gran Bretaña. Por sistema, Norteamérica evitó desde el comienzo seguir en sus relaciones internacionales los

habituales estilos típicos de la diplomacia europea. No es por casualidad que la doctrina Monroe, aunque dirigida exclusivamente a un organismo interior como era el Congreso del país, fijara implícitamente, frente a las demás potencias, unas zonas de influencias no negociables.

Estados Unidos han atravesado periodos con grandes problemas en lo que se refiere a las reglas relativas a su propia historia diplomática. No obstante la negativa a la acción concordada con otros Estados y la preferencia por la uniteralidad, fue antes y es hoy constante en su acción exterior y se debe a la convicción de que la República Federal de Estados Unidos es diferente, más aun, superior a los países europeos, y a la conciencia de las enormes posibilidades que como nación bien organizada, en un continente despoblado y dividido como el suramericano, podía obtener de su rechazo a los sistemas de equilibrio característicos del Viejo Mundo. Estados Unidos se había adelantado a las potencias colonialistas en la comprobación de que bastaba con hacer vigente la influencia económica sobre el país, para no tener necesidad de que cambiase la estructura política del mismo, como ya hemos afirmado a lo largo de este trabajo. Por esa razón podían presentarse en todas partes como adversarios del sistema colonial europeo,

Uno de sus primeros pasos en esta política fue la guerra hispanoamericana, que aunque tuvo amplias consecuencias en el Pacífico, se había originado en el Caribe. El objetivo inmediato a la declaración de guerra a España había sido la ayuda a los independentistas cubanos. Cuba había siempre considerada por Estados Unidos de una especial importancia económica y sobre todo estratégica: era entonces y es hoy el paso en el mar Caribe hacia América del Sur. Siempre ha preocupado a los norteamericanos el incremento constante de las relaciones entre los iberoamericanos y Europa, y el Gobierno de Washington ha considerado esa actitud como una amenaza a la letra y al espíritu de la doctrina Monroe.

Antes de seguir adelante, quisiéramos señalar lo que en su momento fue decisivo para clasificar, digámoslo así, el desarrollo de los Estados. En enero del año 1949, en su discurso sobre el Estado de la Unión, el presidente Truman abría la era del “desarrollo”. A partir de ese momento ya no habría más bereberes, tais o guaranís, sino naciones subdesarrolladas, en vías de desarrollo gracias a las ayudas aportadas por las que ya se consideraban desarrolladas, encabezadas lógicamente

por Estados Unidos, basándose en una clasificación efectuada con la ayuda de un nuevo indicador: el PIB. El nuevo imperio había descubierto una nueva ideología para legitimar la expansión del neocapitalismo, amenazado en cierta medida en el Sur por la reivindicación de un nuevo orden económico internacional.

En otro orden de cosas, la caída del muro de Berlín acabó, como sabemos, con la guerra fría y transformó a Estados Unidos en la única potencia mundial de primer orden y ha significado la victoria de algunos principios bien definidos: democracia y libre mercado. Como consecuencia sus relaciones con Iberoamérica han sufrido desde entonces un cambio sustancial, ya no se apoyan en lo que en los años sesenta se llamó política de seguridad nacional y ha pasado en los últimos tiempos a un apoyo a los procesos de democratización y liberación económica que desde 1980 al 2000 se han extendido por el continente americano, donde Chile y Perú pueden ser ejemplos claros de ello.

Como es lógico, la primera influencia de la gran potencia americana se proyecta a través de sus fronteras, especialmente en este caso la del Sur. Cabe configurar la frontera hispano americana con un espacio y a la vez un proceso generadores de vínculos e intereses, acercamientos y enfrentamientos recíprocos entre, por un lado, México y los países hispanos del Caribe y, por otro, Estados Unidos (véase Ernesto Barnach: “La frontera hispano-anglonorteanericana”, *Cuadernos de Estrategia* número 118, Ministerio de Defensa).

Esta línea fronteriza se extiende a lo largo de 3.200 kilómetros, formando en su conjunto una divisoria terrestre y fluvial, el río Grande, que lo separa de Estados Unidos de México y que se prolonga a través del golfo del mismo nombre, distanciando Cuba, la República Dominicana y Puerto Rico del territorio continental estadounidense, pero a solo noventa millas en su distancia más corta.

Para el vecino americano, estos países no sólo se sitúan en su zona más próxima, sino donde su presencia, influencia y poder se ha dejado sentir, como también en el resto del continente en mayor o menor medida, de una forma más intensa. Estados Unidos de América han intervenido desde los finales del siglo XIX hasta hoy, en toda el área: política, económica y culturalmente. Especial interés representó la reunión de la OEA, en agosto de 1960, allí Estados Unidos dejaron claro que se proponían

parar la embestida revolucionaria y comunista con el apoyo del mayor número de gobiernos hemisféricos posible.

En el año 1961 el gobierno del presidente Kennedy dio, a través de su Departamento de Estado, las llamadas instrucciones “Summary Guidelines Paper, United States Policy Toward Latin América, 3 de julio de 1961” (véase Jorge G Castañeda: *Che* Guevara, colección ABC S.L. 2003), que fueron secretas hasta 1996, de las que hoy podemos destacar estos tres puntos, que creemos importantes, tendentes a evitar el asentamiento marxista en la zona:

- Proporcionar una asistencia a América Latina, sobre todo durante los siguientes diez años, para mejoras en la educación y la salud, para reformar el sistema y la administración tributaria, la vivienda, una mejor y más equitativa utilización de la tierra, la construcción de carreteras y otras instalaciones públicas, establecer empresas productivas y mejorar la distribución de los ingresos del Estado.

- Otorgar una atención especial a la mejora de las zonas rurales y a las condiciones de vida de los grupos indígenas y de campesinos.

- Instar y ayudar a todos los países a establecer planes de desarrollo equilibrados y a largo plazo.

El temor a la revolución marxista dio origen a la llamada Alianza para el Progreso cuyo propósito no era más que evitar nuevos estallidos revolucionarios, mediante la canalización de cuantiosos recursos a los países al sur del río Bravo.

En la memoria de todos está la crisis de los misiles desplegados en Cuba por la Unión Soviética. El 14 de octubre de 1962, aviones espías U-2 sobrevolando la isla de Cuba, descubrieron que los soviéticos estaban instalando rampas de lanzamiento para ingenios balísticos y almacenando bombarderos *Ilyuchin* y cohetes tierra-aire (los famosos SAM) para proteger el conjunto a sólo 150 kilómetros del territorio estadounidense. El ultimátum a los rusos de retirada y desmantelamiento de instalaciones queda resuelto cuando el presidente Kruschev, el 26 de octubre, hace saber al presidente Kennedy que está dispuesto a negociar. Tres días después acaba la crisis (véase André Kasp*: John F. Kennedy*, colección ABC, S.L., 2003).

Asimismo, Estados Unidos ha llevado a cabo intervenciones militares como muestra de su poder y dominio en multitud de ocasiones, de acuerdo con la filosofía de actuación ya mencionada, dando lugar a situaciones a veces difíciles, por ejemplo la intervenciones en: playa Girón y bahía de Cochinos, Cuba, en 1961 o en la isla de Granada y Panamá, que han condicionado la vida de la región. No obstante, hemos de añadir que gracias a la mediación de Estados Unidos en el conflicto fronterizo de 1995 entre Perú y Ecuador, éste fue resuelto satisfactoriamente.

Por otro lado, todo un contraste, la emigración procedente del resto del continente ha supuesto una presencia física a este lado de la frontera que ha dado lugar a un elemento de poder: el mestizaje hispánico, el cual constituye la principal minoría del país. Son más de 25 millones de hispanoparlantes los que residen dentro del territorio norteamericano, sus organizaciones, cada vez más numerosas, conforman un núcleo de opinión muy importante, cuya captación es muy deseada por los dos partidos políticos mayoritarios para obtener su confianza y de esa forma su voto, especialmente en zonas como California, Texas, Nueva York o la Florida, viéndose en la obligación de tomar en consideración los países de origen de estos votantes.

A partir de 1990, Estados Unidos anunció su renovado compromiso con el ALCA que, con 34 países, ochocientos millones de habitantes y el 40% de PIB mundial puede llegar a ser el bloque comercial más grande del mundo.

De acuerdo con la orientación de su política exterior, sobre todo el continente, y al mismo tiempo que se llevaba a cabo la reunión de Maastricht en Europa donde se realizaba la definición de la Unión Europea, los norteamericanos conjuntamente con Canadá y México aprobaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), una repuesta adecuada para equilibrar la iniciativa europea. La Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Miami en 1994, se hizo coincidir con la entrada en vigor de dicho Tratado.

Es importante señalar que con datos de principios del año 2001, sobre el comercio de Estados Unidos con Iberoamérica, sus exportaciones a la zona ascienden a 45.000 millones de euros, cifra que prácticamente dobla a la de la Unión Europea y supera a gran distancia las realizadas por Japón y Canadá.

Los expertos norteamericanos con influencia en la administración norteamericana opinan (véase Joseph Nye: *The Paradox of American Power*, Oxford University Press, Nueva York, 2002) sobre el caso iberoamericano y manifiestan que en estos momentos en materia de seguridad y defensa, el poder flexible es el procedimiento para lograr la cooperación interregional y permite medidas compartidas aprobadas en el marco de la OEA para garantizar la seguridad en los momentos actuales. Una segunda premisa importante es que las Américas constituyen una zona de paz, no existen problemas de enfrentamiento bélico entre los países del área y, finalmente, el problema de seguridad es en gran parte responsabilidad nacional, pero debe ser reforzado por actores transnacionales que permitan complementar las actividades en este campo, convencidos de que determinadas acciones como el tráfico de drogas en que los Gobiernos de Estados Unidos e iberoamericanos han hecho un enorme esfuerzo para erradicar las plantaciones, por ejemplo en el reciente plan Colombia. Del mismo modo, el terrorismo o el lavado de dinero son actividades estratégicas que los estados tienen dificultades para contrarrestar por sí solos y recordar, por último, que las iniciativas sobre seguridad requieren el liderazgo de los Estados Unidos para que sean fructíferas.

Estados Unidos es más que esto o aquello, sus universidades capitalizan el mayor presupuesto para investigación del mundo occidental, sus industrias del cine, las telecomunicaciones, la aerospacial, los automóviles, la música, la moda o el deporte, por citar algunas de ellas, mueven los mayores capitales en el mundo de hoy. Cada elemento de este surtido ha dejado de ejercer separadamente como tal; el fenómeno, ahora, consiste en que es la totalidad norteamericana lo que importa como un lote completo. No se trata sólo de los modos de vida, tantas veces aplaudidos, sino el contenido de la vida; no sólo la manera de divertirse, sino cómo hacerlo; no sólo unos eslóganes más o menos gráficos, sino una lengua; las formas de vestir, los planes de estudios y hasta las sectas religiosas son en nuestro planeta de naturaleza americana.

Da lo mismo que se el fenómeno se refiera al Reino Unido, Italia, España o a cualquier otro país del mundo occidental; el mercado único y la aldea global se hacen más claramente a la americana y podemos decir que así ocurre desde Japón a Chile, de Pekín a Moscú. Quizás tengamos que pensar que esto no va a seguir siendo así, pero para el área que estudiamos “el Dorado” habla inglés. Esto lo

comprueba uno mismo en cualquier momento, en cualquier esquina de una ciudad Argentina, en los programas proyectados en un televisor situado en el rincón más perdido de los Andes o la Tierra de Fuego, en definitiva, en los numerosos detalles que anuncian la simplificación, tan americana, de la vida.

Por ahora, ningún orden social ni político se opone a su modelo. Abatido el comunismo, degenerado el socialismo, sin que quede algo que reivindicar, nos convertiremos, fatalmente los occidentales, en una parodia americana. La diversidad del globo terrestre, convertido en mercado, debe mantener su personalidad, la comunidad que vive en el Atlántico Sur debe luchar por mantener su identidad, y así puede ser, si la definimos adecuadamente.

El atentado ocurrido en Nueva York el 11 de septiembre del año 2001, ya comentado en este trabajo, ha cambiado la forma de ver los acontecimientos mundiales de los políticos de Washington. Han tomado conciencia de que ya no se sienten protegidos en su prosperidad por una seguridad de alta tecnología, los efectos negativos de la globalización que pueden servir como caldo de cultivo para actividades terroristas, obligan a los estadounidenses a implicarse de forma definitiva en la resolución de los problemas de interés general para el mundo como la defensa del medio ambiente, las drogas, el tráfico ilegal de armas (incluidas las de destrucción masiva) o la definitiva consolidación del Tribunal Internacional de Justicia, y convencerse de que no sólo es necesario ganar las guerras, como ocurre en estos momentos en Irak, confiando el resto al curso de la Historia.

Sin embargo, la opinión dominante en el mundo político norteamericano es que la hegemonía total sobre el mundo no está garantizada. Lograr ese objetivo por medio de acciones unilaterales, seguirá siendo peligroso y costoso. Para que el siglo XXI sea norteamericano, habrá que asegurarse el apoyo, incluso provisional, de socios. Richard Haas, director de estudios de Política Exterior de la Brooking Institution y antiguo consejero especial del presidente George Bus, es un representante cualificado de esta corriente mayoritaria (véase Michel T. Klare: “La nueva estrategia militar de Estados Unidos. Geopolítica del caos”, *Le Monde Diplomatique*, 1999 Barcelona). Por ello, para lograr la paz, se necesita contar con los demás y su calidad reconocida de superpotencia, obliga a Estados Unidos a controlar sus propios intereses, a veces no comunes a los del resto del mundo, y a facilitar los

caminos del entendimiento para un mejor reparto de la riqueza y los bienes mundiales (véase Jhon J. Mearsheimer: *The Tragedy of Great Power Politic*, Nueva York, 2002).

Es precisamente con este lenguaje como Washington puede ejercer su carácter de líder mundial en el continente africano. En marzo de 1998, durante su primera gira al continente negro, el presidente Willian Clinton aplaudió la buena realización constructiva de algunos de los países del llamado bloque del "renacimiento africano" como Uganda, Botsuana o Costa de Marfil nuevos aliados del lugar en aquellos momentos. Estados Unidos, bajo la etiqueta de Iniciativas de Reacción a las Crisis Africanas (ACRI), *Áfricanc Crisis Response Iniciative*, ha entrenado a unidades de varios países voluntarios, entre ellos Malí, Uganda y Senegal, y tropas norteamericanas participaron en abril de 1999 en los ejercicios de la Comunidad de Desarrollo de África Austral.

Esta realidad de primera potencia, puesta de manifiesto en estos días en Liberia, hace que los dirigentes africanos miren a Estados Unidos como garantía de seguridad para sus pueblos. A lo largo de los dos últimos años se han producido signos e iniciativas de paz y entendimiento que alientan una cierta esperanza para relaciones pacíficas en este atormentado continente, y su mejor ejemplo son los esfuerzos de paz en la República Democrática del Congo.

Al finalizar el siglo XX y en los principios del siglo XXI, aún quedan por despejar algunas dudas, especialmente en cuanto a las desigualdades existentes y a la consolidación de las democracias en el área del Atlántico Sur, el "océano Moreno", si bien poco a poco van afianzándose en ese camino. Estados Unidos, con las particularidades de cada país, pueden facilitar enormemente la tarea.

La Unión Europea en el área del Atlántico Sur

La cooperación de la Unión Europea con los países de la región no puede basarse meramente en un interés comercial, sino en función de que Iberoamérica y el Caribe como Europa y los países de la fachada atlántica africana en general, son parte sustancial y reconocible de Occidente. Con este término se pretende reflejar la

participación de las naciones europeas, africanas y americanas en una comunidad de valores que está en el origen de nuestras sociedades tal como las conocemos.

Por encima de las particularidades de cada país que la Historia ha forjado, la pertenencia a la comunidad occidental significa que la democracia, el reconocimiento y respeto a los derechos humanos y a las libertades individuales, y un determinado concepto de la dignidad humana son principios constitutivos de estas naciones. Cualquier excepción a esta regla se considera precisamente eso, una excepción, tanto en el tiempo como en el lugar donde esto ocurra. En un mundo que se descompone de forma preocupante, Europa está llamada a asumir su destino político de centro ordenador de Occidente. Nadie puede escapar a su pasado, ni a su historia.

Las relaciones de la Unión Europea con las naciones tanto iberoamericanas como africanas de la zona, exigen un tratamiento individualizado o de grupo en función del propio grado de desarrollo de cada uno de los Estados en cada lado del Atlántico Sur.

La colaboración que la Unión Europea mantiene con la América Latina no se refiere sólo al ámbito comercial y económico, sino que profundiza, además, en otros espacios como los culturales y constituye hoy día uno de los hitos importantes de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Sin temor a equivocarnos, opinamos que este capítulo empezó a escribirse de forma firme a partir de 1985, fecha de ingreso de España y Portugal en la entonces Comunidad Europea.

Si consideramos cuál era la relación de la Unión Europea con Iberoamérica en esos momentos, la podemos resumir en las siguientes líneas: antes del año 1985, los países latinoamericanos formaban parte de los denominados “países no asociados”, expresión que describía de forma clara una realidad enmarcada en el desinterés y el olvido. Las ayudas que destinaba la Comunidad Europea entonces a toda Latinoamérica alcanzaba un máximo de treinta y ocho millones de euros anuales. Los acuerdos de cooperación denominados de “primera generación” se limitaban en su letra a mencionar algunos aspectos comerciales, sin carácter preferencial. La Unión Europea tenia dos oficinas situadas en Chile y en Venezuela de pequeña entidad.

Desde esos tiempos las relaciones interregionales se han ido desarrollando y conformándose con un gran número de actividades de cooperación y dotándose al mismo tiempo de mayores presupuestos y aportaciones de personal técnico responsable en ambos lados del Atlántico.

Si estudiamos los programas de relaciones de la Unión Europea con Iberoamérica, aparece una tupida red de acuerdos, nutridos de numerosos instrumentos de cooperación y con alto grado de empleo de recursos financieros y humanos. Existe, en estos momentos, un gran número de estos tratados con los diferentes países y con las agrupaciones regionales en un nivel muy importante de diálogo político.

En primer lugar se han desarrollado acuerdos de última generación, negociados en esta última década, que incorporan cláusulas democráticas, concediendo un amplio espacio de cooperación económica que anticipan posibilidades muy ventajosas para los distintos ambientes sectoriales; en ese sentido, podemos reseñar acuerdos con la Comunidad Andina, con América Central y con el Mercosur.

Cuba es el único país con el que no hay acuerdos. Sus relaciones con la Unión Europea. se articulan en torno a la denominada “posición común”, adoptada en diciembre de 1996. Los convenios que existían en favor de la ayuda humanitaria, han sido suspendidos recientemente de forma unilateral por el gobierno del presidente Castro. En el mismo sentido se han ampliado estos acuerdos de asociación a México y se negocia un futuro tratado de asociación con Chile.

En segundo lugar, las relaciones económicas y comerciales, cada vez más dinámicas, cuentan con elementos de ayuda a la cooperación como los programas de asistencia a las empresas, el concurso de préstamos del Banco Europeo de Inversiones y, en el caso de los países menos desarrollados del área, apoyos unidireccionales, por ejemplo, para la erradicación de la droga. La Unión Europea es el primer inversor extranjero en el área iberoamericana, por delante de Estados Unidos, aunque creemos, como hemos afirmado anteriormente en este trabajo, que debería implicarse aun más en la región. Es también el segundo socio comercial de toda el área.

En tercer lugar los distintos organismos de la Unión Europea mantienen un diálogo político regular y muy activo con los diferentes países y áreas económicas. Desde

1990 celebra reuniones ministeriales con el Grupo de Río, con Centroamérica (Grupo de San José), con Chile y con la Comunidad Andina. En ese sentido, es notable el éxito de las Cumbres de Río y de Madrid, esta última celebrada bajo la presidencia española de la Unión Europea en 2002.

Es importante, por último, señalar que la Unión Europea concede una especial importancia a las relaciones y acuerdos con los grupos supranacionales como el Pacto Andino o el Mercosur. No obstante se mantiene lo opinión del acuerdo con determinados países como hemos ya señalado, por ejemplo México y Chile, al margen de sus participaciones en acuerdo regionales, NAFTA y Pacto Andino respectivamente.

La consolidación de este encuentro político y económico entre la Unión Europea y Estados del Atlántico Sur al más alto nivel, sirve para fortalecer a escala global los valores de la democracia y de lo derechos humanos, valores que aspiran a tener una vigencia universal, aunque la realidad lamentablemente y por el momento, diste mucho de ese objetivo.

Las instituciones políticas europeas se han comprometido decididamente en el todavía frágil experimento democrático de la América Latina. Las principales organizaciones políticas de las naciones europeas conjuntamente con un gran número de fundaciones, se encuentran a la cabeza en el empeño para fortalecer el funcionamiento de la democracia en la región y de las instituciones locales que la apoyan. En este aspecto, la maquinaria de la Unión Europea ha participado activamente para lograrlo. Los gobiernos europeos prefieren tratar con homólogos estables, eficaces y democráticos de toda Iberoamérica antes que con las evidentes alternativas especialmente inestables.

Respecto a los problemas de seguridad en América Latina, el grado de preocupación de la Unión Europea es en general bajo y su disposición a intervenir escasa. Pero hay excepciones entre las que se incluyen posiciones coloniales residuales y compromisos del Reino Unido, Francia y, en menor medida, Holanda. Algunos Estados europeos han exportado cantidades considerables de armamento y tecnología con aplicaciones militares, incluso tecnología puramente militar, a la región. También países de la Unión Europea han participado en la producción

conjunta de material pesado y otros equipamientos de potencial uso militar. Específicamente España está llevando a cabo un fortalecimiento de las relaciones de seguridad y defensa con programas colaboración en la de formación tanto de mandos militares, como especialmente en la de cuadros, orientada a misiones de paz.

El fin de la guerra fría y la perdida de la influencia soviética en ciertos países de la zona, como Angola, el fin del *apartheid* surafricano y el considerable avance del proceso de democratización en este marco geográfico, han dado lugar a que la zona austral del continente africano haya sufrido en estos últimos años una serie de transformaciones políticas, económicas y militares que afectan a su posición geoestratégica y que han hecho pensar, con cierto optimismo, especialmente, a los países del arco occidental, que se orientan cada día hacia el mejor camino para su futuro.

Los países de esta ribera del Atlántico están marcados por los problemas políticos de sus gobiernos, cuyo carácter podríamos decir que es de evolución primaria, y se refieren a: extender a toda sus poblaciones los derechos civiles elementales, impedir guerras civiles entre etnias y, finalmente, intentar la consolidación democrática; todo ello, sin dejar de lado las características de su población y territorios.

El asesinato del presidente Kabila, a principios del año 2001, y la proclamación de su hijo como sucesor parecen marcar el comienzo de la pacificación del Congo. La reunión de Dakar del año 2002, donde la Cruz Roja ha conseguido que 16 países del África Occidental adopten medidas contra el tráfico de niños, así como la guerra ganada este año a las compañías farmacéuticas para el abaratamiento y libertad de producción de medicamentos contra el Sida marcan un verdadero hito en la evolución hacia unas mejores perspectivas de futuro para la zona.

La actual situación de Liberia en estos momentos con el final del gobierno del presidente Taylor y la intervención de *cascos azules* bajo la protección de la Armada norteamericana fondeada frente sus costas y asegurando la entrada de ayuda humanitaria a Monrovia, así como los efectos positivos de las negociaciones del secretario de Estado, Colin Powell, son noticias esperanzadoras para esta zona del

mundo y factores fundamentales a la hora de entender, con un moderado optimismo, tanto el estado actual de la región como en cada una de las naciones que la forman.

La Unión Europea también ha desempeñado un papel decisivo en estas cuestiones que mejoran el *modus vivendi* de toda la zona, a pesar de la inestabilidad presente en todo momento. La globalización ha permitido una cierta expansión de los sistemas neoliberales que han logrado una revitalización de las relaciones internacionales, lo cual unido a la facilidad de comunicaciones, al desarrollo de las nuevas tecnologías y a la actuación de las ONG han puesto en conocimiento, en particular, de los países de la Unión Europea de las carencias y necesidades de las naciones del área produciéndose como consecuencia, una inmediata ayuda desinteresada en beneficio de los habitantes de la fachada atlántica del África Occidental y de los países integrantes de la misma.

Desde antes de la independencia africana, los países europeos colonizadores, hoy prácticamente todos integrados en la Unión Europea, han llevado a cabo una actuación no estatal en estos territorios, dirigida a la búsqueda de una cierta capacidad formativa de las poblaciones indígenas tanto religiosa como profesional. Un gran número de instituciones procedentes de las católicas Francia, Bélgica y España, entre otras, así como de otras confesiones cristianas radicadas en Alemania o el Reino Unido han trabajado con éxito en ese sentido.

Los efectos de la globalización, ya comentados, especialmente en el área de la comunicación, han llevado hoy a la región a un gran número de organizaciones no estatales que desarrollan programas de ayudas al Tercer Mundo como los: sanitarios, contra el hambre, de urbanismo y otros, contribuyendo a la acción de la Unión Europea en la zona, precisamente apoyándose en programas económicos subvencionados por esta.

Influidas por estas series de transformaciones en el ámbito regional, antes mencionadas, las relaciones económicas del área con el conjunto de las antiguas metrópolis colonizadoras, han conocido ciertas modificaciones muy significativas en el pasado reciente. Así, el modelo mediante el que estas, ya citadas, relaciones se ejecutaban y regulaban entre la Unión Europea y los denominados países ACP, han ido sufriendo desde la época colonial diversas modificaciones, mejorando

procedimientos y facilitando mayores beneficios para los países integrantes de los llamados acuerdos de la Convención de Lomé, hasta nuestros días.

En el ámbito de la seguridad y defensa, la aportación de la Unión Europea es prácticamente nula. Sí podemos considerar que países como Portugal y España trabajan en el desarrollo de los Ejércitos de Angola y llevan a cabo actividades para el perfeccionamiento de los mismos, así como de las Fuerzas de Seguridad. Francia se ocupa en dos aspectos importantes de la seguridad en los países francófonos, el primero como garantizador de la estabilidad del África Subsahariana y el segundo permite una cierta capacidad de iniciativa a los ejércitos de la región aludida, armándolos e instruyéndolos, tanto en la metrópoli como en sus países respectivos. Gran Bretaña mantiene convenios de cooperación en diferentes áreas de la defensa, destacando entre ellos los de formación de altos mandos de los Ejércitos africanos de su entorno colonial y especialmente su relación, con altibajos, con África del Sur en estos aspectos es importante. En misiones de paz es de destacar la acción capitaneada por la Unión Europea en la República Popular del Congo (Bunia) en la que participan siete países europeos con fuerzas militares y observadores y que lidera el ejército francés.

Dentro de los condicionamientos actuales tanto políticos como económicos mundiales, podemos considerar que el desarrollo político de los países ribereños del Atlántico Sur se ha mantenido con cierta estabilidad económica al amparo de los veinticinco años que llevan funcionando los acuerdos de la Convención de Lomé, que les ha permitido un trato privilegiado con la Unión Europea, en comparación con el resto de los países en desarrollo. Las exigencias del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)-OMC para modificar las condiciones de estas relaciones comerciales hacen que la Unión Europea se plantee otras soluciones para mantener, si cabe, su apoyo a las economías de la zona, buscando una nueva definición de los acuerdos más próximos a un área de libre comercio más actual y con menos problemas ante las relaciones comerciales del resto del mundo.

Francia, su presencia en el área

Según Nicolás Baberez, historiador y discípulo de Raymond Aron, Francia es la nación que peor se ha adaptado a las grandes transformaciones del sistema

geopolítico y económico mundial. En los últimos treinta años Francia lleva burocratizando y enquistando su economía. La deriva, el descontrol y la irresponsabilidad del estado “providencia” en bancarrota, agravan todas las tensiones y líneas de fractura en su tejido social, socavando todos los principios de las relaciones sociales y embarcando, de camino, a su diplomacia en un descarrío arrogante que arruina su antigua credibilidad.

Aunque los franceses ya no quieren asumir hoy el papel de “gendarmes de África”, sí que podemos considerar que los acontecimientos posteriores a la Segunda Guerra Mundial les obligaron a tomar partido en los destinos del continente africano de forma decisiva. La independencia de Marruecos y Túnez en 1956, repercutió de una forma importante en el sistema colonial francés en el África Negra.

El socialista Gaston Defferre como ministro francés de Ultramar, dio a los territorios africanos una nueva estructura, concediéndoles una cierta autonomía, dentro del concepto colonizador aplicado por Francia (definido en el apartado de este trabajo “El reparto del África Negra”), mediante la creación de un consejo local dotado de poder legislativo y presidido por un representante del gobierno metropolitano. Para los políticos africanos, esta medida era sólo un punto de partida para posteriores acciones que fueran más allá de los acuerdos suscritos.

En esa época, los movimientos independentistas estaban en auge y la autodeterminación, como proceso de un fin colonial, era admitido por el conjunto de Naciones Unidas. Con el nacimiento de la V República de De Gaulle hubo una nueva reestructuración de los territorios franceses. Se propuso una “comunidad” para los territorios de ultramar con un control de la metrópoli sobre la política exterior defensa y los problemas económicos comunes. En el referéndum constitucional del 28 de septiembre de 1958, la reforma fue aprobada en todos los territorios excepto Guinea donde un político procedente de los sindicatos, Sekou Turé, afín a las posiciones radicales de Nkruma, había llevado a cabo una campaña en pro de la independencia total. Esta les fue concedida inmediatamente, acompañada de la ruptura de todas las relaciones de Guinea con la metrópoli, representando el más grave revés para Francia en toda la zona.

Posteriormente todos los países que votaron por la Comunidad Francófona fueron exigiendo su independencia que lograron en un plazo de dos años. Con tal de conservar los vínculos económicos y culturales, el Estado francés facilitó su separación política de la metrópoli. Francia ha ido tejiendo, de forma permanente, una red de acuerdos económicos, militares y de seguridad interior con los países africanos, antiguas colonias, en su gran mayoría unidos por la cultura francesa. Mantiene destacamentos de Fuerzas de Acción Rápida en algunos de ellos, además de cientos de consejeros y especialmente de cooperantes en áreas como la medicina, la enseñanza y la ayuda al desarrollo. A lo largo del tiempo ningún país occidental ha puesto en cuestión dicha actividad.

Los políticos franceses han dedicado siempre un espacio a cuidar las relaciones con sus antiguas colonias y los convenios están a la orden del día, aunque, eso sí, siempre cuestionados por los políticos de la oposición del gobierno de turno. Sin embargo, Francia ha desarrollado en las últimas décadas su potencial en este aspecto, logrando sus objetivos sin aparente dificultad. Su esfuerzo ha sido considerable, tanto en el plan económico como en el técnico: alrededor de 230.000 cooperantes franceses y muchas de las organizaciones no gubernamentales deben su existencia a los trabajos en la región y a los presupuestos del Estado francés.

A pesar de estas intenciones, la permanente inestabilidad política de los Estados africanos y la gran dificultad para enfrentarse a los efectos que produce la tormenta de la globalización son otros de los inconvenientes para una adecuada cooperación, hoy día, entre Francia y los países de su área de influencia en la fachada atlántica africana.

Capítulo aparte en este caso merece la ayuda militar a los estados francófonos. Los convenios de equipamiento, formación y entrenamiento de unidades son de una importancia notable. Estas naciones se abastecen y arman de toda clase de medios -vehículos ruedas y cadenas, artillería autopropulsada, armamento ligero- a través de las industrias de armamento metropolitanas, y permiten el despliegue de unidades francesas sobre sus territorios. Para dar una nueva imagen, en el año 1999, Francia abrió en Costa de Marfil una escuela militar, aprovechando el material logístico y de combate preposicionado para las maniobras *Guidimakha*, llevadas a cabo en el Senegal en marzo de 1998.

Francia mantiene acuerdos de defensa y seguridad con la mayor parte de las naciones que conforman la vertiente atlántica africana como Costa de Marfil, Senegal, Camerún o Gabón, entre otras. Firmó también convenios muy importantes sobre moneda, apoyados en el franco, aunque en estos momentos el euro haya hecho que esta área mantenga una moneda cuya garantía ya no recae en la antigua moneda francesa.

Una característica importante de la política francesa en la zona, es que considera que para garantizar la estabilidad de los Estados del área, se han de conceder ciertas libertades, especialmente, a la clase dirigente. Este pragmatismo ha hecho a los políticos africanos muy dependientes del Gobierno de París, obteniendo así unas ventajas que en muchos casos han ido en perjuicio del pueblo africano.

Sin embargo, en el campo de las relaciones internacionales, Francia es una de las naciones de mayor prestigio y ascendencia para los africanos, lógica consecuencia de su conocida política de presencia en la región. En enero del 2002 se celebró en Yaundé, Camerún, la Cumbre Franco-Africana a la que asistieron 25 jefes de Estado sobre un total de 52 delegados, y donde se discutieron, de forma franca, los principales problemas del área: alimentación, sanidad, créditos y deuda exterior, así como los problemas de seguridad que afectan a África.

Desde luego la responsabilidad de las desgracias del continente no puede atribuirse a factores externos: África está obligada a asumir su propia realidad. Basta recordar el pillaje organizado por las clases dirigentes en sus propios territorios, o las prácticas de redistribución de los recursos por el Estado a sus ciudadanos basadas en mecanismos de predación que han llevado a la ruina más dura a numerosos países africanos, como el antiguo Zaire del mariscal Mobutu. Tampoco se puede ocultar el peso de las redes mafiosas y los poderosos *lobbies* que controlan los grandes recursos estratégicos de que disponen estas naciones, y que a la vez apoyan, sin ningún tipo de condicionantes morales, a las dictaduras corruptas que las gobiernan.

El Reino Unido, su influencia en la región

Como ocurría en otros teatros geopolíticos, a finales de 1946, las colonias británicas en el Atlántico Sur no tardaron mucho en lograr su independencia. Acabada la Segunda Guerra Mundial, África era un campo de cultivo para la inestabilidad. Con la clara aparición de los dos únicos bloques hegemónicos en el mundo, se adelantó el proceso de emancipación latente, especialmente, en el África Negra.

El Reino Unido y su gobierno mantenían el procedimiento de ceder el poder, de forma gradual, sobre las instituciones de sus colonias. El ingreso de los nuevos estados en la Commonwealth debía ser garantía para preservar los antiguos vínculos, de todo tipo, entre estas nuevas naciones y Londres.

La primera colonia que se separó de Gran Bretaña fue la denominada “costa de oro”. En ésta había intervenido desde el año 1949 un activo movimiento nacionalista denominado Partido de la Convención del Pueblo dirigido por Nkruma. Como consecuencia de sus acciones, Londres tuvo que conceder al país una primera autonomía en 1948. En las elecciones desarrolladas en 1951, este partido obtuvo la mayoría, colocando a Nkruma al frente de un gobierno que unió a las funciones ejecutivas la posibilidad de actividades legislativas. Finalmente en el 6 de marzo de 1957, el país logró definitivamente su independencia con el nombre de Ghana. Nkruma fue uno de los líderes africanos que propugnaron las tesis de la neutralidad con el objetivo de evitar en África las influencias coloniales e impedir allí la intromisión de Estados Unidos y la Unión Soviética.

Nigeria, la más extensa de la colonias africanas de Gran Bretaña, obtuvo en 1960 su independencia. Un año más tarde África del Sur proclamó su independencia total del Reino Unido, a la vez que se separó, de forma absoluta, de la Commonwelth. Los países de la margen este del Atlántico Sur de procedencia colonial británica, cerraron así el periodo de dominio de los ingleses en el África Negra.

La creación de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en mayo de 1963 en Addis Abeba, pareció conferir un nuevo vigor a la idea de colaboración entre los estados africanos, la carta de la OUA subrayaba la lucha contra las potencias coloniales y la discriminación racial en el área, el no alineamiento con las grandes potencias y la no injerencia en los asuntos internos de cada uno de los Estados. En

cierta medida no se cerraba la puerta a la influencia política, en este caso del Reino Unido en el África Atlántica, quedando patente que los intercambios comerciales, de todo tipo, permanecían sujetos a una cierta dependencia de la antigua metrópoli. El Reino Unido se ha esforzado en la organización de seminarios de operaciones de paz para ayudar a la OUA a mejorar su capacidad de preparar y desplegar unidades africanas de mantenimiento de la paz en toda el continente.

Especial mención merece la isla de Ascensión a 1.600 kilómetros de la costa africana y a 2.800 de la suramericana. Desde los primeros tiempos de los viajes sudamericanos y surafricanos tuvo importancia como punto ideal para las comunicaciones y estación de correos. Bajo bandera británica desde 1815, en noviembre de 1941 el Reino Unido decidió ceder el uso de la isla como base de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos. A partir de 1963, la BBC construyó una estación de radio para sus emisiones africanas y latinoamericanas con lo que se ha mantenido la influencia británica en esa región.

La independencia de los países iberoamericanos en modo alguno quebró los lazos británicos con la región a pesar del gradual resurgimiento del predominio estadounidense. Gran Bretaña retuvo durante mucho tiempo territorios en el Caribe, conservando algunos hasta hoy, y mantiene una importante presencia económica en el Cono Sur americano. Sus exportaciones a la zona superan los 2.500 millones de euros y las importaciones los 3.000 millones de euros, ambos datos constituyen la media de las actividades comerciales en los dos sentidos, de los diez últimos años aproximadamente.

Son bien conocidos los problemas de Argentina y Gran Bretaña sobre la soberanía sobre el archipiélago de las Malvinas. Después de la guerra entre ambos países por su posesión y la resolución de la Asamblea de Naciones Unidas, que pedía a los dos estados que reanudasen las conversaciones para su descolonización, la situación está aún sin resolver a la altura de este año 2003. El Reino Unido sigue detentando lo que siempre mantuvo que era suyo y ha impuesto su dominio sobre el territorio disputado, desplegando fuerzas militares sobre éste, así como sobre las Georgias del Sur y las Sandwich del Sur. La teoría que sostiene su postura, desde el punto de vista geopolítico, es que los estados determinan su comportamiento de acuerdo con

sus intereses y devenir histórico, mediante la ocupación territorial y esto representa, en todo momento, un derecho irrenunciable.

Existen ciertas opiniones que afirman que el Reino Unido ha perdido influencia militar en Latinoamérica como resultado de la guerra de las Malvinas, a pesar de su brillante victoria (véase A. Mínguez, A. Sánchez-Gijón: *El Atlántico Sur*, Instituto de Cuestiones Internacionales; Madrid, 1985). No existe simpatía alguna por la idea de que los británicos sigan indefinidamente en el archipiélago, contraviniendo a Naciones Unidas, ya que va en contra de las percepciones e intereses de las naciones americanas de la región, con la excepción posiblemente de Chile como país fronterizo y que históricamente ha mantenido en el campo militar algunas diferencias.

Japón. La ruptura de un aislamiento

Finalizada la Segunda Guerra Mundial con la derrota japonesa en el Pacífico y Extremo Oriente, los dirigentes japoneses al amparo del bipolarismo nacido de esta contienda, pudieron concentrar todos sus esfuerzos en el relanzamiento de su economía y la consecución de su competitividad mundial, eximiendo al país de plantearse la cuestión de su puesto en la sociedad contemporánea y, por lo tanto, de sus consiguientes responsabilidades, como por el contrario ocurría con los países aliados vencedores.

A partir del gobierno del presidente Nixon, se plantea esta cuestión y desde entonces su seguridad deja de depender de Estados Unidos, pasando a ser responsabilidad de ellos mismos. En este aspecto, Japón ha de tener en consideración la postura de sus dos importantes vecinos, China y la Unión Soviética, con los que, aunque con altibajos, ha mantenido siempre buenas relaciones, haciendo olvidar las antiguas pretensiones niponas en el continente asiático y en el océano Pacífico.

El mundo occidental debía de ser consciente del papel que había de desarrollar esta gran nación en el concierto internacional, cosa que no se hizo esperar: su desarrollo humano, económico y cultural ha sido tan importante que se ha convertido en un

polo de influencia, especialmente económica, en todo el orbe, ocupando uno de los tres primeros lugares entre las potencias más desarrolladas del mundo.

Si consideramos de una manera formal su historia y su propia geografía y cultura, no nos parece que estos aspectos hayan tendido a aislar Japón de Iberoamérica. Asimismo, durante las últimas décadas los japoneses, con la energía, tesón y constancia que les caracterizan, se han forjado en la región una posición significativamente importante aunque, por ahora, no de primer nivel, especialmente en el campo económico y en algunos casos, como por ejemplo en Perú, motivada por la emigración de gran número de nipones a la costa del Pacífico.

Estos nuevos vínculos se basan en una relación complementaria, por naturaleza, entre Japón, de forma creciente cada vez más dotado de capital, tecnología y capacidad de gerencia empresarial, y una región con abundancia de recursos naturales y oportunidades para su explotación.

A pesar de que su papel no es principal, hasta hora, no se debe sobreestimar ni tampoco subestimar la presencia de Japón en el área. La crisis económica del 1998, provocada por el fallo en el sector bancario nipón, afectó a todo el suroeste asiático e incluso se hizo notar en América Latina, con la devaluación de algunas de las monedas locales. No obstante las cifras de su comercio no son comparables con las de las naciones que componen la Unión Europea en su conjunto ni, desde luego, con las de Estados Unidos. A mediados de los años noventa, el comercio del país del sol naciente con la zona iberoamericana se aproximaba a los 13.000 millones de dólares al año. Las autoridades japonesas fijan actualmente, son datos del año 2000, el nivel de inversiones directas en una cantidad superior a los 32.000 millones de dólares.

El comercio con América Latina y la fachada atlántica africana sólo representa el cuatro y medio por ciento del comercio internacional del Japón, aunque fue aproximadamente el dieciocho por ciento de sus inversiones en el exterior, también, en el año 2000. Como ocurrió en todas las democracias industrializadas, en la última década del siglo XX la relación comercial e inversora del mundo occidental se estancó, y así ocurrió también en Suráfrica y en Iberoamérica. En su conjunto, el

comercio y la inversión japonesa en toda el área se fue deteniendo, de forma clara y concluyente, en el periodo que se extiende entre el año 1996 y el año 2000.

Los intereses japoneses en toda el área del Atlántico Sur que estudiamos, son casi exclusivamente económicos. En ese sentido, Tokio evita su intervención en los problemas de seguridad de la región e intenta eludir las controversias políticas locales. Sólo existen algunas dudas por su apoyo político al depuesto presidente de Perú, Fujimori, hoy exilado en el archipiélago japonés.

Parece, según la lectura de los últimos acontecimientos, que en estos momentos Japón pretende activar sus inversiones en la zona para que éstas le permitan y faciliten, de forma decidida, usarlas como instrumento de penetración en los mercados de todo el continente americano, especialmente en la venta de productos industriales para abastecer a las clases populares norteamericanas.

De momento y en términos generales, parece que la intención del Gobierno de Japón es tomar la iniciativa de inversión y facilitar que las empresas sigan este camino de aperturas de mercados, pero con cautela. Las autoridades japonesas muestran su voluntad de cooperación junto con el resto de las naciones occidentales en el empeño de ayudar tanto a Suramérica como al África Negra a salir por su propio pie de las dificultades que se derivan de su camino hacia el desarrollo (véase G. Landau, J. Feo y A. Ozono: *América Latina en la encrucijada*, Tecnos; Madrid, 1990). Los dirigentes políticos nipones entienden que eso requerirá un esfuerzo coordinado en el que han de participar todas las naciones industrializadas afectadas y los propios actores locales.

Posiblemente la declaración de Estados Unidos de 27 de junio de 1990, denominada Iniciativas para las Américas, abrió el camino para que los inversores e industriales japoneses comenzaran su andadura y pudieran encontrar definitivamente su lugar en el Atlántico Sur.

Este espacio geoestratégico necesita de inversiones para desarrollar la economía de los países que lo conforman. El gigante japonés tiene imperiosa necesidad de abrirse a los países en vías de desarrollo para dar salida a sus productos y capitales, envueltos en altas tecnologías tan necesarias para el progreso. Los gobiernos de América Latina deben poner una decidida voluntad de colaboración y a la vez

participar con sus propias inversiones públicas y privadas, con la finalidad de mantener una dinámica empresarial que propicie el bienestar de sus pueblos, facilitando así los nuevos flujos de capital.

La penetración soviética en el Atlántico Sur

Antes de continuar, queremos señalar que todo lo que expresemos en este apartado ya es historia, pero hemos de convenir que aún perduran, en todo el Atlántico Sur, algunas de las consecuencias de la exportación de las ideas y sistemas marxistas que la Unión Soviética llevó a cabo en toda el área.

Las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, el nacimiento de los dos bloques y por lo tanto de la guerra fría dieron pie a los sucesivos gobiernos de la Unión Soviética para extender sus ideas y sistemas marxistas, en nombre de la revolución del proletariado, de forma preferente en aquellos lugares donde el colonialismo había, en cierta manera, constreñido los deseos de independencia y libertad de los pueblos, especialmente en África.

El decaimiento marxista de Gorbachov origina todo el proceso de decadencia, aunque éste no se lleve a cabo de la noche al día. Aún pesa profundamente en el mundo, todo lo sembrado durante la estrategia de bloques, nacida en los momentos más duros de la alarma del empleo del arma nuclear, lo que se denominó en los ambientes políticos: la estrategia de destrucción total.

Fue, entre los años 1989 y 1991, cuando las revoluciones silenciosas de los países europeos del Este y la transición política soviética, con su “caída del muro” a semejanza de Berlín -nos referimos al día de la destrucción de la estatua del fundador del KGB en Moscú-, la época de acontecimientos de más proyección en la historia contemporánea y, sin lugar a dudas, la de mayor densidad de flujos huracanados, motivados por los efectos de la globalización de las comunicaciones.

En ese periodo comienza la transformación del nuevo orden mundial y con éste, la liberación del valladar totalitario que impedía a los países del este europeo acceder a la democracia y, a la vez, la pérdida de influencia de la Unión Soviética como tal y el deterioro progresivo de su credibilidad en el Tercer Mundo. Ni siquiera posee ya la energía suficiente para evitar el desmembramiento de su propia Unión y alimentar

debidamente a su población. Son los momentos de la liquidación del totalitarismo marxista, cuyo sistema se repliega de forma importante, hacia determinadas zonas del mundo oriental y a China como cabeza visible del mismo, sin descartar en Occidente a Cuba, y a los movimientos guerrilleros en África y América del Sur.

Los primeros contactos de los revolucionarios cubanos y los soviéticos podemos situarlos en México, en agosto o septiembre de 1955. Nikolai Leonov, joven diplomático, militante experimentado del movimiento comunista internacional, fue el contacto, posteriormente en los años ochenta trabajó como enlace entre los gobiernos marxistas de Moscú y de Cuba.

Las perspectivas de implantación de la revolución marxista en América Latina a partir de movimientos subversivos autóctonos que inspiró la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), se apoyaban fundamentalmente en los activistas cubanos que en todo momento pretendieron evitar la confrontación frontal con fuerzas norteamericanas. Mención aparte es el despliegue de los misiles en Cuba donde el protagonismo fue esencialmente soviético, en los demás casos se intentó alcanzar el poder por el adoctrinamiento de los intelectuales y de determinados bloque sociales como campesinos y jornaleros de la industria. Podemos resumir los mensajes lanzados a estos colectivos en los siguientes:

Las fuerzas populares pueden ganar una guerra contra el ejército. No siempre hay que esperar a que se den todas las condiciones para la revolución, el foco insurreccional puede crearlas. En la América subdesarrollada, el terreno de la lucha armada debe ser fundamentalmente en campo.

Con estas consignas, los revolucionarios actuaron prácticamente, aunque en minoría, en gran número de países iberoamericanos y de una forma más o menos exitosa llevaron la confrontación a países como Argentina, Uruguay, Chile, Colombia o Nicaragua, por nombrar algunos, donde la violencia marxista se enfrentó a los ejércitos nacionales con desigual resultado.

La Historia nos dice que la penetración soviética en las aguas del Atlántico Sur, con cierta importancia y presencia física, data de 1960. Son los incidentes de su flota pesquera en el golfo de Guinea y en Angola los que sirvieron como pretexto para que los soviéticos instalaran un punto de apoyo para esa flota en Guinea-Conakry y

posteriormente en Angola. Son también los días del intento de despliegue de misiles con carga atómica en Cuba.

Fue el presidente Sekou Turé quien permitió su asentamiento en el golfo de Guinea y en 1970 recurrió a sus aliados del bloque del Este y la Unión Soviética envió la denominada “patrulla de África”. Posteriormente, la flota soviética apareció en la zona cumpliendo un programa denominado por los rusos: plan global de utilización política de su poder naval, especialmente discutido por los occidentales y cuyo fin era facilitar ayuda e información a los movimientos de la guerrilla comunista de la zona y sobre todo a la angoleña.

La guerra civil precisamente en Angola en 1975 significó, en principio, una ampliación de la influencia bolchevique en África y expresión de la presencia militar rusa en el Atlántico Sur. Al mismo tiempo, con el despliegue de su Armada y con el aumento de asesores militares en el área, se presionaba al vecino surafricano, lo que supuso un serio toque de atención sobre la seguridad del mundo occidental, precisamente en una zona donde transcurría la vital corriente del tráfico marítimo de los buques petroleros de gran tonelaje que no empleaban el canal de Suez y se dirigían tanto a Europa como a Estados Unidos.

A fuerza de fracasos, los dirigentes del Kremlin terminaron por admitir que existían obstáculos de gran importancia que dificultaban su presencia en los países africanos, aunque ésta hubiera sido avalada por los dictadores locales. La ausencia de afinidades culturales entre los soviéticos y los africanos, la arrogancia de los cooperantes rusos y especialmente el racismo descubierto por los estudiantes africanos becados en los centros universitarios y de formación profesional en las ciudades de la URSS, son razones que también contribuyeron al distanciamiento.

El final del imperio de la Unión Soviética sigue condicionando la Historia y las organizaciones militares que se crearon en los años de la confrontación de bloques como el Pacto de Varsovia, quedaron desmanteladas y las alianzas, algunas de ellas contra natura, favorecidas por la URSS, han resultado sin valor al faltar el sostén económico. Así ocurrió en el caso del apoyo militar cubano, que actuó como país intermedio, a la lucha fratricida entre angoleños. Resuelto formalmente hoy el

enfrentamiento sin una solución lógica, aún se mantiene la inestabilidad política en ese entrañable país africano.

La llamada ayuda a los pueblos en lucha contra el colonialismo y el apoyo a las denominadas fuerzas progresistas situados, en orden de importancia, después de la defensa de la sociedad soviética y de la comunidad socialista de naciones, resultaron difuminados e incluso se hundieron en olvido, al parecer por los graves problemas que la caída del régimen comunista generó en el propio territorio que abarcaba la URSS.

La Federación Rusa, resto del gran imperio soviético, ha perdido toda influencia en el área, las doctrinas marxistas leninistas van poco a poco decayendo, especialmente por falta del apoyo de Moscú, las nuevas tendencias que intentan intervenir en la región están más inspiradas en las actividades antiglobalización y en las nuevas identidades de las naciones antisistema que en las teorías del marxismo, aunque no sean por ello menos aventuradas.

Podríamos resumir diciendo que no se podía conceder a la URSS capacidad fundamental para determinar estratégicamente los conflictos en la región. Sus actuaciones y despliegues, pues, deben verse ante todo en un contexto político y de confrontación ideológica y, secundariamente, como envite contra la seguridad militar de Occidente, como ocurrió en la crisis de los misiles en Cuba y esta posibilidad se fue diluyendo conforme avanza el siglo XXI.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS FRONTERAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LAS FRONTERAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Por María Luisa Rodríguez Mojón

Sistemas políticos y sociedad

Los rasgos políticos y sociales de Iberoamérica difícilmente pueden encasillarse en una perspectiva unitaria, ya que se trata de un subcontinente lo suficientemente amplio y variado como para merecer que sus unidades nacionales tengan tratamientos separados. Lo que sí se puede intentar es buscar aquellos rasgos comunes que nos ayuden a comprender su situación diferencial y específica con respecto a otras zonas del mundo.

La realidad social y política que consideramos aquí presenta varios escenarios de fronteras, considerando que es éste un concepto al mismo tiempo diferenciador y unificador, en la medida en que puede designar tanto a la línea divisoria como al punto de confluencia de realidades distintas.

Podemos encontrar este dualismo en las dos dimensiones, nacional e internacional, En las relaciones internacionales entre los diversos Estados que conforman el todo que llamamos Iberoamérica, se observa un complicado panorama de encuentros y desencuentros que se producen en forma de problemas y disputas sobre territorios y otros temas menores, en combinación con los intentos de realizar la necesaria adaptación a una globalización imparable, que demanda acuerdos de unificación de mercados o apoyos solidarios en coyunturas difíciles.

También encontramos esas fronteras dentro de cada unidad política, asentadas todas en una diversidad sociológica cuya comprensión es fundamental para explicar los problemas que sus gobernantes tienen que resolver para asegurar un mínimo de eficacia en su gestión. Nos atreveríamos a designar a este fenómeno como de “coincidencia horizontal” y de "quiebra vertical".

La quiebra interna de los Estados, tiene que ver con diversos factores, entre los cuales es importante la existencia de varias subculturas dentro de una misma unidad política nacional. Esta circunstancia no existe en todos los países que consideramos, pero si

en un grupo importante de ellos, los que tienen un porcentaje significativo de población nativa.

Culturas y subculturas. Vacios de poder

Ya en la década de 1980 algunos antropólogos describieron las peculiaridades socio-culturales de esa región relacionándolas con las posibilidades de participación política y democrática de la población ampliamente considerada. C. Esteva (1984) diferenciaba a los grupos étnicos que conviven en ese espacio geográfico en tres categorías culturales. A efectos exclusivamente de terminología, con objeto de designar a pluralidades culturales socialmente organizadas, denominaba como "indios" a los grupos cuya dedicación colectiva era básicamente la de recolectores-cazadores y pescadores, "indígenas" a los campesinos, y "nacionales" a los ciudadanos monolingües de habla española.

> <Los denominados “nacionales” se definen por la asunción de la ideología política del Estado como institución suprema de autoridad de la patria étnicamente consagrada, actúan conforme a preferencias filosóficas, religiosas y de partido o sindicales, y con independencia del gobierno que ostente el poder, asumen el estatus de ciudadanos de la sociedad nacional, cualquiera que sea la clase social a la que pertenezcan. Su denominador común es su identidad étnica nacional.>

Las otras dos categorías se refieren a personas con un sentimiento de etnicidad diferenciada de la nacional. Los indios están organizados en torno a linajes distribuidos en matrimonios y familias, gobernadas por jefes representativos del sistema de respeto atribuido a la edad, y la autoridad se suele adjudicar a caciques locales, a veces con funciones hereditarias. Los campesinados indígenas, por su parte, tienden a una organización políticamente mixta, en el sentido de tener al mismo tiempo una especie de gobierno interno propio, en forma de autoridades de origen social colonial (gobernadores y regidores), y con supervisión estatal a través de funcionarios gubernamentales que representan al Estado, y que intervienen incluso en la designación de las autoridades locales. Se pueden observar claras divisiones funcionales, consistentes en que los indígenas tienen líneas de gobierno directas para su grupo (control de tierras, actividades religiosas, y otras colectivas) al mismo tiempo

que mantienen relaciones políticas con autoridades que tienen su sede en los centros administrativos de distribución gubernamental del poder estatal. (Esteva Fabregat, 1984; pp. 178-180).

Lo anterior es consecuencia de que una parte bastante amplia de las poblaciones originarias del continente americano, nunca se han llegado a identificar con los valores y costumbres de las diversas oleadas de población que llegaron desde el continente europeo, reteniendo su sistema social de valores propio. Estos sistemas pueden ser considerados como "subculturas", en la medida en que son sistemas sociales que, siendo parte de otro más amplio y central, mantienen rasgos característicos que de hecho segregan a la más amplia, causando en ocasiones conflictos abiertos o encubiertos. Tampoco serían iguales a los que esas sociedades tenían originariamente, sino que serían el resultado de una evolución dinámica de la cultura original, diferente de la que ha marcado a la cultura dominante, pero sin duda influida por esta. Y muy especialmente debido a que las estructuras de gobierno, poder, y dominio, han estado mezcladas con las de la cultura dominante.

El grado de distanciamiento o integración recíprocos es variable, sin embargo el resultado es el aislamiento normativo de la subcultura y una intensificación de su propia solidaridad interna. (Wolfgang y Ferracutti, 1967; p.120).

Dentro de la cultura que se ha calificado como “nacional” podemos encontrar otro subgrupo que se combina con los anteriores. Un grupo que se puede encontrar en todos los países iberoamericanos. El de aquellos sectores de la población que no están integrados en ninguna de las tres subculturas citadas, ni han desarrollado formas culturales propias, lo que les impide constituir un sistema subcultural específico, con unos valores de referencia que faciliten su adaptación al medio nacional. Este grupo se integra con personas de origen racial variado, en algunos casos originado en el hecho histórico de la esclavitud, que se aumenta con individuos procedentes de las subculturas indígenas, que habiendo emigrado de sus núcleos de origen no han llegado a integrarse en los grupos nacionales de acogida, generalmente debido a razones económicas. En algunas naciones iberoamericanas, estas personas llegan a constituir una cantidad significativa de población, y es precisamente su falta de integración lo que les proporciona una importancia política, ya que contribuyen a alimentar el fenómeno que más abajo describimos como de "inseguridad humana". En

este medio social se pueden haber desarrollado reglas de subsistencia dentro del grupo, pero se vive en una situación de anomia respecto a las leyes que rigen al conjunto de la sociedad, y que son legítimas al Estado.

Están marginados de las sociedades integradas, pero conviven con ellas, y la cantidad de sus integrantes les da una calidad sociológica de la que no podemos desentendernos. En este grupo existe un vacío de poder gubernamental, representado en la falta de respeto a la legalidad vigente a nivel nacional, y que puede verse ocupado por pequeños líderes anómicos que se imponen utilizando la violencia y la coacción, lo que dificulta las posibilidades de que algunos de sus miembros pretendan llevar una vida acorde con las leyes del Gobierno.

La coincidencia internacional horizontal de que hablábamos más arriba se produce entre los grupos que se han denominado “nacionales”. Es de este grupo de población que han emergido tradicionalmente las elites de poder, tanto económico como político, ya que poseen la capacidad cognitiva, material y tecnológica, para ello, y además es en su seno que se produce el desarrollo institucional necesario para su promoción político-económica. Pero las diferencias de cogniciones culturalmente determinadas entre los cuatro grupos reducen sensiblemente la capacidad de acción de los gobiernos nacionales a nivel internacional.

La distancia cultural, unida a las enormes distancias geográficas típicas de Estados de grandes dimensiones, como son casi todos los del subcontinente iberoamericano, favorecen la aparición de estructuras de poder local de tipo caudillista, relativamente desconectadas del Estado central, pero de alguna manera organizadas dentro de una red nacional que les permite formar parte del Estado legal. Sin embargo, por sí mismas no tienen capacidad para contener la llegada de otros grupos que pretendan usurpar su dominio. Esto ha propiciado la aparición de zonas de vacíos parciales de poder del Estado central, que caen fácilmente en manos de otros grupos de interés cuando estos son lo bastante fuertes, o consiguen el apoyo de los campesinos locales.

Problemas estructurales de gobernabilidad

Entendemos por gobernabilidad el normal ejercicio del gobierno democrático, de manera que se legitime la continuidad del sistema. Su quebrantamiento puede tener

diferentes consecuencias, algunas de las cuales afectan directamente al bienestar de la población.

Todas las sociedades contienen en su estructura grupos y subgrupos de importancia política. En un sistema político estable, estos subgrupos están adecuadamente representados dentro del sistema de poder y del procedimiento político legítimo. En otros tipos de sistemas, los grupos producto de estas divisiones pueden tener diversos grados de importancia, llegando a ser completamente ignorados por la corriente dominante, o incluso objeto de manipulación con fines políticos.

La complejidad de culturas y subculturas que conviven en varios de los países que conforman Iberoamérica con frecuencia se levanta como un obstáculo para la gobernabilidad del conjunto. En estos sistemas políticos existe una limitada capacidad de los gobiernos para representar eficazmente a toda la población, y las instituciones, que se corresponden con los valores y las normas del grupo que se ha denominado como "nacional", no son suficientemente fuertes debido, precisamente, a la falta de integración de todas las subculturas.

La condición más importante para el buen funcionamiento de una democracia es que exista una fuerte clase media, con buenos sistemas institucionales de educación, y una economía próspera. Dentro de este tipo de clase social, y en esas condiciones de prosperidad, es donde se puede desarrollar el sentido de pertenencia y obligación que empuje a la participación en las tareas de organización colectiva. En esas condiciones, la política pasa a ser parte de la vida social e intelectual. La fragmentación derivada de la existencia de varias subsubculturas poco integradas, reforzada por los bolsones de pobreza que dan origen a ese “cuarto grupo”, cuya característica distintiva es precisamente la falta de integración, reduce las posibilidades del Estado para gobernar democráticamente al conjunto nacional.

La desigualdad social fomenta la deslealtad frente al sistema, la anomia y la polarización (F. Gutiérrez, 2003; p. 28-29).

Los fuertes movimientos sociales de resistencia a la acción de los gobiernos legalmente constituidos, en muchos de los países de Iberoamérica, durante los últimos años, se ven desde la perspectiva de las democracias del mundo occidental como una clara señal de que existen amplios sectores de la sociedad del continente americano

que no se sienten representados por sus gobernantes, a los que intentan expulsar sin plantear, muchas veces, una alternativa estructurada de gobierno. Los partidos y sindicatos tradicionales están desbordados, y las manifestaciones de confrontación como las de los "sin tierra" brasileños, los "piqueteros" de Argentina, incluso los "zapatistas" mexicanos, armados con fusiles de madera, son una muestra de rechazo hacia gobiernos que representan un modelo que ellos no entienden. Un modelo que no ha resuelto sus problemas, y con el que no saben como relacionarse. Todo ello no excluye la posibilidad de su manipulación.

Los diseños de liberalismo económico recomendados a los Gobiernos iberoamericanos por los organismos internacionales de nivel mundial, que en la década de 1990 incluyeron privatizaciones de empresas de servicios públicos, flexibilización de las relaciones laborales y recortes en los servicios sociales, no fueron entendidos por los sectores que se han denominado como “indios” e “indígenas”, que no podían prescindir de un sistema que incluyera alguna forma de tutela paternalista cuyo resultado más evidente era suavizar las condiciones de pobreza en que esos grupos están viviendo desde hace generaciones. El deterioro de esa tutela equivale, al mismo tiempo, al deterioro de su vínculo con esa "otra sociedad", aquella de la que salen los gobernantes, a quienes ahora rechazan mediante sus protestas violentas, de las que la expulsión del presidente electo de Bolivia es sólo la expresión más reciente. El grito de "el gas no se vende" con que coreaban su marcha los grupos formados por un heterogéneo combinado de aymarás, quechuas, mineros del altiplano y estudiantes de variada extracción, es difícilmente explicable desde un concepto liberal del mercado. Ninguno de ellos parecía plantearse de donde puede sacar sus fondos un país que no vende sus productos. Pero tal vez el problema estribe en que ese sector de la población no identifica la venta de los productos nacionales, por parte del Estado, con una solución de los problemas económicos que les agobian.

Para que funcione una relación entre gobernantes y gobernados esta no puede ser solamente de "poder", sino de coordinación de necesidades, aspiraciones y valores. Como ya se ha indicado, la democracia se nutre de experiencias compartidas.

En un análisis de las relaciones entre las elites gobernantes y la sociedad civil que las sustenta, el sociólogo V. Pérez Díaz afirma:

> “La mayor parte de los actores políticos dificilmente se enfrenta a las situaciones que deben de resolver como verdaderos y exclusivos agentes decisorios. Frecuentemente, su papel es más bien el de personas que siguen las reglas, dentro de un contexto de tradiciones e instituciones que moldean sus preferencias y su sentido de lo que debe hacerse. Eso no quiere decir que no tengan que elegir, sino que su elección es intersticial, y depende mucho de las tradiciones, incluso cuando es contraria a ellas.”

En otro lugar llega a afirmar que las elites políticas, y en general las responsables de la toma de decisiones, no descubren nada nuevo, ni crean normas nuevas, ya que su labor primordial consiste en “traducir” las reglas que ya existen en la sociedad. (Pérez Díaz, 1993; pp. 28-31). Cuando un Gobierno nacional tiene que elaborar normal legales de ámbito universal sobre un conjunto de ciudadanos entre los que conviven representantes de diversas subculturas, tal y como hemos descrito más arriba, difícilmente pueden esas leyes “traducir” las meta-reglas de todos los grupos. Esto, de alguna manera, favorece la existencia de vacíos o distancias sociológicas entre gobernantes y algunos grupos de gobernados.

En los casos en los que se ha intentado imponer sistemas políticos que chocaban frontalmente con las reglas informales de la sociedad sobre la que se tenía que ejercer el Gobierno, se ha hecho necesario aplicar una gran cantidad de violencia para obligar a esa sociedad civil a aceptarlos. Violencia que ha sido la consecuencia de la falta de coordinación de valores y aspiraciones entre gobernantes y gobernados.

Este tipo de relación, basada en la falta de conexión entre las elites políticas formales y las reclamaciones de otro sector de la sociedad, se ha dado en Iberoamérica en muchas ocasiones: recientemente. La represión de la marcha boliviana del verano del año 2003 ha causado mas de setenta muertos.

Una forma utilitarista de explicar la capacidad de gobernabilidad del Estado considera que solo aquellos gobiernos capaces de mantener instituciones que les permitan extraer dinero y mano de obra de la población podrán mantenerse en el poder, ya que la carencia de fondos públicos impedirá a los gobernantes prestar los servicios que se espera de ellos, así como resolver los problemas colectivos que del Estado dependen. Como, por otra parte, los Estados tienen, por definición, el control de la capacidad de

coacción sobre el resto de la sociedad, la capacidad de extraer impuestos y exigir colaboración puede llevar, en una situación teóricamente extrema, a relaciones de injusticia y opresión, aún cuando se trate de organizaciones sociales sometidas a leyes que reconozcan libertados básicas, pero en las que se puede crear una situación de injusticia estructural.

Por el contrario, la teoría liberal más extrema ha llegado a decir que el mejor gobierno es aquel que no se nota que existe. Este ultimo concepto del Estado potencia especialmente el papel de la sociedad civil, que podemos considerar como una “combinación de mercados, asociaciones voluntarias, y una esfera de debate público” (V. Pérez Díaz, 1993; p. 3). Esta sociedad civil asumiría, en un sistema liberal puro, la mayor parte de las tareas colectivas, de forma no coactiva, pero sí eficaz.

En las sociedades democráticas modernas, de principios del siglo XXI, la interacción entre el sistema de gobierno y la sociedad, normalmente no se encuadra dentro de ninguno de estos dos modelos, siendo el vínculo entre elites dirigentes y ciudadanos flexible y variado, en diversos momentos y coyunturas.

Pero en el escenario iberoamericano parece haber impedimentos estructurales para la aparición de esta flexibilidad.

Enlazando con una de las ideas que se han expuesto más arriba, también la sociedad civil normalmente hace sus decisiones políticas dentro de un marco de valores y tradiciones culturales preexistentes, por lo que los miembros de esas "subculturas" insertas en las otras más amplias de tipo occidental democrático, chocan contra éstas, dentro de un marco de incomprensiones mutuas, no exentas de buena voluntad, pero carentes de la necesaria buena coordinación entre grupos culturales diferentes que tienen que compartir una misma estructura colectiva de gobierno.

Estos choques culturales, de fragmentación en el ejercicio del poder, nos servirían para explicar la situación en aquellos países iberoamericanos en los que existe un alto porcentaje de población indígena, o de importantes minorías raciales producto del sistema de esclavitud que imperó durante varios siglos.

Sin embargo, este no es el caso de Argentina, Chile, Uruguay, ni Venezuela, en donde los conflictos se producen mayoritariamente dentro de un solo grupo cultural, el que

anteriormente hemos conocido como “nacional”, aunque este presenta las divisiones usuales de varios subgrupos, determinados por clase social, ideología, y creencias. A esta subdivisión clásica de la sociedad occidental tenemos que agregar, por su importancia sociológica, el cuarto grupo de tipo anómico que hemos identificado anteriormente.

En Chile y Uruguay parece haberse llegado a niveles de gobernabilidad bastante satisfactorios, a pesar de haber habido unos periodos de desconexión entre las elites dirigentes y la población civil, que por el momento son historia.

Argentina presenta, sin embargo, un escenario peculiar. Resulta difícil explicar el fracaso de varios gobiernos durante los últimos seis años en términos de fractura sociocultural. En este país, han sido los fracasos económicos los que han determinado la pérdida de confianza de la sociedad civil en sus gobiernos. Fracasos que, de acuerdo con el Banco Mundial, tienen mucho que ver con un dramático endeudamiento externo, que podría incluir formas fraudulentas de manejar los fondos públicos. Es probablemente un excelente ejemplo de miopía moral, con resultados autodestructivos.

El caso de Venezuela es diferente. Durante un periodo de aproximadamente tres décadas, la sociedad civil de este país vivió una prosperidad agradable basada en la combinación de dos factores: la renta generada por la abundancia de petróleo, y la sólida concertación entre las elites (políticas, empresariales, laborales, militares, y de la jerarquía católica), que propició la implantación de un modelo de desarrollo basado en el empleo proporcionado por las inversiones públicas y una amplia burocracia al servicio del Estado. Este modelo, con el paso de los años, fue eliminando a la iniciativa privada, y se convirtió en un freno al verdadero desarrollo, basado en la participación de la sociedad en la creación de la riqueza nacional (ese componente de “mercados” que vimos más arriba que constituía una de las bases de la sociedad civil sana y participativa dentro del modelo democrático), y poco a poco iba aumentando el empobrecimiento de un sector importante de la población.

En los primeros años de la década de 1980 se inició un declive del bienestar general, derivado de una excesiva dependencia de un solo recurso económico –el petróleo- y de un solo administrador –el Estado- que llevó al predominio de los intereses clientelares sobre los nacionales, y a la desaparición del sentido de los límites

presupuestarios, lo que, a su vez, trajo el endeudamiento. En el año 1989 Venezuela estaba ya en plena bancarrota. Los motines populares de este año, contra los planes de reajuste económico, se cerraron también con centenares de muertos. La Constitución aprobada en marzo del año 2000 tampoco soluciona el problema estructural de debilidad económica, ni abre posibilidades a la participación de la sociedad civil en la gobernabilidad del Estado, ya que se trata de un texto presidencialista y centralista. (A. Romero, 2003; pp. 107-113). Esto puede resultar atractivo para algunos, pero difícilmente es la solución a los problemas sociales, debido a la falta de corrección de los errores estructurales de organización económica.

Desviación social y nuevas fronteras

Los vacíos de poder resultantes de las fisuras sociológicas estructurales que hemos visto, favorecen la penetración de las nuevas formas de desviación social dentro del tejido sociopolítico existente, creándose espacios en los que puede prevalecer la anomia, de tal forma que se complique todavía más la convivencia de los diversos grupos sociales iberoamericanos.

En las últimas décadas del siglo XX, una serie de fenómenos ligados a una complicada mezcla de deterioro económico, confusión ideológica, normas internacionales sobre drogas, incapacidad campesina para reciclar adecuadamente su actividad económica, y ampliación de mercados, han producido fenómenos de desviación social cuya proyección sobre los grupos humanos de ese subcontinente está teniendo consecuencias dolorosas, y con una gran capacidad de quebrar todavía más las ya débiles estructuras sociopolíticas.

Problemas estructurales de inseguridad humana

En su *Informe del Milenio*, el secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan afirma que, en la década de 1990, murieron más de cinco millones de personas en el mundo, a causa de conflictos internos. (Annan 2002).

La dimensión humana de la seguridad está especialmente amenazada en Iberoamérica, debido a varios tipos de problemas:

- Los derivados de la existencia de grupos importantes de población no integrados en ninguna subcultura específica y entre los que las formas de subsistencia desarrolladas no incluyen el respeto a las leyes ni a las normas generales, por lo que fácilmente derivan en hábitos anómicos e incluso criminales.

- Los derivados del cultivo y tráfico de estupefacientes ilegales, como la marihuana, la cocaína y los opiáceos.

- Los que son consecuencia de los movimientos guerrilleros antisistema que se propagaron en la década de los setenta y de los ochenta, y actualmente todavía están activos, y en muchos casos han derivado hacia organizaciones de tipo exclusivamente criminal.

Las personas que integran los dos últimos tipos de grupos practican la lucha armada, y frecuentemente las sociedades civiles no solamente son víctimas de las presiones ejercidas por esta forma de criminalidad violenta, sino que también están atrapadas en el fuego cruzado entre los gobiernos y los grupos armados incontrolados.

Los grupos de poder paralelos

Estos grupos se propusieron sustituir al gobierno central, creando bandas armados de apoyo, y consiguieron imponer su ley en más de una zona. Por las razones que se han expresado anteriormente, existían unos vacíos de poder, que ellos lograron ocupar a través de métodos violentos.

En Colombia solamente, los diversos “ejércitos paralelos” ejercieron presión continua sobre los denominados alcaldes populares (los elegidos democráticamente), y aquellos que no se sometieron fueron asesinados. Así, entre los años 1996 y 1999 se produjeron los siguientes asesinatos de alcaldes: (a la izquierda, el nombre del grupo ejecutor).

Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC): 18; paramilitares: 20; Ejército de Liberación Nacional (ELN): 3; Otros: 12; Ejército: 1 y desconocidos: 74. (F. Gutierrez, 2003; p. 16)

El proceso guerrillero se inició en los años finales de la década de 1960, se reforzó durante la de los años setenta, continuó en los ochenta, y no ha cedido al final del siglo

XX, a pesar de que la realidad social sobre la que operaba sí se ha transformado sensiblemente. Los primeros grupos armados pretendían derrocar al gobierno legalmente constituido por razones ideológicas: terminar con la pobreza de los sectores de población campesinos y marginales, sustituyendo al gobierno nacional por otro de inspiración ideológica marxista, o anti-imperialista, capaz de superar las condiciones de dependecia que, en su opinión, eran la causa del deterioro económico de su país. Tenían como ideal lograr emular a la revolución cubana de Fidel Castro, y pronto encontraron soporte político y financiero de variado origen. Nunca consiguieron sus objetivos políticos, y se fueron deslizando hacia la simple criminalidad.

La faceta ideológica se ha ido transformando con los años, y a pesar de que todavía sobreviven grupos armados incontrolados con siglas iguales a las originales, sus actividades se han transformado, la militancia ha sido en muchos casos sustituida por motivos basados en encontrar un modo de vida, y el resultado de su actividad no parece tener un fin, complicando cada vez más la tarea de convivencia que cualquier gobierno tiene la obligación de garantizar.

En Colombia, la década de 1980 estuvo marcada por un proceso de sustitución, en la que los campesinos, cansados de ser víctimas de secuestros y extorsiones por parte de las guerrillas, vendieron sus propiedades a bajo precio. Lo que fue aprovechado por los nuevos ricos, cuyo capital procedía del procesamiento y la venta de cocaína, que se convirtieron en propietarios agrícolas, y organizaron sus propios grupos de auto-defensa, conocidos como paramilitares. Como el origen de estos grupos fue terminar con las actividades de abuso sobre la población de los grupos guerrilleros, algunos sectores de policía y de militares consideraron que les facilitaba su trabajo de contra-insurgencia, por lo que convencieron a su gobierno para que les permitieran ayudarles dandoles entrenamiento, y compartiendo con ellos inteligencia e incluso algunas operaciones policiales.

Pero los paramilitares pronto descubrieron que ellos mismos habían adquirido una capacidad de control sobre la población, a través de su organización de grupos armados. En lugar de atacar objetivos guerrilleros, la mayor parte de sus actividades se dirigieron contra la población civil de zonas controladas por la guerrilla, de tal manera y con tal intensidad, que el Gobierno decidió declararles ilegales en 1989. Se han convertido en un grupo más de desestabilización democrática y abuso sobre los

ciudadanos normales, a los que cobran impuestos. La Comisión de Juristas Colombianos culpa a estos grupos paramilitares del 80% de todos los asesinatos políticos de Colombia (Comisión Colombiana de Juristas, 2001).

En la actualidad, varios de los grupos armados ilegales que operan en la región de Iberoamérica representan a intereses ligados al cultivo y la comercialización de productos ligados a la marihuana, la cocaína y a los opiáceos, controlando regiones dentro de las cuales los campesinos están al mismo tiempo amenazados y protegidos por alguno de estos grupos armados ilegales, que impiden la entrada de agentes gubernamentales y, con ello, garantizan la protección de los cultivos ilegales, y unos ingresos económicos a la población campesina, que tiene que elegir entre marcharse a enfrentar un futuro personal incierto en un lugar nuevo y desconocido, o aceptar esta protección de tipo medieval, dentro de un florecimiento de sus ingresos económicos que nunca había conocido antes. (A. Isacson, 2002; pp. 25-38)

Desde el Gobierno de la nación, los derechos legítimos de los campesinos quedan frecuentemente relegados frente al interés, también legítimo, de terminar con los grupos y los cultivos ilegales. De forma paralela, las partidas presupuestarias que los gobiernos dedican a gastos militares, disparados por la lucha antiguerrillera y antidroga, se tienen que detraer de una posible financiación de programas de desarrollo, o de atención médica, educativa, y humanitaria, hacia una población deprimida e incapacitada para solucionar sus problemas económico-sociales por sí misma.

En algunas regiones, los desastres naturales (tifones, terremotos, etc.) hacen todavía más complicado el panorama de la seguridad humana. De acuerdo con algunos analistas, "si se atendiera a las necesidades básicas de la población, tal vez habría menos necesidad de gasto militar" (Óscar Arias, 2002; p. 3).

En el continente africano, los problemas que son consecuencia de la actividad de grupos armados ilegales contra la población civil han derivado, en varias ocasiones, hacia problemas de inseguridad internacional, al extenderse los conflictos a países vecinos y convertirse en verdaderos focos de guerra regional.

En Iberoamérica la situación es algo diferente. El problema humanitario no contribuye tanto a la inseguridad mundial, como a la nacional.

Este modo de vida criminal impide que se creen los canales de comunicación social normales entre la población civil y el Gobierno nacional. En América Central, los grupos guerrilleros desarmados han cesado su actividad guerrillera, pero sus miembros, incapacitados por la experiencia vivida para integrarse en las actividades civiles tradicionales por desconocimiento de los oficios y profesiones propias de una situación de convivencia en paz, se dedican ahora a actividades de criminalidad común: secuestros, asaltos, etc. Esta incapacidad para integrarse en la vida civil es muchas veces el origen de la continuidad en el tiempo de los movimientos guerrilleros, o del trasvase de soldados de unos grupos a otros. Isacson relata como se tardaron doce años en lograr la pacificación del pequeño territorio nacional de El Salvador. Esta empresa le costó a Estados Unidos casi 2.000 millones de dólares en ayuda militar, y al país 70.000 muertos, y más de un millón de exiliados (Adam Isacson, 2002; p. 37).

La infancia perdida: los niños-soldados

Probablemente el aspecto más grave derivado de los problemas de "seguridad humana" es la fractura de los procesos normales de socialización de los nuevos miembros de la sociedad. Es durante la infancia que se aprenden las normas y valores de etica y de moral que permiten nuestra adscripción a un grupo cultural cualquiera, y nos permiten funcionar adecuadamente dentro de éste en nuestra vida adulta. Este aprendizaje determina, en buena medida, la capacidad de una sociedad civil para responder a los retos de crecimiento, desarrollo, participación política y eficacia económica, necesarios para poder competir en el mundo globalizado contemporáneo.

En muchos países iberoamericanos y africanos, los niños son las víctimas de los conflictos armados y las bandas insurgentes, desde varias perspectivas. Por una parte, las familias (fuente primaria de socialización) destrozadas por la muerte física de los padres, e incluso la muerte de los niños y niñas mismos. Pero esto no es lo único. Muchos de ellos son violados y torturados. O, como mínimo, obligados a vagar en busca de otro lugar en el que vivir, alejado de las zonas de conflicto.

Como consecuencia, están privados de la posibilidad de realizar un aprendizaje correcto, tanto formal (educación en escuelas) como informal (educación derivada de la interacción con otros miembros adultos de un grupo social integrado).

Pero más grave todavía es la situación derivada de la participación de menores de dieciocho años en las guerras internas de los países.

Estimaciones de la ONU nos dan los siguientes datos de víctimas infantiles (menores de 18 años) a causa de conflictos armados en el mundo, entre los años 1990 y 2000:

- 300.000 niños participan como combatientes en el mundo.
- Dos millones han sido asesinados deliberadamente.
- Veinte millones están en la categoría de refugiados, o desplazados.
- Cinco millones han quedado minusválidos.
- Un millón son huérfanos.
- Diez millones han quedado seriamente traumatizados debido a los conflictos violentos. (Anatole Ayissi, 2002).

El 18 de septiembre de 2003, el grupo norteamericano de defensa de los derechos humanos Human Rights Watch sacó un importante informe sobre la cantidad de niños involucrados en la guerra sucia de Colombia. El grupo ha estimado que hay alrededor de 11.000 niños que están luchando, en las FARC, la Autodefensas Unidas de Colombia, y el ELN. Aproximadamente el 26% de todos los combatientes no-gubernamentales. Esta cifra coloca a Colombia en el porcentaje mayor del mundo de niños combatientes. Los investigadores descubrieron que la mayor parte de ellos se unieron voluntariamente a los grupos en combate, debido a "falta de oportunidades": pobreza, escasas posibilidades de escolarización, y violencia en el entorno familiar. Todos ellos comienzan a participar en los combates inmediatamente después de unirse a los grupos, recibiendo armas, aprendiendo a poner bombas, e incluso participando en sesiones de tortura de prisioneros y ejecuciones sumarias. A cambio, encuentran un grupo estructurado en el que se sienten protegidos, y dos comidas al día. Los niños que se unen a los grupos paramilitares tienen más ventajas que los que están con las guerrillas: reciben un sueldo, y bonos de 167 dólares por cada guerrillero que matan. (*The Economist*, 2003; p. 55).

El mayor problema derivado de esa situación se planteará a medio y largo plazo, con la existencia de sectores de población, en su mayor parte pertenecientes a los grupos sociales que hemos descrito como no-nacionales, de los que ni siquiera podrá decirse que han perdido la capacidad de incorporarse al proceso productivo normal, como sucede con los adultos, antiguos miembros de grupos insurgentes y guerrilleros, ahora transformados en delincuentes comunes, sino que simplemente nunca habrán accedido a un aprendizaje, ni formal ni informal, de las habilidades normales en una sociedad estructurada que les permita participar en esta. Con un marco de valores troquelado por su aprendizaje de la violencia, probablemente ni siquiera puedan saber si quieren pasar por un proceso de reeducación para poder incorporarse a otro tipo de vida social.

Conclusiones

Todo lo anterior parece indicar que las fronteras son tanto externas como internas. Iberoamérica tiene una serie de quiebras sociales y políticas que todavía suponen un impedimento para su mejor desarrollo y protagonismo en el escenario internacional, pero al mismo tiempo muestra una capacidad de integración espectacular, al contar con una experiencia histórica de superación de diferencias y conflictos que actúan sobre su capacidad presente.

Esta situación interna de los países, en la que podemos observar una situación paralela de quiebra del vínculo entre élites dirigentes, políticas y económicas, y diversos tipos de sociedad civil, que conviven desde hace mucho tiempo y han aprendido a sortear los problemas implicados en sus diferencias, no es precisamente un obstáculo para el desarrollo de la coordinación internacional de tipo hemisférico, a nivel de instituciones gubernamentales, en la búsqueda de soluciones para los problemas comunes.

Coordinación que se expresa claramente en los intentos de proceder a una integración económica, concebida y diseñada en un proyecto de convergencia gradual de esquemas subregionales de integración, tales como Mercado Común del Sur (Mercosur), que se describen en otros capítulos de este trabajo.

La reciente decisión tomada por los 21 dirigentes que asistieron a la XIII Cumbre Iberoamericana, celebrada en la ciudad boliviana de Santa Cruz, de crear una Secretaría Permanente Iberoamericana, es un paso decisivo para la identificación de intereses y problemas comunes, que facilitará su solución. Nos parece importante destacar que algunas de la principales recomendaciones del Documento de Santa Cruz, con cuya firma se clausuró la XIII Cumbre, incluyen la necesidad de superación de la pobreza, reconociendo que esta es un “campo fértil para la desestabilización política”. También se considera una meta política “la inclusión social como motor de desarrollo”, con lo que parece ser un esfuerzo por ir disminuyendo la quiebra vertical, interna a las naciones, que veíamos más arriba como un factor de incomunicación social, que disminuye las posibilidades de participación de sectores amplios de la población civil en el juego democrático, y, como consecuencia, debilita a los gobiernos que representan a la cultura que se ha denominado como “nacional”.

Este reforzamiento de la integración política de las 21 naciones representadas en la Cumbre facilitará la transformación productiva de sus economías, sustentadas en una incorporación sistemática al progreso técnico y una elevación de su competitividad internacional.

BIBLIOGRAFIA

ANNAN, K. (2002): We, the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st. Century.

http://www.un.org/millennium/sg/report.

ARIAS, O. (2002): Comentario Especial. Introducción a: Human Security in Latin America. UNIDIR. Ginebra.

AYISSI, A. (2002): Protecting Children in Armed Conflict: From Commitment to Compliance. En Children and Security. Disarmament Forum nº 3, 2002. UNIDIR. Ginebra, 2002.

COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS. (2001): Panorama de Violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Humanitario en Colombia. Bogotá. http://ciponline.org/colombia/040001.htm.

ESTEVA FABREGAT, C. (1984): El Desarrollo Democrático Nacional y las Sociedades Indígenas. En Caminos de la Democracia en América Latina, pp.177-193. Editorial Pablo Iglesias.

Gutierrez, F. (2003): Plegarias Atendidas: Límites y Anomalías de la democratización Colombiana. En: Turbulencia en los Andes y Plan Colombia. pp 15-43. Corporación Editora Nacional. Quito.

ISAACSON, A. (2002): La Crisis Humanitaria de Colombia. En Disarmament Forum nº 2, 2002. UNIDIR. Ginebra.

PEREZ DIAZ, V. (1993): The Return of Civil Society. Harvard University Press. EE.UU.

ROMERO, A. (2003): Venezuela Y la Revolución Bolivariana. En: C. Montúfar y T. Whitfield, Eds.; Turbulencia en los Andes y Plan Colombia. Centro Andino de Estudios Internacionales. Corporación Editora Nacional. Quito. Ecuador.

THE ECONOMIST (20 de Septiembre de 2003): The Children's Stories.

WOLFGANG & FERRACUTTI. (1967): La Subcultura de la Violencia. FCE. Mexico.

CAPÍTULO TERCERO

LA CONCAVIDAD AFROATLÁNTICA

COMO TRASFRONTERA IBEROAMERICANA

LA CONCAVIDAD AFROATLÁNTICA COMO TRASFRONTERA IBEROAMERICANA

Por Juan Batista González

Reflexión previa

El género humano ha determinado, en su afán de progreso, que el mar no es separación sino camino, y que, en consecuencia, los océanos existen (además de para hacer posible la vida en la Tierra) para establecer entre los pueblos contactos comerciales, intercambios culturales y pactos para defenderlos.

Tal axioma resulta indiscutible, y para ratificarlo ahí están, en los mapas temáticos, las rutas de transporte marítimas constituyendo una densa red de curvas sobre la cartesiana de los meridianos y paralelos.

Fundado en él, este trabajo pretende estudiar el Atlántico Sur como ámbito de relación entre las regiones que lo limitan. Desde luego, lo es naturalmente, pero hay que dilucidar su aprovechamiento en tal sentido por parte de sus naciones fronteras.

Utilizo este adjetivo correctamente y con plena intención: dice nuestro diccionario que “frontero” es “lo que está puesto y colocado enfrente”. Así que la América Atlántica Meridional es “frontera” con respecto a África Occidental Subsahariana. Mi matización al considerar a ambos espacios terrestres como recíprocas “trasfronteras” está inducida por consideraciones políticas y estratégicas: siendo “fronteros” desde los puntos de vista geográfico y semántico, no constituyen una “frontera”, término que define la línea de tangencia entre entidades nacionales y que, en este caso, el Atlántico eclipsa.

Sin olvidar insoslayables consideraciones sobre la orilla americana, mi análisis se centra en la africana, y para ello he tenido que definir dónde empieza ésta, dónde acaba y hasta dónde llega tierra adentro teniendo en cuenta, más que los trazados en los mapas políticos, la realidad biogeológica que les dota de una relativa unidad.

Así pues, he imaginado un paralelo desde el límite norte de Guinea-Bissau (país en el que la costa del continente negro inflexiona hacia el golfo de Guinea) hasta el lago

Chad, y a partir de ahí un meridiano hasta el cabo de Buena Esperanza. Los países que, totalmente o en parte, y hasta el litoral atlántico, están en ese espacio, serán objeto de este trabajo, y al conjunto de ellos considero “trasfrontera” del mundo americano que tienen enfrente.

En cuanto al Atlántico sur, me parece lógico considerar que empieza en la diagonal que une Bissau con la ciudad brasileña de Natal, y que materializa la mínima distancia entre el Viejo y el Nuevo Mundo. Línea que une dos países de habla portuguesa y que la industria turística podría utilizar (y lo hará algún día) para relacionar a ambos continentes con los trasvases de sus clientelas plurinacionales (1). El límite meridional de ese espacio marítimo está determinado, naturalmente, por el paralelo 60º Sur, a partir del cual comienza, por convenio político entre los países signatarios del Tratado Antártico, el océano Austral, sustraído a todo interés de carácter estratégico.

Exploraré semejanzas y diferencias en busca de vínculos, reales o posibles, determinantes de redes de intereses que justifiquen la consideración del Atlántico Sur y de las regiones que lo enmarcan como un espacio estratégico para el desenvolvimiento de las relaciones entre ellas. Hay que tener en cuenta una evidencia previa: mientras las naciones del Atlántico norte han promovido el gran pacto estratégico materializado por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), un acuerdo semejante está inédito en el Atlántico Austral, de lo que parece inferirse que la correspondencia entre sus comunidades costeras adolece, cuando menos, de falta de dinamismo.

En efecto, la bibliografía que he podido consultar no permite establecer teorías en relación con tal asunto. En general, el estudio de este gran seno marítimo se disecciona en sentido longitudinal y los análisis se refieren a uno u otro de sus lados sin buscar el solape entre ambos. Existen, sí, tratados dedicados al examen de externas gravitaciones sobre ese inmenso arco marítimo-terrestre, pero no es este el

1 Hoy día no es un proyecto realizable: Guinea-Bissau es un país, como todos los del Africa occidental subsahariana, que adolece de una gran inestabilidad política; los conflictos civiles y los golpes de estado se suceden en esta antigua colonia portuguesa de forma que carece de la estabilidad social necesaria para que pueda acoger contingentes turísticos en las debidas condiciones de seguridad.

objetivo de mi investigación. Las lecturas a que he tenido acceso se refieren a las distintas parcelas de la región en la que mi atención se ha centrado y he tenido que hacer el esfuerzo de casar las piezas de un verdadero rompecabezas político-geográfico para poder obtener unas reflexiones de conjunto.

Una visión panorámica me ha permitido establecer unas convergencias y unas disimilitudes entre las franjas fronteras del golfo oceánico. He constatado que las últimas superan a las primeras problematizando la historia reciente (y también la de un futuro a medio plazo) de los países africanos del occidente subsahariano. He prestado atención a sus diferentes conflictos analizando sus componentes. Y, aun considerando las dificultades que consecuentes de sus tensiones internas se oponen a la proyección de sus intereses hacia el opuesto litoral del Atlántico, he querido tener en cuenta -tal vez con algún voluntarismo- la realidad de sus organizaciones regionales como bases de partida de una cohesión política y humana que algún día podrá favorecer aquéllas. No descubro nada nuevo si afirmo que Brasil (desde la costa americana) es la potencia capaz de dinamizarlas.

Veremos que la región africana objeto de nuestro estudio ha de recorrer un largo camino para ser, efectivamente, trasfrontera de la América que se la enfrenta. Y que el primer problema es que ese gran paso para las relaciones internacionales no figura todavía en la agenda de sus dirigentes.

Algunos paralelismos

Afinidades físicas y climáticas

La costa de la inflexión guineana de África y el litoral atlántico suramericano estuvieron soldados cuando ambos continentes formaban parte de la masa de Gondwana. Esto explica que a ambos lados del Atlántico Sur existan similitudes físicas materializadas, sobre todo, en el común sustrato precámbrico de sus orillas, que es base de suelos feraces y ricos en posibilidades mineras.

En el África suratlántica abundan los hidrocarburos y los minerales preciosos y estratégicos, al igual que en la costa frontera americana. Y el interior de ambos continentes, en la franja tórrida, se caracteriza por la continuidad de las selvas

húmedas intertropicales (con sus inmensas riquezas madereras), que con el bosque boreal constituyen el más extenso pulmón verde del planeta.

Estas afinidades físicas y climáticas han propiciado el intercambio de productos vegetales entre las dos riberas oceánicas, lo que ha tenido lugar durante los tiempos coloniales. Y dado que éstos se iniciaron primeramente en el Nuevo Mundo (con una ventaja de centurias: mientras la América virreinal tiene su origen en los umbrales del siglo XVI, el África colonial, con la excepción portuguesa, comienza en el siglo XIX), fueron los productos americanos los que cruzaron el Atlántico para suplementar los cultivos tradicionales africanos: el maíz, el cacahuete, la mandioca, la quina, el cacao, han arraigado con éxito en África Occidental. La mandioca es alimento básico de los habitantes de muchos países del continente negro y Costa de Marfil es el primer exportador mundial de cacao. (Precisamente, la caída de sus precios ha tenido mucho que ver con sus actuales problemas políticos).

La agricultura suramericana se ha reforzado poco con plantas de origen africano: el sorgo, empleado como alimento para el ganado es el que cabe destacar. En cuanto al café, producción muy propia de Suramérica, procede de los países índicos y no de África Occidental.

En relación con el sector económico relativo a las materias primas (agrícolas y mineras) los países situados a ambas orillas del Atlántico Sur resultan competidores, circunstancia que no invita al intercambio comercial y, en consecuencia, dificulta otros tipos de relación.

Por último, como afinidad física entre los dos litorales continentales que estamos analizando hay que considerar el seno marítimo que los baña y que atesora una riqueza piscícola común insuficientemente explotada por los países (africanos y americanos) con jurisdicción sobre estas aguas oceánicas. También es de resaltar el hecho de la densidad de su tráfico marítimo: dos diagonales (una, que dobla el cabo de Buena Esperanza hacia Europa y los principales puertos americanos; otra, desde Buenos Aires y Río de Janeiro con los mismos destinos) determinan una corriente comercial de gran intensidad, que resulta en cambio débil (prueba de un escaso intercambio de productos, consecuencia de la homogeneidad detectada en los que se integran en el primer sector económico y de la compartida insuficiencia en los

demás) al contemplar sus derivaciones interoceánicas. Las dos rutas señaladas invitan a una reflexión de carácter estratégico: una y otra materializan tránsitos de materias primas (petróleo de Oriente Medio, mercancías agropecuarias, capturas pesqueras) y de manufacturas (de origen japonés y australiano), determinando una arteria muy sensible del comercio mundial.

Las convergencias raciales

No sin fundamento, en algunos estudios geoestratégicos del país que con España comparte la península Ibérica se define al Atlántico Sur como "océano Moreno" (2). La denominación es efecto de que la raza negra está presente en las dos orillas de un pretendido *Mare Nostrum* de identidad lusitana. Es, evidentemente, un afortunado artificio geográfico al servicio de unos intereses culturales que pueden potenciar una acción internacional acordada por los países de habla portuguesa, quienes, en 1996 crearon la Comunidad de Países Lusófonos con el objetivo prioritario de proteger y promover su lengua común y que ha sido recordado por el presidente brasileño, *Lula* da Silva en su escala lisboeta durante su primera gira europea que le llevaría también a Londres y Madrid:

> "Brasil y Portugal están comprometidos en un nuevo desafío, la construcción de un espacio común donde la identidad lingüística y cultural se convierta en una realidad política de la escena internacional" (3).

Efectivamente, hay una convergencia racial entre las poblaciones atlánticas del hemisferio sur, con alguna disimetría, ya que la América Meridional (esto es, Uruguay y Argentina) es de población predominantemente blanca.

La población negra del Nuevo Mundo tiene su origen en la trata de esclavos, negocio del que fue Portugal pionero y activo ejecutante durante varios siglos (desde finales del XV hasta la segunda mitad del XIX, cuando ya este comercio había sido denunciado y se luchaba por su definitiva abolición) y que traficantes afrobrasileños

---

2 Adriano Moreira.- *Atlántico Sul o Océano Moreno.* PORTUGAL, ESPAÑA Y AMERICA. PASADO Y PRESENTE DE UN PROYECTO. Actas de las V Jornadas de Estudios Luso-Españoles. Universidad a Distancia, Mérida, 1993. Pág,s 31 a 45.

3 Diario ABC, 11-7-03. Pág. 29.

asentados en la nigeriana “costa de los esclavos” prolongaron hasta los primeros años del siglo XX. Quiere esto decir que la conexión humana entre las regiones africanas austroccidentales y las orientales de Brasil se ha mantenido desde un origen lejano hasta tiempos relativamente recientes, con todo lo que ello implica de aportes culturales transmitidos a través de muchas generaciones. Procede señalar, sin embargo, una muy importante diferencia entre las poblaciones negras de uno y otro lado del Atlántico: mientras en el americano (que se prolonga hasta Venezuela y el Caribe) se ha producido el mestizaje e integración de dicha población con el resto de razas que lo pueblan de forma que no existen en él problemas raciales con capacidad de influencia en las políticas nacionales, en el africano los enfrentamientos étnicos (y sus derivaciones religiosas) se han convertido en uno de los atributos esenciales de su identidad y en factor de su permanente anarquía.

El abandono del medio rural

Existe otro paralelismo entre las regiones americanas y africanas del Atlántico Sur, que se relaciona con la geografía urbana: hacia las grandes ciudades costeras ha afluido la población rural en un acelerado proceso emigratorio que ha combinado el abandono de la actividad agrícola con el ingreso de ingentes masas humanas en sectores económicos irregulares. El resultado de este “trasplante” es el surgimiento de barrios periféricos donde la delincuencia, la enfermedad, la desnutrición y la promiscuidad (la irregularidad sexual también alcanza a las familias) son componentes de la vida cotidiana.

Desde los ranchos caraqueños y las favelas brasileñas hasta las “villas miseria” de Buenos Aires, en la América Meridional este fenómeno se ha producido en las grandes ciudades. En África Occidental, en cambio, está más generalizado, de forma que prácticamente toda la costa, desde Conakri hasta Lagos, es una continuidad anárquica de frágiles habitáculos erigidos en zonas insalubres. En su viaje desde Costa de Marfil hasta Nigeria, Robert Kaplan, observando esta realidad, comenta que:

> “El corredor litoral Lomé-Abiyan, y de hecho toda la franja costera que se extiende al este de Abiyán hacia Lagos, es una megalópolis creciente que, según todos los indicadores económicos y geográficos racionales debería

constituir una sola soberanía en vez de las cinco (Costa de Marfil, Ghana, Togo, Benín y Nigeria) en que se divide oficialmente" (4).

Este flujo emigratorio se combina con otro trasfronterizo, efecto de los desórdenes políticos que perturban a todos los países guineanos: según datos de 1994, hoy ampliamente superados, hay 280.000 refugiados sierraleoneses en Guinea Conakry- y otros 100.000 en Liberia; 400.000 liberianos en Sierra Leona, 600.000 en Guinea-Conakry y 250.000 en Costa de Marfil; y cantidades actualmente sin evaluar procedentes de este último país en los países limítrofes. Igualmente, dentro de ellos hay centenares de miles de desplazados por las guerras civiles. Si a este desorden poblacional añadimos el sostenido aumento de la natalidad, la alborotada geografía humana descrita por Kaplan resulta una realidad tan dramática como incuestionable.

El panorama no mejora en el sur africano: las continuas guerras intestinas de la República Democrática del Congo y de Angola han provocado la huida de numerosas masas de población hacia regiones menos conflictivas dentro y fuera de sus países.

El resultado, en todos los casos, es el mismo: antiguas áreas de explotación agrícola, productoras de riqueza nacional, han quedado baldías mientras las de acogida (con su carácter de provisionalidad aunque los refugiados lleven malviviendo décadas en ellas) son objeto de sobreexplotación local (especialmente forestal) para la supervivencia de millones de desarraigados. El medio ambiente es la víctima de esta situación de emergencia permanente. Y en estas regiones, biológicamente agresivas, la desertización artificial conlleva un aumento de las inundaciones, esterilización de los suelos y más mosquitos propagadores de la malaria, enfermedad que, con el sida, es la más grave amenaza de todo el arco atlántico africano.

Algunas diferencias

Los países americanos del Atlántico Sur han sufrido hasta tiempos muy recientes crisis institucionales que han provocado la alternancia de dictaduras militares con

4 Robert Kaplan.- LA ANARQUIA QUE VIENE. Barcelona, 2000. Pág. 30.

administraciones civiles. Actualmente sus regímenes son democráticos y no parece que, pese a ciertos escándalos de corrupción política y a sus problemas económicos (y en Argentina ambos fenómenos han sido especialmente graves), la intervención de las Fuerzas Armadas sea un futurible a tomar en consideración. Cabe pensar que la democracia formal que rige la vida de sus sociedades se consolidará hasta materializarse en un sistema verdaderamente participativo. Sus índices de desarrollo humano y su nivel cultural (netamente occidental) son aceptables, la maquinaria estatal, aunque con serias disfunciones, existe y funciona, la libertad de prensa es una realidad y la institución militar se ha sometido al poder civil y se orienta hacia cometidos verdaderamente profesionales. Esta situación no se da en la generalidad del continente africano, sobre todo en las naciones que se asoman al golfo de Guinea (Ghana, Namibia y Suráfrica son la excepción a esta regla), donde los rasgos característicos de la conflictividad se detectan con nitidez.

Principales rasgos de los conflictos

del África Occidental Subsahariana

EL COMPONENTE ECONÓMICO

La explotación y comercialización irregular de riquezas minerales subyace en la problemática de África Occidental y Central. Por otra parte, la mayoría de los países situados en la franja tropical africana padece una sobreexplotación forestal tolerada por gobiernos (que, en el mejor de los casos aspiran a acrecer las arcas del Estado y en el peor a engrosar las cuentas corrientes -naturalmente, en el extranjero- de sus altos funcionarios) y poblaciones rurales (que creen que con ello se incrementarán las superficies cultivables).

Estas actividades constituyen modos de agresión al ambiente y comunidades en que se aplican, que se alteran, se empobrecen, y a larga se ven dominados por facciones que se disputan mediante la acción armada, con afán monopolizador, el favor de quienes potencian las explotaciones clandestinas y abusivas. Los casos de Angola, Sierra Leona y la antigua república del Zaire, son elocuentes. Hay pues, un eje transversal de significación económica que caracteriza a la mayor parte de los conflictos que se producen en esta zona del planeta.

Ese eje transversal es, además, fantasmagórico, y se zafa, mediante mecanismos corruptores, de los controles legales para alcanzar los mercados. Diversas organizaciones -que cuentan con apoyos empresariales, naturalmente opacos- alientan este anormal (e inmoral) funcionamiento que les proporciona bajos costes de compra de materias primas y, consecuentemente, más altos beneficios en la venta de productos elaborados.

Esta dinámica se ha visto favorecida por la tendencia al partido único subsiguiente a la independencia, tendencia que se inició, precisamente, en el África Occidental Subsahariana (en la Ghana de Nkrumah) con respaldo soviético (5). Los dirigentes de los países recién emancipados entendieron que gobernarían mejor los mosaicos étnicos que los constituían mediante la creación de un aparato político al servicio de una sola ideología. El paso siguiente fue la derivación hacia un Estado parapolicial, la corrupción de la política oficial y la aparición de focos rebeldes que inmediatamente, para mantener la insurrección, participaron en el tráfico de riquezas clandestino. La consecuencia de este proceso (que en algunos países se ha prolongado durante décadas, como en Angola y Zaire) ha sido que para que las facciones enfrentadas (Estado y guerrillas) pudieran sobrevivir necesitaban armas, con lo que el tráfico de éstas se sumaba a las corrientes económicas irregulares.

El resultado, lógicamente, es caótico, y ha perdurado hasta hoy día: las fronteras se rompen, inmensas masas humanas las traspasan en busca de refugio, quedan abandonadas las tierras que cultivaban y la enfermedad y el hambre se ciernen sobre los desarraigados. Esta es la situación de la franja que va de Guinea-Conakry hasta Costa de Marfil, y también la del corazón de África, con implicación de siete países, Angola y la República Democrática del Congo entre ellos.

LA “REGULARIZACIÓN” DE LOS ACTORES IRREGULARES

Este problema es propio de todo conflicto civil, y se produce, naturalmente, en cuantos se desarrollan en África Occidental. Dado que en todo intento pacificador de una confrontación interna se da por sentado que a la mesa de negociaciones han de acudir en régimen de igualdad los representantes del Estado agredido y los de la

---

5 Roland Oliver y Anthony Atmore.- AFRICA DESDE 1800. Madrid, 1997. Pág. 291.

fuerza insurgente que se le opone, uno y otra tratan de mejorar su posición estratégica mediante dominios territoriales que precisan del apoyo (activo o pasivo) de sus residentes. Ésta es otra causa de despoblación hacia zonas no afectadas por la guerra.

Si se tiene en cuenta que los conflictos armados internos llevan asolando a los países de África Occidental casi desde su independencia, se llega a la conclusión de que en los movimientos insurgentes tiene que haber relevos generacionales. En efecto, así es: muchos de los huérfanos causados por la enfermedad o la guerra son incorporados por aquéllos para mantener o incrementar sus contingentes. La consecuencia es que gran parte de los combatientes irregulares de estos países, reclutados en edad infantil, no conocen otro medio de vida que el pillaje, lo que, prácticamente, les incapacita para una posible integración social.

En relación con este ambiente humano, Kaplan lanza una reflexión preocupante:

> "Una gran cantidad de gente, para la que el confort y la estabilidad de la vida de la clase media son sumamente desconocidos, consideran la guerra y la vida cuartelaria como un paso adelante en vez de un paso atrás (...) Luchar es en muchos aspectos, no un medio sino un fin" (6).

O lo que es lo mismo: un modo de existir, de realizarse personalmente.

La insurgencia, así alimentada, combina su presencia en "regiones liberadas" con los tráficos económicos clandestinos buscando la eternización del conflicto, con lo que acaba por adquirir derechos de representatividad en cualquier iniciativa encaminada al logro de la paz.

Esta "regularización" dificulta los procesos para conseguir un acuerdo entre los litigantes de un conflicto interno, pues los rebeldes, al disponer de presencia territorial y recursos económicos, cuentan con la seguridad de poder prolongarlos hasta que sean aceptadas sus condiciones, que incluyen, intransigentemente, las ventajas obtenidas.

---

6 Robert Kaplan.- Op. cit. Pág. 51.

LA “IRREGULARIZACIÓN” DE LA FUERZA REGULAR

Existen innumerables situaciones en muy diversos escenarios que se resuelven en el apartamiento de las fuerzas regulares de sus misiones al servicio de la ciudadanía: seleccionada su gente sin procedimientos reglamentados y sin criterios morales (muchas veces mediante levas sorpresivas), ubicadas en zonas apartadas e incomunicadas, infradotadas e impagadas, enfrentadas a climas insalubres e inmersas en luchas sin aparente objetivo, abandonadas, en suma, por el Estado, o se inhiben de sus cometidos o sus jefes se convierten en señores de la guerra que de todos sospechan, a todos persiguen y coaccionan y que, con la fuerza de las armas, atentan contra los derechos humanos rivalizando en estas actividades criminales con los rebeldes a los que combaten. Consecuencia: cogidas entre dos fuegos, las poblaciones se ven afectadas por una conflagración en la que ningún bando las protege y a las que aportan el mayor número de bajas.

Kaplan observa este “extrañamiento” de las fuerzas regulares en Sierra Leona cuando comenta que su Gobierno “no tiene autoridad después de anochecer” (7), y esto en la capital. Fuera de dicho núcleo urbano es su Ejército, zafado de la dependencia del Estado el que impone su ley. Para dicho autor, en Costa de Marfil el problema cobra otra dimensión: dado que casi la mitad de su población es foránea (atraída por la explotación del cacao):

> “Y como quiera que sus efectivos militares son limitados y la población no marfileña numerosa, no existe una fuerza patente que mantenga el orden ni un sentimiento nacionalista que disminuiría la necesidad de esa imposición” (8).

La tendencia al partido único característica del África recién independizada generó un creciente aislamiento de sus dirigentes políticos, quienes se rodearon de una suerte de guardia pretoriana interpuesta entre ellos y las fuerzas regulares, de las que desconfiaban. Esta situación provocó la autonomía de dichas fuerzas con respecto al poder al que en principio estaban subordinadas. Tal autonomía conducía

---

7 Robert Kaplan.- Op. cit. Pág. 18.

8 Robert Kaplan.- Op. cit. Pág,. 26.

inevitablemente a su “irregularización”, que tenía dos componentes conducentes al conflicto civil: por un lado la actitud de unas tropas reclutadas, por desatención estatal, entre los segmentos sociales más marginados; por otro, unos cuadros de mando cada vez más apartados del aparato administrativo del Estado. La dotación de estas fuerzas, frecuentemente se ha venido realizando por métodos clandestinos y sus capacidades operativas terminan por volverse contra los gobiernos, a los que consideran deslegitimados para el ejercicio del poder. En el África Occidental guineana esta dinámica se ha convertido en ciclo recurrente: Liberia, Costa de Marfil, Sierra Leona, Guinea-Conakry y hasta Santo Tomé y Príncipe lo vienen padeciendo. Nigeria es un paradigma de esta sucesión de golpes y contragolpes de estado hasta que en abril del año 2003 y tras décadas de inestabilidad política se celebraron (después de un cuatrienio democrático durante el cual, no obstante, ha habido más de 10.000 muertos por enfrentamientos étnicos, religiosos e ideológicos) elecciones presidenciales a las que concurrieron un candidato cristiano y otro musulmán radical. Son las primeras en las que se prevé la continuación de un régimen civil, si bien los dos aspirantes son generales y uno de ellos un antiguo golpista. Las dos candidaturas, enfrentadas religiosamente, auguran que seguirá la violencia sea cual sea el resultado.

LA PROBLEMÁTICA ÉTNICA Y RELIGIOSA

En las naciones subsaharianas se produce con intensa virulencia este fenómeno perturbador de la paz social, fundamentado en el fanatismo y consecuencia en muchos casos de un trazado de fronteras -heredadas del pasado colonial y sancionado por la Organización para la Unidad Africana (OUA)- que ha dejado dentro de ellas a comunidades que nunca habían convivido pacíficamente. Políticas neocolonialistas han inducido el agravamiento de estas situaciones que se concretan, normalmente, en el choque de una mayoría represora contra una minoría irredenta la cual se defiende mediante el recurso a la lucha irregular. El tráfico ilegal de armas y, frecuentemente, las aspiraciones a la explotación monopolística de la riqueza de una región, alimentan el conflicto, que, político y económico en el fondo, sacraliza sus componentes étnicos y religiosos extremando la crueldad con que se comportan sus protagonistas. En todo el arco guineano se produce este problema: Nigeria, con sus ya endémicos enfrentamientos entre cristianos y musulmanes radicales, Guinea Ecuatorial con el predominio dictatorial de los fangs sobre los

bubis y Liberia donde es perenne la lucha entre sus cuatro tribus son ejemplos de esta situación de conflictividad permanente y de muy difícil solución.

EL DÉFICIT DE ESTADO

Las corrientes económicas autónomas que burlan los controles públicos (potenciadas, a menudo, por las propias autoridades políticas), el reconocimiento al que acceden las fuerzas que combaten al poder establecido, la pérdida de legitimidad de los ejércitos regulares y los enfrentamientos entre etnias y facciones religiosas son circunstancias que terminan por convertir en invisible al Estado. Todas y cada una de ellas caracterizan las diversas crisis que se producen en el África Occidental Subsahariana, y consecuentemente, en muchos de sus países el Estado, literalmente, se ha diluido.

Los efectos de tal debilitamiento son muy diversos, nocivos todos ellos y de muy difícil reversibilidad. El enquistamiento del poder ejecutivo (y más concretamente, de su principal representante, como son los casos de Nkrumah en Ghana, Mobutu en Zaire o Macías en Guinea Ecuatorial) en un reducto físico o social es uno de los más característicos. Resultante de la estrategia política demandada por la implantación del monopartidismo populista, en esta región africana, desde el comienzo de los tiempos postcoloniales, los sucesivos gobiernos han venido fomentando la superpoblación metropolitana a costa del despoblamiento del ámbito rural. La incitación a este éxodo tenía una finalidad: el control de las crecientes masas urbanas a través del adoctrinamiento y una oferta de servicios que con el paso de los años se ha ido deteriorando. Los habitantes que quedaban en las tierras interiores, carentes de conexión con la periferia costera, han reanudado sus querellas tribales o, descontentos con su abandono, han originado focos guerrilleros para asaltar el poder. Mientras aumentaba la criminalidad en las ciudades, el interior se convertía en dominio de los señores de la guerra entre los que se contaban los mandos del Ejército, irritados contra la autoridad de la que dependían. De este modo el poder presidencial quedaba cada vez más confinado en el espacio desde el que ejercía -o, más bien, debería ejercer- sus funciones directivas, condenado a confiar su seguridad a una guardia mercenaria e inducido a participar (en pugna con los actores insurgentes) en la explotación ilegal de las riquezas del país.

África Occidental es un prototipo de estas situaciones que degeneran en el desamparo de la población, cuyo efecto inmediato es el desplazamiento forzado (intrafronterizo o extrafronterizo) desde las zonas más críticas, con los correspondientes daños medioambientales, tanto debido al abandono de éstas como a la superpoblación de las de acogida, que, carentes de los mínimos servicios e infraurbanizadas por el aluvión humano, se convierten en focos de enfermedad y delincuencia.

La conflictividad en África Occidental Subsahariana

El confuso mosaico zaireño

Desde el mismo momento de su independencia, el antiguo Congo Belga vive en un estado de perenne conflictividad, caracterizado por los enfrentamientos entre diversos grupos étnicos, la injerencia bélica de los países vecinos y la intervención más o menos clara de potencias externas, que persiguen un doble objetivo: lograr en la región una presencia política preponderante y explotar con los mínimos costes las inmensas riquezas mineras congoleñas.

En el año 1965 Mobutu se hizo con el poder, implantando una dictadura que se prolongó hasta su derrocamiento por Laurent Kabila en 1997. La guerra civil ruandesa (1994) constituyó el inicio de este cruento cambio político con perjuicio para los intereses de Francia (que apoyaba a Mobutu) y beneficio de los de Uganda, Ruanda (que ocuparon regiones congoleñas al noreste y este del país, respectivamente) y Estados Unidos.

La paz impuesta por Kabila fue efímera. En 1998 se reactivó la guerra civil provocando hasta el momento más de 50.000 muertos y centenares de miles de refugiados y desplazados. Entre los primeros se encuentra el propio Laurent Kabila, asesinado en 2001 y sustituido por su hijo Joseph, actual presidente de la República Democrática del Congo, nombre que tomó la nación tras la caída de Mobutu.

El panorama congoleño es extraordinariamente confuso: dos milicias rebeldes, el Movimiento de Liberación Congoleño (MLC) y la Reagrupación Congoleña para la Democracia (RCD) pugnan por ganar posiciones en las infructuosas mesas de negociación, enfrentándose ambas a unas fuerzas regulares cimarronas cuya

dependencia del Gobierno central es cada vez más débil (9). Tras estos actores bélicos juegan su papel diversas estrategias regionales: Uganda apoya al MLC; Ruanda al RDC; y Angola (con su propio conflicto interno a cuestas), Zimbaue, Namibia y Chad al poder político de Kinshasa. Por su parte, miles de refugiados procedentes del sur de Sudán que huyen de la represión del gobierno de Khartum han traspasado la frontera entre ambos países y Burundi combate a sus insurgentes hutus empujándoles hacia territorio congoleño. A este complejo cuadro hay que añadir la reciente escisión del RCD en tres grupos: el llamado RCD-Nacional, que se ha aproximado al MLC y que cuenta con apoyo ugandés; el RCD-Movimiento de Liberación y un RCD residual que sigue contando con apoyo ruandés. Según las cambiantes circunstancias y la zona de acción, estas facciones se alían o combaten entre sí.

También existe el componente étnico en el conflicto congoleño: los tutsis bayanbulengues de Uvira (en el noreste del país) afectos a Kabila combaten a los rebeldes residuales del RCD; en la misma región, los mai-mai se alzaron contra Kabila, a quien apoyaron en el derrocamiento de Mobutu; los hutus interahamwe luchan contra los tutsis, sus eternos enemigos; y los clanes hena y lenda mantienen una secular disputa (agricultores contra pastores) de carácter tradicional africano.

En resumen, la guerra del Congo contiene todos los ingredientes de la conflictividad que anteriormente hemos analizado, desvertebrando a una nación que amenaza con dividirse en zonas de influencia de los vecinos que alimentan el conflicto, propiamente llamado “primera guerra mundial africana”.

No falta, naturalmente, en esta situación de violencia regional, el trasfondo económico: las maderas preciosas de la selva tropical, las minas de zinc, cobalto, estaño, cobre, oro y diamantes más el petróleo de la plataforma continental hacen de la RDC una región apetecible para los explotadores clandestinos, entre los que se cuentan los actores de la contienda. El descubrimiento de yacimientos de “coltán” (compuesto de columbita y tantalita, minerales aplicables a las altas tecnologías) ha venido a intensificar las motivaciones económicas del conflicto y el empobrecimiento

---

9 Javier Reverte expone esta situación en su libro VAGABUNDO EN AFRICA, Grupo Santillana de Ediciones, S.A, Madrid, 1998. Pág,s 379 a 452.

de un país (la RDC ocupaba el lugar 155 en un listado de 173 países elaborado por Naciones Unidas mediante oscuros aprovechamientos de sus riquezas (10).

Hasta el momento, los intentos de la comunidad internacional para concretar y mantener un clima de apaciguamiento entre las heterogéneas facciones combatientes han resultado infructuosas, no porque no hayan producido acuerdos, sino porque (lo que es peor) nunca se han cumplido. Tras la cumbre de Victoria Falls (Zimbabue), auspiciada por la OUA, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (agosto, 1998) dictaminó que el conflicto congoleño constituía una seria amenaza para la paz y la seguridad regionales. Enfatizó la necesidad de que los Estados circundantes se abstuvieran de interferir en los asuntos internos de la RDC e hizo una llamada a la reconciliación nacional. Esta toma de posición, refrendada por el secretario general, condujo al acuerdo de 10 de julio de 1999 (Lusaka y Zambia), por el que la República Democrática del Congo, Angola, Namibia, Uganda y Zimbabue firmaron un alto el fuego al que se incorporó el MLC.

Aceptado con reticencias por los signatarios y rechazado por los no asistentes a la cumbre, el secretario general de Naciones Unidas, aprovechando la adhesión a última hora del RCD al alto el fuego recomendó el despliegue de observadores militares en las capitales de los Estados firmantes y en la sede de la Comisión Militar Mixta creada por éstos para el seguimiento del compromiso alcanzado. Esta recomendación tuvo acogida favorable en la resolución 1258 (de 6 de agosto de 1999) del Consejo de Seguridad, que viene a constituirse en acta fundacional de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para la República Democrática del Congo (MONUC), actualmente vigente. De 90 efectivos iniciales, por resolución 1291 de 24 de febrero de 2000 pasó a 5.537 (sin incluir el personal civil de apoyo en asuntos de derechos humanos, ayuda humanitaria, información pública, protección infantil, formación política, sanidad y administración). Entre los países contribuyentes a la misión y con representación militar en ella figuran algunos del arco guineano: Burkina Faso, Camerún, Costa de Marfil, Ghana, Guinea-Conakry, Nigeria y Suráfrica, nación esta última que desde la abolición del *apartheid* ha demostrado interés especial por la gestión y solución de los problemas africanos. La última reunión con el objetivo de la pacificación del Congo tuvo lugar, precisamente, en la capital surafricana, Pretoria, en el 2002. Hay que significar que España es país contribuyente al MONUC con observadores en la región. Y que cuatro países del

Atlántico Meridional americano -Argentina, Bolivia (10), Paraguay (11) y Uruguay- también lo son.

La problemática congoleña, con tantas tensiones internas e injerencias externas, amenaza con resolverse en la balcanización de la región, lo que podría afectar gravemente al conjunto de naciones del África Subsahariana. Por el momento, el único éxito de las negociaciones de paz es la creciente implicación internacional en ellas, como respuesta a las resoluciones de Naciones Unidas. Contribuyen 42 países con personal militar y policía al proceso de pacificación o aportan expertos para atender determinadas especialidades críticas.

Suráfrica se ha mostrado especialmente activa en promover el "diálogo intercongoleño", fórmula que adquirió carta de naturaleza en 2002 tras el acuerdo de Sun City, complementado con el firmado en Pretoria en ese mismo año. Dichos acuerdos establecían un gobierno presidido por Joseph Kabila con cuatro vicepresidentes que representarían a los principales actores del conflicto. El gobierno de transición así constituido habría de permitir la redacción y promulgación de un nuevo texto constitucional y la celebración de elecciones en dos años. Dentro de ese plazo nos encontramos ahora, sin que haya visos de que los planes previstos vayan a cumplirse.

Liberia o la violencia perpetua

Fundada en el año 1822 como zona de acogida de esclavos emancipados procedentes de Estados Unidos, reconocieron éstos, tras un corto periodo de tutelaje, su independencia en 1862, justamente cuando las potencias de Europa iniciaban la conquista de África. Liberia es, en consecuencia, la primera república independiente del continente negro y el único país africano que no fue objeto de las políticas imperialistas europeas.

---

10 Bolivia en un país interior, pero su vocación de salida al mar se vio satisfecha cuando logró acondicionar Puerto Suárez, en el río Paraguay, que la conectó con el estuario de La Plata.

11 También Paraguay es un país mediterráneo, pero, ubicado en plena cuenca del Paraná, tiene una excelente comunicación con el Atlántico.

Pero las últimas décadas de la historia liberiana han estado marcadas por la violencia. Golpes y contragolpes de Estado sancionados por elecciones fraudulentas han caracterizado su andadura política. Liberia es un país rico en caucho, oro y diamantes, productos que, a través del tráfico ilegal, han mantenido económicamente una situación de violencia generalizada que dura ya más de 20 años y a la que se han agregado los componentes clásicos de los conflictos africanos: luchas interétnicas, facciones armadas irregulares, ejército zafado de la dependencia del poder central, injerencias externas y corrupción administrativa.

En el año 1980 Samuel K. Doe se hizo con el poder político tras un golpe de Estado al que siguió un gobierno dictatorial que fue refrendado en unas elecciones de dudosa legalidad celebradas cinco años después. En el año 1989 estalló la guerra civil cuando el Frente Patriótico Nacional para la Liberación de Liberia se alzó en armas contra el gobierno de Doe. Sus líderes eran Charles Taylor y Prince Johnson. Desde el primer momento la pugna entre etnias estuvo presente en el conflicto, brutalmente desarrollado: los dirigentes que capitaneaban la rebelión eran apoyados por las tribus gio y mano, mientras los clanes kranh y mandingo apoyaban al presidente. Pronto, las rivalidades tribales se sobrepusieron a las políticas: Jonson se separó de Taylor creando su propia banda guerrillera, que asesinó a Doe en 1990. Los seguidores de éste originaron el grupo ULIMO (*United Liberation Movement of Liberia for Democracy*) que a su vez se escindió en dos por el enfrentamiento entre mandingos y krahns.

Todos los grupos liberianos combatientes recurrieron al reclutamiento infantil para nutrir sus contingentes. La población no implicada en el conflicto, presionada por aquéllos, se vio obligada al desplazamiento o al exilio: casi la tercera parte de la población liberiana ha sido forzada por la guerra al abandono de sus lugares de trabajo y residencia.

Como consecuencia de la caótica situación en el país, en 1999 Naciones Unidas estableció una misión observadora (UNOMIL), la cual, tras laboriosas negociaciones que se prolongaron durante tres años logró el acuerdo de Abuja (Nigeria) firmado por los líderes que se disputaban el poder, quienes se integraron en un gobierno de transición, pactaron un alto el fuego y el desarme de sus elementos armados y aceptaron la convocatoria de elecciones. Pero algunos grupos rebeldes se

desvincularon del compromiso y continuaron actuando desde Sierra Leona y Guinea-Conakry apoyados por el Frente Revolucionario Unido (FRU) sierraleonés y rebeldes guineanos. Uno de estos grupos fue el de Charles Taylor, quien intervino en la guerra civil de Sierra Leona y participó en el tráfico ilegal de diamantes de este país, razón por la cual fue objeto (una vez conquistado el poder en Liberia) de sanciones impuestas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) que se han mantenido hasta su reciente derrocamiento (12).

Según informes de organizaciones y agencias internacionales tanto públicas como privadas, la última fase de la guerra civil liberiana ha integrado, en una verdadera orgía de sangre, todas las prácticas criminales propias de una situación de violencia generalizada: el reclutamiento de niños (tristemente famosos se hicieron los “gatillos felices” del grupo de Taylor), la persecución de los no combatientes, el odio étnico, la irregularización del Ejército (mandos y tropas, ante el impago de sus soldadas, decidieron “cobrarlas por su cuenta”, en dinero o en especie, a la sufrida población civil), las corrientes económicas (oro y diamantes) clandestinas, han sido, todos, ingredientes del enfrentamiento interno liberiano.

A mediados del 2000 surgió el grupo Liberianos Unidos para la Reconciliación y la Democracia (LURD), que ha combatido con las armas al régimen de Taylor y que como último objetivo pretende juzgarlo ante un tribunal internacional por crímenes de lesa humanidad. Este grupo ha conseguido el aislamiento del presidente forzando su dimisión el 11 del pasado mes de agosto. Pocos días antes, entró en la capital asolada por las matanzas y la carencia de casi todo una unidad de 775 efectivos procedentes de Nigeria bajo mandato de la Comunidad Económica de Estados del África del Oeste. A este primer contingente, alborozadamente recibido por la población monroviana, se sumarán otros hasta constituir una fuerza de 3.500 soldados. El asunto “Liberia” será tratado a finales de agosto en Naciones Unidas, organización que, seguramente, enviará una fuerza de paz multinacional al país africano.

---

12 http://elmundo.es/documentos/2003/04/guerras_olvidadas/liberia.html

Pese a la dimisión y exilio de Taylor (en Nigeria, lo que ha provocado protestas en este país), la tensión continúa en Liberia. Relevado provisionalmente por su vicepresidente, Moses Blah, hasta octubre no será designado un presidente interino, fecha muy tardía para un escenario donde la situación puede experimentar grandes cambios de un día para otro. Entretanto, fuentes gubernamentales (ligadas por lo tanto al presidente depuesto) han informado que fuerzas leales a Taylor podrían no deponer las armas y seguir luchando contra la nueva administración liberiana. El propio Taylor, tras su deposición, ha dicho que volverá a Monrovia. Por su parte, dirigentes de la rebelión no terminan de aceptar la nueva coyuntura política. Este conjunto de actitudes no permite hacer un pronóstico optimista sobre el futuro inmediato de Liberia (de hecho, nuevas matanzas han tenido lugar en la región oriental del país) pese al aval prestado por los presidentes de Ghana y Suráfrica, presentes en la ceremonia de renuncia de Taylor.

Detrás de este clima de confusión están Estados Unidos, potencia muy ligada a la historia liberiana y a la que Taylor ha acusado de apoyar a las guerrillas que lo han combatido, si bien también ha requerido su ayuda para la reconstrucción y reconciliación nacional, proceso este último dificultoso por las secuelas (crímenes, violaciones, emigraciones masivas) de una guerra compleja y prolongada que todavía no ha terminado.

Guinea Ecuatorial o la constante incertidumbre

La única colonia española en África Ecuatorial logró la independencia en 1968. El partido oficialista perdió las elecciones convocadas, que ganó el liderado por Francisco Macías Nguema, con lo que la etnia fang (continental) se convirtió en directora de la política del país. Comentan Oliver y Atmore que Macías:

> <Durante once terribles años hasta que fue detenido y ejecutado por sus propios soldados en 1979 implantó una férrea dictadura a lo largo de la cual él y sus partidarios aterrorizaron a la antaño próspera isla de Fernando Poo (hoy llamada Bioko) hasta el extremo de hacer irreconocible toda vida civil normal (13).>

13 Roland Oliver y Anthony Atmore.- Op. cit. Pág. 370.

La orientación política del régimen fue de carácter tercermundista (buscó la tutela de China y de la Unión Soviética) arruinando en pocos años las posibilidades de un país que en el momento de su emancipación era la segunda economía más pujante (detrás de Suráfrica) del continente africano.

Teodoro Obiang Nguema, sobrino del presidente derrocado, detenta el poder en Guinea Ecuatorial desde hace 24 años. En su trayectoria política, que ha recorrido con singular astucia, cabe consignar como hecho positivo la orientación hacia una mayor relación con las potencias occidentales. Recuperó la conexión con la antigua metrópolis, que su antecesor había interrumpido tras una persecución que obligó a todos los españoles residentes en Guinea (misioneros incluidos) a abandonar la antigua colonia, y abrió la economía hacia fórmulas de mayor liberalismo. Pero las fricciones interétnicas (fangs continentales contra bubis insulares) siguieron intactas. Por otra parte, la desconfianza oficial hacia ciertas instituciones (Prensa, Iglesia y Ejército) aunque con efectos generalmente incruentos continuó siendo una de las características del nuevo régimen guineano.

El sistema político impuesto por Obiang Nguema no es en absoluto democrático, si bien libra un juego con una oposición más o menos tolerada en función de las circunstancias que en cada momento puedan influir en las relaciones exteriores. En esta dinámica de vaivén los opositores al dirigente guineano entran y salen de la cárcel según le convenga a éste mostrar una imagen de energía o de longanimidad. Dotado de indudable instinto político, su gran baza ante la población guineana y ante la opinión internacional es (según Ricardo Benjumea) que:

> <Todo tiempo pasado fue peor (lo cual es cierto) y que en los países vecinos las cosas no andan mejor (14) (lo cual también es cierto).>

En su política de estado oscila, no sin habilidad, entre Francia (mediante el ingreso en la organización francófona de su entorno y la adopción del franco CFA como moneda), España (fomentando sus celos como antigua potencia administradora con la alternancia de crisis diplomáticas y periodos de mejor entendimiento y

---

14 Ricardo Benjumea.- ABC, Alfa y Omega (separata, 10-7-2003). *Paradojas del subdesarrollo.* Pág.6.

colaboración) y Estados Unidos (ofreciendo cooperación en el marco regional e importantes concesiones de explotación de recursos). Y ciertamente, las tres potencias admiten su juego sosteniendo a un régimen muy criticado por observadores imparciales.

Las riquezas de Guinea Ecuatorial (madera, cacao, y recientemente petróleo), según cualificadas denuncias no se aplican en beneficio de sus ciudadanos. En diciembre de 2000 el representante especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas informaba que:

> "La bonanza económica excepcional que disfruta el país no se ha traducido en un mejoramiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, que, en más de un 65% vive en condiciones de extrema pobreza, con negación de los derechos elementales a la educación y a la salud. El mismo comisionado añade que la sociedad en su conjunto, que padece problemas de discriminación entre las diferentes etnias, está sometida a una presencia constante de las fuerzas militares, que limitan el derecho a la circulación por el país y que actúan como jueces penales en relación con los civiles (15), y también que todo ello se produce en medio de una impunidad generalizada para las violaciones de derechos humanos, garantizada por la ausencia (de independencia) del poder judicial respecto al poder ejecutivo" (16).

El cuadro descrito por la autoridad diplomática no resulta en absoluto halagüeño. Por ello, estas disfunciones políticas, económicas y administrativas están haciendo reflexionar a diversas organizaciones humanitarias sobre la conveniencia de suspender sus programas de ayuda a este país africano. Médicos sin Fronteras ya lo ha hecho.

---

15 Un ejemplo reciente: la muerte de una cooperante española (1-7-2003) por disparos hechos por una patrulla militar contra el autobús en que viajaba. En virtud de las relaciones hispanoguineanas (en estos tiempos cordiales), el soldado que realizó los disparos ha sido juzgado y está pendiente de una severa condena de prisión (30 años) y de la obligación del pago a la familia de la víctima de 45.000 euros en concepto de indemnización por responsabilidad civil.

16 Ricardo Benjumea.- Op. cit. Pág. 7.

El petróleo (500.000 barriles diarios de producción) ha contribuido a asentar el régimen guineano ante sus potencias tutoras. Concesiones de explotación a empresas norteamericanas, francesas y españolas han propiciado acuerdos bilaterales fortalecedores del régimen de Obiang. Por lo que respecta a España, ése fue uno de los motivos para el acuerdo hispanoguineano que, tras seis años de suspensión de la colaboración entre ambos países, se firmó a finales de 1999:

> "Sin que en él se incluyera -según denuncia Ricardo Benjumea- ninguna cláusula democrática" (17).

Después, como demostración de la amistad recuperada, Teodoro Obiang acudió al II Congreso Internacional de la Lengua Española que se celebró en Valladolid en octubre de 2001. (Para España esa presencia era importante, dada la cooficialidad del francés –hablado solamente por el 0,2% del país africano- con el español decretada por el mandatario guineano).

El régimen personalista de Guinea Ecuatorial, con sus avales occidentales, unas instituciones como Iglesia y Prensa controladas (España suprimió, en aras del nuevo acercamiento, la emisión diaria de Radio Exterior para este país de habla hispana), un Ejército adicto cuyos cuadros vuelven a formarse en la antigua metrópolis y una oposición semitolerada, parece sostenerse con firmeza sin que se aprecien signos sólidos que puedan propiciar una situación semejante a la que precedió a la caída de Macías.

¿Podrá el sistema político ecuatoguineano evolucionar hacia una democracia efectiva? En las actuales circunstancias no es fácil: el poder (siguiendo la tendencia continental) está personificado, la población no goza de los servicios que pueden conducirla hacia la elección de una eventual opción electoral y su estado económico impide la existencia de unas clases medias susceptibles de sostener un régimen de apertura ideológica. Y, sin embargo, Guinea Ecuatorial, sin algunos de los graves problemas que acosan a sus vecinos (masificación urbana, emigración forzosa, enfrentamientos armados internos) podría emprender el camino hacia la democratización. Para ello, debiera su régimen ser inducido a ello, acción que

---

17 Ricardo Benjumea.- Op. cit. Pág. 7.

precisa de la coordinación entre las potencias que hoy se disputan sus favores. A España, en consecuencia, le afecta esa responsabilidad.

Sierra Leona o la rebelión total

Sierra Leona alcanzó la independencia en 1961, dentro del proceso emancipador de las colonias de África Occidental. País pequeño, con una única (y codiciada) riqueza -los diamantes- se vio afectado por las guerras civiles de sus vecinos, que han provocado el éxodo de más de 300.000 sierraleoneses y el tráfico ilegal de diamantes por parte de los señores de la guerra, propios y ajenos.

En los años ochenta nació en Sierra Leona el FRU, que inició una oposición violenta contra el Gobierno, la cual se transformó en guerra civil abierta (marzo de 1991) cuando los revolucionarios ocuparon la región oriental del país y pretendieron el derrocamiento del presidente. El Ejército nacional, con la ayuda del Grupo de Observadores Militares (ECOMOG) de la Comunidad de Estados de África Occidental (CEDEAO), defendió inicialmente al gobierno, pero al año siguiente lo derrocó. Se iniciaba así la intervención militar en la política del país africano.

Imaginaban los mandos del Ejército que el golpe de Estado contribuiría a que los guerrilleros del FRU depusieran las armas, pero no fue así: la revolución armada continuó, por lo que la junta militar aceptó la mediación de una representación de Naciones Unidas que fue designada en febrero de 1995. La Comisión Internacional desarrolló sus trabajos en colaboración con la OUA y con la CEDEAO para concretar un acuerdo entre las partes enfrentadas y restablecer una administración civil en el país. Las negociaciones dieron lugar a elecciones parlamentarias y presidenciales, que ganó el doctor Ahmed Tejan Kabbah. Pero en el último momento el FRU decidió no tomar parte en los comicios e impugnó sus resultados, con lo que el conflicto continuó. El país volvía a la misma situación que en 1991.

La representación de Naciones Unidas reinició las negociaciones. Como siempre, en estas coyunturas ya enquistadas, los rebeldes eran reconocidos como parte en las conversaciones, que, celebradas en Abidján (Costa de Marfil) concluyeron en un acuerdo entre el Gobierno y el FRU. Pero el Ejército, que se había convertido en facción autónoma y resolutiva dentro del conflicto, no lo respetó, y en connivencia con el FRU dio un nuevo golpe de estado en mayo de 1997. Mientras entre el poder

militar y el FRU se creaba una junta de gobierno, la administración del presidente Kabbah se exilió en la vecina Guinea-Conakry.

Ante la situación, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas resolvió la imposición de un embargo de armas y petróleo a la República de Sierra Leona (8 de octubre de 1997) y autorizó a la CEDEAO a supervisar el cumplimiento de estas medidas con apoyo de las fuerzas del ECOMOG.

Esta determinación animó la concertación de negociaciones arbitradas por la CEDEAO en Conakry y en las que se reunieron representantes de la junta sierraleonesa (es decir, los militares insurrectos más los rebeldes del FRU) y del gobierno depuesto, internacionalmente reconocido y exiliado en la capital guineana. Culminaron en un acuerdo de paz que por fin firmaban todos los participantes en el conflicto. Dicho acuerdo establecía el cese de hostilidades supervisado por ECOMOG con eventual apoyo de observadores de Naciones Unidas y el retorno a Freetown del gobierno de Kaddah. Este, el 6 de noviembre de 1997, emitió un comunicado aceptando el acuerdo y proclamando la disposición de su gobierno a colaborar con las entidades internacionales que lo propiciaron. Pero aunque la Junta Ejército-FRU hizo pública su adhesión a lo pactado, a la hora de su aplicación desestimó sus principales disposiciones, lo que provocó su congelación.

El poder en Sierra Leona siguió detentado por la junta y el gobierno legítimo continuó su exilio en Conakry. Por su parte, las fuerzas del ECOMOG, en cumplimiento de la misión conferida por Naciones Unidas, permanecía en Freetown vigilando una paz precaria y siendo objeto de ataques llevados a cabo por las milicias de la Junta, protagonistas, por otro lado, de atentados contra los derechos humanos y partícipes, para el mantenimiento de armas y hombres y en complicidad con el insurgente liberiano Charles Taylor, del tráfico ilegal de la riqueza del país.

La situación pronto requirió la imposición de la paz mediante el recurso a la violencia legal de la guerra, y así, en febrero de 1998, el ECOMOG, respondiendo a un ataque de las fuerzas de la junta, ocupó Freetown y expulsó al gobierno ilegal. El vacío de poder subsiguiente permitió el retorno del presidente Kabbah y el levantamiento del embargo de armas y petróleo. Fue reforzada la oficina del enviado especial de Naciones Unidas a la que se incorporaron asesores en materia de seguridad.

La intervención directa de Naciones Unidas en Sierra Leona se produjo en junio de 1998, cuando el Consejo de Seguridad creo la Misión de Observadores (UNOMSIL) para un periodo de seis meses. Los equipos de la misión, con apoyo del ECOMOG, intentaron el desarme de los rebeldes y la reestructuración de las fuerzas regulares de país. Informaron asimismo de las violaciones contra los derechos humanos perpetrados por las turbas armadas de la junta derrocada.

A ésta no le quedaba otro remedio que la acción, de forma que la misión no pudo cumplir sus objetivos. La coalición rebelde, que había sido desalojada del poder continuó alzada contra el gobierno desde sus posiciones amparadas en la frontera liberiana. Llegó a dominar la mitad del país y en diciembre de 1998 cercó la capital ocupando algunas de sus zonas suburbiales. Carente de seguridad, la mayor parte del personal de UNOMSIL fue evacuado, manteniéndose en Freetown los equipos del representante de Naciones Unidas y del jefe de los observadores militares. Por fin, en los primeros días de 1999 las tropas de ECOMOG contraatacaron consiguiendo controlar de nuevo la ciudad.

Debilitada la insurgencia, el representante especial, con el respaldo de los gobiernos de África Occidental reanudó los contactos entre Gobierno y rebeldes (mayo de 1999) logrando un acuerdo por el que las partes, una vez más, se comprometían a suspender las hostilidades y a la constitución de un gobierno de unidad nacional. Los signatarios del pacto solicitaron la ampliación de las funciones de UNOMSIL para contribuir a la reconstrucción del país. Con la aprobación de esta petición por parte del Consejo de Seguridad, quedó clausurado el mandato de UNOMSIL y se originó el de UNAMSIL, más ambicioso que el anterior, con 6.000 efectivos militares (incluidos los observadores) y una importante representación civil entre cuerpos policiales y técnicos en diversas especialidades. Posteriores resoluciones han aumentado la fuerza militar de Naciones Unidas hasta un máximo de 17.500 efectivos según resolución de 30 de enero de 2001.

En la actualidad, bajo esa tutela armada, Sierra Leona parece haber encontrado la senda de la pacificación. Según datos de marzo de 2003 (18), la presencia militar de

18 http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unamsil/facts.html

Naciones Unidas en el país ha descendido a 14.550 soldados y el número de sus efectivos policiales también lo ha hecho (de 170 a 96). Dos países atlánticos hispanoamericanos son contribuyentes de UNAMSIL con personal militar: Bolivia (19) y Uruguay.

Pese a la situación alcanzada, la cercanía de otros conflictos en la región podría afectar a Sierra Leona, especialmente en cuanto se relaciona con la afluencia de refugiados.

Guinea-Conakry o una falsa tierra de refugio

Regada por el curso alto del Níger, esta antigua colonia francesa se extiende desde Costa de Marfil hasta el Atlántico determinando los límites septentrionales de Sierra Leona y Liberia. Es independiente desde 1958 y como todos sus vecinos posee un rico subsuelo: Guinea-Conakry es el mayor productor de bauxita del mundo, con un 40% de la producción total y unas reservas estimadas en 20 millones de toneladas.

Esto provocó el interés soviético por el país recién emancipado, cuyo primer mandatario, Sékou Touré, de acuerdo con la tendencia hacia el monopartidismo propia del África poscolonial implantó en Guinea-Conakry el primer régimen comunista del continente. Suspendió las relaciones con la antigua metrópolis y se apoyó, política y económicamente, en la Unión Soviética.

Esta relación de dependencia se mantuvo hasta el año 1978. Fracasados los planes desarrollistas realizados en cooperación con Moscú, el presidente guineano reinició las relaciones con Francia y propició la colaboración financiera con países árabes petrolíferos. Esta liberalización económica no pudo impedir la irradiación de los ideales revolucionarios (de los que Sékou Touré había sido valedor) a los países limítrofes. En la misma Guinea nació el Movimiento para la Liberación de Guinea-Conakry, respuesta armada al giro político del presidente Touré. Así, desde los años ochenta, las franjas fronterizas de este país con Liberia y Sierra Leona se convirtieron en zonas de dominio de partidas insurgentes y en regiones de tránsito de refugiados que buscaron acogida en territorio guineano.

---

19 Ver Nota 9.

El número de personas huidas de Liberia y Sierra Leona que han buscado refugio en Guinea-Conakry asciende a más de un millón, a los que hay que sumar los que han escapado del reciente conflicto de Costa de Marfil. Como siempre ocurre en estos casos, entre los refugiados hay infiltrados de los movimientos guerrilleros, que son también beligerantes contra el régimen guineano y aliados de su movimiento rebelde, lo que es causa de que aquéllos sean objeto de abusos por parte de las fuerzas de seguridad del país a cuya protección pretenden acogerse.

Esta dinámica de cerco a los exiliados no cambió (por el contrario, se ha agravado) tras el derrocamiento de Touré en 1984 por el actual presidente, Lausana Conté, quien:

> <Ha incitado con sus acusaciones de que los exiliados albergaban a rebeldes, a las violaciones y asesinatos de expatriados> (20).

El mismo informe (la periodista Pilar Portero es su autora) refiere que:

> <El reclutamiento forzoso de niños, la utilización de mujeres como porteadoras de municiones y para aprovisionar bases militares y el robo a los civiles, a pesar de su miseria, por parte de todas las facciones han colocado a los refugiados en una situación tan peligrosa y delirante como si hubieran permanecido en sus tierras.>

La toma de posición de Conté en relación con los conflictos que se desarrollan al otro lado de las fronteras del país, además de un fundamento político (quiere evitar que los vecinos movimientos revolucionarios exporten su ideología a la población guineana), otro de carácter económico: la economía guineana ha experimentado un alarmante retroceso y está necesitada de ayudas e inversiones externas, por lo que le es preciso ofrecer la imagen de un país estable dentro del caos generalizado que impera en la región. La presión sobre los refugiados (con la finalidad de expulsarles hacia sus países de origen) forma parte de esa estrategia.

Nigeria o un país de desencuentros

---

20 http://www.elmundo.es/documentos/2003/04/guerras_olvidadas/guinea.html

El país más extenso y más poblado del golfo de Guinea es Nigeria, cuyas reservas petrolíferas ocupan el sexto lugar mundial. Las tres regiones en que se articula su estructura federal, sancionada por la constitución aprobada en 1954 (seis años antes de su independencia efectiva) son consecuencia de una división étnico-religiosa que ha sido siempre obstáculo contra su vertebración nacional.

El norte -la zona hausa- es musulmán radical, con la *sharia* como conjunto de leyes, que choca frecuentemente con el cuerpo legislativo a escala federal. Aunque es la región más pobre, es también la más grande y más poblada de todo el país, circunstancias que le otorgan una influencia en la vida política nacional hacia la que se muestran renuentes las otras dos regiones de la federación. La occidental, musulmana también, pero más moderada, está habitada por la etnia yoruba, muy afecta al sistema social de clanes. Por último, la oriental, donde se encuentran los más ricos yacimientos de petróleo, es cristiana, y su población pertenece a la etnia igbo, la más dinámica e instruida de todo el país y cuyos componentes desde antiguo se habían esparcido por las otras dos regiones a través del comercio, de las actividades industriales y del trabajo profesional.

Desde el primer momento de su vida independiente, la convivencia política entre las tres comunidades ha sido problemática. Su primer presidente fue el norteño Abubakar Tafawa Balewa, del Congreso Popular del Norte (NPC), quien, pese a su política moderada, en 1966 fue depuesto y asesinado por una rebelión capitaneada por oficiales igbos. Comenzó de este modo una larga época de intervencionismo militar que se ha prolongado hasta el año 1997. Dentro de ella tuvo lugar, como consecuencia del declive económico subsiguiente al golpe de estado contra el presidente Balewa, el intento secesionista de la región sureña de Biafra (1967), el cual originó una guerra civil de tres años de duración que produjo decenas de miles de víctimas, bien por operaciones bien por inanición. Intereses foráneos prolongaron la contienda, pues Francia, Portugal y Suráfrica (21) favorecieron al caudillo biafreño, Ojukwu, mientras Gran Bretaña, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la mayoría de los países africanos (y con ellos, la OUA, cuya

21 También España, mediante el envío de armas y otros materiales militares.

doctrina siempre ha defendido la inviolabilidad de las fronteras poscoloniales) apoyaron al Gobierno federal nigeriano. Dicen Oliver y Atmore que:

> <La principal víctima política de aquella guerra fue el gobierno civil, que a partir de ahora iba a ser la excepción y no la norma> (22).

El problema nigeriano ha sido el perenne cuestionamiento, por parte de las etnias y credos que conviven en el país, de su integridad nacional. La tensión entre unas y otros ha determinado que el poder militar haya dominado las estructuras del Estado hasta que, en 1997, se pactó entre las diversas comunidades el restablecimiento de la administración civil, que se hizo realidad dos años después. No obstante, la más alta magistratura de la nación sigue en manos de un general, y sus competidores más significativos son colegas suyos, algunos de los cuales han presidido gobiernos durante las etapas dictatoriales.

Los cuatro años de democracia que lleva vividos Nigeria no han pacificado el país. Se calculan más de 10.000 muertos en este período a causa de enfrentamientos por motivos étnicos y religiosos. El Ejército se mantiene afecto al poder constituido, lo que garantiza un cierto orden, si bien hay acusaciones de represiones de desórdenes realizadas por unidades militares en las que las bajas de civiles se cuentan por centenares. En el año 2003 (año electoral), los choques interétnicos se han sucedido produciendo un estado de caos especialmente en la región sureña del delta del Níger, con muy negativas repercusiones económicas. En dicho escenario, la etnia de los itsekiris se enfrenta a los ijaws y urhobos, a quienes acusa de invasores y de perturbar el reparto de los beneficios petroleros. Las desavenencias alcanzaron su punto álgido en marzo del presente año con la muerte de 300 personas e importantes daños materiales, creándose una situación que requirió la enérgica intervención del Ejército. No obstante, facciones armadas han continuado actuando mediante procedimientos guerrilleros contra instalaciones petrolíferas e interrumpiendo los suministros necesarios para el normal funcionamiento de los servicios básicos del país, lo que ha motivado protestas populares. En las fricciones tradicionales entre los grupos humanos que componen la compleja realidad social

---

22 Roland Oliver y Anthony Armore.- Op. cit. Pág. 369.

nigeriana existe, pues, un trasfondo económico y otro político, ya que las abundantes etnias aspiran a una representación parlamentaria y recurren para ello no a la presentación de un programa sino al atajo que supone el enfrentamiento físico o la acción saboteadora.

No sólo en el delta se producen estos hechos violentos. Las rivalidades tribales existen en la entera extensión de Nigeria aunque los medios de comunicación dan únicamente cuenta de las que se resuelven en choques sangrientos, como el habido hace pocos meses en el noreste del país entre agricultores yugus y pastores fulanis, que con más de 100 víctimas mortales reproduce la vieja imagen africana de las pugnas por el uso del suelo.

En resumen, el problema étnico con sus secuelas de desplazamientos forzados (principalmente hacia las congestionadas Lagos y Warri) y crecimiento de barrios-miseria se sobrepone a la aceptación de la entidad nacional, que parece solamente defendida por el Gobierno central y un Ejército cuya fidelidad a un régimen de partidos tiene una historia que no va más allá de un lustro. No obstante, y pese a tantas disfunciones internas, Nigeria es hoy una democracia formal que se ha implicado en los planes de pacificación regionales, con presencia de sus fuerzas armadas bajo mandato de organizaciones internacionales (ONU, OUA y CEDEAO) en los conflictos de Sierra Leona, República Democrática del Congo, Liberia y Costa de Marfil. Por extensión, población y riquezas naturales, es un líder en el conjunto del occidente subsahariano, que aparenta interés por contribuir a la estabilidad del mosaico estratégico del golfo de Guinea. De cualquier manera, Robert Kaplan no se manifiesta optimista con relación al futuro nigeriano:

> “Los niveles de criminalidad, contaminación y superpoblación -sentencia- hacen de Nigeria el cliché por excelencia de la disfunción urbana en el Tercer Mundo, al tiempo que seguirá agotando sus recursos naturales> (23).

Costa de Marfil o el desorden imprevisto

---

23 Robert Kaplan.- Op. cit. Pág,s 29-30.

Desde su independencia, lograda en 1960, Costa de Marfil ha sido un país caracterizado por su estabilidad social y un cierto progreso sostenido. Su prosperidad, basada en la exportación del cacao (del que produce el 43% del total mundial) ha atraído a una numerosa población extranjera (sobre todo de Burkina Fasso y Sierra Leona) que hoy viene a representar casi la mitad del censo global marfileño. Los altos precios de este producto sostuvieron hasta los años ochenta una situación de bonanza económica -con su reflejo político y social- a la que contribuyeron los residentes franceses (en número de más de 20.000) dedicados al sector privado y a la asistencia al Gobierno. Pero cuando la cotización del cacao bajó, el bienestar del país se contrajo, poniéndose de manifiesto las disfunciones de una economía basada en la monoproducción. Las relaciones políticas internas se deterioraron progresivamente y los europeos, a la vista de una crisis que se anunciaba prolongada, comenzaron a abandonar el país, con lo que la actividad comercial, de la que eran principales dinamizadores, también se retrajo. La deuda nacional se convirtió en carga onerosa y los planes para superar el problema tuvieron que ser necesariamente impopulares. La ruina de la agricultura fue seguida de éxodos a las ciudades costeras, y como los trabajadores del cacao eran en un alto porcentaje extranjeros, vinieron a constituir la mayor proporción de las poblaciones urbanas. (Por ejemplo, en Abidján, la capital, se estima que el 75% de sus habitantes es foráneo).

Toda esta acumulación de problemas precipitó una crisis política que culminó en un golpe de estado dirigido por el general Robert Gueï (24 de diciembre de 1999), quien un año después entregó el poder al actual presidente, Laurent Gbagbo tras unas elecciones celebradas en octubre del 2000.

La nueva Administración civil ha intentado superar la crítica situación que vivía el país, el cual había iniciado el camino del caos: la población autóctona rechazaba a la procedente del exterior, con la que había de disputar las pocas posibilidades de trabajo disponibles y los servicios que podía sostener el estado. Unos y otros se organizaron en defensa de sus intereses, no quedando fuera de estas tendencias las cuestiones tribales, hasta entonces aletargadas. Ya en las cuestionadas elecciones del año 2000 había habido desórdenes que produjeron casi 300 muertos, por lo que el presidente Gbagbo decidió convocar un Foro para la Reconciliación Nacional en el que se reunieron los cuatro dirigentes políticos en conflicto: el propio presidente, su

antecesor Konan Bédié, el general Gueï, que había capitaneado el golpe de 1999 y el antiguo primer ministro Ouattara, excluido de las elecciones de 2000 por "nacionalidad dudosa", determinación que provocó los enfrentamientos anteriormente citados y que es consecuencia de inclinaciones xenófobas que comienzan a detectarse en las comunidades autóctonas marfileñas. El mismo presidente Gbagbo, según señala Alberto Pérez Moreno:

> "Acusó a Burkina Fasso de animar la rebelión despertando con ello la hostilidad popular contra el gran número de nacionales de ese Estado que viven y trabajan en Costa de Marfil> (24).

El Foro terminó con acuerdos esperanzadores. Pero la confrontación había ya superado las buenas intenciones de quienes los firmaron, y mientras el gobierno de Abidján negociaba con las instituciones acreedoras tanto el pago de la deuda marfileña como la obtención de nuevos fondos que ayudasen a salir al país del colapso económico, los desórdenes fueron incrementándose en intensidad y en número desembocando en guerra civil abierta a partir del 19 de septiembre de 2002, cuando la crispación social indujo un alzamiento militar que provocó 270 víctimas mortales entre las que se contaron el general Gueï y el ministro del Interior, Emile Boga.

Esta trágica efemérides precipitó los acontecimientos: el norteño Movimiento Patriótico de Costa de Marfil (MPCM) rompió las hostilidades contra el Ejército, fiel al Gobierno. En el enfrentamiento, latía una confrontación entre la región septentrional, musulmana, y el sur, animista y cristiano, avivada por la promulgación de dos leyes de fuerte repercusión social (la del suelo rural, que afectaba al norte del país, donde se encuentran las mayores explotaciones de cacao, y la de reforma de las Fuerzas Armadas, que lanzaba al desempleo a miles de desmovilizados). Concretados los frentes del conflicto, hubo de intervenir una fuerza expedicionaria combinada franco-norteamericana, que contó con el apoyo de otra desplegada por CEDEAO y constituida por soldados nigerianos y ghaneses.

---

24 Alberto Pérez Moreno.- *Observatorio Internacional de Conflictos*. Revista Ejército, marzo 2003. Pág. 104.

La misión de estos contingentes era la de imponer la paz y alentar conversaciones que condujesen a aliviar el clima de enfrentamiento. Pero para ello fue ineludible el desarrollo de operaciones militares contra el MPCM y también contra otros dos grupos de reciente aparición: el Movimiento Popular Marfileño del Gran Oeste (MPIGO) y el Movimiento para la Justicia y la Paz (MJP), los cuales, como el primero, eran opuestos al gobierno legal. Hubo entre las fuerzas participantes en el conflicto avances y retrocesos, logrando los rebeldes alcanzar la línea Buaké-Man-Danané, que partía el país en dos mitades. La fuerza francesa aumentó de 1.200 soldados a 2.500 con apoyo de helicópteros de ataque, con lo que se detuvo el avance de los grupos insurrectos, que retrocedieron a sus bases iniciales y aceptaron negociar, iniciándose un proceso con muchos altibajos durante el que se mantenían activos los frentes de combate y las conversaciones a favor de la paz. Estas tuvieron que ser respaldadas por el ministro de Exteriores francés en persona, Hubert de Villepin. El pasado 13 de enero los tres grupos rebeldes firmaban, por fin, el alto el fuego con el Gobierno:

> “Resultado visible -en opinión de Pérez Moreno- debido tanto a la labor mediadora del presidente togolés, por mandato de la CEDEAO (...) como por la determinación francesa e internacional de apoyar la legalidad y evitar el deterioro no sólo de Costa de Marfil, que ha sufrido ya más de 500 muertos y miles de desplazados dentro del país, sino de toda la sensible subregión de Africa occidental> (25).

Costa de Marfil vive una paz tensa, bajo vigilancia armada avalada por Naciones Unidas, cuyo Consejo de Seguridad aprobó la misión MINUCI el 13 de mayo de 2003. Su economía continúa en estado crítico, agravado por la guerra. Y en lo social se ha despertado un demonio dormido: poblada casi en un 50% por extranjeros y descendientes de extranjeros, sus leyes, ahora restrictivas, tendrán que abrirse para que éstos puedan intervenir en los asuntos públicos del país. Pero, habiéndose manifestado el odio hacia los de fuera, es muy dudoso que las comunidades autóctonas acepten de buen grado la reforma pasado el período de tutela internacional.

---

25 Alberto Pérez Moreno.- Art.cit. Pág. 105.

Angola o la paz inquietante

De la guerra por la independencia a la guerra civil, ha sido el proceso vivido por Angola desde la década de los sesenta hasta el año 2002, cuando las fuerzas gubernamentales dieron muerte a Jonás Sawimbi, el dirigente de la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), el grupo que se negó a reconocer los resultados de las elecciones celebradas en 1995, supervisadas por Naciones Unidas y que ganó el partido opositor, el Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA), de ideología marxista.

Más de cuarenta años de guerra, han dejado a este país, rico en petróleo, uranio y diamantes, en un profundo estado de postración. Si la lucha por la emancipación unió a sus dirigentes contra Portugal, cuando en 1975 se convirtió en país independiente la guerra fría los dividió haciendo inmediato acto de presencia en el escenario angoleño. El MPLA fue apoyado por la Unión Soviética (apoyo en el que participaron contingentes cubanos: Castro pagaba así un impuesto de sangre a su protector), mientras que UNITA y el Frente Nacional de Liberación de Angola (FNLA) recibieron respaldo de Suráfrica y Estados Unidos.

La lucha entre el MPLA y sus opositores provocó el exilio de centenares de miles de no combatientes cogidos entre dos fuegos, el consecuente abandono de tierras de cultivo y una prolongada crisis alimentaria que hoy día todavía continúa. En diciembre de 1988 se inició la primera misión de Naciones Unidas en el país austroafricano: UNAVEM I, que se prolongó hasta mayo de 1991. Su finalidad fue la supervisión de la retirada de los efectivos cubanos del escenario angolano, la cual fue facilitada por la imposibilidad soviética de mantenerlos: se estaba produciendo el derrumbe del sistema comunista, en Moscú y en todos los frentes que había abierto.

A continuación, y hasta febrero del 95 se desarrolló una segunda misión de Naciones Unidas (UNAVEM II) a lo largo de la cual se acordó un alto el fuego (31 de mayo de 1991) y se firmó en Lusaka (Zambia) un acuerdo político entre las partes que debía concluir con la celebración de elecciones, las cuales dieron el triunfo al MPLA. El Grupo de Sawimbi no aceptó los resultados y continuaron las hostilidades, con lo que Naciones Unidas decidió reanudar sus esfuerzos para formalizar la paz mediante una nueva misión, UNAVEM III, que se prolongó hasta junio del año 1997

y a lo largo de la cual se trató de favorecer el entendimiento entre UNITA y el Gobierno para recuperar, sin éxito, lo pactado en Lusaka. A esta misión siguió otra, MONUA, con el mismo objetivo, que terminó en febrero de 1999 sin haberlo alcanzado.

Con el país dividido en dos zonas dominadas, respectivamente, por el Gobierno y los insurrectos (el sur era de estos últimos; el centro y norte, de las fuerzas gubernamentales) la guerra civil continuó con extrema virulencia. Poco a poco la situación fue decantándose a favor de las tropas regulares. El FLNA abandonó las armas y sólo la UNITA de Sawimbi mantuvo las hostilidades cada vez más debilitada y dominando un territorio que se iba empequeñeciendo progresivamente. Esto tenía un efecto económico demoledor para la guerrilla: perdía posibilidades de explotación de diamantes (su fuente de ingresos para sostener la lucha) y de posesión de rutas para alcanzar los centros de comercio clandestinos. El Gobierno por su parte siempre controló la producción petrolera, y además, desde el fracaso de MONUA contó con el apoyo unilateral de Naciones Unidas y el de diversos países (este último materializado en armas y dinero), con lo que pudo lanzar una importante ofensiva estratégica.

El 22 de febrero de 2002 murió en un enfrentamiento Jonás Sawimbi, el carismático dirigente de UNITA, y los acontecimientos se precipitaron en el país, ya exhausto por la guerra: en abril se firmaba la paz mediante la aprobación de un “Memorándum de acuerdo complementario al Protocolo de Lusaka”, el cual, dado que entre los signatarios había un vencedor claro -el Gobierno- y un vencido -la guerrilla- fue aquél quien impuso sus condiciones.

Dueño de la situación, está cumpliendo laxamente los compromisos adquiridos, que también se refieren a combatir la corrupción administrativa y al respeto a los derechos humanos. Y las presiones internacionales que se pueden ejercer sobre el gobierno de José Eduardo dos Santos (en el poder desde 1979) son limitadas por los intereses petroleros, por relaciones comerciales contraídas con anterioridad, por las aspiraciones empresariales a la participación en la reconstrucción del país y por la condición que éste ha adquirido de “potencia regional” participante en las misiones de Naciones Unidas en el conflicto congoleño. Entretanto se calcula que todavía hay 163.000 refugiados angoleños en la República Democrática del Congo, 200.000 en

Zambia, 25.000 en Namibia y 16.000 en la República del Congo, además de decenas de miles de desplazados dentro del territorio nacional26 necesitados de agua y alimentos.

Hay, en fin, un problema en Angola pendiente de solución: la aspiración secesionista del Frente de Liberación del Estado de Cabinda (FLEC), organización que ha constituido un gobierno en el exilio y que sobre la base de argumentos jurídicos e históricos pretende la independencia del antiguo enclave portugués (muy rico en petróleo) territorialmente separado de Angola por la franja que proyecta hasta el Atlántico a la República Democrática del Congo. Según su dirigente, Antonio Luis Lópes, en 1964 la OUA consideró Angola y Cabinda dos territorios coloniales diferentes, para los que solicitó la independencia. Ciertamente, en el Tratado de Berlín (1884) se otorgaba una mínima parte del Congo a Portugal en calidad de protectorado. Así nació el enclave de Cabinda, que por su desproporción superficial en relación con Angola se puso bajo la autoridad del gobernador de esta colonia. Desvinculados de los problemas internos angoleños, los nacionalistas cabindeños persiguen el objetivo de explotar en beneficio de su proyectada independencia la riqueza petrolífera del minúsculo país. Probablemente, sólo fuertes ingerencias externas podrían favorecer esta tendencia centrífuga que no parece encontrar eco en los foros internacionales.

Guinea-Bissau o la razón de la fuerza

Esta antigua colonia portuguesa, de economía basada en la agricultura, es independiente desde 1975, y hasta 1995 no conoció unas elecciones democráticas ganadas por el partido que lideraba Joao Vieira, quien fue proclamado presidente de la república, abriéndose un período de paz social que no había de durar mucho, pues tres años después se iniciaba un conflicto civil entre dos facciones de las fuerzas regulares guineanas.

El desencadenante de la guerra fue la destitución del general Mane, jefe del Estado Mayor del Ejército, acusado de connivencia con el tráfico de armas para apoyar a los insurgentes del senegalés Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance

26 http://www.elmundo.es/documentos/2003/04/guerras_olvidadas/angola.html

(MFDC), hoy día operativo y cuyo objetivo es la segregación de la región meridional del Senegal. Tras unos meses de enfrentamientos armados que provocaron cientos de muertos y millares de desplazados, se llegó a un acuerdo de paz que no fue respetado por los militares rebeldes, quienes en mayo de 1999 derrocaron al presidente Vieira, que se exilió en Portugal. El portavoz de la Asamblea Nacional, Bacai Sanha fue investido presidente interino hasta la celebración de nuevas elecciones, convocadas para noviembre del mismo año.

Como consecuencia de la inestabilidad de las fronteras guineanas como consecuencia de los conflictos en Senegal y Guinea-Conakri, el gobierno provisional de Guinea-Bissau solicitó un despliegue de observadores militares a las Naciones Unidas. La misión UNOGBIS era operativa el 25 de junio de 1999 y con independencia de atender la petición formulada al secretario general también favoreció las negociaciones para la reconciliación nacional y preparó la supervisión de las elecciones convocadas.

Ganadas éstas en la segunda vuelta por el Partido Renovación Social, dirigido por Kumba Yala, fue dicho político jurado como presidente en febrero de 2000 por un periodo de cinco años. El Gobierno guineano, necesitado de apoyo internacional para consolidar el sistema democrático y promover una política de reconstrucción y reconciliación nacional solicitó sucesivas ampliaciones de la misión UNOGBIS que fueron atendidas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La última prórroga tuvo lugar el 1 de febrero del 2002. Pese a un ambiente de aparente calma los militares han mantenido su dinámica conspiradora contra el poder constitucional.

Hay que hacer notar que en Guinea-Bissau siempre ha existido una tensión entre el poder civil y el Ejército, que actúa como un autentico contrapoder aduciendo razones de seguridad fronteriza, de lucha contra la corrupción o adoptando actitudes de defensa gremial, como ocurrió cuando la destitución del general Mane. La población se muestra indiferente a esta confrontación de fuerzas, aunque en caso de conflicto sufre sus consecuencias.

El pasado 14 de septiembre ha tenido lugar el último golpe de Estado en Guinea-Bissau, capitaneado por el general Verissimo Correia. Se desconocen en los momentos en que este texto se escribe cuáles son los motivos en los que los

militares rebeldes apoyan su actitud, aunque, sin duda, alguna relación tiene con la ejecución (diciembre de 2000) del general golpista Mane y con la reciente destitución, por decreto presidencial, de más de veinte jueces de la Corte Suprema guineana, hechos a los que hay que sumar recientes acusaciones de violación de los derechos humanos por parte del gobierno. El presidente Yala se encuentra detenido y los guineanos, según informes de agencias, no denotan inquietud ante una situación que "desde hace tiempo esperaban" (27). Desde el punto de vista de las relaciones con los países vecinos habrá que esperar la repercusión que el derrocamiento de Kumba Yala tiene en el conflicto senegalés. El mandatario guineano se había comprometido a no ofrecer ayuda a los secesionistas de Casamance, procurando un buen entendimiento con las autoridades de Dakar. Lo que se puede afirmar es que en el pequeño país africano, una vez más por la razón de la fuerza combinada sin duda con algunas torpezas presidenciales, ha quedado clausurada una transición democrática que se estaba desarrollando en medio de la ruina económica ocasionada por tanta inestabilidad.

Reflexiones finales

La condición trasfronteriza de África Occidental subsahariana con respecto a los países de América Austroatlántica (y viceversa) es, hoy por hoy, un futurible estratégico cuya materialización no se atisba cercana en el tiempo. La única aproximación a ese ideal está constituida por la Comunidad de Países Lusófonos, dentro de la cual el protagonismo, más que a Portugal corresponde a Brasil, potencia emergente que encabeza un "Segundo Mundo" entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo, para los que se ha convertido en referencia dentro de las relaciones internacionales. El "océano Moreno" de Adriano Moreira (28), podría llegar a ser, en la geoestrategia de la gran nación suramericana, un ámbito bajo su influencia potenciador de contactos multidisciplinares en los que, como último efecto, habría que tener en cuenta los relacionados con la defensa (29).

---

27 El Mundo, 14 de septiembre de 2003.

28 Ver Nota 1.

29 Estudios estratégicos norteamericanos ven a Brasil como aliado natural e ideal de Washington en el Atlántico sur, donde su papel en dicho espacio debería ser semejante al de la potencia norteamericana en el Atlántico norte.

Entre los países del Atlántico Norte, hay un sólido entramado de intereses comunes (políticos, culturales, científicos, económicos) que los estructura y que han servido de base para formalizar un sistema de seguridad compartida. Esta situación no se produce en el Atlántico Sur, donde existen coyunturas desemejantes que no propician los contactos interoceánicos. Como ha quedado de manifiesto en este estudio, los países africanos del arco guineano padecen graves trastornos internos con todos los componentes que caracterizan a los conflictos prolongados y confusos. Muchos de ellos están interrelacionados y sus soluciones dependen de amplios y complejos acuerdos regionales en los que se halla implicada la comunidad internacional. En la mayoría de los casos hay que proceder a una total reconstrucción social y del Estado, para lo que la premisa esencial es la reconciliación nacional, la cual exige la recuperación y reinstalación de las poblaciones exiliadas, la asunción de responsabilidades criminales y la superación de odios seculares. En estos países, por lo tanto, el camino hacia la paz es tortuoso y estará lleno de trágicas incidencias. La necesidad de su vertebración interna requerirá que sus energías se apliquen hacia la materialización de una política interior fiable para las propias comunidades, para sus posibles clientes o fiadores y para la comunidad internacional. En consecuencia, su apertura al exterior, en términos de geoestrategia, es un objetivo que, ligado a intereses compartidos en el ámbito de la vecindad, todavía está lejano.

Los países de la orilla americana tienen dados unos cuantos pasos en esa positiva dirección: su realidad como naciones es un hecho incuestionable, generador de una básica estabilidad social; desde el punto de vista racial son diversos sin que esto constituya circunstancia desintegradora; sus sistemas jurídicos y políticos son compatibles con los que rigen en lo que llamamos “mundo evolucionado”, facilitando las relaciones con éste; sus economías, aunque inestables y problemáticas, aceptan, en general, los planteamientos liberales de sus clientes e inversores. La creación de Mercado Común del Sur (Mercosur), pese a sus disfunciones, es un proyecto a mantener y a potenciar como órgano integrador de un conjunto de naciones con enormes posibilidades y capacidad de influencia en el marco de las relaciones internacionales. Todos los países iberoamericanos del Atlántico Sur han padecido traumas con dramáticas repercusiones en sus políticas internas. Entre otros, los ensayos revolucionarios dinamizados por partidas armadas; las respuestas

militares que se les opusieron, con ocupación violenta de los poderes públicos; los vaivenes económicos, inducidos desde fuera o favorecidos desde dentro, provocadores de desconfianza tanto interna como externa; las subsiguientes -empobrecedoras- fugas de capital y de población; la corrupción administrativa, que, en muchos casos, ha pasado de ser coyuntural para convertirse en estructural; la falta de proyectos políticos coherentes por parte de quienes alcanzan el poder; y las inercias estatalizadoras frutos de ideologías propias de tiempos ya superados.

Pese a todos esos problemas (algunos aún presentes) ese mundo americano va avanzando hacia lo que entendemos por “modernidad”. Y hay países, Brasil sobre todo, que no ocultan su celo por desempeñar un papel destacado en la política internacional. En general, las Fuerzas Armadas iberoamericanas han aceptado su cometido como instrumentos de la política de estado y desarrollan misiones bajo mandato internacional, lo que influye en la formación de sus cuadros y en la asunción de valores cosmopolitas.

A las diferencias entre estas dos regiones atlánticas fronteras, hay que añadir la que se deriva de sus capacidades productivas, no complementarias. Por consiguiente, su interrelación -sin duda deseable- no pasa en los momentos actuales de ser un ente de razón.

No obstante, existen realidades que permiten vaticinar relaciones futuras y consensos a favor del mutuo apoyo contra terceros. Las organizaciones regionales africanas, entes vivos con vocación de permanencia, habrán de aglutinar elementos de interés común de los países que las integran.

La CEDEAO funciona desde 1977 y a ella pertenecen 15 miembros de la región entre los que se encuentran los que se asoman a la costa guineana desde Guinea-Bissau hasta Nigeria. Su marco de actuación no sólo se refiere a las cuestiones económicas, sino que también se extiende a los problemas políticos y de defensa en cooperación con la OUA y con Naciones Unidas.

La Comunidad de Estados del África Central (ECCAS) se creó en 1983. De composición más heterogénea que la anterior (mayor dispersión geográfica), entre sus 11 socios se cuentan algunos del occidente austral africano, como Angola,

Gabón, Guinea Ecuatorial, Camerún, Congo-Brazzaville, Santo Tomé y Príncipe y República Democrática del Congo.

La Comunidad de Desarrollo de Africa Meridional (SADC) nació en 1979 y agrupa en la actualidad a 14 miembros, entre ellos la República Surafricana, Namibia (estos dos forman parte, además, de la Unión Aduanera del África Austral), Angola y la República Democrática del Congo.

Cabe asimismo destacar la existencia de entidades financieras regionales, como la Comunidad Económica y Monetaria del África Central y el banco de los Estados de África Central y la de la propia Unidad Africana, entidad continental que ha sustituido (julio de 2002) a la OUA.

El funcionariado -numeroso- de todos estos organismos está constituido por personas de alta cualificación, cosmopolitas, formadas en centros internacionales, conocedoras tanto de la realidad africana como de sus relaciones (existentes y posibles) con el resto del mundo. El ghanés Kofi Annan, actual secretario general de Naciones Unidas responde a este retrato, extrapolable a muchos hombres y mujeres africanos que componen una esperanzadora generación de dirigentes futuros.

Los organismos citados tienen hoy día un funcionamiento forzosamente ligado a los muchos problemas internos de la región, y en consecuencia no pueden proyectar una actividad creativa hacia las relaciones intercontinentales. En todo caso, éstas se sujetan a las clásicas de dependencia con respecto a entidades financieras y países acreedores. Y, sin embargo, como región productora de materias primas esenciales, al igual que la trasatlántica americana, podría colaborar en el diseño de una estrategia común frente a los poderosos consumidores del Primer Mundo.

Si para ello hace falta un líder, Brasil se ha propuesto y ha ejercido como tal en la reciente reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) celebrada en Cancún (México) y concluida sin acuerdos entre países ricos y pobres. Pero el frente que ha logrado formalizar con China, India, Suráfrica y Argentina (estos dos últimos países, bañados por el “océano Moreno”) ha causado sorpresa a los socios del mundo desarrollado, que deberán extraer consecuencias de los planteamientos de esa vanguardia a la que se han sumado otras dieciocho naciones en vías de desarrollo, entre las que cabe destacar a México, Chile, Paquistán, Egipto y Turquía.

Prácticamente, toda Hispanoamérica está dentro de ese Grupo de los 23 y también algunos países de Extremo Oriente. La más importante conclusión que se puede obtener de la V Conferencia de la OMC es que han quedado nítidamente definidas dos trincheras de intereses comerciales (Norte *versus* Sur) que serán muy sólidas en el futuro, aunque la del mundo desarrollado, tarde o temprano y por presiones internas, tendrá que retroceder. La delegación brasileña ha presentado (apoyadas en razonables y contundentes argumentos) unas propuestas agrícolas liberalizadoras en materia de exportación (la agricultura se convirtió en el tema central de la Conferencia) que chocaban contra las políticas subvencionadoras y arancelarias europeas y norteamericanas. Naturalmente, a sus tesis se adhirieron todos los países cuyo sector económico básico es la agricultura, y pese a que sus planteamientos no han tenido reflejo en el texto final de la Conferencia, como contrapartida tampoco han sido admitidas las reclamaciones del Primer Mundo en los asuntos de su interés. Las organizaciones no gubernamentales y los movimientos antiglobalización, presentes dentro o fuera de la sede de la reunión se encargarán de impregnar a la opinión de las razones que asisten a los países pobres en sus proposiciones agrícolas.

En esta pugna de intereses hay que destacar la concordancia Brasil-Argentina-Suráfrica, como elemento potenciador de un entendimiento entre los países del Atlántico sur. A las inmensas potencialidades de éstos dentro del sector económico extractivo (pendiente, desde luego, de una explotación más racional), se añade el hecho de que comienzan a contar con negociadores hábiles y competentes que defienden eficazmente sus planteamientos en los foros internacionales. Los bloques económicos existentes en ambas regiones fronteras pueden facilitar la convergencia de intereses aliviando las actuales situaciones de dependencia de los países que los constituyen. Y podrán, en consecuencia, participar en la definición de unas relaciones internacionales más justas, fundamentadas en el respeto entre cuantos en ellas participan.

Ciertamente, no estamos cerca de esa conjunción interatlántica. Los límites del espacio marítimo del Atlántico Sur son, efectivamente, fronteros porque así lo establece la ciencia geográfica. Pero falta la voluntad para que en esa amplia extensión del planeta se comparta una multiforme vocación de influencia en el

concierto de las naciones. Esencial obstáculo en esa ruta es la situación de conflictividad generalizada que viven los países del occidente meridional africano.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Batista, Juan.- *La prevención de conflictos.* Revista Ejército, Madrid, abril, 2002.

Benjumea, Ricardo.- *Paradojas del subdesarrollo.* Diario ABC, Alfa y Omega, separata, 10-7-2003.

Howard, Michael.- *Las causas de las guerras y otros ensayos.* Madrid, 1987.

Kaplan, Robert.- *La anarquía que viene.* Barcelona, 2000.

Moreira, Adriano.- *Atlántico sul o Océano Moreno.* Actas de las V Jornadas de Estudios Luso Españoles. Universidad a Distancia. Mérida, 1993.

Oliver, Ronald y Atmore, Anthony.- *Africa desde 1800.* Madrid, 1997.

Pérez Moreno, Alberto.- *Observatorio Internacional de conflictos.* Revista Ejército, Madrid, marzo, 2003.

Reverte, Javier.- *Vagabundo en Africa.* Madrid, 1998.

Varios autores.- *El estado del mundo, 2003.* Madrid, 2002.

PAGINAS WEB. CONSULTADAS.

http://www.elmundo.es/documentos/2003/04/guerras_olvidadas/angola.html

http://www.elmundo.es/documentos/2003/04/guerras_olvidadas/congo.html

http://www.elmundo.es/documentos/2003/04/guerras_olvidadas/guinea.html

http://www.elmundo.es/documentos/2003/04/guerras olvidadas/liberia.html

http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unamsil/facts.html

CAPÍTULO CUARTO

HACIA UNA CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA IBEROAMERICANA: ESTUDIOS COMPARADOS

HACIA UNA CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA IBEROAMERICANA:

ESTUDIOS COMPARADOS

Por María Angustias Caracuel Raya

Introducción

> "Un *Libro de la Defensa* es un documento de política clave, en que se expone el concepto de defensa de un gobierno. Se trata de un documento público en que se presenta el amplio marco de la política estratégica para la planificación de la defensa, con una perspectiva a medio plazo".
>
> Organización de Estados Americanos, *resolución 829.*

La definición de una concepción estratégica iberoamericana se entiende como la manera global que deben tener los pueblos iberoamericanos de concebir su papel como nación, a partir de sus condicionantes geográficos, históricos, políticos, económicos y su proyección de futuro, y la manera de afirmarse en el tablero vecinal, hemisférico y global como naciones democráticas. Su objeto no debe ser otro que el del favorecer unas relaciones estables y pacíficas entre los Estados de la región, que respondan adecuadamente a los desafíos que se plantean en el actual contexto estratégico del siglo XXI.

Esta definición representa, en consecuencia, un *desiderátum*, pues a diferencia de otros ámbitos regionales de actuación de los Estados –como, por ejemplo, en el continente europeo, donde las naciones son partícipes de conceptos estratégicos o estrategias de seguridad consensuados, ya sea en el ámbito de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (30) o de la Unión Europea (31)- no existe en el

30 CE de 1991 y CE de 1999.

31 La futura *Estrategia de Seguridad de la UE* se basará en el llamado "Documento Solana", presentado en el Consejo Europeo de Salónica, de junio de 2003, "*A Secure Europe in a better World*", y aprobado en el Consejo de Bruselas, de diciembre de 2003.

contexto iberoamericano una conceptuación similar, que se adapte a las particulares circunstancias de estas naciones.

Por otra parte, son pocos los Estados iberoamericanos que se han sumado a la tendencia de los países occidentales de publicar *Libros Blancos* (32), que reflejen sus líneas de acción prioritarias en materia de política de defensa, tanto a nivel nacional como en su geopolítica internacional. De ahí el interés de las organizaciones regionales iberoamericanas, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Junta y el Colegio Interamericano de Defensa, principalmente, de promocionar la redacción de documentos de esta naturaleza, al considerarlos como una medida de fomento de la confianza y la seguridad, junto a otras de diversa naturaleza, que caracterizan hoy las relaciones en la región.

En consecuencia, se establece como nueva frontera para los Estados iberoamericanos la creación de un "Concepto Estratégico Iberoamericano"; parte fundamental del futuro *Libro Blanco para las Américas*, que debe integrar los elementos comunes de los distintos *Libros Blancos* nacionales. El objetivo último debe ser la creación de una "Comunidad de Defensa Iberoamericana" (33), que contribuya a los distintos procesos de desarrollo y consolidación democrática de los Estados de la región y que enfoque, desde una perspectiva global, los diferentes aspectos de sus políticas de defensa.

Para ello, se analizarán los distintos ingredientes que conforman el análisis de una concepción estratégica en cuatro países seleccionados -Chile, Argentina, Brasil (34) y Ecuador- por ser pioneros en esta materia. Estos ingredientes son: los intereses de seguridad, los riesgos y amenazas para estas sociedades iberoamericanas, los

---

32 John COPE: "Security and Defence Policy in the Present Regional Setting", en Gillermo PACHECO GAITÁN (Comp.): *Políticas de Defensa y Elaboración de Libros Blancos*, Ed. Comercio e Industria, Guatemala, 2003, p. 135.

33 Federico TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ CONDE: " Hacia una Comunidad Iberoamericana de Seguridad y Defensa", *Revista Española de Defensa*, julio-agosto de 2002, pps. 50-53.

34 La "Política de Defensa Nacional", publicada por la Presidencia de la República en 1999 carece de los elementos propios y característicos de un Libro Blanco de la Defensa, como se analizará más adelante. Con todo, se estudia en este análisis comparativo a fin de incorporar a este trabajo la valoración de la Política de Defensa de un país de lengua portuguesa.

escenarios de actuación de sus Fuerzas Armadas (FAS) (35), y las misiones de los Ejércitos. Todo ello se completará con un estudio de los conceptos de seguridad y defensa de estas naciones, según sus legislaciones domésticas y preceptos constitucionales.

Y es que acotando conceptualmente las fronteras de lo que se entiende por seguridad y defensa, se logrará discernir ambos términos de otros problemas, como pueden ser el subdesarrollo, etc. De este modo, como ha señalado Michelle Bachelet Jeria, ministra de Defensa de Chile, se podrá evitar definiciones que terminen "securitizando" todos los aspectos de la vida social, al mismo tiempo que se podrá desarrollar una base conceptual común mínima que permita a los países iberoamericanos asumir los cambios globales y regionales y, por tanto, otorgarles una respuesta adecuada también común.

La relevancia de los *Libros Blancos de la Defensa*

En Iberoamérica

> "La publicación de un *Libro Blanco de la Defensa* no es el final de un camino, sino el paso inicial de una nueva manera de encarar en común los desafíos de la Defensa"
>
> Marco Antonio Bonilla *general de brigada* Honduras.

La elaboración de *Libros Blancos de la Defensa* es consecuencia natural de la democratización que experimentan las sociedades inmersas en esos procesos. El término -de origen británico- se refiere al documento consensuado por el Ministerio de Defensa y otros Ministerios o agencias de un Estado sobre su seguridad nacional y sus políticas de defensa con el fin de fomentar un debate en la sociedad sobre estos aspectos, que determine finalmente su apoyo a la orientación estratégica que estos documentos presentan.

Por tanto, los *Libros Blancos de la Defensa* presentan un triple carácter. Por un lado, estos documentos pretenden reflejar una verdadera política de Estado, como política

---

35 Utilizaremos este acrónimo para referirnos a las Fuerzas Armadas, distinguiéndolo así de la sigla FF.AA. que se emplea en Iberoamérica, ya que este término equivale a las Fuerzas Aéreas en España.

pública, al sustentarse en objetivos e intereses de toda la nación, que trascienden distintos periodos gubernamentales, de diverso color político, y en diferentes periodos históricos. Por otro lado, presentan una clara apuesta pedagógica, en la medida que presentan al ciudadano de cada país una "fotografía" de la evolución de los parámetros geopolíticos, económicos, sociales e incluso industriales relacionados con su defensa. Por último, los *Libros Blancos* tienen un marcado carácter dinámico, pues contemplan diversas circunstacias internacionales y nacionales, que exigen una continua evaluación de esos parámetros, aunque esta tarea no siempre resulta fácil.

En efecto, la actual coyuntura internacional, derivada de los actos terroristas cometidos el 11 de septiembre de 2001, ha incrementado la incertidumbre sobre la estabilidad del sistema internacional con posibles ramificaciones a otras áreas regionales, incluida Iberoamérica. A diferencia de la etapa inmediatamente anterior provocada por la caída del muro de Berlín, que marcó el final del enfrentamiento Este-Oeste, y que se caracterizó por el establecimiento de nuevos acuerdos sobre control de armamentos y desarme, nuevas medidas de fomento de la confianza y la seguridad, y nuevos mecanismos de gestión de crisis; el actual contexto estratégico se caracteriza por la aparición de nuevas vulnerabilidades en los Estados ante la emergencia de problemas más específicos, derivados de amenazas transnacionales, como el terrorismo internacional, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, el narcotráfico, etc. Si a ello se añaden, a nivel regional, los problemas derivados de la pobreza, las desigualdades sociales, e incluso los estallidos sociales, cabe plantearse cuál es el papel de las Fuerzas Armadas iberoamericanas ante los cambios ocurridos en el mundo, en las subregiones del continente, e incluso en su propio Estado-Nación.

La complejidad del sistema de internacional actual exige, pues, contar con una arquitectura de seguridad lo suficientemente flexible como para incorporar instituciones y regímenes de seguridad de alcance nacional, bilateral, subregional, regional y hemisférico, que dote a la región de un nivel apropiado de estabilidad y le permita hacer frente no sólo a las amenazas convencionales del pasado, derivadas principalmente de problemas fronterizos, sino también al conjunto de riesgos y amenazas que han nacido en la nueva era de la globalización.

Ante esta situación, los organismos hemisféricos del continente fueron pioneros en demandar la publicación de *Libros Blancos de la Defensa* en Iberoamérica ante el vacío que existía en esta materia. En particular, a partir de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno americanos que se suceden desde 1994, se van a celebrar Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, que permitirán:

> "La maduración sistemática y paulatina del debate" (36).

Acerca de la necesidad de abordar la seguridad y la defensa de forma transparente.

La I Conferencia a este nivel se celebró en Williamsburg (Estados Unidos) en 1995. El diálogo inicial allí surgido dio paso a plantear los primeros interrogantes: cómo intercambiar información en asuntos de defensa y cómo favorecer la cooperación en este campo. Un año más tarde, los ministros de Defensa, reunidos en Bariloche (Argentina), se refirieron por primera vez a la elaboración de documentos públicos que expresaran las políticas y doctrinas de la defensa.

Para entonces, Chile (37) ya tenía muy elaborado su primer *Libro de la Defensa Nacional*, proyecto que había nacido dos años antes durante la presidencia de la República de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, y que finalmente vio la luz en 1997 (38). Por su parte, Argentina (39) estaba inmersa en ese proceso, aunque prefirió esperar la sanción de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas por parte del Congreso Nacional en 1998 para culminar posteriormente la redacción de su *Libro Blanco de la Defensa Nacional* (40).

Mientras tanto, la Conferencia de Ministros de Defensa celebrada en Cartagena de Indias (Colombia) en 1998 consideró la elaboración de *Libros de la Defensa* como una medida de confianza mutua entre países, resaltando su doble contribución tanto a nivel nacional como internacional, ya que, por un lado, expresan consensos

---

36 Michele BACHELET, *op.cit.,* p. 40.

37 Chile recuperó la democracia el 5 de octubre de 1985. Véase el artículo de Enrique KRAUSS RUSQUE: "La transición Chilena", en *El País*, 11 de octubre de 2003, p. 11.

38 *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 1997, p. 17.

39 La instauración de la democracia en Argentina tuvo lugar en 1983.

40 Elsa LLENDERROZAS: "Libro Blanco de Defensa: Experiencia Argentina*", Políticas de Defensa y Libros Blancos,* op.cit., pps. 125-126.

internos en cada país y, por otro, sirven de instrumento de difusión internacional de las políticas de defensa. En este contexto, la publicación del *Libro Blanco* argentino y de la "política de d defensa nacional" de Brasil en 1999 continuó consolidando los procesos de confianza mutua de los Estados de la región, especialmente entre países vecinos.

El encuentro celebrado en Manaos (Brasil) en el año 2000 fue más allá al pronunciarse los ministros de Defensa a favor de la definición de unos conceptos de "seguridad" y "defensa" comúnmente compartidos por los Estados iberoamericanos. Asimismo, los ministros declararon que, a pesar de las diferencias entre las realidades subregionales de las tres Américas (Norte, Centro y Sur), era posible alcanzar un sistema de seguridad equilibrado, salvaguardando las peculiaridades de cada región.

De hecho, la declaración de Santiago de Chile, realizada en noviembre de 2002, demandó profundizar en la cooperación hemisférica para encarar de mejor forma los nuevos problemas de seguridad en la región (41), en especial mediante la publicación de *Libros de la Defensa*, conforme a las realidades específicas de cada Estado. En este sentido, fue posible distinguir varias tendencias en los Estados iberoamericanos. Mientras Chile editó una "segunda generación" de *Libro de la Defensa Nacional* en este mismo periodo, reforzando así su liderazgo en su ámbito vecinal y regional; Argentina complementó y actualizó su política de defensa gracias a la publicación del documento *Revisión de la Defensa 2001*, cuyo resultado vino a confirmar la continuidad de los objetivos de la defensa de su *Libro Blanco de 1999*, pero determinando nuevas acciones y políticas para alcanzar dichos objetivos. En cambio, otros países, como Ecuador, se sumaron en el año 2002, por primera vez en su historia, a la impresión de su doctrina de defensa en su "política de defensa nacional".

Finalmente, la OEA emitió el acuerdo del 6 de noviembre de 2002 sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa con el objetivo de servir de guía a los países iberoamericanos en la elaboración de sus políticas de defensa y *Libros Blancos*. En

41 "Declaración de Santiago", *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002*, Mayo 2003, p. 58.

definitiva, todo ello debe servir para proyectar, como objetivo último, la materialización de un *Libro de Defensa* con espíritu regional, buscando inicialmente los ejes de convergencia de sus respectivos conceptos estratégicos.

Sobre el proceso de elaboración de los *Libros Blancos de la Defensa*

de Chile, Argentina, Brasil y Ecuador

> "In a democracy, the most important aspect of a national defence White Paper is the process that the Government chooses to follow in producing it".
>
> John Cope, *Profesor de la Universidad Nacional de Defensa.* Estados Unidos.

Uno de los aspectos más relevantes de los *Libros de la Defensa* es el proceso de su elaboración, pues implica un importante esfuerzo de reflexión colectiva y de participación activa, tanto de civiles como de militares, en los Estados inmersos en dicho procedimiento. Aunque el impulso creativo puede nacer del presidente de la República (caso de Chile), también suele emanar de los Ministerios de Defensa, como ocurrió en Argentina y Ecuador, que confiaron a sus respectivos Ministerios, a través de los organismos especializados y en estrecha consulta con las Fuerzas Armadas y otros órganos del Estado e instituciones académicas, la redacción de un documento de esta naturaleza.

En opinión del profesor chileno Guillermo Holzmann, es posible establecer una tipología de los Libros Blancos, según la concurrencia de diversos actores que participan en su elaboración (42). Son los siguientes:

- Participación gubernamental, militar, legislativa y de la sociedad (43).
- Participación gubernamental, militar y legislativa.
- Participación gubernamental y militar.
- Sólo participación gubernamental o militar.

---

42 Guillermo HOLZMANN: "Libros Blancos de la Defensa", Seminario "Políticas de Defensa y Libros Blancos de Defensa, Managua (Nicaragua), 26, 27 y 28 de agosto de 2003.

43 El profesor HOLZMANN se refiere especialmene a la sociedad "civil".

Los *Libros de la Defensa Nacional* de Chile de 1997 y 2002 son paradigmáticos. Mientras el primero resalta con detalle los participantes "regulares", desde el punto de vista institucional (44), de las personas que intervinieron en su redacción, el segundo se centra, además, en los pasos emprendidos por el Ministerio de Defensa hasta la aprobación final del documento. De ello se deduce que el modelo chileno se circunscribe en la primera categoría analizada por el profesor Holzmann.

En efecto, diferentes talleres, seminarios y comisiones *ad hoc*, coordinadas por un Comité Ejecutivo Permanente (COMEP) fueron los canales establecidos para debatir los temas en los que se consideró necesario profundizar, integrando en sus debates a un importante número de actores (45). Una vez elaborado el borrador final, se sometió a la consideración de la ministra de Defensa Nacional y a los comandantes en jefe de los tres Ejércitos con el fin de recoger las observaciones oportunas a este nivel antes de la aprobación definitiva del *Libro Blanco* por el presidente de la República; autoridad que acogió favorablemente todas las disposiciones.

Por su parte, el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* de Argentina se elaboró siguiendo similares criterios de participación. Así, intervinieron en la redacción del documento representantes del Ministerio de Defensa; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto; la Secretaría de Planeamiento Estratégico de la Presidencia de la Nación; las dos comisiones de Defensa del Congreso de los Diputados y del Senado, el Estado Mayor Conjunto de las FAS; y los Estados Mayores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Representando a diversos sectores de la sociedad, se celebró un foro en la Escuela de Defensa Nacional, en el que participaron representantes de los principales Centros de Estudios Estratégicos de los tres Ejércitos y de las Universidades de Aconcagua, Nordeste, Salvador, Córdoba, Quilmes y Torcuato Di Tella, así como de la Secretaría de Inteligencia del Estado y otras fundaciones argentinas.

---

44 Destacan representantes del Ministerio de Defensa, los tres Ejércitos, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Interior, la Comisión de Defensa del Senado, la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, la Academia Diplomática de Chile, el Centro de Estudios del Desarrollo, el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile y el Instituto Libertad y Desarrollo, entre otros. Véase *Libro de la Defensa Nacional de Chile* 1997, pps. 5-6.

45 Ministerio de Defensa Nacional de Chile: *Antecedentes sobre el Libro de la Defensa Nacional 2002,* Santiago de Chile, mayo de 2003, pps.12-14.

Brasil no explicita el proceso mediante el cual se consensuaron en el año 1999 los objetivos estratégicos de la defensa nacional y las misiones de sus Fuerzas Armadas. Sin embargo, como ha anunciado recientemente el ministro de Defensa, José Viegas Filho, en las Comisiones de Exteriores y de Defensa Nacional de la Cámara de los Diputados, el gobierno brasileño iniciará un ejercicio de reflexión en materia de seguridad y defensa, similar al acontecido en los países precedentes, con el fin de publicar un libro con las contribuciones y resultados de los debates que tengan lugar entre políticos, académicos, militares, diplomáticos, periodistas, intelectuales y otros miembros del Gobierno (46).

Por último, el *Libro de Defensa* de Ecuador no menciona el papel del Parlamento en su proceso de elaboración. Sí hace especial referencia, no obstante, al "diálogo nacional abierto" (47) entre profesionales, militares en activo y retirados, jóvenes, y dirigentes populares de organizaciones de derechos humanos, sindicales y no gubernamentales (48). Las jornadas que se celebraron en Quito, Guayaquil y Cuenca constituyeron un importante esfuerzo de "descentralización" de los debates sobre la defensa nacional en otras regiones del país. Además, Ecuador fomentó la participación activa de los ciudadanos a través de la página *web* que el ministerio abrió para tal efecto. El documento final, presentado por Gustavo Noboa Bejarano, cuenta con un prólogo del ministro de Defensa, el almirante Hugo Unda Aguirre.

De esta manera, comienza a consolidarse la tendencia a integrar las aportaciones de un amplio abanico social, político y militar en un único documento sobre política de defensa: el *Libro Blanco*. La metodología empleada en su diseño por parte de estos países hará posible su adaptación a las necesidades del resto de los países de la región. En definitiva, la nueva voluntad nacional emergente en Iberoamérica constituye la mejor garantía de eficiencia democrática a medio y largo plazo.

---

46 "Intervenção do Senhor Ministro de Estado da Defesa, José VIEGAS FILHO, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados". Http://www.defesa.gov.br/discursos/2003/resenha,14,05,03,01.htm

47 Ministerio de Defensa Nacional: Política de la Defensa Nacional del Ecuador, diciembre de 2002, p. 14.

48 *Diario Expreso*, 7 de junio de 2002.

Los conceptos de seguridad y defensa

> "Los conceptos de seguridad y defensa carecen de Institucionalidad... Es indispensabe abacar con urgencia el concepto que la ciencia les otorga..., sin determinantes ideológicos."
>
> Heriberto Justo Auel, *presidente del Instituto de Estudios Estratégicos.* Buenos Aires Argentina.

Uno de los aspectos más importantes que deben contemplar todas las doctrinas nacionales y reflejarse, en consecuencia, en los *Libros Blancos*, es la definición de la "seguridad" y la "defensa" y, sobre todo, cómo se interrelacionan. En este sentido, el grupo de trabajo número 1, reunido en el marco del Seminario "Políticas de defensa y elaboración de Libros Blancos", celebrado en Managua el 7 y 8 de abril, delimitó ambos conceptos. Si por el primero se entiende la condición de estar libre de amenazas, daños, peligros o riesgos; la "defensa" se concibe normalmente como un bien público que apunta a proveer seguridad y que, por tanto, ordena las capacidades y recursos de un Estado para llegar a esa condición de "seguridad" (49).

No obstante, es posible observar unas diferencias de interpretación en los documentos oficiales de los países objeto de este estudio. En el caso particular de Chile, el *Libro de la Defensa Nacional* introduce otro elemento en la ecuación: el desarrollo. Es más, entiende el concepto de seguridad nacional como una suma de dos términos: la defensa y el desarrollo. Las dimensiones de la seguridad son, en primer lugar, la seguridad interior, en lo que se refiere al mantenimiento del orden interno y de la tranquilidad pública del país. En segundo lugar, la económica, toda vez que persigue el establecimiento de condiciones básicas de desarrollo para todos los sectores productivos. En tercer lugar, la social, en relación con la igualdad de oportunidades y el acceso más equitativo posible a los frutos del desarrollo. Y, en cuarto lugar, la seguridad externa, en lo referido al mantenimiento de la

---

49 *Op. cit*. p. 160.

independencia nacional, la soberanía del Estado y la integridad del territorio. En esa dimensión externa, la seguridad se realiza, primordialmente, a través de la función diplomática y de la función de la defensa. Por consiguiente, la Defensa Nacional persigue alcanzar una condición de seguridad externa para que el país pueda alcanzar unos objetivos nacionales, libre de interferencias exteriores (50).

Esta distinción entre seguridad interna y externa se mantiene en la segunda edición del *Libro Blanco* chileno (51). Y añade que la Defensa Nacional tiene como propósito alcanzar una condición de seguridad externa -frente a amenazas también externas- para asegurar principalmente su soberanía e integridad territorial. Pero contempla, además, otro concepto emergente en el ámbito de la política internacional: la seguridad humana (52), que supone el compromiso de los Estados nacionales a desenvolverse dentro del marco del Derecho Internacional Humanitario, y a respetar los derechos y libertades de sus ciudadanos. Como señala el nuevo texto, la relevancia de este enfoque descansa en que el concepto "tradicional" de seguridad deja de estar focalizado exclusivamente en el Estado a tener un enfoque centrado en las personas y en el respeto a los derechos humanos en la agenda internacional. De hecho, el *Libro Blanco del 2002*, al abordar la relación seguridad y defensa, menciona que no es éticamente lícito obtener la seguridad de una nación pasando sobre los valores permanentes de la justicia y dignidad humanas.

Por su parte, Argentina distingue, expresamente, entre seguridad interior y seguridad exterior, si bien su *Libro Blanco* parte de la terminología de Naciones Unidas para definir este concepto. Particularmente, menciona que los "límites del concepto son muy amplios" (53), ya que entre otros aspectos, comprenden y combinan diferentes elementos, como la capacidad militar, el poderío económico, el desarrollo social, el progreso de la ciencia y la tecnología, y la cooperación política mediante la diplomacia bilateral y multilateral. Subraya así que, entre todos los elementos vinculados al "problema" (de seguridad), lo militar se suma a la cooperación política, y esta última se traduce en negociaciones y acuerdos que benefician a la seguridad

---

50 *Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997*, op. cit., pps. 72-73.

51 *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002,* p. 24.

52 Este concepto es orignario del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

del país y que presentan bases de referencia para la defensa, al implicar su participación en estas actividades o recibir su influencia.

En consecuencia, entiende la defensa nacional como el resultado de la integración y la acción coordinada de todas sus fuerzas y capacidades para la solución de los conflictos de origen externo que deba enfrentar y que, por su carácter, tengan las fuerzas militares como pivote central. Con todo, la Ley de Seguridad Interior hace referencia a las misiones de las FAS en este ámbito, aunque, como señalaba entonces el *Libro Blanco*, esta conceptuación no debe llevar a la equivocada conclusión de que las instituciones militares deban tener un papel directo en el mantenimiento de la paz interior.

Por otro lado, Brasil se ha sumado también al debate sobre el papel de las Fuerzas Armadas en la "seguridad interna" del país, especialmente en la lucha contra el crimen organizado y en el combate de la "violencia urbana"; aspecto éste último que demanda cada vez mayor atención por parte de la población (54). No obstante, sus autoridades son conscientes de que el empleo de las FAS para desarrollar estas actividades pueden desencadenar consecuencias no deseadas. Con todo, se contempla la posible asistencia del gobierno federal a los gobiernos de los Estados, observando plenamente la Constitución de la República y el principio federativo que ésta consagra. Y la cooperación de las FAS no se escapa a esta norma.

En Ecuador, la distinción entre "seguridad" y "defensa" se establece de forma clara, ampliando, respecto a Brasil, las misiones de las FAS en el campo de la seguridad interior, y compartiendo con Chile la definición de la concepción de la seguridad humana y la necesidad de consolidar la relación entre seguridad y desarrollo. Además, introduce el concepto de "seguridad cooperativa" en su *Libro Blanco*, que se adapta a los procesos de integración actualmente en curso.

---

53 *Libro Blanco de la Defensa Nacional, 1999*, p. 51.

54 El Ministro de Defensa, José VIEGAS FILHO, se refería especialmente a los problemas de seguridad en Río de Janeiro. "Palestra do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Da Defensa na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)". Http://www.defesa.gov.br/discursos/2003/palestraECEME.htm

El documento ecuatoriano, en cierta medida, viene a confirmar la contribución de las FAS para garantizar la "paz social", cuando el gobierno así lo decida, de acuerdo con la Constitución, pero actuando únicamente en caso de grave conmoción interna. En su concepción de la seguridad, el ser humano es el eje alrededor del cual gira la nueva doctrina, abandonando la exclusividad militar para ser multidisciplinaria en todos los campos y áreas de convivencia nacional e internacional. En consecuencia, la seguridad humana tiene como meta la protección del ser humano y se fundamenta en la gobernabilidad y el desarrollo. La aplicación correcta e integral de sus contenidos aseguran la estabilidad y la paz interna y externa. Por otro lado, en el ámbito de relaciones interestatales, el documento no es totalmente rupturista, ya que reclama un régimen de seguridad cooperativa, que "modifique o complemente" (55) el que persiste desde la guerra fría, y que debe promover la disminución de las posibilidades de conflicto entre los Estados, a través del establecimiento de medidas de confianza mutua, respetando los intereses soberanos que cada nación tiene respecto a su seguridad y defensa.

Por último, la defensa nacional ecuatoriana se define como el conjunto de acciones coordinadas para garantizar la protección efectiva de su población, recursos, patrimonio cultural e intereses, que le permita enfrentar cualquier tipo de amenaza, tanto internas como externas –lo que es indudablemente novedoso- o agresión actual o potencial, con el propósito de garantizar un esfuerzo de convivencia pacífica de la sociedad. La defensa militar constituye un componente esencial de la defensa nacional, y se concibe en la organización, preparación y empleo de las FAS para cumplir con los objetivos de ésta.

Por consiguiente, el concepto de seguridad ha dejado de tener un empleo tradicional (defensa más desarrollo igual a seguridad) para introducir otros elementos como la cooperación bilateral y multilateral entre Estados sobre la base del concepto de seguridad cooperativa, y la solidaridad entre los pueblos y sus ciudadanos, a través del concepto de seguridad humana. Salvaguardar la vida de toda persona frente a las amenazas convencionales y no convencionales se convierte, pues, en un objetivo prioritario, como más adelante se explica.

---

55 *Política de Defensa Nacional del Ecuador*, p. 34.

Los intereses nacionales

> Se entiende por "interés" el "valor que en sí tiene una cosa; la conveniencia o necesidad de carácter colectivo en el orden moral o material"
>
> *Diccionario de la Real Academia Española.*

En la mayoría de los documentos analizados, los intereses nacionales se especifican claramente, pero no siempre tienen el mismo significado. En algunos casos, guardan una estrecha relación con los objetivos nacionales, distinguiéndose así entre "permanentes" y "no permanentes".

En el caso particular de Chile, la defensa se genera cuando una nación estima que sus objetivos nacionales están de tal modo amenazados que está dispuesta a protegerlos. En este sentido, la defensa está destinada a proteger los intereses vitales de la nación, constituidos por los bienes y propósitos que conforman su identidad como nación, es decir, aquellos aspectos cualitativos propios y distintivos de un Estado, en cuya conformación concurren la historia y las tradiciones, así como otros factores lingüísticos y religiosos.

Particularmente, los intereses de Chile se recogen en el capítulo priero, titulado "Bases de la institucionalidad", de la Constitución de 1980 (56). Por su parte, el *Libro Blanco de 1997* define los "Principios y objetivos del Estado de Chile" como:

> "Aquellos elementos que configuran parte de los bienes y propósitos que Chile está dispuesto a proteger, porque son los que animan su ser y le confieren identidad entre las naciones" (57).

Posteriormente, distingue entre los objetivos nacionales permanentes y los actuales (o políticos).

---

56 Un completo estudio sobre esta Constitución lo realiza Manuel ALCÁNTARA SÁEZ: *Sistemas Políticos de América Latina*, Vol. 1, Madrid, Tecnos, 1989, pps. 69-71. La tercera edición de esta obra es de 2003.

57 *Op. cit*., p. 24.

Los primeros son aquellos que garantizan la independencia chilena y su indentidad en el seno de la Comunidad de Naciones. Son exactamente diez, los mismos que se recogen el *Libro Blanco de 2002*, a saber: la permanencia de la nación chilena; la conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio cultural; el logro de su independencia política; el mantenimiento de su soberanía; la garantía de su integridad territorial; el logro y mantenimiento de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable; así como de un desarrollo social, sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos; el mantenimiento de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria; la proyección internacional; y el mantenimiento de buenas relaciones internacionales (58).

Los segundos, los objetivos actuales (o políticos), se entienden como la forma en que se actualizan los objetivos nacionales permanentes mediante medidas que aprueban los sucesivos gobiernos, con criterios de Estado, para un horizonte temporal que no necesariamente se agotan en sus propios periodos gubernamentales, si bien los *Libros Blancos de 1997 y 2002* no especifican ejemplos de estos objetivos "temporales".

Argentina, por su parte, comparte con Chile la necesidad de que los intereses y objetivos nacionales transciendan a los gobiernos en ejercicio y que, en conjunto, constituyan una política suprapartidista. En este sentido, fundamenta sus intereses nacionales en los valores "básicos" que consagra la Constitución (59), como la preservación y fortalecimiento de la democracia, los derechos y libertades fundamentales, y el bienestar de la población. Posteriormente, distingue entre los intereses vitales, es decir, aquellos que tienen una "alto grado" (60) de inmutabilidad, como son la soberanía e independencia de la nación argentina, su integridad territorial, su capacidad de autodeterminación, y la protección de la vida y la libertad de sus habitantes. Otros intereses nacionales, denominados "estratégicos", son aquellos que inciden en el logro de los "vitales", y tienen un carácter menos

---

58 Véase p. 26 del Libro Blanco de 1997 y p. 23 del Libro Blanco de 2002.

59 La Constitución de Argentina data de 1853 y ha sido modificada en 1866, 1898, 1957 y 1994. Véase la obra de Manuel ALCÁNTARA SÁEZ, *op. cit.*, 3º edición, pps. 28, y 52-56.

60 Libro Blanco de la Defensa Nacional, *op. cit.*, pps. 42-43.

permanentes que éstos, y se determinan en función de las características variables del entorno estratégico y el desarrollo de las relaciones internacionales del país.

En este caso, en cambio, Argentina especifica un conjunto de intereses, que guardan especial relación con la defensa. Son éstos: la paz y la seguridad internacionales; las restricciones de armas de destrucción masiva; la integración y seguridad regionales; el crecimiento económico y social; el crecimiento científico y tecnológico; la preservación de la nación frente a la amenaza del narcotráfico y el terrorismo internacionales; los recursos naturales, renovables y no renovables; la preservación del medio ambiente; los espacios marítimos, insulares y fluviales de interés; el espacio aéreo argentino; los pasajes interoceánicos; la preservación de vacíos geopolíticos; y la preservación del posicionamiento argentino en el Sistema Antártico.

En Brasil, la Constitución de 1988 erige a la República Federal en un "Estado Democrático de Derecho" (artículo 1) (61) y, por tanto, se rige por el modelo occidental liberal- democrático, en el que quedan oportunamente garantizados los derechos constitucionales civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de sus ciudadanos, así como la prevalencia de los derechos humanos en sus relaciones internacionales (artículo 4.2.).

Aunque la "política de defensa nacional" se refiere a la necesidad de proteger los "intereses vitales" de la nación, éstos están íntimamente relacionados con los "objetivos básicos" de la defensa nacional, otorgándoles un valor "permanente". Son siete: la garantía de la soberanía, como la preservación de la integridad territorial, del patrimonio y de los intereses nacionales; la garantía del Estado de Derecho y de las instituciones democráticas; la preservación de la unidad de la nación; la salvaguarda de las personas, los bienes y los recursos brasileños; la consecución y manutención de los intereses brasileños en el exterior; la proyección de Brasil en el

61 Sobre este aspecto, véase Álvaro de DIEGO GONZÁLEZ: "Las Fuerzas Armadas Brasileñas ante la sociedad civil del siglo XXI: Realidades y Desafíos", *Presente y Futuro de las Relaciones Cívico-Militares en Hispanoamérica,* Cuaderno de Estrategia, 123, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, pps.135-138

concierto de naciones y su mayor inserción el proceso decisorio internacional; y la contribución al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (62).

Por último, Ecuador define claramente sus intereses nacionales, haciéndolos descansar en los valores, definidos como los sentimientos, anhelos, inquietudes, creencias, convicciones y decisiones, cuyas formas superiores se convierten en verdaderos ideales del país. En definitiva, los intereses se identifican con las aspiraciones nacionales, como una dimensión integradora que emana de la conciencia nacional. Estos intereses se expresan en objetivos capaces de sustentar grandes acuerdos estratégicos entre los diversos componentes de la nación. Aunque Ecuador no confiere a sus objetivos nacionales un carácter "permanente", sí los considera como aquellos intereses y aspiraciones nacionales que subsisten "por largo tiempo", introduciendo elementos nuevos como la preservación del sistema político democrático. Estos objetivos nacionales son: la preservación de la integridad territorial; la garantía de la soberanía nacional; la integración nacional, reconociendo la diversidad regional, étnica, cultural y de género del país; la construcción de un verdadero sistema democrático; el desarrollo económico sostenible; la justicia social y la seguridad.

Entre los objetivos de la Defensa Nacional, llama la atención que el *Libro Blanco* de Ecuador se preocupe, principalmente, de las cuestiones que tendría que ver con lo que es la "seguridad interna" del país mediante un control efectivo del espacio territorial de la nación para salvaguardar la integridad y la soberanía del Estado; proteger la vida de la población y los recursos del país; garantizar el ordenamiento jurídico del Estado ecuatoriano; fortalecer a las FAS para el eficaz cumplimiento de las misiones internacionales; fortalecer la unidad y conciencia nacional en torno a los temas de seguridad y defensa; y, en último lugar, participar activamente en operaciones de mantenimiento de la paz, para contribuir a preservar la paz regional y mundial, citando solamente el marco de actuación de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

---

62 *Política de Defesa Nacional*, 1999, pps. 6-9.

Los riesgos y las amenazas a la seguridad

> "La democracia le ganó la batalla al autoritarismo. Debemos ahora cuidar que la pobreza y las amenazas a la seguridad le ganen la batalla a la democracia".
>
> Margarita Escobar, *embajadora, representante permanente en la OEA.* El Salvador

Toda concepción estratégica nacional debe considerar también los riesgos y amenazas a unos intereses nacionales previamente definidos. En general, se puede apreciar en los *Libros Blancos* estudiados un cambio en la naturaleza de las amenazas. Si por "amenazas convencionales" entienden aquellas causadas por otros Estados, las "amenazas no convencionales" son imputables a otros actores no estatales, por lo que resaltan la importancia de responder conjuntamente a éstas, principalmente en el ámbito regional.

En el caso de Chile, el *Libro Blanco de 1997* define los conceptos de riesgos y amenazas, pero no identifica cuáles corresponden a cada categoría. Así, entiende por "riesgo" la acción de oponerse a la contingencia de recibir un cierto daño en algún área o aspecto de interés. Este concepto se transforma en amenaza cuando existe baja o nula capacidad de reacción y, a la vez, un potencial adversario tiene la capacidad de explotar tal situación.

Ahora bien, este *Libro Blanco* establece cuáles son las fuentes concurrentes de "tensiones internacionales" en las últimas décadas y, al estudiar el conflicto, observa su evolución desde los ocasionados por la descolonización hasta los de secesión en el nuevo sistema internacional surgido después del fin de la guerra fría, motivados por razones étnicas e incluso religiosas. Además, observa otros problemas que han ido emergiendo, como el auge del fundamentalismo islámico, la presión de la inmigración sobre los países desarrollados o con mejores perspectivas de crecimiento, el aumento de la xenofobia popular contra inmigrantes, las desigualdades entre ricos y pobres, el terrorismo de cualquier origen, el surgimiento de mafias internacionales, el narcotráfico, la degradación medioambiental, la

escasez de bienes fundamentales como el agua u otras fuentes de energía, y los desechos nucleares en cuanto a su tratamiento, traslado y depósito (63).

En su *Libro Blanco* publicado en 2002, el concepto de riesgo pasa a ser prácticamente sustituido por el de amenaza. Así, se añade a la lista anteriormente mencionada otras amenazas "en el entorno mundial" como la corrupción y otras tendencias integristas –además de la islamista- basadas en otras opciones religiosas. En el "entorno continental" distingue entre amenazas convencionales -a pesar de la tendencia existente a una disminución de conflictos estatales, si bien éstos no se pueden todavía descartar-, y las amenazas no convencionales, entre las que destacan el terrorismo, el narcotráfico y las migraciones masivas.

Argentina, en cambio, no define ni el concepto de riesgo ni el de amenaza. Su *Libro Blanco de la Defensa Nacional* subraya, sin embargo, que, dada la mayor permeabilidad de las fronteras en un mundo más globalizado, la sociedad y las instituciones que la representan son más vulnerables a la acción, indistintamente, de nuevas formas de "amenazas y riesgos". En particular, reconoce la existencia de nuevas manifestaciones de "conflictos y peligros", de raíz histórica o emergente, bajo la forma del narcotráfico, el terrorismo, los fundamentalismos, las armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento, la transferencia de armamentos excedentes y tecnologías intangibles (éxodo de científicos), el crimen organizado, el contrabando de armas, e incluso el deterioro del medioambiente y las migraciones, dada la falta de espacios aptos para la subsistencia. Posteriormente, añade entre otros factores de "riesgo" la acumulación y transporte de desechos nucleares (64).

Especial preocupación merece para Brasil la inestabilidad que pudieran generar, en el ámbito regional, las bandas armadas que actúan desde países vecinos, especialmente en los límites de la Amazonía brasileña, y el crimen organizado. Por otro lado, reconoce que, a pesar que se ha reducido el riesgo de confrontación nuclear a escala planetaria, están aumentando los extremismos étnicos, nacionalistas y religiosos, cuyos efectos se dejan sentir en conceptos tradicionales

---

63 *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, p. 32.

64 *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, 1999, pps. 10-11.

como la soberanía, la autodeterminación y la identidad nacional. Sin embargo, la "política de defensa nacional" brasileña reconoce que se vive en una fase de transición, caracterizada por la ausencia de paradigmas claros y por la participación creciente de actores no gubernamentales; de ahí la importancia capital del instrumento militar para la supervivencia del Estado como unidad independiente.

Ecuador, por su parte, delimita cuáles son las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados en el escenario global, evitando la utilización del concepto de "riesgo". Así, entre las amenazas reales o potenciales distingue entre las externas y las internas. Las primeras son las siguientes: las amenazas convencionales entre Estados que, aunque se han reducido al mínimo, no se descartan; el conflicto interno de Colombia, que ha hecho disminuir la seguridad fronteriza entre ambos países; las denominadas "amenazas en red", como el narcotráfico y el crimen organizado; el terrorismo internacional, aunque el *Libro Blanco* no le otorga un carácter estratégico, toda vez que persigue unos efectos psicológicos sobre todo en la población; la inequidad de comercio internacional, que provoca un deterioro del intercambio comercial para los países pobres; la proliferación de armas de destrucción masiva y el deterioro del medio ambiente.

De todas estas amenazas externas, la más preocupante para la "política de defensa nacional" de Ecuador, a corto plazo, es el conflicto interno colombiano, que podría continuar en una espiral ascendente, provocando serios efectos negativos en la región si se produce finalmente un desbordamiento del conflicto. Entre ellos, el incremento de las actividades ilícitas asociadas al narcotráfico y al crimen organizado, el aumento de refugiados colombianos y desplazados de las provincias fronterizas, daños ambientales como consecuencia de fumigaciones en la frontera sur colombiana y la posibilidad de que actores armados ilegales operen en territorio ecuatoriano65. Para hacer frente a esta situación, las FAS ecuatorianas tendrán unas misiones y cometidos específicos, como más adelante se explica.

Pero Ecuador también va más allá y considera necesario defenderse de un conjunto de "amenazas internas", como la pobreza y el deterioro del nivel de vida, que

---

65 *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*, p. 58.

debilitan los fundamentos sociales del desarrollo; la corrupción, que constituye una manifestación evidente de la crisis de representación política del Estado; la migración descontrolada ante la inseguridad social y económica imperante en el país, verdadero factor de riesgo contra la integridad territorial ecuatoriana; los conflictos de gobernación debido a la debilidad de las instituciones democráticas; el deterioro del medio ambiente; los efectos de las catástrofes naturales, que afectan a la infraestructura del país y destruyen vidas humanas; y los conflictos étnicos, culturales y tendencias autonómicas exacerbadas, potencial fuente de confrontación que bloquea consensos elementales.

Los escenarios de actuación de las FAS

> "Un *Libro de la Defensa Nacional* constituye una herramienta para medir la responsabilidad con que un Estado actúa en la escena mundial y constatar el cumplimiento de sus compromisos internacionales"
>
> Michelle Bachelet Jeria, *Ministra de Defensa.* Chile.

Partiendo de la consideración de que la geografía de Iberoamérica ha colocado tradicionalmente a toda la región en una situación de aislamiento estratégico en la época bipolar, animado por el desinterés de las potencias occidentales y la imagen de inestabilidad y débil institucionalización de los sistemas políticos iberoamericanos; la nueva era internacional de la globalización está abriendo nuevos escenarios de actuación de los Estados y de sus ciudadanos, cuyas repercusiones se dejan sentir igualmente en los ámbitos de la seguridad y la defensa, lo que debe animar a Iberoamérica a proyectar una nueva imagen en el concierto de naciones libres y democráticas.

En este apartado, es conveniente analizar los rasgos esenciales del actual contexto estratégico y la forma en que incide sobre las políticas de defensa. Los entornos que afectan a la Defensa en cada uno de los países objeto de este estudio son cuatro:

- El mundial, que comprende el ámbito de actuación global.

- El continental o hemisférico, que abarca al conjunto del continente americano.
- El regional, que alude a las distintas áreas del continente americano e incluye la dimensión subregional.
- El entorno vecinal, que comprende las relaciones bilaterales con sus países limítrofes.

En el entorno mundial, Chile reconoce en su *Libro Blanco de 1997* que, desde 1989, se ha producido una importante modificación del balance cuantitativo y cualitativo de fuerzas entre las potencias estratégicas, lo que ha dado lugar a una nueva situación de unipolaridad (66). Ello se ha manifestado en la creación automática de un "nuevo orden internacional", en el que los países adoptan principalmente estrategias multilaterales, con fórmulas de asociación distintas para cada caso, dependiendo del ámbito geográfico en el que actúen.

Más adelante el documento reconoce las ventajas y desventajas del unipolarismo, siendo estas últimas más numerosas. Entre las primeras, menciona la disminución de los arsenales convencionales y nucleares de las potencias estratégicas. Entre las segundas, ya advertía de la profundización de la asimetría entre la potencia predominante y las medianas y pequeñas, el riesgo de un uso unilateral y sin restricciones del poder de parte de aquélla o, por el contrario, la posibilidad de que se derive hacia situaciones de monodependencia respecto a ella (67). Como contrapeso a la posible acción unilateral de los Estados, el *Libro Blanco* publicado en el 2002 propone un nuevo concepto en el que hay que seguir avanzando: la "paz democrática", basado en la idea de que la probabilidad de conflicto bélico entre Estados democráticos es baja en comparación con otros tipos de regímenes políticos (68).

En este contexto global, Chile manifiesta también su compromiso de participar en el mantenimiento de la paz en el marco de Naciones Unidas. A este respecto, es posible advertir una evolución en su pensamiento estratégico. Si en su *Libro Blanco de 1997* excluía completamente su participación en misiones de imposición de la

---

66 *Libro de la Defensa Nacional* de 1997, p. 42.

67 *Op. cit.* p. 59.

68 *Libro de la Defensa Nacional de Chile* 2002, p. 48.

paz, contemplada en el capítulo septimo de la Carta de Naciones Unidas (69), el *Libro Blanco de 2002* considera la posibilidad de ejecutar algunas atribuciones contempladas en este capítulo. En cambio, una limitación que aparecía en su primer *Libro Blanco* y que se mantiene en el segundo es la de no autorizar el empleo de las fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra (70).

Argentina, por su parte, entiende que el orden dual de la guerra fría dio paso al "carácter multipolar jerarquizado" que presenta actualmente el sistema internacional. Y, aunque Estados Unidos ha emergido como la única potencia militar, actualmente se observa una situación de "poder general difuso", el cual es ejercido por múltiples actores de diversa naturaleza, que se relacionan en diversos campos de actuación, lo que confiere un fuerte ingrediente de "incertidumbre" al sistema internacional (71).

Esta manifestación se traduce en una doble necesidad. Por un lado, que la comunidad internacional continúe, como argumenta Luis Eduardo Pierri, su búsqueda de un nuevo equilibrio, y que le permita sobre la base de un sistema de seguridad colectiva eficiente e inspirada en la Carta de Naciones Unidas, compartir los recursos y esfuerzos para enfrentar los nuevos desafíos que impone la preservación de la paz y la seguridad (72). Por otro lado, que el Estado argentino se mantenga a la expectativa ante esta nueva incertidumbre y en una contínua "vigilia estratégica" para mantener las necesidades clásicas de defensa del Estado- Nación. Como consecuencia de todo ello, la multipolaridad ha renovado el papel de los organismos internacionales, como Naciones Unidas, en cuyas operaciones ,militares de paz Argentina ha tenido y sigue teniendo un papel protagonista.

Brasil y Ecuador también comparten en sus respectivos documentos oficiales que América del Sur ha estado siempre distante de los principales focos de tensión en el contexto mundial de la época bipolar, y que la redemocratización del continente

---

69 *Op. cit.*. p. 45.

70 *Op. cit.* pps. 94-95.

71 *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, p. 9.

72 General de Brigada Luis Eduardo PIERRI: "Misiones de las Fuerzas Armadas: misiones clásicas y nuevas misiones", II Semana Iberoamericana, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, 26 de septiembre de 2003.

tenderá a reducir nuevas fuentes de conflicto. Este último país es más preciso al considerar que si Latinoamérica constituía una región periférica, su importancia derivaba de su papel como espacio de interdicción y neutralización ante la posible influencia ideológica del socialismo real.

A comienzos de los noventa, ambos países reconocen que Estados Unidos se ha consolidado como la primera potencia mundial. Sin embargo, consideran que ellos mismos deben recobrar un mayor protagonismo a nivel internacional, a través de su participación en el marco de Naciones Unidas y del amplio espectro de operaciones de paz, sobre todo en el caso de Brasil, pues Ecuador sólo contempla la contribución a las misiones de paz en el marco del capítulo sexto de la Carta de Naciones Unidas (73). Dedica más atención, en cambio, a la aplicación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad en un contexto de actuación principalmente hemisférico y regional.

Concretamente, en este ámbito continental o hemisférico de actuación, Iberoamérica cuenta con numerosos instrumentos que regulan las relaciones entre los países de la región (74(, como se recopila en los documentos analizados. En el origen de todos ellos, especialmente relacionados con la cooperación en el campo de la defensa, destacan la Junta Interamericana de Defensa (JID), creada en 1942, y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), nacido cinco años después75. Posteriormente, se firmaron la Carta de la OEA en mayo de 1948 -modificada en virtud de los protocolos de Buenos Aires (febrero de 1967) y de Cartagena de Indias (diciembre de 1985)- y el Tratado de Tlatelolco, que establece una zona libre de armas nucleares en Iberoamérica.

Sin embargo, en este ámbito se percibe la principal deficiencia en el tratamiento de las nuevas amenazas por parte de estos instrumentos de cooperación continental o hemisférico, especialmente el papel del TIAR frente a una posible agresión no

---

73 *Política de Defensa Nacional del Ecuador*, p. 96.

74 El *Libro de la Defensa Nacional de Chile* de 2002, p. 53, establece que los postulados para la cooperación continental son la transparencia, las medidas de fomento de la confianza y la seguridad, y el control de armamentos, principios que son asumidos por las Políticas de Defensa Nacionales de los países objetos de este estudio.

75 *Libro de la Defensa Nacional de Chile* de 1997, p. 56.

tradicional ocasionada por agentes no estatales. Y es que, a pesar de que el TIAR fue activado después del 11 de septiembre de 2001, su respuesta tradicional no sirvió para hacer frente a una agresión no tradicional, como han señalado algunos autores. De ahí la conveniencia de proceder a su reforma, aspecto sobre el que no se pronuncian los *Libros Blancos* analizados (76).

En el ámbito regional, es posible distinguir dos escenarios prioritarios de actuación: el Cono Sur, en el que participan Chile, Argentina y Brasil, y el marco Andino, en el que participa Ecuador y también Chile. Ello demuestra que ninguno de estos países ha optado por la autarquía en sus relaciones regionales y subregionales.

En el Cono Sur, hay que destacar dos grandes iniciativas de cooperación con implicaciones para la defensa: el Grupo de Río, que ha desarrollado un diálogo importante sobre la no proliferación, desarme, gasto militar, asuntos medioambientales, intervención humanitaria y narcotráfico, entre otros (77). Además, se espera incluir a más países en esta dinámica de integración a fin de colaborar eficazmente a resolver conflictos o desarrollar la cooperación a escala regional.

En el plano subregional, también es posible observar avances importantes en el ámbito estratégico de Mercado Común del Sur (Mercosur) y del Mercosur Ampliado (78), a partir de la suscripción del acuerdo de libre comercio con Chile en 1996. Cabe destacar la "Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de Paz", emitida en 1988, que persigue crear espacios de coordinación y cooperación política para el logro de objetivos comunes.

Particularmente, Argentina contempla otro escenario de actuación a nivel regional, que es el Atlántico Sur, un amplio espacio marítimo que reúne a una gran diversidad de actores del occidente africano y del oriente americano, que está expuesto al peligro de explotación desmedida de sus recursos pero también a nuevas posibilidades de intercambio con el continente africano.

---

76 Margarita ESCOBAR: "Políticas de Defensa y Confección de Libros Blancos", *op. cit.*, p. 64.

77 *Libro de la Defensa Nacional de Chile* de 2002, p. 55.

78 *Libro Blanco de la Defensa Nacional de Argentina*, p. 18-19.

Por su parte, Ecuador basa sus relaciones internacionales en la subregión andina sobre la base de las Declaración de Ayacucho, que expresa el compromiso de crear condiciones para limitar la adquisición de armamento, y la condena del uso de la energía nuclear para fines no pacíficos (79). Asimismo, la Declaración de Galápagos declara el compromiso de los países andinos de renunciar a la producción, desarrollo, uso, transferencias o posesión de todas las armas de destrucción masiva, ya sean nucleares, químicas o biológicas (80).

En el ámbito vecinal, la situación colombiana sigue siendo objeto de preocupación tanto para Ecuador como para Brasil, a pesar de que los tres países tratan de profundizar sus diálogos a través de nuevas medidas de confianza. Así, la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Ecuatoriana, al igual que la Comisión Binacional Fronteriza Colombo-Ecuatoriana (COMBIFRON) tratan aspectos tan variados como la protección del medio ambiente, el comercio, el transporte terrestre e incluso otros temas como el control del orden público y la seguridad (81). Para Brasil, la protección de la Amazonía es una de las prioridades de la política de Defensa, y una manera de promoverlo ha sido mediante la realización, en el mes de junio, del ejercicio conjunto “Timbó”, que ha contado con la participación de los tres Ejércitos.

Chile y Argentina, por otro lado, han sabido canalizar sus relaciones desde las “desavenencias” iniciales a la asociación e incluso la integración. Los problemas limítrofes del pasado han sido superados mediante la firma de numerosos tratados, protocolos y declaraciones que regulan sus relaciones bilaterales (82). Su grado de institucionalización se manifiesta en las decisiones tomadas, que han conducido a la creación del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), integrado por funcionarios de alto nivel, y las Reuniones 2+2, que integran a los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa. A nivel práctico, la cooperación se manifiesta,

---

79 La Declaración de Ayacucho se firmó en 1974 por los entonces Estados miembros del Pacto Andino –Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela- así como por Argentina y Panamá.

80 La Declaración de Galápagos fue suscrita por los presidentes del Pacto Andino en diciembre de 1989.

81 Ecuador también desarrolla sus relaciones con Perú en su *Política de Defensa Nacional, op. cit.,* p. 245. El “Acuerdo amplio Peruano-Ecuatoriano de integración fronteriza, desarrollo y vecindad”, del 26 de octubre de 1998, puso fin al contencioso fronterizo entre ambos países.

82 “Tratados y Convenios limítrofes vigentes de Chile”, *Libro de la Defensa Nacional de Chile* de 1997, p. 62.

desde 1988, en ejercicios combinados. Con Brasil, Chile ha incrementado también sus relaciones bilaterales a partir del año 2000, con el objetivo de reforzar la reflexión y el análisis en común de los temas de seguridad y defensa.

Igualmente, las relaciones Argentina-Brasil han alcanzado un alto grado de desarrollo, no sólo a nivel político, mediante la celebración de reuniones de ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores, sino también a través de la cooperación militar en ejercicios combinados.

De esta manera, se crea una tupida red de relaciones, no sólo entre los países objeto de este estudio, sino entre otros Estados limítrofes, como analizan los *Libros Blancos*, que contribuyen a consolidar un sistema de seguridad común para los países de la región.

Las misiones de las FAS

> "Las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas del mundo son comunes, ya que los Estados se enfrentan en gran medida a casos similares de riesgos y amenazas, atentos, entre otras cosas, a que esos desafíos se han globalizado de un modo vertiginoso".
>
> Luis Eduardo Pierri, *general de brigada del Ejército.* Argentina.

Al igual que en todas las democracias occidentales, los países iberoamericanos se han sumado, como reflejan sus *Libros Blancos*, al debate sobre las misiones tradicionales y nuevas de las FAS, y al papel que juegan en lo que se ha denominado "seguridad interior". En general, es posible distinguir entre "misión principal" y "otras misiones" (o misiones subsidiarias) de las Fuerzas Armadas.

Respecto a la misión principal, Chile, Argentina, Brasil y Ecuador atribuyen a sus FAS la misión primordial de contribuir a garantizar, de forma permanente, la integridad territorial y la soberanía del país, mediante una capacidad de disuasión

creíble fundamentada el empleo de sus recursos humanos y materiales, frente a posibles amenazas que afecten a sus intereses vitales.

En el caso particular de Chile, esta misión de las FAS está definida, como recoge su primer *Libro Blanco*, en el artículo 90.2, si bien el artículo 18 del capítulo segundo, titulado sobre "Nacionalidad y soberanía", atribuye a las FAS y Carabineros de Chile "el resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios", mientras las disposiciones del capítulo cuarto, en el título "Estados de excepción constitucional", les asignan también responsabilidades en las situaciones de guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública (83). No obstante, el *Libro Blanco de 1997* no analiza estos últimos aspectos, teniendo en cuenta, como señalaba entonces el ministro de Defensa Nacional, Edmundo Pérez Yoma, que el "ámbito temático" de esta publicación era la "seguridad exterior". Por consiguiente, el enfoque de los temas debía realizarse desde el punto de vista "político-estratégico". Igualmente, el *Libro Blanco de 2002* deja claro que las funciones de la Defensa nacional se refieren a la "seguridad externa", lo que es expresión de un consenso ampliamente respaldado en la sociedad en torno a la diferenciación respecto de las tareas de orden interno y seguridad pública, que la Constitución de la República "hace recaer en las policías de Carabineros e Investigaciones" (84).

Con todo, ambos *Libros Blancos* chilenos mantienen el lema que inspira la misión de sus Fuerzas Armadas: "por la razón o la fuerza". Esta disyuntiva, sin embargo, parece contraponerse a la demanda social que reclaman especialmente diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y grandes intelectuales, sobre todo en el actual contexto internacional, a saber: que frente a la razón de la fuerza, hay que imponer la fuerza de la razón (85) en las relaciones internacionales, lo que podría conducir a un replanteamiento de esta consigna chilena.

---

83 Véase págs. 74-75.

84 *Libro Blanco de 2002*, p. 25. En esta edición, el documento chileno se refiere a las "situaciones excepcionales", recogidas en los artículos 39 y siguientes de la Constitución, que establecen las normas que regulan el empleo de medios de las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno: guerra interna o conmoción interior, grave alteración del orden público o peligro para la seguridad nacional por causas de origen interno, y calamidad pública. Además, define qué se entiende por Estado de Sitio, Estado de Emergencia y Estado de Catástrofe.

85 Estas ideas las defienden principalmente Juan GOYTISOLO y Sami NAÏ R.

Argentina, por su parte, considera también que la finalidad primordial de sus FAS es garantizar la soberanía e independencia de la nación argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación, así como proteger la vida y la libertad de sus habitantes. Además, deja claro, en virtud de la Ley de Seguridad Interior número 24.059 de 1992, que las FAS no se emplearán dentro del campo de la "seguridad interior", aunque fija diversos supuestos de "participación eventual", en roles de apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad y Policiales, mediante la utilización de servicios de los Ejércitos en tareas de sanidad, veterinaria, construcciones, transporte, comunicaciones e ingeniería, lo que se conoce con el nombre de "principio de complementación" (86). Esta Ley contempla, asimismo, el empleo de elementos de combate de las FAS en el restablecimiento de la seguridad interior, previa declaración del "estado de sitio", según el procedimiento constitucional o en defensa de sus propias unidades.

Brasil comparte con los anteriores países la visión de que sus FAS deben asegurar y mantener su integridad y soberanía, tanto en tiempo de paz como en situación de conflicto mediante una estrategia de disuasión eficaz, basada en las siguientes premisas: unas fronteras y límites perfectamente definidos y reconocidos internacionalmente; unas relaciones estrechas con los países vecinos y la comunidad internacional, en general, basado en la confianza y en el respeto mutuo; el rechazo a la "guerra de conquista"; y la búsqueda de soluciones pacíficas de controversias, y el uso de la fuerza solamente como recurso de autodefensa.

Si bien el papel de las FAS no figura entre las "orientaciones estratégicas" de la "política de defensa nacional" brasileña, han sido numerosas las intervenciones del ministro de Defensa, en las que se ha referido a la contribución de las Fuerzas Armadas en apoyo a las fuerzas policiales para la garantía de la ley y el orden. No cabe duda que este tema se planteará en el nuevo ejercicio de reflexión que conduzca a la formulación de una nueva política de defensa en el futuro *Libro Blanco* brasileño.

---

86 *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, 1999, p. 4-35.

En el caso de Ecuador, la Constitución también establece que las misiones principales de las FAS son la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía del ordenamiento jurídico. Especial atención merece, sin embargo, el relevante papel que las FAS ecuatorianas juegan en apoyo al desarrollo de la comunidad:

> "Como mecanismo de cooperación interinstitucional, acompañado de un sentimiento de confraternidad, al mismo tiempo que manifestación de la presencia de la autoridad estatal en todo el territorio nacional" (87).

El fin no es otro que el de mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos, especialmente de la población más vulnerable de las áreas fronterizas, fortaleciendo la institucionalidad, la presencia y alcance de la autoridad del Estado en todo el territorio nacional. Esta actuación de las FAS se orientan hacia actividades educativas, de salud pública e infraestructura básica (88). Todo ello conduce a que, dentro de la estructura de la Defensa Nacional ecuatoriana, la Policía Nacional sea considerada como un "organismo operativo", junto con la Fuerza Terrestre, la Fuerza Naval y la Fuerza Aérea, dependiente del jefe del Mando Conjunto de las FAS, quien es responsable de la conducción estratégica militar.

En otro ámbito de actuación, las FAS de estos cuatro países pueden realizar también "otras misiones" acordes con las demandas que plantea el actual entorno estratégico. Evidentemente, el papel de las FAS de los países objeto de este estudio está basado en las capacidades que disponen estos países iberoamericanos, y en relación directa con sus intereses estratégicos en apoyo a la paz mundial y a los esfuerzos de la comunidad internacional en su contínua búsqueda de la estabilidad y seguridad internacionales. Así, la participación en operaciones de paz bajo mandato de Naciones Unidas se contempla en todos los *Libros Blancos*, mientras la posible participación de estas naciones en "coaliciones internacionales" solamente se menciona en el caso argentino, aunque establece la salvedad de que, para participar en ella, debe haber igualmente mandato de los organismos internacionales (89). En

---

87 Oswaldo JARRÍN R.: "Prólogo", *Política de la Defensa Nacional del Ecuador 2002*, p. 20.

88 Ibídem. Véase págs. 88-100.

89 *Op.cit*., p. 9-82.

este sentido, Argentina se suma al concepto de seguridad cooperativa, que, en opinión del general Luis Eduardo Pierri, descansa en:

> "La actuación anticipada sobre los eventuales conflictos a través del establecimiento de mecanismos diplomáticos y militares, a nivel bilateral o multilateral, para limitarlos o neutralizarlos, disminuyendo las posibilidades de su escalada" (90).

Pero la asunción de mayores responsabilidades por parte de los Ejércitos ha conducido a importantes cambios en doctrina, equipamiento, adiestramiento, formación, etc., lo que también exige un importante cambio de mentalidad de tropas y mandos. Por otra parte, tanto las misiones tradicionales como las nuevas, principalmente en los países del Cono Sur, son comunes a las que realizan la mayoría de las FAS de otros países.

Conclusiones

> **"**Em um mundo crescentemente globalizado, os problemas de dimensão internacional têm de ser resolvidos não pela imposição de vontades individuais, mas pela ação harmônica dos Estados".
>
> José Viegas Filho, *Ministro de Estado de la Defensa.* Brasil.

Termina esta exposición con otro *desiderátum*. La publicación de *Libros Blancos de la Defensa* y las diversas concepciones estratégicas se enmarcan en la senda de la cooperación bilateral, vecinal, regional y hemisférico en el contexto iberoamericano. De todo lo expuesto, se puede deducir que los *Libros Blancos* refuerzan la buena gobernabilidad, aumentan la confianza de los ciudadanos en sus dirigentes políticos y benefician a la sociedad en su conjunto. El hecho de que países del Cono Sur -Chile, Argentina y Brasil– y otros del mundo andino -como Ecuador- sean pioneros en la elaboración de *Libros Blancos de la Defensa*, debe servir para la reflexión en otras naciones iberoamericanas.

---

90 Luís Eduardo PIERRI: "Misiones de las Fuerzas Armadas. Misiones clásicas y nuevas misiones", *op.cit.*, p.13.

Y es que, en la medida en que el proceso de elaboración de los *Libros Blancos* descansa en sus respectivos Ministerios de Defensa y en un importante número de agencias o ministerios refuerza la necesaria vinculación y coordinación con otras políticas gubernamentales, especialmente la política exterior, y ambas constituyen un elemento fundamental de lo que debe considerarse como una verdadera "política de Estado". Sólo así nacerá una "Comunidad de Seguridad y Defensa", entendida como grupo constituido por militares y civiles, provenientes principalmente de centros académicos, partidos políticos etc., cuyo común denominador es el conocimiento y experiencia en esas materias, y que tiene como propósito fundir y difundir las vertientes de pensamiento civil y militar en la investigación y discusión de los temas generales, que tienen relación con todos los aspectos de la seguridad y defensa nacionales.

Esta Comunidad debe descansar en un nuevo concepto de "seguridad hemisférica", desde un enfoque multidimensional y transectorial, que aborde las amenazas tradicionales y no convencionales, de forma holística, en el nuevo mundo globalizado, e introduzca conceptos como la cooperación y la solidaridad entre los pueblos. De hecho, la aprobación de la "Declaración sobre Seguridad en las Américas", el 28 de octubre de 2003, supone un gran hito en este sentido, pues asume una idea ya recogida en algunos *Libros Blancos*: que la seguridad se fortalece cuando se profundiza en la dimensión humana. En particular, añade:

> "Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre..." (91).

Respecto a los intereses u objetivos nacionales, los *Libros Blancos* analizados reflejan también una política continuista respecto a lo que debe ser la razón de ser de cualquier Estado democrático de derecho. Es importante observar que los objetivos nacionales definidos en los *Libros Blancos*, objetos de este estudio, tienen

---

91 Véase Http://www.oas.org/documents/spa/DeclarationSecurity_102803.asp

una clara vocación pacífica al excluir pasadas reivindicaciones territoriales, aunque reconocen la posibilidad de que sigan existiendo intereses nacionales no compartidos, que pudieran generar antagonismos e incluso derivar en una confrontación. En definitiva, los fenómenos de integración y conflicto coexisten, favoreciendo ora la cooperación, ora la confrontación, respectivamente.

Sobre la percepción de las amenazas, la exhaustiva clasificación realizada en los principales textos y documentos analizados permite concluir que, en el plano de la defensa, ha desaparecido prácticamente la percepción de amenazas militares de carácter convencional externas al continente, y ha aumentado la percepción de amenazas no convencionales, cuyo origen no tienen carácter exclusivamente militar. Entre estas amenazas, han aumentado la percepción de las denominadas “internas”, teniendo en cuenta principalmente los desequilibrios regionales dentro de un mismo Estado y otros problemas de gobernabilidad, entre ellos, la corrupción política y el control de la gestión pública y privada, que inciden negativamente en la estabilidad democrática.

Con todo, el nuevo escenario geopolítico derivado de las dos fallas estratégicas producidas tras el fin de la guerra fría y el 11 de septiembre de 2001 induce a una mayor integración e interdependencia entre diversos actores estatales y no estatales, que debería hacer posible la posibilidad de predecir futuros escenarios estratégicos. Aunque se ha reconocido que, desde el punto de vista geográfico, Iberoamérica se ha situado en una relativa posición de “aislamiento estratégico” en las etapas precedentes, el siglo XXI debe permitirle jugar una mayor proyección estratégica a escala global.

Así, los escenarios actuales de la seguridad y la defensa en sus diversos niveles -vecinal, regional, hemisférico o continental y global- revelan la importancia de la transformación de los enfoques tradicionales de la seguridad centrada en el Estado hacia la seguridad multidimensional, en donde no sólo se toma en consideración la creciente complejidad de las amenazas, sino la importancia de responder conjuntamente a éstas.

Cabe destacar, no obstante, el conservadurismo que prima en el pensamiento estratégico iberoamericano en el tratamiento de las misiones de las FAS,

normalmente canalizado, a nivel internacional, a través de su participación en organizaciones regionales, como la OEA, o universal, como Naciones Unidas. Aunque se mencionan numerosos aspectos relacionados con el papel de los Ejércitos ante los nuevos riesgos y amenazas, los *Libros Blancos* analizados no contemplan una determinada opción político-estratégica sobre lo que se denomina "defensa de anticipación" frente a amenazas no convencionales, que podría dar lugar a futuras "coaliciones de naciones" que "pueden y desean" contribuir a la paz y seguridad internacionales, lo que indudablemente generaría nuevos requerimientos en materia de organización, equipamiento y doctrina.

La explicación se debe a que, como las concepciones estratégicas analizadas mencionan, la incertidumbre generada por las nuevas tendencias del comercio internacional, como la descompensación en el nivel de riqueza entre las naciones, los problemas de gobernabilidad y la vulnerabilidad social, entre otros, ha dado lugar a una restringida capacidad de estas naciones para asegurar plenamente sus intereses y objetivos nacionales, dado el limitado poder nacional en comparación con el de otras naciones.

En resumen, el ejercicio de conceptuación que supone la elaboración de *Libros Blancos de la Defensa* es una responsabilidad que debe ser asumida y compartida por políticos, militares y la sociedad iberoamericana en su conjunto para garantizar que la actuación de las FAS iberoamericanas realicen las misiones que sus respectivas Constituciones les encomienden y proyecten, a su vez, los compromisos del Estado en misiones internacionales en defensa de la paz y la estabilidad global.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel: *Sistemas Políticos de América Latina*, vol. 1, Madrid, Tecnos, 1989.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel: *Sistemas Políticos de América Latina,* vol.1, Madrid, Tecnos, 3ª Edición, 2003.

BBVA: *Latinwatch,* febrero de 2003.

DIEGO GONZÁLEZ, Álvaro: "Las Fuerzas Armadas Brasileñas ante la sociedad civil del siglo XXI: realidades y desafíos", *Presente y Futuro de las Relaciones Cívico-Militares en Hispanoamérica,* Cuaderno de Estrategia 123, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003.

DUMOULIN, André (Coord.): *Introduction to the comparative survey of the White Papers, official documents an general policy papers relate to the security and defence policy of the Fifteen Member States of the European Union*, Defence Study Center, Royal Defence College, Bruselas 2001.

JUSTO AUEL, Heriberto: "La institucionalidad de seguridad y defensa", II Semana Iberoamericana, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, 30 de septiembre de 2003.

HOLZMANN, Guillermo: "Libros Blancos de la Defensa", Seminario Políticas de Defensa y Libros Blancos de Defensa, Managua, Nicaragua, 26-27 y 28 de agosto de 2003.

Ministerio de Defensa: *Iberoamérica, Análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso,* Cuadernos de Estrategia 109, Madrid, junio 2000.

Ministerio de Defensa Nacional: Política de la Defensa Nacional de Ecuador, Quito, Ecuador, diciembre de 2002.

Ministerio de Defensa Nacional de Chile: *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, agosto 1997.

Ministerio de Defensa Nacional de Chile*: Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002*, mayo 2003.

Organización de Estados Americanos:*"Declaración sobre seguridad en las Américas*", OEA/Ser.K/XXX VIII CES/dec.1/03 rev. 1, 28 de octubre de 2003.

PACHECO GAITÁN, Guillermo (Comp*): Políticas de Defensa y Elaboración de Libros Blanco*, Ed. Comercio e Industria, Guatemala 2003, p. 135.

PIERRI, Luís Eduardo: "Misiones de las Fuerzas Armadas. Misiones clásicas y nuevas misiones", II Semana Iberoamericana, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, 26 de septiembre de 2003.

Presidência da República: *Política de Defesa Nacional*, Brasília, 1999.

ROJAS-ARAVENA, Francisco: “América Latina en el escenario global de la seguridad y defensa”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, septiembre de 2003.

República Argentina: *Libro Blanco de la Defensa Nacional,* Departamento de Artes Gráficas el Servicio de Hidrografía Naval de la Armada Argentina, marzo de 1999.

TALIRONTE, Elena: “Hacia una Comunidad Iberoamericana de Seguridad y Defensa*”, Revista Española de Defensa*, julio-agosto de 2002.

Páginas web

Http://www.oas.org

Http://www.summit-americas.org

Http://www.fuerzasarmadasecuador.org

Http://www.presidencia.gov.ec

Http://www.defesa.gov.br

Http://www.presidencia.org.br

Http://www.presidencia.org.ar

Http://www.mindef.gov.ar

Http://www.gobiernodechile.cl

Http://www.presidencia.cl

Http://www.pdgs.org

Htpp://www.ser2000.org

Http://www.resdal.oz.ar

CAPÍTULO QUINTO

MEDIOS E INSTRUMENTOS

DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA

MEDIOS E INSTRUMENTOS DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Por Fernando Sanz Tercero

Introducción

El concepto de defensa colectiva del continente se inicia después de las declaraciones de independencia de los países iberoamericanos, cuando las posibles tentativas de reconquista por España se identifican como las amenazas externas al hemisferio. A partir del año 1889 se acuña un nuevo concepto, el panamericanismo, que inclina el interés de los Estados hacia los aspectos de cooperación en el ámbito comercial, relegando a un segundo plano lo relativo a la defensa común, que se recupera con el inicio de la Segunda Guerra Mundial al renacer la sensación de amenaza, amenaza que se confirma con el ataque de Japón a Estados Unidos.

Prueba de ello fue la aprobación, en la II y III Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores Americanos, celebradas en La Habana en 1940 y Río de Janeiro de 1942, de la Declaración de Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas, que estipuló que los Estados americanos se consultarían en caso de un ataque externo y que la agresión a uno de ellos se consideraría como una agresión a todos, y de la creación de la Junta Interamericana de Defensa, que actuaría como órgano de preparación y recomendación para la legítima defensa del continente.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial desaparece la amenaza de agresión directa al territorio y se inicia una confrontación, de carácter ideológico y ámbito mundial, la lucha contra el comunismo, que va a estar presente, hasta su desaparición en los años noventa, en la evolución de los conceptos y organizaciones defensivas del continente.

En este escenario de confrontación ideológica van a ver la luz el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Río de Janeiro 1947), la Carta de la

Organización de los Estados Americanos (Bogotá 1948) y la Conferencia de Ejércitos Americanos (creada a instancias de Estados Unidos en 1960).

El primero responde al concepto de solidaridad continental para adoptar medidas de legítima defensa u otras medidas colectivas para la defensa común y el mantenimiento de la paz y la seguridad, la segunda, a la necesidad de afianzar la paz y la seguridad del continente y de organizar la acción solidaria de los Estados miembros en caso de agresión y, la tercera, a la necesidad de promover la unidad, incrementar la seguridad y fortalecer la amistad.

A partir de los años noventa el escenario internacional cambia, deja de percibirse el comunismo como amenaza, la globalización económica y de las comunicaciones hacen que las relaciones entre los Estados sean más estrechas e interdependientes, los regímenes democráticos se han restablecido y aparecen nuevos riesgos y amenazas que es preciso afrontar.

En este nuevo escenario ven la luz dos nuevos medios de seguridad como son; la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos y las reuniones de ministros de Defensa. La primera en 1995, como heredera del grupo de trabajo para la seguridad hemisférica y de la Comisión Especial para el mismo tema creada en 1992; las segundas, desarrolladas desde el año 1994 a instancias de Estados Unidos, para intercambiar ideas sobre el papel de las Fuerzas Armadas en la nueva situación.

Se configura así lo que se identifica hoy en día como sistema de seguridad hemisférica, conformado por los siguientes instrumentos y medios básicos:

- La Junta Interamericana de Defensa (JID).
- El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).
- La Organización de los Estados Americanos (OEA).
- La Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH)
- Las reuniones de ministros de Defensa.

De todos ellos cabe destacar a la JID y al TIAR, no sólo por su antigüedad y por la situación mundial en la que fueron creados sino por ser, el primero, el único con

carácter eminentemente militar y, el segundo, por contemplar la posibilidad de empleo de las Fuerzas Armadas caso de un ataque a uno de los países signatarios, comprendiendo el término ataque aquellas agresiones que no sean ataques armados.

El análisis de estos dos elementos para determinar su validez en el escenario actual y su posible proyección de futuro es el propósito del presente trabajo.

Para ello en la primera parte del trabajo se estudia su origen, en la segunda la estructura y actividades de la JID y sus relaciones con la OEA; en la tercera el origen y articulado del TIAR, las reformas al mismo y sus aplicaciones a los diferentes conflictos para, después de estudiar en la cuarta parte las nuevas amenazas y tendencias en materia de seguridad hemisféricas, finalizar con una posible proyección de futuro en la quinta.

Origen y creación de la JID y el TIAR

Ante el temor de que la paz existente en el continente americano se viera amenaza por los acontecimientos que ocurrían en Europa y que se precipitaban aceleradamente, en Buenos Aires en 1936, en el seno de la Unión Panamericana se celebró la conferencia llamada de "Consolidación de la paz" que crea el procedimiento de consulta, desarrollado posteriormente en la VIII Conferencia de la Unión Panamericana (Lima 1938).

Menos de un año después de firmarse la "Declaración de Lima" estalló la Segunda Guerra Mundial. Ante este acontecimiento los gobiernos americanos acuerdan poner en marcha el procedimiento de consulta establecido en Buenos Aires y Lima, iniciándose, en Panamá el 23 de septiembre de 1939, la I Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores.

Aunque en dicha reunión se prestó especial atención a las materias relativas a la neutralidad, tal vez la más importante de las resoluciones de la "Declaración de Panamá" sea la que estableció una amplia zona marítima a ambos lados del continente, dentro de la cual las Repúblicas firmantes se reservaban el derecho indiscutible a conservarla libre de todo acto hostil por parte de cualquier nación beligerante no americana.

Esta especie de "zona de seguridad" puede considerarse como el antecedente inmediato de la que se establecería posteriormente en Río de Janeiro en 1947 en el TIAR.

Con el inicio de la Segunda Guerra Mundial surgieron preocupaciones con respecto a la seguridad del canal de Panamá, la vulnerabilidad de la saliente de Brasil y de la línea de comunicaciones Atlántico Caribe. Estas preocupaciones aumentaron con la invasión alemana de los Países Bajos y Francia, ante la posibilidad de que Alemania reclamara las colonias americanas de los países invadidos, y provocaron la convocatoria y posterior celebración de la II Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores, (La Habana, 1940). Su Declaración de Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas reafirmaba el procedimiento de consulta entre los Estados y reiteraba el concepto de que un atentado de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, soberanía o independencia política de un Estado americano sería considerado como un acto de agresión contra todos.

Un año y medio después de la reunión de La Habana, tras el ataque de Japón a Estados Unidos, se celebró la III Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores, (Río de Janeiro, 1942), que recomienda en una de sus resoluciones la reunión inmediata, en Washington, de una comisión compuesta por técnicos militares o navales nombrados por cada uno de los Gobiernos, para estudiar y sugerir las medidas necesarias para la defensa del continente.

En función de la mencionada resolución, el Consejo Directivo de la entonces Unión Panamericana formó una comisión especial, integrada por los embajadores de Brasil, Panamá y Venezuela, para que se estudiaran todos los aspectos relativos al establecimiento de la JID.

Sobre la base del informe elaborado por la mencionada comisión especial, el Consejo Directivo decidió la creación de la JID que actuaría con carácter permanente y desempeñaría sus funciones mientras durara la actual emergencia.

Nace así la JID que quedó constituida formalmente el 30 de arzo de 1942 con la labor de preparar gradualmente a las repúblicas americanas para la defensa del

continente, mediante la realización de estudios y la recomendación de las medidas destinadas a tal efecto.

Sus miembros fundadores fueron los 21 Estados que entonces constituían la Unión Panamericana: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

En el año 1945 se celebró en México la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz en la que, entre otras, se adoptaron tres resoluciones de máximo interés para el trabajo que nos ocupa: "constitución de un órgano militar permanente", "reorganización consolidación y fortalecimiento del sistema interamericano" y "asistencia recíproca y solidaridad americana" en las que se afirma que:

- Las repúblicas del continente se han declarado solidarias, hasta el punto de que cualquier amenaza o ataque a una de ellas constituye un ataque o amenaza para todas.
- Es indispensable la existencia de un organismo militar permanente, que estudie y resuelva los problemas que afecten al hemisferio occidental.
- La JID ha probado ser un valioso organismo para el intercambio de puntos de vista, el estudio de problemas y la formulación de recomendaciones referentes a la defensa del hemisferio y para fomentar una estrecha colaboración entre las fuerzas militares, navales y aéreas de las repúblicas americanas.
- Continuarán funcionando el “Comité Jurídico Interamericano”, el “Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política” y la “Junta interamericana de Defensa”.
- Una de las medidas que los Estados americanos podían adoptar era el empleo de las fuerzas militares para evitar o repeler la agresión

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la Conferencia Interamericana recomendó que:

- Los gobiernos consideren la constitución, con la mayor brevedad posible, de un organismo permanente formado por representantes de cada uno de los Estados

Mayores de las Repúblicas Americanas, con el fin de proponer a dichos Gobiernos las medidas tendentes a la mejor colaboración militar entre todos los Gobiernos y a la defensa del hemisferio occidental.

- La JID continúe como órgano para la defensa interamericana hasta que se establezca el organismo previsto en esta recomendación.

La citada conferencia de México recopiló diversas resoluciones interamericanas anteriores y originó la que se ha dado en llamar Acta de Chapultepec, considerada como la base de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente (Río de Janeiro 1947) en la que se firmaría el TIAR.

Este tratado, que pretende ser un instrumento destinado a prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América, lo firman, el 2 de septiembre de 1947, 22 Estados, los mismos que en 1942 fundaron la JID más Trinidad Tobago. Entra en vigor el 3 de diciembre de 1948, al depositar su ratificación el decimocuarto signatario, Costa Rica, y es convocado por primera vez, a instancias de este país, con motivo de su conflicto con Nicaragua, el 11 de diciembre de 1948. Posteriormente obtuvo la ratificación de todos los signatarios, haciéndolo en último lugar Trinidad Tobago en 1967.

La IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá 1948) crea la OEA, como un instrumento regulador y constitutivo del sistema interamericano y adopta decisiones respecto a la JID en las resoluciones VII y XXXIV. En la primera, al considerar que:

> "Conviene que los Estados americanos estén en aptitud de solicitar información de la JID sobre medidas tendentes a la seguridad colectiva del continente americano, resolvió que continuaría actuando como órgano de preparación para la legítima defensa colectiva contra la agresión, hasta que los Gobiernos americanos por una mayoría de dos terceras partes, resuelvan dar por terminadas sus labores y, en la segunda, que el presupuesto a que se refiere la Carta de la Organización deberá incluir los gastos que requiere la Secretaría de la JID".

La IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, (Washington, 1951), en su resolución "Cooperación Militar Interamericana", afirma que:

> “La defensa militar del Continente es esencial para la estabilidad de sus instituciones democráticas y el bienestar de sus pueblos”

Y recuerda las obligaciones asumidas por las repúblicas de América, en el marco de la Carta de la OEA y del TIAR:

> “De actuar conjuntamente en la defensa común y en el mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente.”

Esta resolución hace expresa referencia, asimismo, a que las actividades expansionistas del comunismo internacional requieren la adopción inmediata de medidas para salvaguardar la paz y la seguridad del continente, expresando que:

- La grave situación actual impone a las repúblicas americanas la necesidad de desarrollar su capacidad militar para, de conformidad con el TIAR, asegurar su legítima defensa, individual y colectiva, contra ataques armados; contribuir eficazmente a la acción de la OEA contra la agresión a cualquiera de éstos; y, proveer, en el más breve plazo posible, a la defensa colectiva del continente.
- La IX Conferencia Internacional Americana, en una de sus resoluciones, encomendó a la JID la preparación para la legítima defensa colectiva contra la agresión, al ser, como único órgano técnico-militar en funciones, el idóneo para la preparación de los planes militares de legítima defensa contra la agresión.

Sobre la base de tales consideraciones, la IV Reunión de Consulta resolvió:

- Recomendar a las repúblicas americanas que orienten su preparación militar de manera tal que, por medio de su esfuerzo propio y de la ayuda mutua, y de acuerdo con sus posibilidades y sus normas constitucionales, y de conformidad con el TIAR, puedan, sin perjuicio de la legítima defensa individual y de la seguridad interna: *a)* incrementar aquellos de sus recursos y reforzar aquellas de sus fuerzas armadas que mejor se adapten a la defensa colectiva y mantener esas fuerzas armadas en condiciones tales que puedan estar prontamente disponibles para la defensa del continente, y *b)* cooperar, entre sí, en materia militar, para desarrollar la potencia colectiva del continente para combatir la agresión contra cualquiera de ellas.

- Encomendar a la JID que prepare con la mayor actividad posible y mantenga al día, en estrecho enlace con los gobiernos, por medio de sus respectivas delegaciones, el planeamiento militar de la defensa común.
- Que los planes formulados por la JID fueran sometidos a los gobiernos para su consideración y decisión. A fin de facilitar la consideración y decisión, las Delegaciones de las repúblicas americanas estarán en consulta permanente con sus gobiernos sobre los proyectos, planes y recomendaciones de la Junta.
- Recomendar a los gobiernos de las repúblicas americanas que mantengan representación adecuada y permanente de sus fuerzas armadas en el Consejo de delegados, en el Estado Mayor de la JID y en cualquier otro órgano de la misma que pueda ser establecido en el futuro; que apoyen activamente la labor de la Junta y de su pronta consideración a los proyectos, planes y recomendaciones de ese organismo; y que cooperen en la organización, dentro de la Junta, de un sistema coordinado de intercambio de informaciones apropiadas.

Podemos considerar, por tanto, que la creación y consolidación de la JID y la firma y ratificación del TIAR, se debió, entre otras, a las siguientes razones:

- El alcance de la Segunda Guerra Mundial, que amenazaba ostensiblemente la seguridad de los países americanos y ponía en riesgo sus proyectos nacionales.
- El ataque a un país americano en Pearl Harbour, que originó la materialización de un organismo de planeamiento militar, para prevenir un nuevo ataque y garantizar así la seguridad hemisférica.
- La percepción como amenaza real de las actividades expansionistas del comunismo internacional.

Es decir, que tanto la JID como el TIAR nacen y se consolidan en un contexto internacional caracterizado por el enfrentamiento de los Estados del hemisferio contra potencias extraregionales.

La JID

Estructura

Bajo la presidencia de un militar de Estados Unidos, representante del país sede de acuerdo con sus estatutos, está integrada por cuatro órganos principales: el Consejo de Delegados, el Estado Mayor, la Secretaría y el Colegio Interamericano de Defensa.

El Consejo de Delegados es el principal órgano encargado de prestar asesoramiento a los gobiernos de los Estados y tomar decisiones en la Junta; determina las políticas y dirige las actividades de los otros órganos, ya sea en forma directa o a través de comisiones nombradas especialmente al efecto. Los delegados son representantes designados de manera directa por los Estados que han decidido participar en la Junta, tienen derecho a un voto y no existe poder de veto.

De los 34 países miembros de la OEA sólo los siguientes 22 son miembros activos de la JID: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Estados Unidos, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, Guyana y Barbados. Panamá, Haití y Surinam son miembros inactivos de la JID.

El Consejo de Delegados se reúne cada dos semanas, o cuando se considere necesario, para aprobar, por mayoría, las actividades de la Junta y del Colegio, pudiendo ser sometidos a debate todos los asuntos.

Además de en reuniones plenarias los trabajos se realizan a través de las comisiones de metas y objetivos, administración, colegio y relaciones públicas, dirigidas a administrar las actividades de la Junta.

El Estado Mayor desarrolla y actualiza planes militares, prepara estudios, desempeña las funciones de asesoría y planeamiento necesarias para responder a los cambios en los asuntos relativos a la seguridad hemisférica y lleva a cabo cualquier otra tarea que le asigne el Consejo de Delegados. El trabajo se ejecuta a través de las Divisiones permanentes (Planes, Logística, e Inteligencia) o a través de comités especialmente nombrados. El Estado Mayor tiene carácter multinacional y está integrado por oficiales del Ejército, de la Armada, y de la Fuerza Aérea de varios Estados miembros. Las delegaciones pueden asignar al Estado Mayor a tantos oficiales como lo deseen sin que exista un límite numérico.

Los oficiales del Estado Mayor realizan análisis y formulan propuestas para la resolución de los problemas que se consideren de preocupación colectiva en el Hemisferio, en las siguientes áreas: desminado, desastres naturales, medidas de fomento de la confianza mutua y seguridad, control de abuso de drogas, mantenimiento de la paz, medio ambiente y desarrollo sostenible, derechos humanos, seguridad hemisférica y defensa continental.

La Secretaría cumple con todas las funciones de administración, logística, finanzas, interpretación, protocolo y relaciones públicas y la gerencia de información.

El Colegio Interamericano de Defensa prepara personal militar y funcionarios civiles de los Estados americanos para ocupar cargos de responsabilidad en el hemisferio.

Fue inaugurado oficialmente el 9 de octubre de 1962 y el curso que desarrolla, de once meses de duración, ofrece materias de estudio sobre los diferentes sistemas de gobierno, el entorno internacional, la estructura y funcionamiento del Sistema Interamericano y la oportunidad de examinar una amplia gama de temas de seguridad que afectan a la región y al mundo.

El desarrollo de estos temas se realiza mediante un estudio detallado de los factores políticos, económicos, psicosociales y militares de poder aprovechando los centros de investigación y académicos de la ciudad de Washington además de viajes académicos a países americanos.

Cada Estado miembro de la OEA puede presentar candidatos para cursar los estudios del Colegio, habiendo realizado el curso, desde su inicio, 1950 alumnos de 23 países diferentes, más del 40% de los cuales han ascendido al empleo de general/almirante o el equivalente civil para ocupar puestos de liderazgo.

Actividades

Las actividades desarrolladas por la JID pueden ser agrupadas en tres categorías: aquéllas derivadas de su función de preparar la legítima defensa respecto a eventuales agresiones provenientes de fuera del Hemisferio y las actividades de asesoramiento y cooperación militar; las actividades encargadas por órganos de la organización y las que le encomienden Estados individuales.

De todas ellas cabe mencionar las siguientes:

- Durante la Segunda Guerra Mundial las que delinearon de manera general las bases de la cooperación militar interamericana, versando sobre la seguridad contra el sabotaje, producción de material estratégico, defensa antisubmarina, estandarización de material y adiestramiento e instrucción de idiomas en las escuelas militares, además de actuar en la investigación de telecomunicaciones clandestinas y coordinación de informaciones sobre el tránsito de aeronaves militares.
- En 1957, elaboró un estudio especial y el proyecto o bosquejo de un “Plan para la defensa del continente americano contra la agresión soviética”.
- En 1959, el Consejo de Delegados aprobó el documento "Plan para la Defensa del Trafico Marítimo Interamericano", predecesor del que pasara a ser el "Plandeftrami", emitido en junio de 1975.
- En 1961, el Estado Mayor elaboró un estudio especial sobre la ‘Importancia Estratégica del Caribe para la Seguridad Continental”.
- En 1962, proporcionó peritos militares para ayudar a la OEA en la determinación del origen del armamento descubierto en Venezuela, habiéndose comprobado en dicha época, que su origen era cubano.
- En 1963, publicó el *Manual de búsqueda y salvamento*, actualizado en 1980.
- En 1965, desarrolló un plan resumido sobre la estructura, organización y operación de una "Fuerza de Paz Latinoamericana” y proporcionó asesores durante las negociaciones de paz en la crisis de la República Dominicana.
- En 1969 y después, en 1976, participó en los grupos de observadores militares de la llamada "guerra del fútbol" entre Honduras y El Salvador.
- En 1972, un representante del consejo de delegados formó parte del equipo de peritos enviado por la OEA a Belice para verificar la posible violación de su soberanía.
- En 1976 asesoró y proporcionó observadores militares en los incidentes fronterizos entre Honduras y El Salvador.

- En 1980, distribuyó su primera *Guía para la organización y el empleo de Fuerzas de Paz Interamericanas*, teniendo dos intentos de actualización en 1988 y 1995.
- En la actualidad, de acuerdo con las resoluciones sobre Medidas de Confianza y Seguridad (1995), Educación para la Paz (1998) y Participación en el Comité para la Reducción de Desastres Naturales (1999), proporciona asesoramiento y actividades en estos campos.

La relación institucional de la JID y la OEA

De acuerdo con lo expuesto, puede considerarse que las relaciones de la JID con el Sistema Interamericano se han caracterizado por la ambigüedad.

Desde el primer informe de la Comisión Especial del Consejo Directivo se menciona el carácter "permanente" de la Junta, pero se afirma que desempeñará sus funciones "mientras dure la actual emergencia".

La resolución de la constitución de un organismo militar permanente de la III Reunión de Consulta decide que la Junta continuará en funciones hasta que se establezca un organismo permanente. Este organismo permanente --el Comité Consultivo de Defensa-- que se constituye en relación con la Reunión de Consulta, como parte del sistema de seguridad colectiva, no ha sido convocado nunca.

Los órganos de la Organización reconocen a la JID la función de organizar la cooperación en materias militares pero no le conceden el carácter de órgano de la OEA; antes bien, continúan aplicando la decisión adoptada por la III Reunión de Consulta referida a la designación directa de los delegados a la Junta por parte de los gobiernos, a los cuales ella les somete, de manera independiente, los planes relativos a la defensa común.

Acentúa la ambigüedad la decisión de la IX Conferencia de incluir el presupuesto de la Junta en el presupuesto general de la OEA.

Sobre la base de algunos de estos elementos, la JID se consideró a sí misma como organismo internacional interamericano, con dependencia directa de los Gobiernos americanos en virtud de todas las resoluciones que promueven su creación y que,

de acuerdo con tales resoluciones, se deduce que la Junta no es parte integrante o constitutiva de la OEA.

La necesidad de precisar las vinculaciones jurídicas e institucionales de la Organización con la Junta condujo en 1978 a la elaboración del documento "Situación de la Junta Interamericana con respecto a la OEA" cuyas conclusiones son las siguientes:

- Según se ha visto, la JID es una entidad que ha sido creada por órganos competentes de la OEA, que ha recibido instrucciones de los mismos y que les presta servicios y, además, que su presupuesto se incluye en el programa-presupuesto de la Organización, que aprueba la Asamblea General.
- Ahora bien, jurídicamente se deben considerar vinculados a la OEA todos los órganos, organismos y entidades que se establezcan con fundamento en disposiciones de la Carta de la OEA o de otros fundamentos jurídicos interamericanos, por la Asamblea General, por la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o por otro órgano competente para ello.
- La decisión de la Conferencia de Bogotá de no incorporar a la JID en la Carta no constituye un elemento suficiente para sostener que la Junta es una entidad independiente, sin vinculación orgánica con la OEA.
- A su vez, el régimen de dependencia directa de la Junta Interamericana respecto de los Gobiernos de los Estados americanos, que a veces se invoca, configura una modalidad operativa pero no es incompatible con la existencia de una vinculación orgánica de la Junta con la Organización.
- Por otra parte, las resoluciones VII y XXXIV de la citada Conferencia, así como lo expresado en varios documentos preparados y aprobados por Representantes de los Estados miembros de la OEA, permiten determinar que la voluntad de los gobiernos ha sido la de que la Junta formase parte de la Organización.
- Por todo lo expuesto, cabe concluir que la JID es parte integrante de la OEA, aunque no se encuentre incorporada en forma expresa en la Carta de la Organización.

Los acontecimientos registrados en el ámbito internacional y hemisférico a partir de la década de los años noventa, condujeron a revisar el conjunto de actividades

desarrolladas por la Organización en el proceso que se denominó de Renovación y Fortalecimiento de la OEA. En el campo de la seguridad colectiva, se creó en 1992, la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, la cual estuvo precedida por las labores del grupo de trabajo sobre cooperación para la seguridad hemisférica. Posteriormente, en 1995, la actual CSH, como una de las Comisiones del Consejo Permanente.

El grupo de trabajo para la seguridad hemisférica estudió la situación de la JID en el contexto general de actividades de los órganos, organismos y entidades de la Organización, señalando en su informe que consideraba necesario precisar la relación entre sus órganos políticos y la JID, al haber en ambos representantes de un mismo gobierno, y existir un interés generalizado en los Estados miembros de la Organización.

El informe constituyó un punto importante en el replanteo de la temática de la Junta ya que originó el Informe de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica acerca de la JID, cuyo anexo se refiere a la Relación Institucional entre la OEA y la JID, y el documento del presidente de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica titulado JID: vinculación jurídico-institucional, competencias, funcionamiento, de mayo y septiembre de 1993.

Ninguno de los documentos citados han resuelto definitivamente el problema, la indeterminación y la inquietud sobre las relaciones entre la JID y la OEA permanecen vigentes, como lo demuestra el hecho de que en el Cuestionario sobre los nuevos enfoques de la seguridad hemisférica, preparado y remitido a principios del año 2002 por la CSH de la OEA a los Estados miembros con el fin de preparar la Conferencia Especial sobre Seguridad, ha celebrar en el presente año, se incluyan preguntas que tratan de clarificar la situación.

El TIAR

Análisis del articulado

De su preámbulo y de los artículos 1 y 2 se deduce que el tratado se fundamenta en tres principios básicos: la renuncia a la guerra; el no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza y procurar la solución pacífica de las controversias internacionales.

En el plano específico de la seguridad colectiva, el artículo 3 regula la hipótesis de ataque armado y determina tres tipos de medidas a adoptar caso de agresión:

- En primer lugar, al comprometerse cada parte a ayudar o hacer frente al ataque, caben las medidas unilaterales que cada una de ellas estimase conveniente en función de la legítima defensa.
- En segundo lugar, a solicitud del atacado, cada parte puede adoptar medidas inmediatas hasta la decisión del Órgano de Consulta.
- En tercer lugar, el propio Órgano de Consulta debe reunirse sin demora para acordar las medidas colectivas que procediesen.

Todo ello tiene dos limitaciones:

- Las medidas unilaterales de defensa legítima pueden aplicarse hasta que actúe el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- El sistema opera si el ataque ocurre dentro de la zona de seguridad o dentro del territorio de un Estado americano; fuera de estas áreas corresponde aplicar el artículo 6.

Del análisis de este artículo 6 podemos deducir, en relación con el ejercicio del derecho de legítima defensa colectiva, lo siguiente:

- Producido un ataque armado en contra de un Estado americano dentro de su territorio o de la zona de seguridad continental, la asistencia que, caso de ser solicitada, obligatoriamente deben prestarle lo demás contratantes no directamente agredidos, será inmediata y con anterioridad a la del Órgano de Consulta, que sólo acordará las de carácter colectivo.
- Por el contrario, y si dicho ataque armado en contra de un Estado americano se ha desarrollado fuera de las áreas o regiones expresadas, la obligación de facilitar dicha ayuda el Estado agredido, sólo comienza una vez que así lo hayan determinado de forma expresa las partes en reunión de consulta**.**

Los artículos 4 y 6 son de suma importancia por cuanto fijan la zona de seguridad interamericana y la esfera espacial de aplicación del Tratado.

De su análisis se deduce que su esfera de actuación no se ve restringida por la zona de seguridad continental, sino que no tiene límites geográficos de ninguna especie por lo que su ámbito de aplicación es universal.

El artículo 7 regula, caso de conflicto, la actuación entre dos o más Estados americanos. Sin perjuicio de las medidas generales de legítima defensa y restablecimiento de la paz, se prevé en este caso la suspensión de hostilidades y el restablecimiento del *estatu quo ante bellum*, agregándose que el rechazo de la acción pacificadora será considerado para la determinación del agresor y para la aplicación de las medidas que se acuerden.

Las medidas que el Órgano de Consulta puede adoptar están contempladas en el artículo 8, que indica una graduación de medidas punitivas que van desde el retiro de los jefes de misión hasta el empleo de la fuerza armada.

El artículo 9 define como agresión el ataque armado al territorio, la población o las Fuerzas Armadas y la invasión del territorio, y otorga al Órgano de Consulta amplia facultad para definir otros aspectos como constitutivos de agresión. Ello implica que, como las decisiones del Órgano de Consulta son adoptadas por el voto de los dos tercios de los Estados-Parte (artículo 17) y, en el caso de situaciones o disputas entre Estados americanos, debe excluirse de la votación a las partes directamente interesadas (artículo 18), de hecho, puede ser agresión cualquier cosa que una mayoría de dos tercios de los Estados americanos deseen caracterizar como tal.

La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas que hayan ratificado el Tratado será, normalmente, el Órgano de Consulta (artículo 11), pero el Consejo Directivo de la Unión Americana podrá tomar medidas provisionales, como Órgano de Consulta hasta que tenga lugar la reunión (artículo 12). Cualquier Estado que hubiera ratificado el Tratado, podrá promover una Reunión de Consulta a través del Consejo Directivo (artículo 13), el cual decide mediante mayoría absoluta, si ésta se deberá efectuar (artículo 16).

El artículo 20 obliga a la aplicación de las medidas que se decidan para enfrentarse a la agresión excepto la del empleo de las Fuerzas Armadas.

Del resto de artículos sólo destacar el 25 que establece que el tratado nace con vocación de permanencia en el tiempo aunque puede ser denunciado, previa notificación, por los Estados que lo consideren.

Cabe señalar que queda siempre en el fondo el "derecho inherente" a la autodefensa individual y que si bien la responsabilidad de la defensa del hemisferio occidental queda formalmente en manos de todos los Estados miembros el que, en la práctica, ostentaba y ostenta una parte desmesuradamente grande del poder militar necesario podrá hacerlo efectivo son Estados Unidos, por lo que su influencia en la aplicación del Tratado es, de hecho, decisiva.

De todo el conjunto de su articulado podemos deducir que:

- Constituye un acuerdo formal para colaborar en asuntos de seguridad nacional entre 21 naciones.
- No se define ni al enemigo ni a la amenaza.
- A pesar de contemplar el uso de la fuerza éste no es obligatorio.
- No se dirige sólo hacia la actuación contra un enemigo externo.
- Permite la búsqueda de soluciones pacíficas caso de agresión entre Estados miembros y la cooperación y colaboración militar.

En consecuencia tiene características de alianza militar, de sistema de seguridad colectiva, de sistema de arreglo pacífico de controversias y de sistema de cooperación y coordinación militar, como se pone de manifiesto en su aplicación a los diferentes conflictos habidos en el continente y que se citan en el epígrafe siguiente.

En efecto el TIAR ha demostrado ser:

- Una alianza: en la década de los años sesenta, cuando se empleó para enfrentar la amenaza de las guerrillas Castro–comunistas.
- Un sistema de seguridad colectiva: cuando se impusieron sanciones contra un Estado miembro, acusado de cometer agresión; como fue el caso de la dictadura de Trujillo de República Dominicana, en el año de 1960, después del atentado contra el presidente Betancourt de Venezuela.

- Un sistema de arreglo pacífico de controversias: cuando se emplearon recursos políticos/diplomáticos para solucionar problemas por medio de la negociación, el arbitraje, la mediación, la conciliación, etc.
- Un sistema de cooperación y coordinación militar: cuando se crearon los organismos militares para servir como foro y canal de comunicaciones entre las instituciones castrenses del continente, facilitando el establecimiento de un sistema militar interamericano.

Reformas al Tratado

En su nacimiento en 1947 el Tratado estaba básicamente orientado a regular situaciones de guerra convencional. Sin embargo, durante la guerra fría aparece la amenaza del comunismo que desarrolla ampliamente técnicas de guerra no convencional, en parte mediante la lucha ideológica y en parte, mediante el arma de la subversión.

En los años siguientes a la firma del Tratado se sucedieron una serie de declaraciones en contra del comunismo:

- Resolución sobre preservación y defensa de la democracia en América, aprobada el 2 de mayo de 1948.
- Declaración de solidaridad para la preservación de la integridad política de los Estados americanos contra la intervención del comunismo internacional, aprobados el 28 de marzo de 1954 en Caracas.
- La Declaración de Santiago de Chile, adoptada en la Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, en agosto de 1959.
- La Declaración de San José adoptada unánimemente (después de la retirada de la delegación cubana de la Conferencia) en la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en agosto de 1960.
- La resolución concerniente a la ofensiva de gobiernos comunistas en América, aprobada por unanimidad con la ausencia de Cuba en la Conferencia de ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, en Punta del Este (Uruguay) en enero de 1962, que concluyó con la exclusión de Cuba del sistema interamericano y de la JID.

El hecho concreto es que durante este período de guerra fría, representado principalmente por la situación cubana, el sistema interamericano de seguridad colectiva evolucionó hacia la regulación de las nuevas formas de guerra no convencional.

Antes de consolidarse el proceso de evolución ocurrieron, tanto en Iberoamérica como en Estados Unidos, cambios políticos significativos que determinaron la adopción de cambios en el sistema de seguridad colectiva.

En el caso de Iberoamérica, primero el inicio de la revolución peruana, de marcado acento izquierdista, y luego la elección de un marxista–leninista a la presidencia de Chile, significaron un cambio de signa ideológico que, ciertamente, no coincidía con las características y objetivos del TIAR.

Muchos otros gobiernos iberoamericanos, por razones de política interna o de su política exterior, acompañaron expresa o tácitamente este proceso de cambio.

En el caso de Estados Unidos primero la situación de Vietnam y, enseguida, el torbellino político que se desarrolló en la opinión pública y las instituciones norteamericanas, determinaron que el enfoque básico de su política exterior fuera el de no tener mas problemas internacionales que llevaran a situaciones similares.

Paralelamente, la Asamblea de la OEA aprobó, el 15 de abril de 1973 su resolución sobre pluralismo ideológico, la que, si bien coincidía con principios y tradiciones del sistema interamericano, ciertamente contradecía las numerosas resoluciones del Órgano de Consulta y otros organismos que habían sido adoptadas en el curso de la evolución.

En este contexto político se consideró necesario adaptar el Tratado a la nueva situación, a fin de poder incluir dentro de su ámbito de aplicación la lucha contra los factores que no se ajustaban al concepto de guerra convencional. Se emprende la reforma del TIAR mediante el Protocolo de Reformas suscrito en San José de Costa Rica el 26 de julio de 1975.

Una primera característica de las reformas del TIAR es que claramente otorgan una mayor participación al sistema de seguridad de Naciones Unidas en el ámbito de los mecanismos del propio TIAR. Ello en alguna medida se traduce en restringir los

poderes del Órgano de Consulta y en facilitar el acceso al sistema de Naciones Unidas, donde las circunstancias e influencias políticas son ciertamente diferentes a las que normalmente prevalecen en el sistema interamericano.

En 1947 el Órgano de Consulta adopta sus decisiones por el voto de los dos tercios de los Estados-Partes. Sin embargo, en virtud de la reforma, las medidas adoptadas podrían quedar sin efecto, mediante la sola mayoría absoluta de dichos Estados.

Uno de los aspectos que fue drásticamente reformado es la definición de agresión en el artículo 9, ya que quedan prácticamente excluidas de la definición las formas de agresión indirecta que no involucren el uso de la fuerza armada.

En la actualidad este protocolo de reformas al TIAR de 1975 aún no ha entrado en vigor al no haber sido ratificado por el suficiente número de Estados-Parte.

Aplicaciones en los diferentes conflictos del hemisferio

Solicitud del Gobierno de Costa Rica. 11 de diciembre de 1948. Motivo: “invasión por fuerzas armadas provenientes de Nicaragua, que ponen en peligro la paz de América”. El consejo de la OEA, resolvió: pedir a ambos Gobiernos que se abstuvieran inmediatamente de todo género de actos hostiles entre ellos. Y les invitó a firmar un pacto de amistad. Actuación del TIAR “sistema de solución de controversias”.

Solicitud del Gobierno de Haití. 16 de febrero de 1994. Motivo: “agresión moral susceptible de crear una situación entre su país y la República Dominicana, que podría poner en peligro la paz”. El consejo de la OEA, resolvió: formular votos para que las buenas relaciones entre Haití y la República Dominicana se fortalezcan y se consolide así la amistad entre las dos naciones. El TIAR no fue convocado.

Solicitud del Gobierno de Haití. 3 de enero de 1950. Motivo: “hechos recientes entre Haití y República Dominicana, constituían una situación peligrosa para la paz del continente”. El consejo de la OEA, resolvió: que la República Dominicana, tomará medidas inmediatas y efectivas para evitar que funcionarios oficiales toleren, instiguen, estimulen, ayuden o fomenten movimientos subversivos contra otros gobiernos. Actuación del TIAR “sistema de solución de controversias”.

Solicitud de países centroamericanos más Perú, Estados Unidos y Brasil. 28 de junio de 1954. Motivo: “peligro que el movimiento estaba tomando en la República de Guatemala y la amenaza que dicho partido que representaba para la paz y la seguridad del continente”. El Consejo de la OEA, no resolvió, la reunión del Órgano de Consulta fue aplazada indefinidamente. El TIAR no actuó. Se produjo intervención de Estados Unidos en Guatemala que encontró solidaridad de los Estados del sistema interamericano.

Solicitud del Gobierno de Costa Rica. 8 de enero de 1955. Motivo: “sospecha que en Nicaragua se fraguaba un ataque armado, a fin de intervenir en la política interna de Costa Rica”. El Consejo de la OEA declaró a Nicaragua como agresor (primera vez en las aplicaciones del TIAR). Finalmente se firmó un acuerdo entre ambos países. Actuación del TIAR “sistema de solución de controversias”.

Solicitud del Gobierno de Ecuador. 8 de septiembre de 1955. Motivo: “situación grave creada por el Perú, que ponía en peligro la integridad de su territorio, su soberanía e independencia política”. Los países garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites suscrito en Río de Janeiro aliviaron la tensión. No se convocó al TIAR. Se creó una comisión investigadora.

Solicitud del Gobierno de Honduras. 30 de abril de 1957. Motivo: “denuncia a Nicaragua por haber violado el territorio hondureño con fuerzas militares, traspasando la línea divisoria del río Coco o Segovia”. El Consejo de la OEA, resolvió: inmediata cesación del fuego. Compromiso solemne de abstenerse de cualquier acto que agrave la situación. Actuación del TIAR “sistema de solución de controversias”.

Solicitud del Gobierno de Panamá. 30 de abril de 1959. Motivo: “denuncia la Invasión por fuerzas compuestas en su casi totalidad por elementos extranjeros que buscaban derrocar al Gobierno”. El Consejo de la OEA concluyó que Panamá fue víctima de una invasión organizada en el extranjero y procedente de Cuba y destacó la importancia de una completa y efectiva vigilancia por parte de los Estados contratantes de la convención sobre deberes y derechos de los Estados en casos de luchas civiles. Actuación del TIAR “alianza y sistema de seguridad colectiva”.

Solicitud del Gobierno de Nicaragua. 2 de junio de 1959. Motivo: “invasión armada por elementos rebeldes de distintas nacionalidades que empleaban aviones obtenidos en Costa Rica, para derribar al Gobierno”. El Consejo de la OEA, después de comprobar que Nicaragua había sido invadida por 110 individuos nicaragüenses desde Costa Rica, logró que Nicaragua, Honduras y Costa Rica firmaran un compromiso, con gran presión por parte de Estados Unidos. Actuación del TIAR “sistema de solución de controversias”.

Solicitud del Gobierno de la República Dominicana. 2 de julio de 1959. Motivo: “dos invasiones de territorio dominicano por bandas armadas, organizadas, adiestradas y equipadas en Cuba, para fomentar una guerra civil”. El Consejo de la OEA promulgó una declaración referente a los principios y postulados de la democracia política, que debían ser observados por los gobiernos del continente. Esta declaración fue considerada como la segunda efectuada directamente contra el comunismo internacional. El TIAR no fue convocado.

Solicitud del Gobierno de Venezuela. 6 de julio de 1960. Motivo: “actos de intervención y de agresión del Gobierno dominicano contra el presidente del gobierno Venezolano”. El Consejo de la OEA, resolvió: Condenar la actitud del Gobierno dominicano, ruptura de relaciones diplomáticas de todos los Estados miembros con dicho gobierno e interrupción parcial de relaciones económicas. Actuación del TIAR “sistema de seguridad colectiva”.

Solicitud del Gobierno de Perú. 12 de octubre de 1961. Motivo: “actos de fuerza, por parte del régimen Cubano, en perjuicio de ciudadanos de esa nación". Infiltración comunista (cubana) a los países de América, valiéndose de sus diplomáticos, misiones oficiales y agentes, con el objeto de instigar la subversión y la revolución. El TIAR, no fue convocado, pero se nombró una Comisión que debía visitar Cuba, a lo que este negó. El Consejo de la OEA, consideró: convocar a la Comisión Interamericana de Paz el órgano apropiado para atender los hechos denunciados por Perú.

Solicitud del Gobierno de Colombia. 14 de noviembre de 1961. Motivo: “considerar las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados americanos, que puedan surgir de la intervención de las potencias extracontinentales”. El Consejo de

la OEA resolvió convocar a una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. La VII Reunión de Consulta, que tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay, en enero de 1962, se aprobaron nueve resoluciones. Básicamente tocaron la agresión comunista ruso-cubana en Iberoamérica, la exclusión de Cuba de la OEA y la necesidad de relacionarse económicamente. Los resultados de la Conferencia de Punta del Este fueron trascendentes. Se demostró la necesidad de unión entre los estados miembros a modo de alianza, para enfrentar las amenazas extracontinentales y de subversión; se separo a Cuba de la OEA y se reconoció el sistema democrático como el ideal para los estados americanos. El TIAR actuó como una “alianza de defensa colectiva”.

Solicitud del Gobierno de Bolivia**.** 18 de abril de 1962. Motivo: “agresión inminente de Chile al patrimonio territorial de Bolivia, por desviación de las aguas del Río Lauca”. El Consejo de la OEA resolvió: hacer votos para que Bolivia y Chile normalicen sus relaciones diplomáticas y se guíen por el tratado interamericano de soluciones pacíficas. El TIAR no fue convocado.

Solicitud del Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica. 22 de octubre de 1962. Motivo: “Gobierno de Cuba, ha permitido en su territorio, el establecimiento de armas ofensivas, con capacidad nuclear, por potencias extracontinentales”. El Consejo de la OEA, resolvió que: Cuba debía proceder a desmantelar todos los proyectiles y cualquiera otra arma con capacidad ofensiva. Actuación del TIAR “alianza”.

Solicitud del Gobierno de la República Dominicana. 28 de abril de 1963. Motivo: “actitudes del Gobierno de Haití, ponían en peligro la paz y la seguridad del continente”. El Consejo de la OEA, después de comprobar actos de hostilidad mutua, logró que llegaran a un entendimiento de buenos oficios. Actuación del TIAR “sistema de solución de controversias”.

Solicitud del Gobierno de Venezuela. 29 de noviembre de 1969. Motivo: “intervención y agresión del Gobierno de Cuba que afectan a la integridad territorial y la soberanía de Venezuela”. El Consejo de la OEA llegó a las siguientes resoluciones: resolución primera, declaró que hubo agresión y condenó a Cuba por tales actos. resolución segunda, Solidaridad con el pueblo de Cuba y votos por que se libere de la tiranía del régimen comunista. Actuación del TIAR “alianza”.

Solicitud del Gobierno de Panamá. 29 de enero de 1964. Motivo: “ataque armado no provocado contra su territorio y población por las Fuerzas Armadas de Estados Unidos acantonadas en la zona del Canal que pone en peligro la paz de América”. El Consejo de la OEA, resolvió: exhortar a ambos gobiernos que se abstuvieran de ejecutar ningún acto que pudiera quebrantar la paz en Panamá. El TIAR actuó como “mediador”.

Solicitud del Gobierno de Honduras. 4 de julio de 1969. Motivo: “ataque armado desde El Salvador, en forma de violación del espacio aéreo y ataque de fusilería en diferentes puntos de la frontera”. El Consejo de la OEA resolvió: llamar a ambos gobiernos a una suspensión de las hostilidades y establecer el estatus quo ante bellum. Actuación del TIAR “mediador”.

Solicitud de los Gobiernos de Colombia, Costa Rica y Venezuela. 6 de septiembre de 1974. Motivo: “reestudiar y levantar las sanciones impuestas a Cuba, por cambios en situación política mundial”. La XV Reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores resolvió: Dejar sin efecto las sanciones de la IX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, que fracasó por no contar con los votos necesarios. El TIAR actuó como “sistema de solución de controversias”.

Solicitud de los Gobiernos de Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela. 24 de julio de 1975. Motivo: “normalizar relaciones con la república de Cuba”. La XVI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores resolvió: dejar en libertad a los Estados-partes del TIAR para que, de acuerdo con la política e intereses nacionales de cada uno, normalicen o conduzcan sus relaciones con la República de Cuba. Actuación del TIAR “sistema de solución de controversias”.

Solicitud de los Gobiernos Costa Rica y Nicaragua. 27 de diciembre de1978. Motivo: “ambos se acusaron de mutuas agresiones”. El Consejo de la OEA, aprobó una resolución en la cual reafirmo el principio de prescripción de la fuerza; instó a los gobiernos interesados para que se abstuvieran de cualquier acción que tendiera a agravar la situación y solicito al consejo permanente de la OEA. Que activara la constitución de una comisión de observadores militares. Actuación del TIAR “mediar”.

Conflicto entre EL Salvador y Honduras. 30 de octubre de 1980. Motivo: “continuación del conflicto iniciado en 1969 ”. Resolución. El Salvador y Honduras firmaron en Perú un tratado de paz. El TIAR no fue convocado.

Guerra o “campaña” de las Malvinas. 26 de abril de1982. Motivo: “guerra de las Malvinas". El Consejo de Seguridad Naciones unidas aprobó la resolución 502. Votaron a favor de ella: Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Guyana, Togo, Zaire, Japón Y Jordania; en contra votó Panamá y se obtuvieron: la URSS, China, Polonia y España. La resolución indicaba muy escuetamente que debían cesar de inmediato las hostilidades en la islas Malvinas, y que Argentina debía retirar de inmediato todas las fuerzas de las islas. Además exhortaba a ambos Gobiernos a procurar una solución diplomática a sus diferencias. El Consejo de la OEA convocó la XX Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores que emitió las siguientes resoluciones que: se urgían a Gran Bretaña a cesar de inmediato las hostilidades en la región de seguridad definida en el artículo 4 del TIAR además de cualquier acto que pueda afectar la paz y la seguridad interamericana y a la Argentina a lo mismo en el sentido de evitar agravar la situación. Actuación del TIAR “no se aplicó”.

Solicitud del Gobierno de Brasil. 12 de septiembre de 2001. Motivo: “ataque terrorista a Estados Unidos”. Resolución de la OEA de 21 de septiembre, votada por unanimidad, en la que se otorga pleno apoyo a Estados Unidos basándose en el artículo 3. El TIAR no actuó.

Nuevas amenazas y tendencias en materia de seguridad hemisférica

Amenazas

Hasta el final de la década de los noventa Iberoamérica percibió como amenazas, primero la posible invasión de algunos de sus territorios por un país o coalición extracontinental y, posteriormente una ideología, la comunista, con sus actividades expansionistas en la práctica totalidad de los países iberoamericanos.

Finalizada la guerra fría la naturaleza de los problemas de seguridad que afrontan las naciones americanas evolucionó considerablemente. Los problemas son más difusos, varían de país a país pero son más severos que las tradicionales, no hay un

país enemigo, sí, en cambio, hay amenazas no militares que cruzan fronteras y ponen en peligro la seguridad política o social de una nación, o bien obran en contra de la salud de sus habitantes. Estas amenazas constituyen problemas complejos que requieren respuestas no exclusivamente militares.

Llegan a afectar a un Estado determinado debido a su naturaleza intrínseca y a la permeabilidad de sus fronteras, producto de políticas que reflejan la falta, o de la capacidad, o de la voluntad para limitar o controlar el flujo de personas, capitales o determinado tipo de recursos a través de sus fronteras.

Se diferencian de las amenazas más tradicionales por cuanto no suelen manifestarse en el marco de un solo evento ni dentro de un período de tiempo específico. Muchas de ellas son impulsadas por actores no estatales que tienen poco interés en lo dispuesto por las autoridades internacionales o normas legales. El nacimiento de estas amenazas es el reflejo de los numerosos cambios económicos, sociales y políticos que han ocurrido en todas partes del mundo desde el fin de la guerra fría.

El nuevo panorama representa, por su complejidad, un desafío a la organización de cualquier tipo de sistema de seguridad colectiva, pues se da en un contexto político, económico, social y cultural, propio de cada país, y conseguir un enfoque multilateral único es difícil, ya que prevalece la estrategia nacional sobre cualquier otra.

El reto principal en el análisis de estas amenazas es determinar cuales se perciben como comunes y cuales son las más críticas a la seguridad internacional, y uno de los problemas que más afecta a esta determinación se relaciona con las discrepancias entre Estados Unidos e Iberoamérica por los asuntos que marcan sus respectivas áreas de interés, por la dificultad en la integración de los Estados debido a la desconfianza en sus relaciones, por la falta de utilización de los mecanismos establecidos y por las asimetrías entre los países de la región.

No obstante es posible identificar cuatro categorías generales de amenazas a la seguridad humana, el gobierno nacional y, en fin, a la estabilidad internacional que se perciben como comunes. Estas incluyen el crimen organizado, el terrorismo, la migración internacional descontrolada y la degradación del medio ambiente y los desastres naturales.

CRIMEN ORGANIZADO

El aumento del crimen organizado ha surgido como problema de seguridad en la época de la posguerra fría. Irónicamente, una economía cada vez más globalizada, caracterizada por el comercio internacional, una mayor frecuencia de viajes internacionales y de traslado de bienes y servicios, ha facilitado el movimiento de dinero, drogas, inmigrantes ilegales, armamentos y materiales nucleares. Muchos grupos de crimen organizado están aprovechando los avances realizados en los ámbitos de comunicaciones y transporte, para establecer bases en múltiples países para facilitar la obtención de ganancias ilegales.

Diversos grupos criminales rusos están actúan en el Caribe, las organizaciones criminales Chinas están en Iberoamérica y organizaciones colombianas están presentes en toda Suramérica, incluyendo el Caribe, donde se ha detectado la existencia de una alianza con sus homólogos rusos.

Los sindicatos del crimen organizado operan por un sólo motivo, la adquisición de fondos u otra forma de ganancia material. Para obtener sus ganancias ilícitas, participan en una diversidad de actividades criminales, incluyendo el tráfico de drogas y armamento, el contrabando de seres humanos, la prostitución, el fraude electrónico en cuentas bancarias, la extorsión, el sicariato, etc.

Con todo, entre los diversos crímenes, el tráfico de drogas es, probablemente, el más significativo y el más pernicioso, debido no sólo a las inmensas ganancias que ofrece, sino también a la violencia colateral y la destrucción de la salud humana que casi inevitablemente implica.

El crimen organizado constituye una amenaza real y perdurable a la supervivencia del estado, es capaz de socavar las instituciones políticas en países con nacientes gobiernos democráticos y fomentar la desconfianza en los gobiernos legítimos.

TERRORISMO

Podemos distinguir dos tipos de terrorismo, ambos internacionales y ligados entre sí:

- El terrorismo “de baja intensidad”, empleado en aquellos países en los que algunas facciones buscan la independencia de un territorio o un cambio

revolucionario en las formas de Gobierno de los mismos (caso ETA, IRA, FARC, etc.) o la obtención de importantes recursos económicos.

- El terrorismo "ilimitado", empleado en cualquier parte del mundo con efectos masivos que conciten la atención de la opinión pública internacional, para influir en la política internacional de las grandes potencias en favor de determinadas causas que pueden ser de carácter político, religioso, o para la obtención de territorios o una combinación de estos (tal el caso de Al Quaeda y otras organizaciones terroristas de origen palestino y/o de religión musulmana de carácter fundamentalista).

El problema es sumamente complejo, pues ambos tipos de terrorismo están ligados a su vez, por razones económicas sin ninguna duda, al tráfico de drogas, al crimen organizado y a la corrupción.

El terrorismo internacional fue un gran desafió político en el siglo XX y lo más probable es que sea aun mayor en el siglo XXI, ya sea motivados por ideologías políticas, por el separatismo nacionalista o bien por el fanatismo religioso, los terroristas se mostrarán mas resueltos que nunca a causar la destrucción masiva y la matanza de seres humanos en sus esfuerzos por promover sus propias causas.

La nueva tendencia, parece ser emplear la violencia por la violencia, la perpetración de actos violentos y de destrucción masiva parece constituir en sí el objetivo. A medida que la violencia masiva parece constituir cada vez con mas frecuencia el objetivo del terrorismo moderno, la posibilidad del terrorismo nuclear amenaza con elevar la magnitud de la destrucción física y humana a niveles completamente nuevos.

La amenaza que representa el terrorismo internacional para el Estado es relativamente directa, los terroristas quizás se fijen en objetivos claves de la infraestructura de una nación determinada y sus ataques pueden provocar el colapso del orden civil. Si los terroristas atacan a un objetivo financiero, tal acción podría provocar pánico en el sector capaz de cruzar fronteras internacionales y trastocar los mercados mundiales.

El llamado “ciberterrorismo” puede destruir la electricidad de toda una nación, o bien puede destruir las tecnologías altamente sensibles de los ordenadores e incluso de las redes informáticas a través de la diseminación de algún virus informático. Si continúa esta tendencia hacia el “terrorismo catastrófico” podrá aumentarse notoriamente la matanza de seres humanos. El espectro del empleo de las armas químicas y biológicas en ataques terroristas, aumenta de sobremanera la posibilidad de que la nación sufra la destrucción social y humana.

MIGRACIONES

La migración internacional constituye un tema político sumamente importante, tiene altas posibilidades de convertirse en uno de los desafíos políticos y sociales más complicados del siglo XXI. Millones de personas estimuladas por el desempleo, la pobreza, la persecución política y otras motivaciones, están cruzando las fronteras en busca de oportunidades o asilo.

Ante los pronósticos de que gran parte del futuro crecimiento demográfico ocurrirá en países en vías de desarrollo, junto con una crisis de desempleo prevista para mucho de estos países, algunos predicen que la migración internacional será un fenómeno de mayor magnitud en el siglo XXI.

La cuestión básica de la migración internacional reside en la realidad fundamental que las vías para la migración legal o regular son inadecuadas, cada vez son más numerosas las personas que quieren salir de sus países y viajar a regiones más prosperas. Sin embargo, cada vez son menos los países desarrollados que están dispuestos a aceptarlas legalmente, resulta que la única opción que les queda es inmigrar ilegalmente, ya sea por sus propios esfuerzos o contando con apoyo de alguna organización.

La creciente demanda en el ámbito de la migración internacional, junto con las limitadas oportunidades para la inmigración legal, han creado una empresa internacional de trafico de seres humanos. Al igual que en muchas organizaciones criminales internacionales, el contrabando de seres humanos depende estrechamente de actividades colaterales, incluyendo la falsificación de pasaportes y visados, la corrupción de funcionarios gubernamentales y el lavado de dinero. A

medida que aumenta la escala de migración internacional los estados la consideran cada vez más como un problema para la seguridad.

FENÓMENOS AMBIENTALES Y DESASTRES NATURALES

La degradación del medio ambiente sigue siendo un desafío en todas las partes del mundo, a pesar de la agudizada conciencia global sobre temas ambientales continúa degradándose el medio ambiente, especialmente en los países en vías de desarrollo, donde se están produciendo niveles sin precedentes de contaminación del aire, de la tierra y el agua. También se están agravando otros problemas ambientales como la degradación y desertización del terreno.

Los problemas ambientales son eminentemente internacionales, evidencia de lo cual se encuentra claramente en la contaminación a través de las fronteras, lo que constituye un problema tan grave en algunas regiones que ya ha provocado tensiones entre Estados vecinos. El cambio de clima es probablemente el desafío ambiental que, actualmente, tiene más impacto en el ámbito estratégico ante la comunidad internacional.

La degradación ambiental presenta varios desafíos a la seguridad del Estado entre los que se deben considerar los efectos en la salud humana. El cambio de clima puede ser la amenaza ambiental más grave a largo plazo, también propiciará fenómenos meteorológicos como *El Niño*, a la vez que estimulará otras alteraciones a los patrones climáticos, capaces de producir tormentas mas violentas; éstas serán especialmente devastadoras en los países en vías de desarrollo y potencialmente podrán acarrear consecuencias económicas perdurables. La inestabilidad económica resultante del cambio de clima, puede también socavar la estabilidad política en los países afectados.

Nuevas tendencias en materia de seguridad hemisférica

Durante la guerra fría el enfoque de la seguridad se definía entorno a la amenaza militar externa, materializada fundamentalmente por el comunismo. Su fin cambió las relaciones internacionales, puso en evidencia nuevos problemas y desvirtuó el uso de la guerra como el único mecanismo de defensa de los intereses nacionales, por ello, a partir de la resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA (1991), los

Estados americanos inician un proceso de revisión del sistema de seguridad para adoptar gradualmente un nuevo enfoque y definir nuevos mecanismos y medios para atender a su seguridad.

Este proceso se asienta en la voluntad de los Estados de la región expresada en el compromiso de Santiago de Chile de desactivar las hipótesis de conflicto, respaldar colectivamente la estabilidad de las instituciones democráticas, incrementar la transparencia de las políticas de defensa, fortalecer el control civil de las Fuerzas Armadas y desarrollar capacidades preventivas y mecanismos de cooperación.

Los primeros estudios sobre los nuevos enfoques se inician en el año 1991 en el seno del grupo de trabajo para la seguridad hemisférica, creado por el Consejo Permanente de la OEA para que estudie y le formule recomendaciones sobre los temas de seguridad hemisférica y, en particular, para promover la cooperación en este campo.

Dicho grupo, recomendó la creación de una Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, activada en 1992, transformándose en lo que constituye hoy la CSH.

Desde entonces, la Comisión ha discutido en su seno un amplio conjunto de temas: medidas de fomento de la confianza y la seguridad; mantener el hemisferio occidental como zona libre de minas antipersonal; la seguridad de los pequeños Estados insulares; el Programa de Desminado en Centroamérica; Programa de educación para la paz en el hemisferio; adquisición de armas convencionales y el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en Iberoamérica y el Caribe.

Por otra parte, a mediados de 1994, a partir de una invitación del presidente de Estados Unidos cursada a los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados americanos (salvo Cuba), tiene lugar, en Williamsbur, la primera reunión hemisférica de ministros de Defensa, donde se discutieron temas tales como la transparencia en asuntos de defensa, el rol de las Fuerzas Armadas en un contexto democrático, la participación en operaciones para el mantenimiento de la paz y la implementación de medidas para el fomento de la confianza en el hemisferio.

Poco después de la reunión, el Departamento de Defensa de Estados Unidos publica un documento donde sostiene que el logro de los objetivos de seguridad de

la región se ve facilitado por un consenso fundamental en torno de la democracia, el libre mercado y una percepción creciente cooperativa de la seguridad. En síntesis, el documento menciona los siguientes puntos, como “objetivos estratégicos” de la región con vistas al siglo XXI:

- Sostener el compromiso con las normas democráticas en la región, incluyendo el control civil sobre asuntos de defensa, las relaciones cívico-militares y el respeto por los derechos humanos;
- Fomentar la resolución pacifica de las disputas, la transferencia de las armas y gastos militares y el desarrollo de medidas de confianza y seguridad apropiadas para la región.
- Cooperar con los países de la región en la lucha contra el trafico de drogas y el terrorismo.
- Profundizar la seguridad cooperativa con los países de la región y promover la mejora de capacidades para acciones conjuntas, incluyendo operaciones de mantenimiento de la paz.

Estas pautas fundamentales son ratificadas y ampliadas en la II Reunión (Bariloche, Argentina 1996) donde reafirman tanto la importancia de profundizar la cooperación hemisférica en asuntos de seguridad y defensa, como herramienta para defender la democracia.

Además de las dos citadas se ha celebrado otras dos en Cartagena (1988), Manaus (2000) y Santiago (2002) en las que se insistió en el apoyo a la democracia, cooperación en desastres naturales, operaciones de mantenimiento de la paz y fortalecimiento de la cooperación hemisférica en la lucha contra el terrorismo.

En el año 1998 el proceso de revisión iniciado en 1991 recibe el impulso de los jefes de gobierno que, en la II Cumbre de las Américas, deciden llevar a la practica las medidas aprobadas en las declaraciones de Santiago (1995) y San Salvador (1998) de las Conferencias sobre Medidas de Confianza y Seguridad, dar todo su apoyo a los esfuerzos de desminado y a promover la transparencia, en cuanto a las políticas y la solución pacífica de las controversias existentes en el hemisferio, encargando a la OEA que, a través de la CSH:

- Realice el seguimiento de los temas relativos a las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, un análisis sobre el concepto de seguridad internacional en el hemisferio y una conferencia especial sobre seguridad a comienzos de los años 2000.
- Estudie las formas de fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con el tema de seguridad hemisférica.
- Convoque a una conferencia regional de seguimiento a las Conferencias de Santiago y San Salvador.
- Informe a los Estados de los avances realizados en cuanto a esta iniciativa.

En cumplimiento de estos mandatos la CSH ha desarrollado tres reuniones.

- La primera (febrero del año 1999) efectuó una revisión de la implementación de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad adoptadas en Santiago y San Salvador, respectivamente. En esta oportunidad los Estados miembros informaron sobre las medidas ya adoptadas por sus respectivos países con miras a implementarlas y reiteraron la importancia de dichas medidas para alcanzar la transparencia en la región y señalaron que la consideración de este tema en la OEA es índice del compromiso asumido por los Estados con dichas medidas.

- La segunda (abril del año 1999) para analizar el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio, con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diversos aspectos, incluidos el desarme y el control de armamento e identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica.

- La discusión incluyó la redefinición del concepto de seguridad y las nuevas amenazas de seguridad; el papel de la OEA, de la Secretaría General de la OEA y de la JID; el fortalecimiento de la CSH; la cooperación entre los Estados miembros para lograr una solución temprana a las controversias y una respuesta a las amenazas a la seguridad; y la necesidad de contar con mecanismos para mantener la seguridad a largo plazo. Como resultado de estos dos intercambios

de ideas, la Asamblea General de la OEA, realizada en Guatemala en junio de 1999 acordó las siguientes actividades:

- Encomendar a la Secretaría General de la OEA que prepare estudios o actualice los existentes, sobre el estado que guardan el TIAR y la JID y que compile instrumentos legales relativos al sistema interamericano vinculados a los distintos aspectos de la seguridad hemisférica.
- Encomendar a la Secretaría General que prepare una compilación actualizada sobre la participación de los Estados miembros de la OEA en los acuerdos multilaterales sobre desarme y control de armamentos.
- Exhortar a los Estados miembros a que continúen aportando criterios y puntos de vista sobre el cumplimiento de los mandatos de la II Cumbre de las Américas vinculados al fomento de la confianza y de la seguridad.
- Solicitar a los Estados miembros que proporcionen a la OEA cualquier información que estimen pertinente sobre la aplicación de los acuerdos subregionales y bilaterales relacionados con la seguridad a los cuales pertenecen.
- Estudiar los problemas y los riesgos para la paz y la seguridad en el hemisferio, así como la prevención y resolución de conflictos.
- Efectuar una o más reuniones de expertos para continuar el debate sobre los principales aspectos de la definición, teniendo presente los estudios y comunicaciones señaladas precedentemente.

- En la tercera (noviembre del año 2000) se trataron temas sobre evaluación e identificación de las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica y se analizaron los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar los diversos aspectos de la seguridad internacional en el hemisferio.

Se identificaron y analizaron las nuevas amenazas a la seguridad hemisférica. Se comentó la relevancia y la autoridad de los siguientes mecanismos e instituciones regionales en relación con seguridad hemisférica: el TIAR, el pacto de Bogotá, las

conferencias de ministros de Defensa de las Américas, las cartas de la OEA y de la Organización de Naciones Unidas y la propia OEA.

Al final de la reunión, la CSH decidió preparar un cuestionario para solicitar la perspectiva de cada miembro sobre temas relacionados con la seguridad hemisférica y la futura conferencia especial sobre seguridad a celebrar en 2003, ya citada al tratar la relación institucional de la JID y la OEA.

La creación de los nuevos órganos de trabajo y foros de discusión y las decisiones y recomendaciones, tanto de la Cumbre de las Américas como de la OEA, así como el resultado de los estudios consignados anteriormente, demuestran que la evolución del concepto de seguridad se orienta hacia la adopción gradual de mecanismos preventivos y hacia un enfoque cooperativo en materias de seguridad que conviven con las concepciones tradicionales basadas en la disuasión, el equilibrio militar y el balance de poder.

Este enfoque, conocido habitualmente como “seguridad cooperativa” subraya la importancia de la transparencia de las políticas de defensa, la construcción de confianza y diversos aspectos del sistema de relaciones cívico-militares y supone no sólo la vigencia de una situación de paz y cooperación, sino que implica grados crecientes de certidumbre con respecto a que el uso de la fuerza no constituye ya un instrumento al que los Estados eventualmente recurren, o consideran posible emplear en sus relaciones reciprocas.

El proceso de revisión del enfoque de la seguridad en marcha modifica gradualmente las percepciones de amenaza, las visiones de las instituciones militares y, poco a poco, las concepciones acerca del rol de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto regional.

Proyección de futuro

A la vista de las nuevas tendencias y amenazas y después de haber estudiado y analizado la JID y el TIAR así como su actuación a lo largo de sus años de existencia, cabe preguntarse si, tanto una como otro, tienen vigencia en un sistema de seguridad cooperativa como el que se está construyendo.

La JID ha cumplido y cumple un papel de asesoramiento y, eventualmente, de planeamiento de la OEA, que la financia en sus funciones aunque no tiene una relación jerárquica con ella.

Está conducida por un oficial superior norteamericano, que depende de la Junta de Estado Mayor de Estados Unidos, y no cuenta con delegados de todos los Estados de la Organización, por lo que la participación en ella no es universal.

Sus actividades recientes son las de preparación, ayuda y asesoramiento técnico al Programa de Desminado en Centroamérica y emisión de informes sobre las medidas de confianza y seguridad y socorro en desastres naturales.

Su colegio dispone de un claustro de profesores de carácter internacional y el carácter, también internacional de sus alumnos, hacen que constituya un foro importante para conseguir una mejor cooperación interamericana en materias de seguridad y defensa, proporcionando un enfoque militar de la nueva problemática de la paz preponderantemente civil, y facilitando el establecimiento de redes que permiten el intercambio de conocimientos y experiencia.

Aunque su propósito original parece haber desaparecido hace tiempo y de no contar con un vínculo político formal con los organismos civiles de la OEA, lo que puede llevar a que se promueva la militarización de las situaciones que afecten a la seguridad, no cabe duda de la necesidad de su existencia como un organismo especializado de la OEA.

Ello permitiría, por una parte, acabar con la imprecisión jurídica actual y, por otra, aprovechar al máximo sus potencialidades y capacidades técnico militares en el marco de la Carta de la OEA y el derecho internacional, y controlar la utilización y aprovechamiento de los recursos económicos que, en la actualidad pone a su disposición la organización.

El TIAR es el único instrumento de seguridad y defensa vigente en el hemisferio, permite la cooperación y colaboración militar y ha sido utilizado para afrontar con más o menos éxito los diferentes conflictos, pero ni disfruta de la representatividad adecuada, ni ha sido ratificado por la totalidad de los Estados, ni permite la actuación ante las nuevas amenazas.

Su falta de representatividad, su concepción para afrontar las amenazas provenientes de afuera y el hecho de que haya sido violado en tres ocasiones, cuando los intereses de uno de los Estados que lo han ratificado tuvo que optar por prestar su apoyo a un país americano o a uno de sus aliados de la OTAN, o cuando lo creyó conveniente a sus intereses, como ocurrió en los casos de Granada y Panamá, hacen que, aunque se reconozca que es un instrumento importante para la seguridad y un marco jurídico para la discusión franca y la definición de líneas de acción comunes y expresión de solidaridad contra agresiones, quede como un documento inadecuado y anacrónico caso de no ser reformado.

En cualquier caso el debate sobre su futuro permanece abierto en tanto en cuanto será uno de los temas a tratar en la Conferencia Especial de Seguridad pendiente de realizarse en lo que queda de año en México.

CAPÍTULO SEXTO

SUPERVIVENCIA DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

Y SU SITUACIÓN ECONÓMICA.

ENRIQUECIMIENTO NORTE-SUR

SUPERVIVENCIA DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

Y SU SITUACIÓN ECONÓMICA.

ENRIQUECIMIENTO NORTE-SUR

Por José Javier Díaz Sánchez-Pacheco

Situación económica actual del mundo iberoamericano

Las metas alcanzadas, la transformación de los países

Iberoamérica, con sus 20 millones de kilómetros cuadrados y sus 507 millones de habitantes, se debate en la incertidumbre que rodea su futuro como unidad estratégica. Las fuerzas centrífugas más importantes, que retrasan su integración y su consolidación como gran potencia, proceden de los recelos de sus gentes, fraccionadas en 19 potencias, y la ausencia de capacidad para identificar los asuntos de mayor interés. Hay, sin embargo, fuerzas centrípetas muy significativas, que deben facilitar la deseable integración: en primer lugar, la cultura común y la implantación de dos lenguas hermanas, el portugués y el español; además, la religión, mayoritariamente cristiana y, finalmente, ese fenómeno cuya existencia prácticamente se está empezando a reconocer y que, aunque combatido hasta el vandalismo por los que aún mantienen ideologías caducas, el tiempo se encargará de demostrar que es un factor de progreso general: la globalización.

El año 2002 y lo que ha pasado del 2003, han sido de luces y sombras. Entre las sombras se encuentran los focos de inestabilidad económica, que han venido afectando principalmente a Argentina y, aunque en menor medida, a Brasil y a Uruguay, y de inestabilidad política, localizados fundamentalmente en Colombia, donde la guerra abierta parece casi inevitable, pero también en Cuba y en Venezuela. Asimismo se encuentra una aceptación muy limitada y dudosa de la democracia, la libertad y los derechos humanos. Entre las luces pueden identificarse

los mejores horizontes que se adivinan tras los diferentes procesos electorales, con una generación que aflora que parece cada vez más dispuesta a combatir la corrupción, así como los pasos, todavía vacilantes, que se están dando en busca de asociaciones económicas y políticas supranacionales.

Ya van quedando menos años para la creación, prevista en 2005, del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), tras la cual el papel de Estados Unidos pasará a tener, si cabe, una mayor preponderancia en la zona. Pero ello no debe conducir a ninguna conclusión desfavorable, pues todo lo que contribuya a facilitar el acceso al bienestar, la prosperidad y el progreso social de Iberoamérica, y la creación del ALCA lo hará, debe aceptarse sin reservas. Sin embargo, la deseable creación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones será sin duda el hito más importante en el devenir de estos pueblos.

Se puede sacar la equivocada opinión de que las condiciones de dependencia externa y heterogeneidad interna imposibilitan el crecimiento de estos países. Por el contrario, lo que ha ocurrido es una indudable transformación de la mayor parte de los países iberoamericanos al compás de un ritmo de crecimiento económico. Otra cosa son las condiciones y consecuencias de esa expansión, muy lejos de lo que se conoce como el fenómeno de desarrollo económico en los países avanzados.

En primer lugar, hay que referirse al crecimiento de Producto Interior Bruto (PIB) que ha llevado a la región a una posición intermedia en cuanto a la clasificación internacional de los países según la renta per cápita. Sin embargo, hay que destacar el hecho de que las altas tasas de crecimiento económico se han visto muy frenados en sus efectos sociales como consecuencia del crecimiento de la población. Dentro de los países en desarrollo solo África y Oceanía vieron crecer sus ingresos por habitante por debajo de Iberoamérica.

La expansión económica ha inducido cambios profundos en la composición del PIB. La industrialización ha sido notable al tiempo que la disminución del sector agropecuario también es importante. Evidentemente el grado de industrialización varía según los países, destacando Argentina y Brasil donde el sector manufacturero supera el 30% del PIB. Por el contrario, en los países centroamericanos, el desarrollo industrial es mucho menor.

Según la composición de la industria, se ha observado que en los países grandes (Argentina, Brasil y México) la presencia de bienes industriales de inversión es claramente superior al resto, lo que es una muestra evidente del dispar grado alcanzado por las políticas de sustitución de importaciones. Son estos países los que recientemente tienen unas posibilidades más o menos consolidadas de exportar bienes industriales que en parte reflejan un proceso de aprendizaje de la tecnología importada en el origen de la instalación de industrias modernas.

Los problemas pendientes en el desarrollo iberoamericano

En primer lugar, debemos referirnos a la continuidad en la concentración del ingreso y a los problemas que ello conlleva. En efecto, continua existiendo una situación en la que unos reducidos porcentajes de la población disfrutan de amplias partes de la renta nacional. Refiriéndonos en concreto al estrato de hogares con rentas superiores.

Es importante advertir que la distribución personal de la renta tiene que ser más desfavorable por la razón de que en los hogares más humildes, la media del número de hijos suele ser ampliamente superior a la de las familias acomodadas. Si recordamos el papel tan importante que juega esta distribución en la dinámica del crecimiento, no hay que insistir en la permanencia de un obstáculo serio para modificar la situación.

Muy en conexión con lo anterior está el hecho de que aún subsisten amplias capas de población en situación de pobreza. Si en lugar de pobreza hacemos una consideración más restringida y nos limitados a los casos de indigencia –esto es, hogares donde la renta no permite ni siquiera una alimentación eficaz de sus miembros-, las cifras siguen siendo profundamente preocupantes.

Junto a este dramático problema interno aparece otra grave limitación en la situación actual: el estrangulamiento externo. En páginas anteriores ya han quedado de manifiesto algunos de los mecanismos por los cuales el estilo de desarrollo generalizado con Iberoamérica producía un fuerte desequilibrio en el sector exterior fundamentalmente por la escasa capacidad de las exportaciones para hacer frente a las necesidades, más que proporcionales, de importaciones. Pero, a este

estrangulamiento que podríamos llamar “clásico” se le han unido otros factores recientes que conviene especificar.

En primer lugar, debe señalarse que se ha mantenido el comportamiento de una estructura comercial muy desequilibrada en el comercio con los centros. Se siguen exportando fundamentalmente bienes de escasa elasticidad-ingreso y se importan bienes de tecnología más compleja cuya demanda es mucho más dinámica. En este contexto conviene advertir que la propensión exportadora de la industria iberoamericana es muy reducida y que la exportación de los productos básicos continúa siendo la principal fuente de ingresos de la región, lo cual es especialmente graves ante la continuada pérdida de dinamismo de los mercados internacionales de unos productos primarios.

Ante ese incremento de la exportación manufacturera –fruto sin duda de largos procesos de maduración industrial, aprendizaje de tecnologías extranjeras, etc.-, aparece un nuevo factor que frena el desarrollo de las mismas; se trata de la conocida y extendida reacción proteccionista de los países desarrollados y que no solo se articula a partir de las medidas arancelarias corrientes sino que desarrollan una amplia gama de medidas proteccionistas que van desde la contingentación del comercio a las trabas formales pasando por la imposición de acuerdos de reducción “voluntaria” de las exportaciones. En este sentido es muy curioso observar como las medidas liberalizadoras se dan principalmente para los productos en los que la ventaja de los países centrales es indiscutible.

Hay que añadir el hecho de que la recesión económica mundial ha frenado el comercio exterior internacional lo que ha afectado más agudamente a países que, como los latinoamericanos, exportan productos muy sensibles a las alteraciones. En un primer momento, hay un grupo de países que escapa a esta dificultad, como son los productores de petróleo, pero también a ellos, y de forma muy drástica les ha afectado la caída del comercio y la actividad económica.

Sobre estas dificultades externas –y en gran parte como consecuencia de ellas- ha venido a incidir el recrudecimiento de un endeudamiento externo que se presenta en el momento actual con tintes verdaderamente dramáticos.

Tiene gran importancia comprender que a los elementos anteriormente mencionados que explican el desarrollo de las tendencias al endeudamiento se han unido algunos elementos recientes que han agudizado el problema.

Un primer punto ha sido la dinámica agresiva de la banca internacional en su intento de colocación de recursos financieros en unos momentos de fuertes excesos de liquidez internacional. En este juego de presiones América Latina:

> "Cumple un papel de primer orden en el endeudamiento mundial en la medida que solo hacia México, Brasil y Argentina se canalizaron cerca de la mitad de los préstamos dirigidos al mundo subdesarrollado."

La "aceptación" por parte de estos países varía en función de sus diferentes estrategias, pues mientras en México y Brasil el endeudamiento acompañó rápidos procesos de crecimiento económico, en Argentina la deuda externa está asociada a un proceso de desindustrialización y apertura externa profundamente vinculadas a la políticas liberalistas aplicadas según esquemas ortodoxos.

En segundo lugar, hay que mencionar lo que ha venido en llamarse un "círculo financiero vicioso" que consiste en que llegado el nivel que ha alcanzado el endeudamiento, hay movimientos autónomos en la esfera financiera que refuerzan las dificultades para los países iberoamericanos y los recursos externos en lugar de ser la resultante de un déficit en las cuentas externas pasan a ser una de sus principales causas.

Tenemos que hacer explícito el hecho de que las actuales condiciones internacionales prácticamente imposibilitan el pago de la deuda. De esas condiciones las más sobresaliente son:

- El proteccionismo anteriormente señalado y su incidencia negativa para las exportaciones iberoamericanas.

- El peso de las tasas de interés, consecuencia de la política de Estados Unidos. Cualquier movimiento de esas tasas afecta seriamente a los servicios de una deuda que empieza a contarse por centenares de miles de millones de dólares.

- La caída de los términos de intercambio, también en consonancia con anteriores puntos ya expuestos.

- La reducción de los flujos financieros hacia el mundo subdesarrollado. Esta reducción está asociada tanto a la contracción de la oferta de liquidez internacional como a la mayor reticencia de los grandes bancos internacionales en adquirir mayores compromisos con los países deudores.

- Las corrientes especulativas del capital de préstamo que inciden sobre los tipos de cambio.

El modelo de desarrollo en los países iberoamericanos

La ya larga tradición de discutir los problemas del desarrollo que se plantean en Iberoamérica ha conducido a algunos de los más ilustres economistas a plantearse en profundidad la necesidad de alterar las bases de sustentación de lo que se conoce como el "estilo de desarrollo" que ha caracterizado a la región.

La heterogeneidad de la estructura socioeconómica hace que en estos países una parte del fruto de la mayor productividad no se difunda entre la gran masa de la fuerza de trabajo y queda en manos de los propietarios de los medios de producción.

Los procesos democratizantes llevan, de una manera u otra a aumentar la participación de los trabajadores en el excedente. Esto puede no provocar una crisis siempre que el excedente crezca más aprisa que el producto global, pero dicha posibilidad se va reduciendo por la misma pugna distributiva y por los usos no productivos del excedente.

A pesar de que durante algún tiempo las alzas de precios disimular el problema, al final se debilita la capacidad del sistema para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo y la que vegeta en las capas inferiores de la productividad. En este punto cuando los estratos superiores vuelven a hacer uso de su poder "y sobreviene el empleo de la fuerza que permite quebrar el poder sindical y político de los estratos desfavorecidos, a fin de lograr el restablecimiento de la dinámica del excedente". La conclusión puede ser muy grave: el avance democrático parece incompatible con este tipo de sociedad.

Claro que la salida no se busca en el mantenimiento de regímenes autoritarios sino en una transformación del sistema que permita usar de otra manera el excedente económico para que se puedan atender las necesidades básicas de la población y se termine con el carácter excluyente del desarrollo seguido por los países iberoamericanos. De esta manera, las condiciones para una participación del conjunto de la sociedad son al mismo tiempo las condiciones un nuevo estilo de desarrollo.

México

México con casi dos millones de kilómetros cuadrados y más de 100 millones de habitantes, es decir, la décima parte de la extensión y la quinta parte de la población de toda Iberoamérica, es una potencia muy importante no sólo desde el punto de vista económico y humano, sino también en el aspecto cultural. Su posición fronteriza con Estados Unidos, país con el que mantiene un importante tratado comercial que incluye también a Canadá, el Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN o NAFTA en inglés), favorece en forma importante el comercio exterior.

Durante el año 2002 se reforzaron claramente las relaciones de cooperación de México con España, tanto en el campo empresarial como en el de la lucha contra el terrorismo. Las relaciones con Cuba tuvieron un claro deterioro, desde el tímido acercamiento que se produjo en febrero, con ocasión de la visita del presidente Fox a La Habana, hasta la nueva crisis iniciada a finales de marzo, por la supuesto connivencia de México con Estados Unidos para forzar la no asistencia de Cuba a la conferencia organizada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en Monterrey, y hasta la votación contra Cuba en Ginebra en relación con su falta de respeto de los derechos humanos.

La composición del Producto Interior Bruto (PNB) de México depende en un 5% del sector primario, en un 26% de la industria y en un 69% del sector de servicios. Desde el punto de vista social, el índice de paro es muy bajo, sólo del 3%, el crecimiento de la población es bastante alto, del 1,47%, y la esperanza de vida al nacer, de 72 años. El 40% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza. El índice de alfabetización es del 90%, un valor aceptable.

Pese a los indicadores adversos, la riqueza en recursos naturales y el buen desarrollo de su industria permiten a México encarar con optimismo su futuro desde el punto de vista económico. Tras ocho años de pertenencia al ALCAN, su comercio exterior sigue en franca expansión. Los expertos indican que ha desbancado a Brasil como primera economía de Iberoamérica. El crecimiento del PIB real se ha venido revisando a la baja y se espera que termine el año en el 1,1% (en 2001 fue negativo del 0,3%) y la inflación en el 5,1% (en 2001 fue del 4,4%). Su deuda exterior, aunque asumible, es importante (172.000 millones de dólares) si bien ha iniciado un ligero descenso. La balanza comercial será deficitaria en 9.000 millones de dólares. El riesgo país global, como índice del grado de confianza que otorga la comunidad internacional a su economía ese bastante bueno.

América Central y el Caribe

América Central y el Caribe es una zona integrada por seis naciones de las que todas tienen costas a los dos océanos, menos El Salvador a la que sólo baña el Pacífico, y dos son insulares atlánticas, la República Dominicana y Cuba. En general, todas ellas comparten una situación climática claramente adversa, y una especial abundancia de movimientos sísmicos y volcanes.

En lo económico, su PNB depende en un 15% del sector primario, en un 30% de la industria y en un 55% del sector de servicios, lo que resulta claramente indeseable dado su desarrollo relativamente escaso y su índice de paro medio del 13%. En el aspecto social aparte de las grandes desigualdades existentes, existe un 45% de la población por debajo del umbral de la pobreza y el índice de alfabetización apenas supera el 80%. La esperanza media de vida al nacer es de 72 años y el índice de crecimiento de la población del 1,7%.

Es difícil vaticinar sobre el futuro de este conjunto de naciones y en especial sobre el plazo necesario para su integración en las zonas político-económicas que se están configurando, aunque con toda seguridad se acabarán produciendo. Su situación excéntrica respecto de la ALCAN la hace especialmente atractiva para su integración en dicha Área.

Se trata, en todo caso, de una zona de Iberoamérica con alta volatilidad política y, por consiguiente, donde puede resultar muy laborioso el asentamiento real de la

democracia; aunque Costa Rica y, en menor medida, Panamá parecen haberlo alcanzado. Su extensión total (672.000 kilómetros cuadrados) aunque superior a la de España es tan sólo de algo más del 3% del total de Iberoamérica, en tanto que su población, de 56,5 millones de habitantes, alcanza el 11,2% del total, es decir, se trata de una zona de bastante mayor densidad de población que el resto de Iberoamérica.

Las principales entradas de divisas de *Guatemala* proceden de la agricultura, el turismo y las remesas de emigrantes. El desarrollo iniciado hace seis años, tras los acuerdos de paz con la "guerrilla", se viene manteniendo, aunque en términos moderados. Se espera que el crecimiento del PIB real sea este año del 2,5%, inferior al de 2001, y que la inflación sea del 6,0% (en 2001 fue del 5,5%). Su deuda externa se mantendrá en unos 5.000 millones de dólares, es decir, un valor bajo. El déficit de la balanza comercial será de 1.500 millones de dólares, similar al de 2001. De todos modos, el riesgo-país global sigue siendo alto.

En *Honduras* se espera que el crecimiento del PIB real sea del orden del 1% (en 2001 fue del 2%) y que la inflación sea del 12,5%, ligeramente superior a la de 2001. Su deuda externa se mantendrá en unos 5.800 millones de dólares y su balanza comercial tendrá un saldo positivo similar al de 2001, de unos 100 millones de dólares.

El Salvador parece sometido a la pesada carga de estar reconstruyéndose permanentemente tras las sucesivas catástrofes que se producen. A pesar de la fuerte demanda externa, su desarrollo es muy lento. Se espera que el PIB real crezca este año alrededor del 2%, algo menos que en 2001, y que la inflación alcance el 3,8%, valor similar al de 2001. Su deuda externa se mantendrá en unos 4.700 millones de dólares, que es un valor moderado, y su balanza comercial será deficitaria en 1.600 millones de dólares, algo menos que en 2001.

Nicaragua parece haber recuperado en parte el flujo normal de sus exportaciones agrícolas, aunque sigue acusando la disminución de la ayuda financiera recibida de la comunidad internacional. Se espera que este año el crecimiento del PIB real sea del 2,5% (en 2001 fue del 3%) y la inflación del 9%, algo superior a la de 2001. La deuda externa se mantendrá en 6.100 millones de dólares y la balanza comercial

arrojará un saldo próximo a cero (el de 2001 fue negativo de 1000 millones de dólares).

Costa Rica cuenta con una buena agricultura y unas fábricas de montaje de microprocesadores que están contribuyendo a su desarrollo económico, si bien las reformas en curso, con importantes privatizaciones, se llevan con demasiada lentitud. Se espera que el crecimiento del PIB real sea del 2%, similar al de 2001 y que la inflación sea del 9,8%, similar a la de 2001. La deuda exterior se mantiene en 4.500 millones de dólares y el saldo de la balanza comercial será positivo de unos 800 millones de dólares, semejante al de 2001.

Panamá dispone de un buen sector de servicios, en el que la actividad portuaria del canal desempeña un papel importante, aunque su economía es muy dependiente de las oscilaciones de los precios de los productos agrícolas y del petróleo. El crecimiento del PIB real será del 2%, inferior al de 2001, y la inflación también del 2%, algo por encima de la de 2001. La deuda externa se mantiene en 7.500 millones de dólares, que es un valor alto. La balanza comercial será deficitaria en 2.000 millones de dólares, algo menos que en 2001.

La *República Dominicana* está realizando importantes reformas estructurales y cuenta con un sector de turismo muy desarrollado, que a su vez hace boyante el sector de la construcción. Su economía se ve muy influenciada por las oscilaciones del precio del petróleo, del que es un país importador. El crecimiento del PIB real será del 2%, similar a la de 2001, y la inflación del 7%, algo por encima de la de 2001. Su deuda externa se mantiene sensiblemente en unos 5.000 millones de dólares y su balanza comercial será deficitaria en uno 3.500 millones de dólares, valor similar al de 2001.

Cuba prosigue su lento proceso de apertura económica y reformas estructurales. Cuenta con unos importantes sectores agrícola y turístico y con abundantes recursos de petróleo y níquel, así como con una mano de obra bien cualificada. El crecimiento del PIB real será del 3,5%, similar al de 2001, y la inflación del 2% (en 2001 fue algo inferior). La deuda externa se mantiene en 13.200 millones de dólares y la balanza comercial será deficitaria en unos 3.000 millones de dólares, algo menos que en 2001.

La Comunidad Andina

La *Comunidad Andina* está integrada por cinco naciones que geográficamente ocupan la zona norte de América del Sur. De ellas Bolivia es interior, Perú y Ecuador están bañadas por el Pacífico, Colombia por los dos océanos y Venezuela por el Atlántico. Aunque con grandes recursos naturales, su inestabilidad política, especialmente acusada en la actualidad en Colombia, a causa del terrorismo, y en Venezuela, a causa de la política gubernamental, dificulta cualquier iniciativa integradora.

Como bloque, su conjunto es muy importante. Su extensión total, de 4,7 millones de kilómetros cuadrados, equivale a unas diez veces España y a la cuarta parte del total de Iberoamérica. Su población de 116 millones de habitantes es equivalente a tres veces la población española y representa el 23% del total de Iberoamérica.

La composición del PNB en el conjunto de la zona depende en un 13% del sector primario, en un 32% del sector industrial y en un 55% del sector de servicios. El paro es del 12%. El índice medio de crecimiento de la población es del 1,75% y la esperanza de vida al nacer de 72 años. El índice de alfabetización es de alrededor del 90% en el conjunto de los países con el valor más bajo (83%) en Bolivia. El 65% de la población vive bajo el umbral de la pobreza, dato éste que resulta sobrecogedor.

A pesar de sus importantes recursos naturales (sobre todo petróleo, pero también gas y minerales) y de las reformas estructurales que se han realizado, el desarrollo económico de *Venezuela* está muy influenciado por su fuerte dependencia del petróleo, y las oscilaciones en el precio del crudo, y por su inestabilidad política. El PIB real se espera que tenga este año un decrecimiento del 5.3% (en 2001 se produjo un crecimiento del 2,7%) y que la inflación alcance el 32,8% (en 2001 fue del 12,3%). Su deuda externa, de 33.500 millones de dólares, aunque alta, resulta soportable y su valor se mantiene. Su balanza comercial será positiva, de 10.700 millones de dólares, valor ligeramente superior al de 2001.

Colombia dispone de excelentes recursos naturales, sobre todo hidrocarburos y minas, y un buen sector agrícola. Ha realizado importantes reformas estructurales y recibe ayuda de la comunidad internacional. Sin embargo, la tensión social causada

por el terrorismo y por el elevado nivel de desempleo condiciona claramente su desarrollo económico. El crecimiento de su PIB real se espera sea del 1,2% (en 2001 fue del 1,6%) y la inflación del 6% (en 2001 fue del 7,7%). Su deuda externa es muy elevada, de 33.000 millones de dólares, aunque se ha reducido algo. Su balanza comercial será ligeramente positiva, de unos 800 millones de dólares (en 2001 fue de 500).

Perú cuenta con importantes yacimientos de gas y con grandes recursos de minería y pesca. Recibe apoyo de la comunidad internacional y ha realizado importantes ajustes estructurales, que deben influir claramente en su desarrollo económico. Sin embargo, tiene por delante el reto importante de combatir la pobreza y las desigualdades sociales. Se espera que el crecimiento del PIB real sea del 3,5% (en 2001 fue del 0,2%) y la inflación sea del 1,2% (en 2001 fue negativa del 0,1%). Su deuda externa es de 29.500 millones de dólares y, aunque muy alta y con un servicio anual muy elevado, se ha reducido algo. El saldo de su balanza comercial será positivo de unos 200 millones de dólares (en 2001 fue negativo de 100).

Ecuador cuenta con importantes recursos naturales, de petróleo, agricultura y pesca, y recibe apoyo de la comunidad internacional. Sigue sin conseguir, sin embargo, el apoyo político necesario para llevar a cabo las reformas estructuras que necesita, y ello contribuye a agravar el empobrecimiento de la población. Con todo, sus indicadores económicos, gracias a su implantada dolarización, son aceptables. El crecimiento de su PIB real se espera que sea del 3% (en el año 2001 fue del 5,6%) y la inflación del 1,2% (en 2001 fue del 22,4%). La deuda externa está estabilizada en 13,5% millones de dólares. Su balanza comercial se espera que sea ligeramente negativa, en unos 800 millones de dólares (en 2001 fue también negativa en 500).

Bolivia cuenta con grandes recursos mineros y de hidrocarburos, que atraen la inversión extranjera. Los reajustes económicos que se realizaron hace más de diez años han facilitado la relativa estabilidad actual. Mantiene una relación especial con el Mercado Común del Sur (Mercosur), lo que le da acceso a los importantes mercados brasileño y argentino. El crecimiento de su PIB real se espera que sea del 1,9% (en 2001 fue del 1,2%) y la inflación del 1,8% (en 2001 fue del 0,9%). Su deuda externa, de 4.300 millones de dólares, es muy alta en términos relativos,

aunque se ha reducido ligeramente. Su balanza comercial será negativa, de unos 500 millones de dólares, aproximadamente como en 2001.

Brasil, Paraguay, Uruguay, Argentina y Chile

Sin duda se trata de la zona de mayor entidad dentro de Iberoamérica. De los cinco países que comprende uno, *Paraguay*, es interior, en tanto que tres están en la costa atlántica (Brasil, Uruguay y Argentina) y uno en la del Pacífico (Chile).

Su extensión, de más de 12,6 millones de kilómetros cuadrados, equivale a 25 veces España y supone más del 63% de la extensión de toda Iberoamérica. Su población, de 234 millones de habitantes equivale a casi seis veces la población española y a algo más del 46% de la iberoamericana. Aunque su densidad de población es baja, menos de la cuarta parte de la española, su alto índice demográfico hará que tenga un crecimiento importante en pocos años.

La composición del PNB de la zona, como promedio, depende en un 10% del sector primario, en un 30% de la industria y en un 60% del sector de servicios. El índice de paro ronda el 10% en el conjunto de los países, aunque en Argentina, Paraguay y Uruguay tiene valores más altos (respectivamente del 25, 18 y 15%). El crecimiento de la población es próximo al 1% en el conjunto de los países, valor bastante moderado, si bien en Paraguay alcanza el 2,57%, y la esperanza de vida al nacer es de unos 75 años en todos los países menos en Brasil, que es de 64 años. El índice de alfabetización supera en todos los países el 90%, excepto en Brasil que es del 83%. El tanto por ciento de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza es bajo en Uruguay (6%), alto en Brasil y Chile (22%) y muy alto en Argentina y Paraguay (37%).

El año 2002 ha sido muy comprometido para la economía de *Brasil* por dos razones fundamentales: la crisis económica argentina y la incertidumbre sobre el resultado de las elecciones de octubre. Todo ello, además, en un escenario de recesión económica en los bloques más importantes, Estados Unidos y la Unión Europea, que condujo a mediados de año, a la depreciación del real. El apoyo prometido por Estados Unidos, tras la visita del secretario del Tesoro, Paul O'Neill a Brasil en agosto, facilitó el anhelado acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y acabó aportando cierta tranquilidad. Tras ello, el presidente Cardoso consiguió un

valioso pacto con los principales candidatos a las elecciones de octubre que aseguró el respeto a las condiciones exigidas por el FMI para seguir prestando su ayuda.

El periodo preelectoral fue largo y en él se fueron afianzando las expectativas del candidato del izquierdista Partido del Trabajo, Luiz Inacio *Lula* da Silva, a quien las encuestas situaban en segundo lugar, tras el centroizquierdista Ciro Gómes y por delante del oficialista José Serra y del populista Anthony Garotiño. La evolución hacia posturas más moderadas que las iniciales permitió a *Lula* da Silva ir mejorando sus posibilidades hasta convertirse, tras los debates televisados con los demás candidatos en claro favorito. Los resultados de las elecciones del 6 de octubre de 2002 le dieron la victoria, pero no con margen suficiente. Tras la segunda vuelta, del 27 de octubre, en las que renovó su victoria con el 61% de los votos, resultó el presidente más votado en la historia de Brasil.

Brasil dispone de grandes riquezas naturales y de una economía diversificada. Cuenta, por otra parte, con apoyo de la comunidad financiera internacional. Las diversas depreciaciones del real han contribuido a la estabilización de la moneda y a favorecer la balanza comercial. La nueva etapa política que se inicia, con la presidencia de *Lula* da Silva, debe permitir culminar las reformas ya iniciadas, pues su interrupción sería muy contraproducente para la economía de la nación. En este año se espera que el crecimiento del PIB real sea del 1,3% (en 2001 fue del 1,5) y la inflación del 7,6%, similar a la de 2001. La deuda externa, aunque en ligero descenso, tiene un valor muy alto: 235.000 millones de dólares. El saldo de la balanza comercial, gracias a las depreciaciones, será positivo de 11.200 millones de dólares, muy superior al de 2001 que fue de 2.700.

El año 2002 comenzó para *Argentina* entre continuas “cacerolad as”, en protesta por la política económica del gobierno de Eduardo Duhalde, que poco después decidió poner fin a la “dolarización”, suprimiendo la paridad del peso con el dólar, lo que dio lugar a una progresiva y acusada depreciación del peso. El caótico proceso que siguió tuvo como causas principales la congelación de los depósitos, conocida como el “corralito”, decretada para evitar la bancarrota, el reconocimiento de la incapacidad argentina para hacer frente al servicio de la deuda externa y la imposibilidad de poner en marcha, para no aumentar más la tensión social, un programa económico creíble para el FMI y la Unión Europea.

La inflación galopante que se desató hizo encarecerse la cesta de la compra, a finales de marzo, en un 50%. El hambre hizo su aparición y con ella los saqueos y actos de vandalismo en todo el país. El cumplimiento de las condiciones impuestas por el FMI sólo resultaba posible con un pacto del Gobierno con las provincias. En abril dimitió como ministro de Economía, Jorge Remes Lenicov, y se hizo cargo del departamento Roberto Lavagna.

A lo largo del mes de mayo empezaron a cumplirse las condiciones exigidas por el FMI para llegar a un acuerdo: Duhalde consiguió ganarse primero la confianza de los gobernadores peronistas y después el apoyo parlamentario necesario para derogar la Ley de Subversión Económica y modificar la Ley de Quiebras. A pesar de este progreso, en junio se produjeron violentas manifestaciones que fueron brutalmente repelidas por la Policía y ocasionaron dos muertos y una multitud de heridos.

Las duras negociaciones con el FMI prosiguieron en los meses siguientes y en ellas el Fondo puso como condición que se alcanzase un acuerdo de consenso político.

Argentina dispone de grandes recursos naturales, unos sectores agrícola y alimentario desarrollados y una mano de obra cualificada. El deterioro de su situación política y social, así como la evolución desfavorable de su situación económica y su incapacidad para hacer frente al servicio de su deuda externa le han hecho interrumpir su proceso de dolarización y, por otra parte, la han llevado a perder casi totalmente el apoyo financiero internacional. Su PIB real parece que tendrá este año un decrecimiento del 11,3% (en el 2001 el decrecimiento fue del 4,45%) y la inflación puede alcanzar el 58% (en 2001 llegó a ser negativa del 1,55%). Su deuda externa se mantiene en un valor muy elevado, de 158.000 millones de dólares, y su servicio equivale al 75% de las exportaciones. Su balanza comercial tendrá un saldo positivo de unos 17.000 millones de dólares (en 2001 fue de 6,3 miles de millones), y éste es el único dato favorable.

La decisión en *Uruguay*, en junio, de adoptar la libre flotación de la moneda y abandonar el sistema de bandas en vigor desde 1992, hizo que se agudizase la crisis económica y social que existía en el país, con la reproducción de situaciones similares a las de Argentina y Brasil. Las consecuencias fueron el aumento de la

cotización del dólar en un 40%, el disparo de la inflación y la paralización de la actividad bancaria.

El FMI condicionaba su posible ayuda a la limitación de los retiros de depósitos a plazo fijo, lo que creó una enorme tensión social. Como en Argentina, se empezaron a producir saqueos y actos vandálicos. La incertidumbre se mantuvo hasta principios de agosto, en que se iniciaron las reformas necesarias para conseguir la ayuda del FMI, lo que permitió que las ayudas pasasen de los 1.500 millones de dólares concedidos en mayo a 3.800 millones. A pesar de que ello contribuyó a que se calmasen algo los ánimos, se estima que los resultados económicos de 2002 serán muy pobres.

Uruguay dispone de una economía diversificada, con unos importantes sectores agrícola y de servicios, así como una mano de obra cualificada y una cierta estabilidad política; aunque están pendientes de completar las reformas estructurales que aseguren su desarrollo económico. En este año, por contagio de las perturbaciones sufridas en la Argentina, se ha alterado sensiblemente la natural bonanza de la economía uruguaya. Se espera que el PIB real tenga un decrecimiento del 10% (en 2001 decreció un 3,1%) y que la inflación llegue al 35% (en 2001 fue del 3,6%). Su deuda externa parece que se reducirá hasta los 7.000 millones de dólares y el saldo de su balanza comercial, que suele ser deficitario por la preponderancia del sector agrícola, parece que quedará prácticamente en cero. Su riesgo-país global es moderadamente bueno.

Paraguay cuenta con una economía saneada y abierta, con unos buenos sectores agrícola y ganadero y con importantes recursos hidroeléctricos. Su desarrollo económico ha venido estando limitado en los últimos años por su relativa inestabilidad política y por el retraso en la puesta en práctica de las necesarias reformas estructurales. El crecimiento del PIB real este año será muy próximo a cero (en 2001 fue cero) y la inflación del 20% (en 2001 fue del 13%). Su deuda externa, de 3.000 millones de dólares, ha disminuido ligeramente. El saldo de su balanza comercial será prácticamente cero (en 2001 fue negativo de 500 millones de dólares).

Chile consiguió, durante la cumbre de la Unión Europea, Iberoamérica y el Caribe del mes de mayo, firmar un tratado de libre comercio con la Unión Europea, lo que es un éxito muy importante, en tanto que ni el Mercosur ni la Comunidad Andina consiguieron ni siquiera un compromiso en el mismo sentido. Lo siguiente que pretende conseguir Chile es un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Chile dispone de grandes recursos minerales y pesqueros, una economía saneada y un sistema político estable. Sus resultados económicos están muy determinados por las exportaciones de cobre y las importaciones de petróleo. Arrastra, por otra parte un importante problema de desempleo. El crecimiento del PIB real se espera sea del 2,2% (en 2001 fue del 2,85%) y la inflación del 3,3% (en 2001 fue del 2,6%). Su deuda externa se mantiene sensiblemente en 37.000 millones de dólares. El saldo de su balanza comercial será positivo de 2.800 millones de dólares, algo más que en 2001.

El nuevo regionalismo en Iberoamérica

Generalidades

La década de los noventa fue testigo de un resurgimiento del interés por la integración regional en todo el mundo. Europa, que había avanzado en forma continua hacia la integración regional durante la posguerra, comenzó la década implementando un ambicioso mercado único (a través del Acta Única Europea) y la cerró con el lanzamiento del euro. América del Norte inició un área de libre comercio de cobertura muy amplia con la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que utilizó como modelo al área de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá de finales de los años ochenta. Los países del sureste asiático fueron más allá de su larga tradición de cooperación regional, expandiendo la Asociación de Países del Sureste Asiático (ASEAN) y convirtiéndola en un área de libre comercio. En África se han creado cerca de 15 Acuerdos de Integración Regional (AIR), en su mayoría nuevos. Y en América Latina y el Caribe han surgido cerca de 30 acuerdos comerciales regionales desde el año 1990.

Asimismo, a medida que avanzó la década aumentaron las iniciativas de integración regional que apuntaban a vincular economías desarrolladas con países en

desarrollo. América Latina es un buen ejemplo de esta tendencia. La incorporación de México al TLCAN marcó el comienzo de los esfuerzos por negociar en la región áreas de libre comercio recíproco con mercados industrializados. El lanzamiento del proceso del ALCA a fines de 1994 busca vincular a la región con Estados Unidos y Canadá a través de la creación del área de libre comercio más grande del mundo para 2005. Al mismo tiempo, dos países han firmado acuerdos de libre comercio bilaterales con Canadá y se están llevando a cabo una serie de negociaciones con este país y Estados Unidos. Entre tanto, Chile y México han firmado acuerdos de libre comercio con la Unión Europea; estos dos países más Perú participan también en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que involucra a la mayor parte del sureste asiático, Japón, Australia, Nueva Zelanda y América del Norte; y hay aún otros acuerdos en distintas etapas de negociación.

¿Por qué el resurgimiento de la integración regional? Hay muchas razones, pero el motivo principal parece ser la búsqueda de herramientas de política adicionales que permitan lograr una inserción exitosa de los países en una economía mundial cada más globalizada y competitiva. Hay muchos datos que sugieren que los países exitosos han implementado políticas capaces de encauzar de manera proactiva las fuerzas la globalización para lograr el crecimiento y el desarrollo económicos, mientras que aquellos países que se distancian de estas fuerzas se quedan atrás. En realidad, las iniciativas de integración regional representan un tercer nivel de reforma de política comercial, llevada a cabo como parte del proceso de reforma estructural que se produjo desde mediados de los años ochenta, que apunta a complementar y reforzar la liberalización unilateral y multilateral. Vista de esta modo, la integración regional es una parte integral del proceso mismo de reforma estructural.

El proceso también ha generado desafíos. La dimensión regional se ha ido transformando en un componente más importante dentro del paquete global de políticas nacionales, y cada vez es más lo que está en juego. Durante la década de los noventa, el comercio creció de un modo significativo entre socios regionales, creando en muchos casos interdependencias económicas entre países vecinos por primera vez en la historia moderna. Sin embargo, una serie de acuerdos particularmente en América del Sur- han enfrentado dificultades, pues se han visto afectados por la volatilidad de los flujos de capitales, la inestabilidad

macroeconómica, la incertidumbre política y la pérdida del impulso, e incluso el debilitamiento, de los compromisos regionales. Los problemas económicos en un país ahora se transmiten de forma más rápida a otros países de la región, no sólo a través del contagio financiero, sino también a través de shocks comerciales en economías vecinas. Es claro que la etapa más sencilla de la integración ya pasó; las subregiones necesitarán un liderazgo político renovado y un redoblamiento de los esfuerzos si quieren alcanzar sus objetivos profundos de un mercado común.

Es más, por encima de todos los procesos de integración regional actuales está presente la realidad de un proceso exitoso del ALCA, cuyas negociaciones cubren una vasta y compleja agenda comercial que se halla ahora en su intensa ronda final hacia el año 2005. Una cuestión fundamental es cómo los países articularán sus negociaciones en el ALCA con sus importantes objetivos estratégicos subregionales, negociaciones con Europa y la negociación de la Agenda de Desarrollo Doha en Ginebra, cuya finalización también está programada para 2005. Entre los muchos acuerdos existentes, ¿cuáles tendrán suficiente importancia económica y política para coexistir con el ALCA? Otro tema complejo es cómo movilizarán los países la capacidad y los conocimientos técnicos para participar eficazmente y de manera estratégica en tantas negociaciones simultáneas, y para implementar sus resultados. Estas son cuestiones de enorme importancia, porque los resultados de las negociaciones en todos estos frentes regularán el grueso del comercio exterior y la inversión de los países involucrados en las próximas décadas.

La importancia de estos acuerdos y de futuras negociaciones no ha pasado desapercibida para el sector privado y la sociedad civil, que quieren ser escuchados en estos procesos de negociación que claramente los afectan. Esta demanda democrática exigirá el desarrollo de canales de comunicación que permitan la participación de la sociedad civil, pero que al mismo tiempo protejan a los responsables de formular políticas de la “captura” por parte de los grupos de interés. La persistencia en la liberación económica a través de la integración regional –para no mencionar la apertura unilateral o multilateral- requerirá más que nunca la construcción de un consenso interno, en particular en el contexto actual en el cual las reformas liberalizadores están siendo cuestionadas por diferentes sectores de la población.

Uno de los beneficios potenciales de los acuerdos norte-sur como el ALCA es que pueden servir como ancla para los países miembros en vías de desarrollo, ya que la unión con socios industrializados otorga credibilidad a los compromisos regionales y promueve el cambio estructural a través de compromisos comerciales y de inversión. El TLCAN ha brindado hasta cierto punto este tipo de paraguas a México en momentos difíciles en el hemisferio; el ALCA y acuerdos de amplio alcance con la Unión Europea aumentan las posibilidades de que este beneficio se extienda al resto de la región.

La oportunidad de construir un ALCA ambicioso no debe perderse. La reciente aprobación de la autoridad de promoción del comercio por parte del congreso estadounidense, aunque lejos de ser un mandato perfecto desde el punto de vista de muchos socios comerciales de la región, sienta las bases para poder concluir la negociación. Las negociaciones de un acuerdo tan complejo entre 34 países con perfiles económicos muy heterogéneos e intereses geopolíticos diversos serán sumamente difíciles. Sin embargo, el ALCA puede convertirse en un vehículo esencial para consolidar las reformas y profundizar la liberalización, que ha sufrido cierta desaceleración en algunos acuerdos regionales. Asimismo, el acuerdo del ALCA constituirá un mínimo común denominador para la regulación del comercio y la inversión en el hemisferio. Para Estados Unidos y Canadá ofrece una oportunidad de acceder a una mayor plataforma productiva para que sus empresas compitan internacionalmente. Al mismo tiempo, presenta una oportunidad de contrarrestar tendencias proteccionistas en aquellos sectores que han perdido su ventaja comparativa, pero en los que los países de América Latina son competitivos y necesitan desesperadamente acceso a estos mercados para promover una recuperación económica sostenida y una reducción de la pobreza, y para ambas partes se plantea el desafío de desarrollar una arquitectura institucional del ALCA que proteja los derechos y las obligaciones de todos los países miembros y promueva resultados equilibrados entre socios con capacidades muy diferentes.

No obstante, un avance del ALCA no debería hacer que los países perdieran de vista oportunidades simultáneas de estrechar relaciones comerciales con la Unión Europea, así como buscar nuevos mercados en Asia. Además de los beneficios que pueden derivarse de la cooperación y los acuerdos comerciales con estas regiones,

es una forma de avanzar aún más en el proceso de regionalismo abierto, y un componente importante para progresar hacia el libre comercio mundial.

Por último, la agenda de la integración regional no puede prosperar sin un sistema multilateral vigoroso, que regule el comercio mundial y los acuerdos regionales que cada vez más forman parte de él. Culminar con una Agenda de Desarrollo es esencial para brindar una mejor base de sustentación a los acuerdos subregionales y avanzar en algunas áreas críticas de sus agendas extrarregionales, incluyendo el ALCA y los acuerdos con la Unión Europea. Pero la sinergia es un camino de dos vías, pues los acuerdos regionales están impulsando a su vez la liberación en áreas que todavía constituyen una frontera lejana para el sistema multilateral. En forma conjunta, ambos niveles de integración pueden servir para fortalecer la economía global y hacerla más próspera para todos.

La integración regional es un medio para alcanzar un fin y no un fin en sí misma. Por lo tanto, sería sorprendente que la política regional avanzara en dirección contraria a la estrategia de desarrollo global de un país determinado. La integración regional suele comenzar con algún tipo de acuerdo comercial y puede expandirse progresivamente a un espectro más amplio de políticas económicas de carácter colectivo, así como de cooperación en áreas no económicas, evolucionando incluso hacia ciertas formas de unión política.

Desde su independencia, los países de América Latina han realizado muchos intentos de integrarse tanto política como económicamente. Los esfuerzos de integración económica fueron especialmente fuertes en periodo de posguerra. Las primeras iniciativas se centraron en el desarrollo de áreas regionales de libre comercio o mercados comunes. Estas iniciativas se insertaron en la estrategia dominante de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y apuntaban a impedir el agotamiento del modelo debido a la pequeña escala de los mercados nacionales. La integración regional presentaba la promesa de crear económicas de escala a través de la creación de un mercado regional más grande. Este mercado iba a surgir a través de la eliminación del arancel preferencial entre los socios, mientras se mantenían o aumentaban las barreras a la importaciones extrarregionales. A este elemento central de la estrategia de ISI se le unía la fuerte intervención del Estado en la actividad económica. El enfoque fue controvertido, en

parte porque se consideraba que los altos niveles de protección eran una fuente de desviación del comercio y las inversiones, lo que iba en detrimento del bienestar de los países involucrados, de terceros países, y del sistema comercial multilateral en su conjunto. En todo caso, después de unos años de éxito aparente, el impulso de los esquemas se agotó y los acuerdos regionales quedaron en su mayor parte desacreditados.

Las iniciativas regionales que surgieron en los años noventa han sido caracterizadas como el “nuevo regionalismo”. Esto se debe a que el papel de la integración regional ha cambiado drásticamente con respecto a la experiencia de posguerra. El nuevo regionalismo es una parte integral de un cambio de política estructural general en América Latina hacia economías más abiertas, basadas en el mercado, que operan en un ambiente democrático.

También se está utilizando la integración regional como una herramienta geopolítica para fortalecer la capacidad de negociación internacional y para promover la cooperación con los países vecinos en busca de objetivos tales como la paz, la democracia, la resolución de problemas fronterizos, o el desarrollo de proyectos conjuntos de infraestructura. A continuación se discutirán los avances de la región en distintas facetas de la integración regional.

La liberalización comercial ha sido una pieza fundamental del proceso de reforma estructural. La liberalización unilateral ha sido notable.

Uno de los resultados más importantes de los acuerdos regionales ha sido la eliminación generalizada de los aranceles al comercio de bienes entre los socios, con relativamente pocas excepciones. En efecto, los acuerdos regionales han creado un ambiente estable para la política comercial basada en el principio de la reciprocidad, en el cual los países señalan de manera inequívoca su compromiso de liberalización comercial más allá de lo que es factible o deseable a nivel unilateral y multilateral. Al mismo tiempo, la liberalización regional de los noventa ha evitado algunos de los defectos del “viejo” regionalismo, gracias a su evolución en tándem con una apertura sustancial a nivel unilateral y multilateral.

Las cuatro principales subregiones de América Latina y el Caribe Mercosur, la Comunidad Andina; el Mercado Común Centroamericano (MCCA), y la Comunidad

del Caribe (Caricom) han apuntado formalmente a crear mercados comunes o comunidades. La formación de una unión aduanera es un paso necesario en esta dirección.

Ninguna de las subregiones de América Latina está cerca de ser una verdadera unión aduanera. Todas han acordado Aranceles Externos Comunes (AEC) pero estos se encuentran ya sea en desarrollo (MCCA y Caricom) o en reformulación (Comunidad Andina) o han sufrido serias perforaciones unilaterales (Mercosur). Las uniones aduaneras en la región también han sido permisivas en lo que respeta a la capacidad de los miembros individuales de negociar tratados bilaterales con terceros. Históricamente, los países de América Latina han tenido muchos problemas para formar un AEC, por no mencionar una unión aduanera plena, y esto no ha cambiado con el nuevo regionalismo.

El estado imperfecto de las uniones aduaneras de la región ha creado precisamente el tipo de costos que se supone que el sistema debería eliminar. Todavía existe una administración de fronteras costosa y que produce demoras para evitar la triangulación del comercio (casi la mitad del tiempo que lleva el transporte internacional de mercancías por tierra en el Cono Sur transcurre en demoras en las fronteras). También se desperdician importantes ganancias de eficiencia en la recaudación de ingresos arancelarios. Y el potencial de negociar en bloque se ve limitado cuando la capacidad de hacer compromisos creíbles en bloque es erosionada por la posibilidad de acciones unilaterales.

La evidencia empírica hasta la fecha sugiere que en general la liberalización regional de la década de los noventa ha creado comercio. Cierta desviación de comercio es inherente a cualquier iniciativa de integración regional. Sin embargo, esta ha sido contenida en la mayoría de los casos, porque la integración regional se ha producido en tándem con una liberalización comercial muy importante respecto de terceros países. En cualquier caso hay que recordar que no toda desviación de comercio reduce el bienestar, como es el caso cuando dicha desviación mejora los términos de intercambio o cuando genera efectos dinámicos que resultan en un aumento de la competitividad internacional.

El nuevo regionalismo es relativamente joven y por lo tanto está por verse hasta qué punto el comercio regional puede convertirse en una plataforma competitiva para las exportaciones. Si los acuerdos regionales generan comercio en bienes que sólo son competitivos en el mercado regional ("bienes regionales") debido a preferencias u otros factores, los países pueden volverse demasiado vulnerables a los shocks negativos experimentados por algunos de los socios.

Uno de los aspectos más exitosos hasta el momento ha sido la creciente importancia de acuerdos regionales con países industrializados. Pese a su complejidad, el proceso de negociación del ALCA ha avanzado de forma ininterrumpida desde su lanzamiento a fines del año 1994. Esto se ha logrado a través de una organización disciplinada, objetivos claros, participación enérgica, así como apoyo técnico, financiero y logístico de las organizaciones regionales. Gracias a ello, hasta el momento ha logrado mantener al día los calendarios técnicos para poder culminar las negociaciones para la fecha límite de 2005.

El aumento del comercio fronterizo, que sigue a la formación de acuerdos regionales, aumenta la demanda por una mejor integración de la infraestructura. En América Latina debe subsanarse cuellos de botella muy importantes, surgidos por el incremento del comercio. Las redes de carreteras –una modalidad primaria de transporte de mercancías- tienen que mejorar mucho, al igual que otros medios de transporte.

El nuevo regionalismo ha incrementado la demanda de asistencia técnica y financiamiento para el fortalecimiento de la capacidad institucional. Las negociaciones de acuerdos regionales Norte-Sur y las de la Organización Mundial de Comercio (OMC) han sido un catalizador especial debido a las capacidades asimétricas entre países desarrollados y en desarrollo, en particular los más pequeños, y a la gran magnitud de la apertura potencial del mercado.

En los foros regionales y multilaterales, los países de América Latina han identificado al menos dos áreas de prioridad estratégica. La primera es el fortalecimiento de la capacidad para negociar eficazmente compromisos complejos relacionados con los acuerdos de comercio y su implementación.

La segunda área prioritaria se relaciona con la capacidad de los países para llevar a cabo los ajustes necesarios para atenuar los costos y maximizar los beneficios potenciales que ofrecen los acuerdos.

El fortalecimiento institucional para enfrentar los desafíos de los acuerdos de integración y la apertura comercial es ante todo responsabilidad de cada uno de los países. Pero la cooperación Norte-Sur puede ayudar. Las negociaciones entre países en desarrollo y países industrializados han servido como catalizadores de esta cooperación.

Hay una percepción generalizada entre los economistas, así como entre los grupos antiglobalización, de que la liberalización en los países en desarrollo genera aumentos en la desigualdad. En teoría, sin embargo, este no es necesariamente el caso. De hecho, según la teoría, la integración con los países del Norte debería reducir las desigualdades salariales en el Sur, ya que los bienes producidos en el norte tienen un mayor contenido de mano de obra capacitada, lo que debería disminuir la demanda de mano de obra calificada en el Sur. Por otra parte, la integración (y en particular la integración con el Norte) aporta nuevas tecnologías y contribuye a atraer inversiones extranjeras que pueden aumentar la demanda de personal calificado y por lo tanto, la desigualdad salarial.

En suma, el comercio promete claramente beneficios netos. Pero hay una trampa, aunque tiene remedio: los beneficios netos se distribuyen de manera desigual y la desigualdad puede evitarse solo con una implementación eficaz de mecanismos compensatorios. Este ha sido un tema de preocupación en Europa, donde se han introducido importantes mecanismos compensatorios a través de fondos regionales y de cohesión. Este problema todavía no ha sido abordado adecuadamente en el contexto de las iniciativas de integración regional en las Américas. La persistencia de serias fallas en el diseño y la financiación de políticas compensatorias han sido el “talón de Aquiles” de la globalización y del nuevo regionalismo.

El segundo frente de acción para construir un modelo de integración exitoso es la integración subregional en sí misma. Esta combina países relativamente homogéneos en acuerdos que tienen al comercio como su núcleo inicial, pero que apuntan a mucho más que una relación comercial. Se trata de un esfuerzo por

trabajar juntos para alcanzar metas de desarrollo estratégico en una economía cada día más globalizada y competitiva, y para hacer frente a problemas y aprovechar oportunidades propias y de países vecinos, que pueden abordarse mejor –o solamente- a través de la cooperación subregional. Este nivel de acción es vital en este momento, ya que algunos acuerdos tienen la ambiciosa meta de llegar a un mercado común a mediados de esta década, en un contexto en el cual la incertidumbre económica y la inestabilidad macroeconómica han dificultado, y en algunos casos incluso erosionado, la visión política colectiva que debe estar en el centro de iniciativas subregionales exitosas.

Como punto de intersección de los dos niveles de acción anteriores, se encuentran las iniciativas emergentes de integración Norte-Sur, que ofrecen oportunidades relevantes para el desarrollo y tienen importantes sinergias con las agendas subregional y multilateral. Al mismo tiempo, estas iniciativas involucran temas estratégicos que las subregiones deben manejar con cuidado para que sus beneficios potenciales se alcancen en forma plena.

Uno de los principales objetivos inmediatos de la estrategia de integración regional de los países de América Latina es completar el ALCA de forma que tenga en cuenta los intereses de todas las partes. Hay varias razones para esto. En primer lugar, el acceso recíproco garantizado a los mercados de las Américas es de gran importancia para todos los países de la región que enfrentan barreras o acceso incierto a estos mercados. De particular importancia es el acceso al mercado estadounidense, aunque hay también oportunidades sustanciales para incrementar el comercio entre los grupos subregionales existentes, que todavía comercial muy poco unos con otros.

Para los países latinoamericanos, el acceso efectivo al mercado dependerá del desmantelamiento de las barreras existentes en los mercados industrializados del norte; de la existencia de –y el respeto por- reglas que aseguren un ambiente seguro y predecible en la aplicación de medidas proteccionistas contingentes; del establecimiento de un procedimiento eficaz para resolver disputas; y de la existencia de mecanismos para asegurar resultados equilibrados en la operación de un acuerdo con 34 países heterogéneos, algunos de los cuales tienen capacidades institucionales limitadas.

Uno de los sectores más importantes y sensibles en las negociaciones de acceso al mercado es el de la agricultura. Deben buscarse progresos importantes en este campo en las negociaciones del ALCA, pero es posible que para que haya cambios significativos sea necesario tener éxito en las negociaciones paralelas sobre agricultura en el contexto de la Agenda de Desarrollo Doha, donde los países en desarrollo están exigiendo una acción multilateral con respecto a los aranceles agrícolas, los subsidios a las exportaciones, y las políticas nacionales de apoyo al sector agrícola. Mientras tanto, para América Latina las ganancias de mercados más abiertos en el norte tendrán que ser comparadas con las concesiones que deben hacerse en toda negociación comercial. En el contexto del ALCA es muy importante que América Latina evalúa en forma cuidadosa el impacto de las demandas del norte en áreas como la propiedad intelectual, la inversión, las compras del gobierno y el comercio de servicios, que son de particular interés para América del Norte.

Como debería resultar obvio, el proceso de negociar un ALCA de alcance amplio entre 34 países heterogéneos es una tarea sumamente difícil. Si bien la reciente aprobación de la autoridad de promoción comercial en Estados Unidos ha eliminado un obstáculo muy importante para su culminación, el resultado final de la negociación del ALCA sigue siendo un signo de interrogación, y el alcance y la profundidad del acuerdo resultante siguen sin conocerse.

Así como el ALCA contribuiría a hacer a los bloques subregionales más abiertos y menos propensos a la desviación de comercio, los acuerdos de libre comercio con Europa pueden lograr resultados similares. Una de las razones por las que México buscó un acuerdo con la Unión Europea, aunque el grueso de su comercio era con Estados Unidos, fue minimizar la desviación de comercio residual, diversificarse a nuevos mercados de exportación y atraer Inversión Extranjera Directa (IED) y *know-how* europeos.

Los beneficios de la integración en el hemisferio podrían incrementarse si la Unión Europea finalizara sus actuales negociaciones para un acuerdo de asociación con el Mercosur e iniciara negociaciones similares con las otras subregiones lo antes posible (los países de la Caricom son tratados como parte del grupo de Países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP). Varios factores sugieren que avanzar en la agenda de integración con la Unión Europea traería beneficios sustanciales:

- Muchos países latinoamericanos comercian con Europa tanto como con Estados Unidos y Canadá. Para varias subregiones los beneficios de la liberalización del comercio con la Unión Europea son del mismo orden de magnitud que las ganancias del ALCA.
- La Unión Europea ofrece un modelo diferente de integración Norte-Sur, en el cual la cooperación, acompañada de financiamiento adecuado, juega un papel integral. Además, asociarse con la Unión Europea ofrece a las subregiones la oportunidad de acceder a su vasta experiencia de integración y beneficiarse de ella, lo que puede ser particularmente útil si los acuerdos subregionales se convierten en proyectos más profundos. Estos acuerdos pueden incluso aportar tecnologías y buenas prácticas diferentes de las que se pueden adquirir a través del ALCA.
- Al brindar un acceso alternativo a mercados en países industrializados, los progresos en las negociaciones con la Unión Europea pueden aumentar la capacidad de negociación de los países y subregiones de América Latina en las negociaciones del ALCA, el cual a su vez puede aumentar el poder de negociación de América Latina en sus negociaciones con Europa.
- Es claro que con el lanzamiento del euro y con el proceso de adhesión de nuevos países, en este momento las prioridades para la Unión Europea son la profundización de su propio proceso de integración y su ampliación. Esto puede contribuir a explicar por qué las negociaciones con países y subregiones de América Latina han avanzado a un ritmo más lento. Con respecto a la expansión de la Unión Europea, es importante señalar que los países que están en línea para acceder a ella en general no compiten en forma directa con la mayoría de los países de América Latina, de manera que su acceso puede ofrecer incluso mayores oportunidades de comercio con Europa.

Un factor común que emerge de estos estudios es que su impacto en la productividad es mayor cuando los países se integran con socios del norte. Esto no significa que países como Brasil deban abandonar sus acuerdos subregionales; más bien, significa que para cosechar en forma plena los beneficios que ofrece la integración en términos de productividad y crecimiento, esta estrategia debe complementarse mediante la búsqueda de vínculos con países desarrollados. A su

vez, estas estrategias tienen que complementarse con políticas internas que promuevan el aumento de la productividad, incluyendo el fortalecimiento y la modernización de los mercados de crédito y trabajo, la mejora de las instituciones, el fortalecimiento de la educación y de la calidad de la infraestructura, y la fijación de políticas que faciliten el acceso a las tecnologías de la información.

Estas cuestiones de competitividad deberían abordarse también a nivel regional. En la Unión Europea estas cuestiones han sido abordadas tanto interna como externamente a través de la cooperación en áreas de competitividad en sus acuerdos bilaterales de asociación interregional. Este enfoque puede ser digno de imitar en el caso de las iniciativas de integración en las Américas, donde la cooperación en cuestiones de competitividad ha tenido un papel mucho menor. A nivel subregional, las oportunidades de cooperación son variadas. Los países podrían cooperar en cuestiones de tecnología y de investigación y desarrollo particularmente en los casos en que no es sencillo adaptar las tecnologías utilizadas en los países desarrollados para su uso local. Un ejemplo sería el desarrollo de tecnología para la agricultura tropical, que es muy diferente de la que se utiliza en climas templados. Dado que la teoría y también la experiencia muestran que las iniciativas de comercio e integración bien diseñadas pueden generar beneficios netos, pero que estos beneficios no se distribuyen de manera equitativa, las prescripciones de política social en esta área tienen que concentrarse en cómo proteger a los perdedores, y como facilitar el proceso de ajuste en el mercado de trabajo. Entre las políticas que pueden implementarse para proteger a los perdedores en los procesos de integración están las siguientes:

- Programas de entrenamiento y búsqueda de trabajo que suavicen la transición y ayuden a los trabajadores desplazados a ser más productivos rápidamente. La disponibilidad de programas eficaces de este tipo antes de una mayor liberalización o de iniciativas de integración sirve para reducir los temores de los trabajadores con respecto a la integración, y puede ayudar a consolidar el apoyo político necesario para estas iniciativas. Un ejemplo reciente es la aprobación de la autoridad de promoción del comercio en Estados Unidos, que fue acompañada de un número de iniciativas para proteger a los trabajadores desplazados.

- Programas de seguro de desempleo y de salario mínimo a cambio de trabajo. Los programas de seguro de desempleo deberían diseñarse cuidadosamente para evitar que los beneficiarios carezcan de incentivos para volver al trabajo. A su vez, los programas en los que los participantes reciben un salario mínimo a cambio de trabajo deberían implementarse de un modo transparente para evitar que la asignación de estos beneficios esté influido por motivaciones políticas.
- Redes de seguridad social. Si bien son herramientas deseables, las redes de seguridad social no deben apuntar sólo a aquellos que han sido perjudicados directamente por el proceso de liberalización. Deben estar disponibles para todos aquellos en situación de pobreza, más de la causa que la provoque.
- Mejorar la calidad de la educación. Una fuerza laboral con un conjunto de capacidades fácilmente trasladables entre sectores estará en mejor posición para aprovechar las oportunidades que brinca la globalización, y para adaptarse a los cambios en los precios internacionales y los avances en la tecnología. Si bien existe la tentación de proteger a grupos con capacidad de movilizar a la opinión pública, o a grupos vulnerables, demorar el desmantelamiento de los sectores altamente protegidos crea nuevas generaciones de trabajadores con capacidades inadecuadas.
- Abordar el tema de la desigualdad regional. Además de su efecto sobre la desigualdad salarial, la integración puede intensificarse también la desigualdad regional dentro de un país. En México, por ejemplo, las ciudades fronterizas y los pueblos localizados sobre las principales carreteras que conectan con la frontera norte fueron los principales beneficiarios de la entrada en el TLCAN. El desarrollo de la infraestructura nacional de transporte puede ser un ingrediente clave para asegurar que los beneficios de la integración se distribuyan geográficamente de un modo más parejo. En realidad, la participación de México en el Plan Puebla-Panamá está pensada en parte para ampliar los beneficios de la integración a la zona sur del país.
- Mantener vivo el debate sobre la necesidad de que la apertura de los países del sur debe corresponderse con el desmantelamiento de las barreras comerciales en el Norte. En particular, la liberalización en la agricultura es crítica para que el comercio pueda contribuir al alivio de la pobreza. En toda la región, la pobreza

tiende a concentrarse en las áreas rurales. Los aranceles de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para los productos agrícolas son cuatro veces más altos que los correspondientes a bienes industrializados. Mientras tanto, los subsidios que distorsionan tanto el comercio equivalente a 700 millones de dólares estadounidenses por día, casi cuatro veces la asistencia oficial al desarrollo. Las barreras comerciales, las políticas de apoyo interno y los subsidios a la agricultura en el mundo desarrollado mantienen el precio mundial de estos productos artificialmente bajo, lo que bloquea un posible camino de salida de la pobreza a aproximadamente el 20% de las familias de la región, cuyo principal medio de subsistencia proviene de la agricultura.

La cooperación regional para el fortalecimiento de la capacidad institucional en la integración y el comercio resulta fundamental. Sin embargo, su implementación es aún muy incipiente. Para eliminar este cuello de botella se requiere, entre otras cosas, una coordinación más eficaz entre los donantes y las agencias financieras que brindan asistencia técnica, y entre ellas y los ministerios responsables de las cuestiones relacionadas con el comercio y los temas relacionados con el consiguiente ajuste económico. Más aún, como las agendas comerciales y los problemas de adaptación relacionados con los principales acuerdos existentes y las actuales negociaciones extrarregionales –en el ALCA, con la Unión Europea, Asía y la OMC tienen muchos elementos comunes, los beneficios de cualquier ejercicio específico regional o subregional de fortalecimiento institucional se extienden al resto de los frentes, promoviendo mejores acuerdos. Dadas estas externalidades, podría ser aconsejable una coordinación más centralizada de la provisión del financiamiento y la asistencia técnica, quizás organizada en torno a subregiones cuyas necesidades son, por lo general, relativamente homogéneas. Una manera de promover esta coordinación sería a través de la elaboración de planes nacionales, con ayuda externa de ser necesario, que orienten la acción hacia las necesidades más urgentes en materia de comercio, integración y ajuste económico relacionado. Estos planes especificarían las prioridades, los costos, la secuencia óptima y los cronogramas de acción en materia de fortalecimiento de la capacidad institucional. Servirían para orientar las demandas de asistencia técnica por parte de los países, y las acciones de los donantes y los organismos internacionales que la brindan.

El desarrollo de estrategias nacionales serviría a otro propósito: asegurar que el comercio y la integración tengan un tratamiento prioritario similar a otras áreas de política en las agendas de desarrollo de los países y en las instituciones financieras internacionales. Con demasiada frecuencia, las necesidades los ministerios responsables de los temas de comercio e integración están hacia el final de la lista de prioridades en lo que respecta al apoyo financiero para el fortalecimiento institucional. Como las negociaciones y la implementación de estos acuerdos de integración regularán el grueso de la interacción de los sectores privados con la economía mundial en las próximas décadas, estos temas merecen tener mayor prioridad.

Principales acuerdos de integración subregionales en Iberoamérica

Los años noventa se caracterizaron por la intensa actividad de las fuerzas de la globalización y la regionalización. De hecho, la globalización se hizo muy evidente en la creciente participación de los flujos de intercambios comerciales, financieras y de IED en el producto mundial, la fuerte presencia de las empresas multinacionales y la creciente importancia de las corrientes migratorias y de las remesas de los trabajadores a sus países de origen. Paralelamente a esta proceso de globalización se acentuó de forma importante el proceso de regionalización. Si bien las limitaciones de datos dificultan la tarea de documentar plenamente la regionalización, este proceso queda reflejado claramente en el comercio exterior. Los intercambios regionales no han dejado de crecer. A fines de los años noventa dos terceras partes del comercio de mercancías de Europa se realizaba entre países europeos, en tanto que las cifras para Asia y el Pacífico y América eran 40% y 50%, respectivamente.

Las fuerzas centrífugas de la globalización y la dinámica centrípeta de la regionalización pueden parecer contradictorias a simple vista, pero cada vez más se interpretan como fuerzas complementarias en el desarrollo de los mercados privados. Es más, los dos procesos están impulsados por muchos de los mismos factores. Los avances tecnológicos en el transporte, las comunicaciones, la información y otras esferas han ampliado rápidamente el alcance mundial de la actividad de los mercados, de forma parecida a como ocurrió en el siglo XIX.

El proceso de globalización dista mucha de ser un fenómeno nuevo. Los economistas han identificado la segunda mitad del siglo XIX como el inicio de la globalización, que se interrumpió durante la “gran depresión”, pero se renovó en el periodo de posguerra. Entonces, como ahora, hubo un incremento sostenido e importante de los flujos internacionales de bienes, capitales y personas. Es más, algunas corrientes, como las migratorias, fueron mucho más intensas que en la actualidad, y tuvo que pasar gran parte del periodo de posguerra para que los flujos de capitales y de comercio excedieran a los que se registraron un siglo antes. Al mismo tiempo, la evolución tecnológica de los procesos de producción en la época de posguerra incrementó las exigencias relativas de flexibilidad, suministro puntual y respuestas descentralizadas a la demanda y a los distintos gustos. Esto dio lugar a economías de aglomeración que alentaron la regionalización de la producción, incluso para empresas que habían concebido una estrategia global.

La política económica también impulsó las dobles fuerzas de la globalización y la regionalización. La liberalización y la desregulación unilaterales de la posguerra, así como las sucesivas rondas multilaterales en el contexto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) liberaron al comercio y las finanzas mundiales de las restricciones administrativas del periodo de entreguerras, en tanto que los movimientos legales de personas a través de las fronteras (con distintos grados de tolerancia para los ilegales) incrementaron notablemente la participación de los inmigrantes en muchos mercados de trabajo.

Las medidas deliberadas de política económica también dieron empuje a la regionalización. Cada vez más los países están recurriendo a la integración regional formal para atemperar las fuerzas de la globalización. Durante el siglo XIX las Naciones-Estado tenían una acción mediadora directa en la economía mundial, pero la conmoción económica que se produjo entre ambas guerras indujo a los países a cooperar y a sentar las bases para crear el sistema multilateral que conocemos hoy en día, cuyo objeto es fomentar un entorno internacional conducente a una mayor estabilidad y a una creciente participación en la economía mundial. Esto fue además complementado por una red de acuerdos bilaterales que abarcan todo tipo de cuestiones. Pero a medida que fueron cobrando vigor las fuerzas de la globalización, hubo respuestas adicionales de política económica, que incluyen la descentralización de la administración por parte de las naciones Estado y que

facilitaron la adaptación local a los retos de la globalización y al lanzamiento de iniciativas formales de integración regional.

Si bien estas iniciativas tienen una larga historia, en los últimos años hubo una apreciable exposición de esta actividad, especialmente desde 1990. Entre los años 1948 y 1979 se notificaron 54 iniciativas de integración regional al GATT y otras 15 durante los años ochenta. No obstante, durante los años noventa se registró prácticamente una explosión de nuevos acuerdos que superaron holgadamente las notificaciones de los años anteriores. Pese a que existen varias motivaciones para procurar la integración regional, muchas pueden entenderse como un punto de partida para una participación más eficiente en el sistema de comercio multilateral y en una economía mundial globalizada.

En el ámbito de la política económica, América Latina ha seguido simultáneamente las trayectorias global y regional. Acuciada por la crisis económica de los años ochenta, la región comenzó a emprender ambiciosas reformas estructurales que incluían políticas unilaterales para abrir las economías al resto del mundo y desregularlas a fin de proporcionar más espacio para la actividad del sector privado. A título ilustrativo, los aranceles promedio en la región bajaron de más del 40% a mediados de los años ochenta a aproximadamente 12% a mediados de los noventa, lo que se combinó con la participación en la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales y la adopción de sus disciplinas de amplio alcance. La región complementó esta apertura global con una red de nuevas iniciativas de integración regional: casi 30 desde 1990, que abarcan desde zonas de libre comercio a uniones aduaneras con ambiciones de convertirse en un mercado común. En la actualidad, numerosos acuerdos se encuentran en distintas etapas de negociación.

Los efectos de estas políticas comerciales se reflejan en el comportamiento de los intercambios comerciales. La apertura global de las economías de la región contribuyó a un crecimiento anual promedio del comercio extrarregional que supera la expansión del comercio mundial (10,8% frente a 6,6%) en los años noventa, con un crecimiento de las importaciones sensiblemente más rápido que el de las exportaciones (12% y 9,7%, respectivamente).

Los principales acuerdos de integración subrregionales en Iberoamérica son:

- Comunidad Andina. Son miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. El acuerdo de Cartagena fue firmado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú en mayo de 1969. Venezuela se adhirió en febrero de 1973 y Chile se retiró en octubre de 1976. El acuerdo original contemplaba una Unión Aduanera Andina como primer paso hacia la creación de un mercado común latinoamericano. La Comunidad Andina es uno de los acuerdos regionales más institucionalizados entre países en desarrollo. El programa de liberalización comercial intrarregional concluyó con la materialización de la zona de libre comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela en el año 1993. El libre comercio interno se aplica de manera generalizada en toda la goma de aranceles. Perú comenzó a poner en práctica un programa de liberalización en 1997, con el objetivo de lograr el libre comercio interno sin restricciones para 2005.

- Mercado Común Centroamericano (MCCA). Son miembros: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En diciembre de 1960 Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua firmaron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Costa Rica se Adhirió en julio de 1962. El tratado general contemplaba la creación de un mercado común, que originalmente comenzaría a funcionar dentro de un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia del acuerdo. Tras una primera década de integración sumamente promisoria, el proceso se fue estancando debido a los conflictos políticas de los países miembros y a la crisis de la deuda. Se revitalizó en el año 1993 con la suscripción del Protocolo de Guatemala, que sentaba nuevos cimientos para la integración económica en el marco del sistema de integración centroamericana. La mayor parte del comercio intrarregional está exento de aranceles, con la excepción común del café y el azúcar y unas pocas excepciones en el comercio bilateral de productos agropecuarios. El Salvador, Guatemala y Honduras establecieron instalaciones aduaneras conjuntas, y el Plan Puebla-Panamá contempla una mayor simplificación de los procedimientos fronterizos, la eliminación de barreras no arancelarias en los controles fitosanitarios y normas técnicas, y una mayor integración de la infraestructura.

- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Son miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Mediante el Tratado de Montevideo de 1980 se estableció la ALADI como sucesora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAIC). Tiene como objetivos fomentar el comercio bilateral entre los países miembros y entre éstos y terceros países mediante acuerdos bilaterales y multilaterales. El tratado contemplaba una zona de preferencia económica para los bienes procedentes de estados miembros y acuerdos parciales con el objeto de fomentar la complementariedad económica, los intercambios comerciales, el comercio de productos agropecuarios y la cooperación científica y tecnológica. En el marco de la ALADI se han celebrado 40 acuerdos de alcance parcial entre dos o más países, la mayoría de los acuerdos fueron firmados en los años noventa.

- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Son miembros: Canadá, Estados Unidos y México. El acuerdo se firmó en diciembre de 1992, fue ratificado por las tres legislaturas nacionales en 1993 y entró en vigencia en enero de 1994. El TLCAN tiene por objeto eliminar las barreras al comercio, facilitar el movimiento transfronterizo de bienes y servicios entre los países, promover la competencia leal en la zona de libre comercio, incrementar sustancialmente las oportunidades de inversión y proporcionar protección eficaz a los derechos de propiedad intelectual. A más tardar para el año 2008 se eliminarán los derechos de importación sobre prácticamente todos los bienes. El TLCAN está complementado por dos acuerdos paralelos adicionales sobre el medio ambiente y normas laborales. Situación actual. El Programa de Liberación del Comercio se ha ejecutado conforme al cronograma o incluso antes de las fechas establecidas. En una reunión de la Comisión de Libre Comercio celebrada en abril de 1998 se acordó eliminar los aranceles de unos 600 bienes en agosto de ése año, derogando de esa manera muchos de los aranceles 10 años antes de lo previsto en un principio. Actualmente, más del 90% de los bienes están exentos de aranceles.

- Mercado Común del Sur (Mercosur). Miembros: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Los cuatro Estados miembros firmaron el Tratado de Asunción en

marzo de 1991. La integración de los Estados miembros en un mercado común mediante la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción; la adopción de un arancel externo común y una política comercial común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y la armonización legislativa en esferas conducentes a una integración más vigorosa. En 1994 el programa de liberalización del comercio eliminó en forma progresiva, lineal y automática los aranceles intrarregionales estableciendo una zona de libre comercio con excepciones significativas. Se creó además un proyecto de mercado común que preveía la materialización del libre mercado interno para el año 2000 meta que tuvo que aplazarse debido a las graves dificultades económicas de los países miembros.

- La Comunidad del Caribe (Caricom). Miembros: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, San Kitts y Nevis, Surinam, y Trinidad y Tobago. En 1989 los miembros de la Caricom acordaron crear un mercado y una economía únicos que suponían la eliminación de obstáculos al comercio de bienes y servicios, la libre circulación de trabajadores calificados, el fin de la restricciones a los movimientos de capital, un arancel externo y una política comercial comunes, y una mayor coordinación en otras esferas de la política económica. Por medio de nueve protocolos que modifican el tratado por el cual se estableció la Caricom se procura facilitar la materialización del Mercado Único Económico del Caribe (MUEC). Los países miembros procuran armonizar sus marcos normativos. También se están haciendo esfuerzos para mejorar la coordinación de políticas fiscales, industriales, agrícolas y de transporte. El éxito dependerá en parte de la capacidad de la Caricom para movilizar los recursos técnicos y financieros necesarios. También se necesita financiamiento para establecer un fondo de asistencia a los países menos avanzados y poner en práctica otros cambios institucionales, como la creación de la Corte de Justicia del Caribe, una comisión sobre competencia (para asegurar el cumplimiento de normas empresariales), y los distintos órganos jurídicos previstos en el nuevo mecanismo de solución de controversias.

Son muchos los factores que impulsaron la regionalización de América Latina, incluyendo la apertura unilateral de las economías, que diluyó las fronteras y permitió que cobraran fuerza los impulsos naturales de la geografía y de la cultura y los gustos comunes. Pero la regionalización inducida por la política –el regionalismo- también desempeñó un papel mediante la creación de AIR que, entre otras cosas, permitieron la eliminación preferencial de aranceles entre socios comerciales y un acceso más seguro a los mercados que el que ofrece el resto del mundo.

La ola contemporánea de regionalismo suele denominarse ”nuevo regionalismo”. No obstante, el regionalismo en sí no es algo nuevo para América Latina. Algunas de las primeras iniciativas tras la independencia de muchos países contenían propuestas de unión política. Hubo también varios intentos históricos de integración económica. Es más este último tipo de regionalismo estaba bastante generalizado a principios del periodo de posguerra con la formación de iniciativas ambiciosas como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (América del Sur y México), que evolucionó hasta convertirse en la ALADI, el MCCA, el Grupo Andino (un proyecto de mercado común que evolucionó hasta convertirse en la Comunidad Andina y la Asociación de Libre Comercio del Caribe (posteriormente Caricom, también un proyecto de integración profunda).

Si bien la economía mundial comenzó a reconstruirse a principios de la posguerra con procesos paulatinos de liberalización y la recuperación de flujos de comercio y finanzas internacionales, el crecimiento de América Latina comenzó a tambalear, inicialmente en las economías más pequeñas y más tarde en el resto. Sin embargo, el modelo de desarrollo, quizá víctima de su propio éxito, nunca fue cuestionado en sus fundamentos. En cambio, el diagnóstico prevaleciente de la época era que los pequeños mercados internos habían agotado las posibilidades de una sustitución eficiente de importaciones en las nuevas industrias y era necesario un mercado más extenso para lograr la eficacia de las economías de escala, sobre todo en la industria pesada, centro medular de ese enfoque estratégico.

Los resultados de estas primeras iniciativas de integración económica regional fueron limitados en cuanto a la liberalización arancelaria y a los flujos de comercio e inversión a nivel regional, con la excepción de Centroamérica por algún tiempo.

Hacia mediados de los años setenta, los procesos mostraban claras señales de fatiga. Algunos de los principales obstáculos fueron los siguientes:

- Tendencia al proteccionismo nacional. La apertura de un mercado regional se vio obstaculizada por el proteccionismo nacional inherente al modelo. Por eso, la liberalización regional se llevó a cabo por lo general mediante un laborioso enfoque de "listas positivas" a menudo con alcance limitado. En efecto, la herramienta estratégica de la integración regional se vio socavada por el mismo modelo que debía rescatar.
- Tensión entre el Estado y el sector privado. Por un lado, esto reflejaba la amplia intervención estatal en el funcionamiento de los mercados; por el otro, los hábitos proteccionistas del sector privado. La tensión se agravó aún más por las instituciones regionales excesivamente burocráticas que generaron algunos de los acuerdos.
- Distribución de beneficios. El desequilibrio de las balanzas comerciales entre los países que comerciaban dio lugar a agudas tensiones políticas en el seno de los acuerdos.
- Infraestructura. La escasa infraestructura regional fue un factor limitante del crecimiento del comercio regional.
- Gobiernos autoritarios. Ese periodo estaba dominado por gobiernos autoritarios que estimulaban rivalidades nacionales, conflictos fronterizos y restricciones al flujo de bienes y de personas y al desarrollo de una infraestructura regional.
- Escepticismo de Estados Unidos. El Gobierno estadounidense no veía con buenos ojos los enfoques regionales durante ese periodo, dado su interés exclusivo en el sistema multilateral.

Quizás el cambio más drástico durante los años noventa fue el progresivo interés hacia acuerdos interregionales (Norte-Sur) que vinculan comercialmente a los países industrializados en una liberación recíproca del comercio, a menudo en conjunción con ambiciosos programas de cooperación funcional. Esto hubiese sido políticamente inconcebible antes de que apareciera este nuevo marco de política en América Latina. En general, los objetivos del nuevo regionalismo son los siguientes:

- Fortalecimiento de las reformas económicas estructurales. El motivo fundamental del nuevo regionalismo es crear una herramienta de política estratégica para fortalecer el proceso de reforma económica estructural en un periodo de globalización muy competitiva. Actualmente los países valoran una mayor participación en la economía mundial como manera de estimular la inversión y el crecimiento. Se considera que la integración regional es una herramienta de política adicional que complementa y refuerza los procesos de reforma nacionales.
- Transformación económica. Si bien la liberalización y la creciente participación en la economía mundial se consideran fundamentales para la modernización de la región, los países tienen graves vulnerabilidades debido a la estrecha base de exportaciones y a la insuficiente competitividad de gran parte de la oferta del sector privado. La reciprocidad de la apertura, las garantías del acceso a los mercados, las preferencias y otros aspectos de un programa regional pueden traducirse en nuevas oportunidades par ala exportación y la diversificación y, con el tiempo, constituir un punto de apoyo estratégico para competir más eficazmente en una economía global.
- Atracción del IED. Existe una competencia mundial entre los países en desarrollo para atraer IED debido a su potencial para desarrollar redes de exportación, incorporar adelantos tecnológicos y nuevos conocimientos, así como lograr la modernización institucional. Al crear un mercado liberalizado más amplio basado en un sistema normativo con ventajas derivadas de su localización, un acuerdo regional puede distinguir a los países miembros y ayudarlos a competir y a atraer IED.
- Geopolítica. Un grupo de países con intereses similares puede utilizar un acuerdo regional con el fin de proteger las democracias más frágiles, promover el desarme y la paz en los países vecinos y acrecentar el poder de negociación en los foros internacionales. Estos motivos fueron en parte los que sustentaron las decisiones del Mercosur y la Comunidad Andina y la Caricom para negociar acuerdos comerciales en forma conjunta. Los países que integran el Mercosur y la Comunidad Andina colaboraron para superar las amenazas a la democracia en países miembros y ayudar a resolver conflictos fronterizos.

- Cooperación regional funcional. Por varias razones, los acuerdos de comercio preferenciales y recíprocos son un punto de partida común o un componente estratégico fundamental para el lanzamiento de iniciativas formales de integración regional más ambiciosas, el comercio por lo general atrae el apoyo de los sectores empresariales privados relativamente bien organizados y financiados. En segundo lugar, a diferencia de muchos otros acuerdos económicos. La interdependencia económica creciente y mutuamente beneficiosa entre los países que forman parte de un acuerdo genera por lo general más demandas de cooperación económica regional adicional para explotar así más plenamente las ventajas de un mercado regional que va madurando. Las fuerzas centrípetas del comercio entre países que forman parte de un acuerdo pueden ser un vehículo eficaz para una integración formal más profunda, se haya planificado o no. Tenemos el ejemplo contemporáneo de Europa Occidental, donde la creciente interdependencia por medio del comercio ha dado lugar a planes de acción política de ciertos países para lograr una integración profunda y una amplia cooperación.
- Otros costos. Se ha sostenido que los acuerdos de integración pueden crear un "efecto de pandilla" que deja con pocas opciones a los países que no pertenecen a ellos, obligándolos a adherirse por temor a una desviación del comercio y la inversión. Esto es evidentemente una dinámica que los países confrontan en la ola del nuevo regionalismo. Es probable que Uruguay y Paraguay no hubiesen podido resistir fácilmente como observadores pasivos ante la integración de Brasil y Argentina. La adhesión de México al TLCAN contribuyó a las demandas de Centroamérica para la firma de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Por supuesto, los efectos coercitivos de la integración regional deberían evaluarse en términos de la contribución de dichos acuerdos a las reformas estructurales en lugar de adoptar otras trayectorias posibles, y en este contexto la presión para unirse a una iniciativa regional podría ser un beneficio y no un costo.

Mientras tanto, la formación de grandes bloques regionales puede generar un poder de mercado y modificar los términos de intercambio con el resto del mundo, lo que representa un beneficio para la región pero un costo para los demás. En un mundo de competencia perfecta, esta representaría una perdida de bienestar, pero en el

mundo subóptimo en el que los países operan realmente, no es posible llegar a priori a esa conclusión.

Dado que el nuevo regionalismo abarca mucho más que el comercio como tal, la atención del analista debe ir más allá del examen “estático” de la creación o desviación del comercio (cuyos problemas de evaluación empírica tampoco deben menospreciarse; centrarse más en la dificultad de evaluar efectos dinámicos sobre la productividad y el crecimiento sectoriales y económicos (o la falta de ellos) y sobre la contribución del regionalismo a la economía política de la reforma estructural. Además, también es necesario evaluar los objetivos políticos, dado que tienen gran peso en muchas iniciativas, sobre todo en los acuerdos para el establecimiento de un mercado común.

El creciente interés suscitado en América Latina por acuerdos regionales con países industrializados es de alguna manera la mejor expresión del nuevo regionalismo. Estos acuerdos vinculan a países que están en proceso de reforma estructural con países que ya han logrado un alto grado de liberalización. Por consiguiente, la liberalización del acuerdo regional tiene un peso asimétrico en el país que está emprendiendo reformas. Además, los acuerdos tienden a tener un amplio alcance de disciplinas de segunda generación, de manera que las implicaciones para el cambio estructural son cuantiosas para el país en desarrollo.

Los acuerdos Norte-Sur son un verdadero desafío para la región. Las implicaciones para los mercados que se están abriendo son considerables teniendo en cuenta los niveles relativamente más elevados de protección de la región. Además, América Latina aún no ha avanzado apreciablemente en muchas de las nuevas disciplinas comerciales, como la liberalización de los servicios financieros, que no ha pasado mucho más allá de protocolos y declaraciones de intenciones. Por otra parte, existe una capacidad asimétrica entre el país industrializado y la región para negociar acuerdos sostenibles y llevarlos a cabo. Y, por supuesto, serán necesarios muchos ajustes para compensar la reducción de ingresos fiscales debido a la eliminación de los aranceles, asegurando sistemas financieros y entornos macroeconómicos estables y estableciendo un marco de política que atienda las repercusiones del comercio sobre la pobreza y la equidad. La tarea por realizar es difícil, pero muchos países de América Latina están dispuestos a hacer frente al reto para captar los

beneficios potenciales del comercio y en el ámbito de la economía política que resultarán del establecimiento de vínculos más fuertes con sus principales mercados.

Uno de los objetivos principales del país en desarrollo que forma parte de un acuerdo es lograr acceso a los mercados. Aun cuando los países industrializados en la mayoría de los casos tienen en promedio aranceles bajos a terceros y amplias preferencias no recíprocas para la región, existen picos arancelarios y otras barreras y distorsiones no arancelarias que inhiben el comercio de muchos bienes en los cuales América Latina tiene una clara ventaja comparativa. Los productos agropecuarios son un claro ejemplo de este problema. Es más, algunos analistas señalan que los acuerdos Norte-Sur son menos propensos a la desviación del comercio que los acuerdos sur-sur, debido a la competitividad internacional del país industrializado y a la participación relativamente elevada del comercio con estos mercados.

El ALCA es evidente la iniciativa Norte-Sur más ambiciosa de la región, en la que participan todos los países democráticos de América Latina y América del Norte. Si se concreta, constituiría la zona de libre comercio más amplia del mundo: 34 países con un total de 800 millones de habitantes y una economía regional con un valor de 10 billones. Promete no sólo liberalizar el comercio con América del Norte sino también en las subrregiones que comercian relativamente poco entre ellas.

El ALCA es una iniciativa que tiene todas las características de un acuerdo comercial de segunda generación. En junio del año 1995 se inició un amplio proceso preparatorio, tras el cual en septiembre de 1998 comenzaron las negociaciones formales en nueve grupos. La meta es lograr un acuerdo equilibrado e integral consistente con los lineamientos de la OMC para enero de 2005, en un compromiso único acordado por consenso. El acuerdo debe tener en cuenta las necesidades condiciones económicas y oportunidades de los países más pequeños de la región con vulnerabilidades especiales. El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subrregionales en la medida en que los derechos y las obligaciones que imponen estos acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y las obligaciones del ALCA.

Acceso a mercados y la compleja liberalización del comercio

La liberalización del comercio por medio de iniciativas de integración regional ocupa un capítulo importante de la historia económica de América Latina y el Caribe en el siglo XX, época en que los acontecimientos externos desempeñaron un papel determinante en la senda del desarrollo de la mayoría de los países de la región. Cuando los futuros historiadores económicos observen en retrospectiva el punto de inflexión de la región en el siglo pasado, probablemente prestarán atención a la función de las políticas de comercio exterior de la mayoría de los países de la región (y de sus socios comerciales más importantes) durante los años noventa.

De todas las reformas estructuras que se llevaron a cabo en la región en los últimos tiempos, la liberalización del comercio, sobre todo en lo que se refiere al acceso a los mercados, se destaca como la política más coherente. Si bien el alcance de la liberalización ha variado de un país a otro y de un sector a otro, este periodo fue sin duda el de mayor apertura en la región desde la época que precedió a la “gran depresión” de los años treinta.

No obstante, pese a estos cambios históricos, la integración del comercio en el continente está aún lejos de completarse. En este punto se examina la compleja trama de iniciativas de liberalización del comercio exterior, a nivel unilateral, multilateral y preferencial (bilateral o regional) que se lanzaron en la región. Estos esfuerzos simultáneos en materia de política definieron un nuevo paradigma en la manera en que fueron diseñadas e implementadas las políticas de comercio e integración en toda la región. Este nuevo paradigma fue llamado primeramente “regionalismo abierto” por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y más recientemente analizado, de modo similar pero más teórico, bajo el nombre de “nuevo regionalismo”.

Este punto se inicia con un panorama del paradigma reciente de la política de comercio exterior de América Latina, cuantificando la importancia y el grado de liberalización e integración del comercio alcanzado en varios frentes y con respecto a diferentes medidas que afectan el comercio de bienes. Seguidamente se hace hincapié en la integración del comercio de productos agrícolas, destacando la importancia de mirar más allá de la región para entender los principales obstáculos

para acceder a los mercados que enfrenta la agricultura. En la última sección se evalúa la complejidad del sistema de acuerdos comerciales existentes ante el desafío de continuar la liberalización comercial en el marco de los esfuerzos más ambiciosos de negociación del continente: el ALCA.

Instituciones regionales y mecanismos de solución de controversias

En las últimas décadas, en los círculos académicos y de diseño de políticas, ha aumentado la conciencia acerca de la importancia de las instituciones para el desarrollo económico. Las instituciones constituyen las reglas de juego en una sociedad o, más precisamente, las restricciones trazadas por los miembros de esa sociedad para influir en la interacción humana. Toda transformación a afecte a estas reglas puede claramente tener un impacto directo en los patrones de conducta.

En la medida en que se dispone de nuevas bases comparativas de datos institucionales entre países, surge una mayor cantidad de trabajo empírico que confirma el importante papel que juega la calidad de las instituciones en una gran variedad de dimensiones del desempeño económico, como la profundidad de los mercados financieros, el éxito en atraer IED o en mantener la inflación bajo control y, lo más importante, el desempeño del crecimiento de las naciones.

Mientras que las instituciones tienen un impacto en el desarrollo económico, importantes reformas económicas –como la creación de un AIR- pueden, a su vez, afectar al desarrollo de instituciones. Lo hacen estableciendo nuevas reglas y expectativas con respecto a cómo deberían seleccionarse e implementarse diversas opciones de política; abriendo nuevas oportunidades, y estableciendo restricciones en el diseño y la aplicación de la política económica y comercial; generando nuevos interesados directos a la vez que se les quitan privilegios a los anteriores; y sentando las bases de una nueva filosofía en la política de desarrollo. En este sentido, la eficacia fundamental de las reformas de política económica y comercial debería evaluarse no solo a través del impacto inmediato en las variables económicas, sino también de los términos de su contribución al desarrollo de un ambiente institucional de alta calidad en un determinado país.

El paso hacia la liberalización del comercio en los países de América Latina en el marco de la OMC, así como la formación de acuerdos regionales de comercio, han

puesto a prueba la adecuación de las instituciones predominantes tanto a nivel nacional como regional y, en diversos casos, han conducido a su fortalecimiento y su reforma. Este apartado describe los principales factores institucionales en las experiencias de integración en la región. En particular, considera la evolución de los procedimientos de solución de diferencias comerciales en el hemisferio occidental, analiza hasta qué punto estos se han utilizado y demuestra el papel político vital que estos mecanismos tienen en el proceso de integración económica.

El respeto a un régimen de derecho juega un papel vital en el sostenimiento y/o crecimiento de los flujos de comercio e inversión entre los países que participan en un esquema de integración. Por ello, la existencia de un marco regulatorio efectivo y transparente es visto por los actores privados como un requisito previo para el proceso de integración. Esto significa no solamente un marco legal transparente y predecible, sino el establecimiento de estructuras y mecanismos institucionales que regulen la interacción de los distintos actores.

Por eso, es necesario considerar como parte de este proceso las estructuras de organización institucional que acompañan la coordinación e implementación de los procesos de integración comerciales. Esto es, como se establecen, entre otros, los vínculos de comunicación y de toma de decisiones necesarias, así como los esquemas para la solución de diferencias que se presenten entre los países.

La experiencia de la integración regional muestra dos modelos de estructuras institucionales en lo que respecta a la dimensión vertical de la integración: uno minimalista y otro maximalista. Estos modelos explican hasta qué punto la toma de decisiones y la autoridad pasan de los niveles nacionales a niveles regionales o globales.

Por una parte, se encuentra el modelo institucional intergubernamental o minimalista, en el cual los Estados, celosos de su soberanía nacional, conservan el poder y las iniciativas de decisión y acción, por lo que el proceso se construye fundamentalmente sobre la base de la interacción de los gobiernos. Bajo este esquema, las instituciones son agentes a los que los gobiernos les otorgan pocas potestades. Como resultado, no tienen poderes suficientes ni son efectivas para mover el proceso de integración a un ritmo distinto del que desean los estados, de

acuerdo con sus intereses y prioridades. Se trata de un modelo de institucionalidad minimalista, bajo el cual los estados más grandes ejercen de facto un veto sobre las reglas del proceso, por lo que estas tienden a converger hacia el mínimo común denominador de los intereses de estos países. Otros problemas que a juicio de algunos plantea este esquema son el de la supervisión y cómo evitar el incumplimiento de los acuerdos.

En el otro extremo se encuentra el modelo institucional supranacional o maximalista, en el cual los actores políticos son persuadidos para transferir sus actividades y expectativas hacia un centro nuevo y más amplio, cuyas instituciones poseen de alguna manera jurisdicción sobre los estados. En contraste con el modelo de institucionalidad minimalista, bajo esta dimensión los Estados otorgan amplias potestades a instituciones supranacionales, de manera que estas no solamente constituyen agentes especializados, técnicas al servicio de los estados, sino que en principio están llamadas a desempeñar un papel estratégico en el proceso de integración, con un mandato claro de promoverlo. La habilidad y autonomía de las instituciones supranacionales para ejercer ese papel estratégico dependen, sin embargo, de las reglas que se establezcan y del alcance del mandato que se les otorgue.

Los procesos de integración económica regional en el hemisferio se han desarrollado en algunos casos sobre la base de instituciones intergubernamentales y en otros sobre la base de estructuras institucionales supranacionales, dependiendo de los objetivos de los acuerdos.

El caso del TLCAN constituye sin duda el mejor ejemplo de un modelo institucional de integración minimalista. Desde el inicio de las negociaciones, los países participantes tomaron dos decisiones fundamentales sobre la arquitectura del tratado: sería sólo un acuerdo de libre comercio y se limitarían al mínimo las instituciones y mecanismos de gobierno. Se ha señalado que la elección deliberada de constituir un arreglo institucional minimalista se explica por la reticencia, tanto del poder Ejecutivo como del Congreso de Estados Unidos, de establecer nuevas instituciones. Esta preferencia encontró buena recepción en los gobierno de Canadá y México, ya que los negociadores de los tres países compartían dos preocupaciones sobre el andamiaje institucional del tratado: su incidencia en la

soberanía nacional y sus costos, y estas prevalecieron en la concepción de la arquitectura del TLCAN.

La negociación del TLCAN constituyó para los tres países una de las iniciativas de política internacional más importantes. Esto permitió que no se requirieran estructuras institucionales complejas para mantener el interés de los gobiernos en el proceso. Por la importancia que representaba para los tres países, el TLCAN contribuyó también a mejorar la capacidad técnica y de toma de decisiones de los tres países signatarios, introduciendo cambios institucionales importantes en los tres gobiernos. No obstante, a juicio de algunos comienza a ser evidente, al cabo de ocho años, que el TLCAN carece de una capacidad institucional intrínseca para mantener el interés creciente de los gobiernos, continuar su instrumentación y mejorar y profundizar algunas de las áreas del proceso de integración.

El Mercosur constituye otro ejemplo de institucionalidad minimalista, aunque distinto, ya en este caso la decisión inicial de los países signatarios fue la de establecer una unión aduanera como paso inicial hacia la constitución de un mercado común, y no un simple acuerdo de libre comercio el TLCAN.

En el caso de la Comunidad Andina y del MCCA, al igual que en el caso de Mercosur, los países se plantearon como objetivo final del proceso de integración el establecimiento de un mercado común. Sin embargo, a diferencia de Mercosur, los socios optaron por establecer esquemas institucionales con algún grado de supranacionalidad, inspirándose de una u otra manera en el modelo europeo. El caso más claro es quizás el de la Comunidad Andina. Integrado por un conjunto de órganos e instituciones supranacionales con personería jurídica, el sistema andino de integración está compuesto por un Consejo Presidencial Andino, órgano máximo del sistema, y un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y una Comisión, órganos de dirección y decisión. Existe también un órgano ejecutivo, la Secretaría General, con capacidad propositiva y encargado de velar por el cumplimiento de los compromisos, y un órgano jurisdiccional, el Tribunal Andino de Justicia, encargado de controlar la legalidad de las normas comunitarias y dirimir las controversias.

Una estructura institucional similar fue acordada por los países centroamericanos, estableciéndose, además de la reunión de presidentes y de los Consejos de

Ministros, una Corte Centroamericana de Justicia y una Secretaría de Integración Económica.

Pese a la existencia, al menos en teoría, de un esquema institucional supranacional, múltiples problemas relacionados con la implementación efectiva de un arancel externo común, así como con la armonización de políticas y normas han retrasado hasta la fecha el objetivo inicial de consolidar una unión aduanera y un mercado común entre todos los países signatarios de ambos procesos. Por otra parte, algunas de las instituciones establecidas no gozan de la legitimación necesaria para actuar por encima de los intereses de los estados y de los actores privados. Es el caso de los tribunales de justicia encargados de dirimir los conflictos, los cuales no se perciben, en muchos casos, como mecanismos ágiles y especializados para la solución de disputas comerciales.

La experiencia regional en el tema de solución de diferencias comerciales, tanto a nivel regional como multilateral, puede analizarse desde dos perspectivas. Por un lado, es importante observar las características propias de los mecanismos de solución de diferencias en los diversos esquemas de integración a fin de identificar algunos patrones predominantes en la evolución jurídica de este tipo de normas. La segunda perspectiva de análisis no se centra en la evolución de los procedimientos de solución de diferencias, sino en su utilización en los diversos esquemas de integración subregional, así como en la OMC.

Evolución: un proceso de “legalización” y migración de normas. Pese a que la experiencia de los procesos de integración regional en América Latina se remonta a la década de los sesenta, el tema de la negociación y utilización de los procedimientos de solución de diferencias concebidos como instrumentos de adjudicación no empieza a tomar vigencia hasta casi 30 años después, con el resurgimiento del nuevo regionalismo de los años noventa.

Hasta inicios de los años noventa, los problemas de interpretación o cumplimiento de las obligaciones establecidas en los acuerdos de integración económica en América Latina tendían a ser visualizados como dificultades que podían –o debían- ser resueltas por las mismas partes afectadas. Por consiguiente, los procedimientos de solución de diferencias comerciales en estos Tratados fueron originalmente

concebidos eminentemente como procesos de consulta política entre las partes interesadas y no como procesos de adjudicación.

Esta tendencia se ve claramente ilustrada en el caso de los numerosos acuerdos bilaterales de alcance parcial negociados entre las décadas de los sesenta y de los ochenta bajo el marco de la ALADI. Por otro lado, en las uniones aduaneras establecidas durante las década de los sesenta y de los setenta, pese a su existencia formal, los tribunales supranacionales o bien resultaron no ser efectivos o no empezaron a cobrar vigencia hasta la década de los noventa.

La negociación de mecanismos de solución de diferencias jurídicamente orientados a partir de la década de los noventa es el reflejo de los acontecimientos que sucedieron a nivel multilateral en este periodo. La “legalización” del sistema de solución de diferencias fue uno de los principales resultados de la Ronda Uruguay, que culminó con el establecimiento del nuevo andamiaje institucional del sistema multilateral de comercio. Con la entrada en vigencia del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) en el año 1995, los procedimientos de solución de diferencias del sistema multilateral de comercio consolidaron su orientación jurídica a través de dos características fundamentales: la posibilidad de que una resolución de un grupo especial fuera vinculante aún sin el consentimiento de la parte perdedora, y el establecimiento del Órgano de Apelación, encargado de examinar exclusivamente posibles errores de derecho en las resoluciones de los grupos especiales.

El hecho de que el resurgimiento del proceso de integración económica regional en el hemisferio se haya iniciado a principios de la década de los noventa, cuando la Ronda Uruguay todavía no había finalizado, explica en gran parte la influencia de esta última sobre la arquitectura de los esquemas de integración que empiezan a negociarse en el hemisferio en este periodo.

Este proceso de “migración normativa” fue en parte resultado del interés de Estados Unidos por reflejar en el plano regional la misma agenda comercial que se proponía en el plano multilateral. En consecuencia, no es causalidad que la negociación del TLCAN comprendiera prácticamente las mismas materias que la Ronda Uruguay, incluyendo los entonces denominados “temas nuevos”, que hasta ese momento

habían estado excluidos de los acuerdos comerciales regionales. Una vez negociado el TLCAN, se convirtió en un modelo de tratado de libre comercio que fue reproducido a través de América Latina, en un primer momento por México y luego por otros países como Chile y los países centroamericanos.

Los países que tienden a utilizar más los mecanismos de solución de diferencias en el plano regional son también los que con mayor frecuencia recurren a estos procedimientos en el plano multilateral. Este dato sugiere que estos países tienen la capacidad institucional para defender más activamente sus intereses comerciales. Tal percepción se confirma al observar que estos países representan las economías más fuertes del hemisferio. Así, Estados Unidos, Canadá, Brasil y México son los países del hemisferio que más frecuentemente han invocado los procedimientos de solución de diferencias de la OMC, y también los que forman parte de los acuerdos de integración subregional que han registrado actividad de adjudicación comercial.

Integración financiera de bancos

Y de los mercados bursátiles

La integración financiera es el proceso mediante el cual los mercados financieros de un país participan más estrechamente de los mercados del resto del mundo. Implica la eliminación de barreras para que instituciones financieras transfronterizas, lo que puede suponer la vinculación de los mercados bancarios, de acciones y otros tipos de mercados financieros.

La integración financiera puede lograrse de varias maneras. Puede darse como resultado de esfuerzos formales por integrar mercados financieros con socios particulares, típicamente aquellos que participan de un AIR. En este sentido, la integración puede incluir la eliminación de restricciones a las operaciones financieras transfronterizas por parte de empresas de países del mismo acuerdo y la armonización de las normas, los impuestos y las regulaciones entre los países miembros.

La integración financiera también puede surgir sin acuerdos explícitos. Ejemplos de integración como la entrada de un banco extranjero en los mercados nacionales, la participación extranjera en los mercados de seguros y los fondos de pensiones, la

compraventa de valores en el exterior y los préstamos obtenidos por empresas nacionales directamente de los mercados internacionales –todos los cuales han tenido lugar en América Latina y el Caribe- han surgido de facto en su gran mayoría, sin la necesidad de acuerdos formales. Como en gran parte de los países en desarrollo, esta integración de facto en la región se ha dado principalmente con los países desarrollados.

De alguna manera, estas dos formas de integración están relacionadas. Un acuerdo formal de integración financiera, por ejemplo, podría requerir la armonización de ciertas regulaciones que rigen los mercados financieros. De igual modo, un país que busca una integración con los mercados financieros del mundo puede redefinir su propio marco normativo y converger a estándares internacionales, incluso sin la necesidad de un acuerdo explícito.

Ambas formas de integración financiera, en lugar de sustituirse, se complementan mutuamente. La integración financiera formal a nivel regional puede mejorar los vínculos financieros con el resto del mundo. Por ejemplo, un grupo de pequeños países –como los que forman el MCCA y la Caricom- podría decidir armonizar sus estándares y regulaciones para atraer la participación extranjera de las instituciones financieras de la región y del resto del mundo. Si cada país realiza el mismo esfuerzo de manera individual, probablemente resultaría menos efectivo debido a la pequeña escala de cada uno de los mercados individuales y a la necesidad de establecer múltiples operaciones bajo diferentes regímenes normativos. La justificación de dicha estrategia supone naturalmente la creencia de que la participación extranjera beneficia a los países anfitriones, tema que se discutirá a lo largo de este apartado.

Una integración más profunda con los mercados financieros mundiales también podría derivar en más vínculos financieros dentro de un grupo de países en desarrollo unidos por un AIR. Un ejemplo es el de los bancos extranjeros que han establecido entidades subsidiarias o sucursales en casi todos los países latinoamericanos. La presencia de estos bancos podría resultar en fuertes lazos financieros entre los países anfitriones involucrados, ya que los servicios financieros vinculados a los flujos de comercio e inversiones probablemente se verán facilitados por el hecho de que ambas partes usan la misma institución financiera.

Las iniciativas regionales de integración financiera formal han sido bastante escasas y se limitan principalmente al TLCAN y la Caricom. Sin embargo, las empresas latinoamericanos están fuertemente integradas en mercados financieros. En 2000 más de 479.000 millones de dólares estadounidenses en recursos financieros para la región provinieron de fuentes extranjeras o por intermedio de agentes foráneos. Con respecto a la financiación directa, los más importantes fueron los ADR (*Américan Depositary Receipts*) por un valor de 117.000 millones y los préstamos bancarios transfonterizos por un total aproximado de 116.000 millones de dólares. Además, los bancos extranjeros ubicados en el mismo país que las empresas prestaron casi 180.000 millones de dólares. En total, estas formas de financiamiento representan casi la mitad de las fuentes externas de financiamiento de las empresas.

Dado el reducido número de acuerdos formales de integración financiera en América Latina y la importancia de las vinculaciones financieras de facto, este capítulo se dedica más a este último tipo de integración, incluyendo la evolución, las ventajas y las desventajas de permitir una mayor participación extranjera en los mercados bancarios nacionales y de integrar los mercados bursátiles con el mundo. Desde el punto de vista de las empresas latinoamericanas, estas son las formas de integración más relevantes. Si bien las principales fuentes de financiación externa (a la firma) para las empresas latinoamericanas provienen de los mercados financieros y los fondos recaudados por medio de ADR, a medida que otras formas de integración adquieren importancia, es posible que aumente la integración financiera regional.

El caso de los bancos extranjeros ilustra la manera en que la integración financiera en América Latina ha ocurrido principalmente de facto con países desarrollados y no tanto con otros países de la región. Más del 98% de los activos de los bancos extranjeros proviene de bancos de países desarrollados y sólo 2% de bancos de la región. Lo mismo ocurre con los *cross-listings* de títulos y otras formas de integración financiera. La principal razón es que en los países latinoamericanos el capital es escaso y el desarrollo financiero limitado. Además, el incentivo de abrir los mercados financieros en busca de capital más barato no está presente al mirar otras economías latinoamericanos, dado que en todas ellas el costo del capital es elevado. Para la mayoría de los países en desarrollo, el proceso de integración en

los mercados financieros internacionales comenzó a principios de los años ochenta, cuando se eliminaron las restricciones a los movimientos de cuenta de capital y a la participación de actores internacionales en los mercados financieros internos.

La integración financiera en América Latina ha estado fuertemente vinculada a la integración en otros frentes. La integración por medio del comercio y la IED ha sido un importante elemento determinante de la integración de la banca y de títulos. Desde el proceso de liberalización de los años noventa se han hecho notar dos características salientes: grandes bancos internacionales han aumentado su presencia en la región y las empresas han desarrollado la habilidad de aumentar sus recursos de financiación aprovechando directamente los mercados de capital internacionales, principalmente por medio de la cotización de ADR en mercados bursátiles extranjeros. A pesar de que los mercados de crédito locales no han experimentado un importante aumento de tamaño, la eficiencia de la distribución del crédito ha mejorado. Sin embargo, ha aumentado significativamente el tamaño de otros mercados para las empresas de la región, debido a la liberalización de la cuenta de capital y de los mercados bursátiles que permiten a las empresas acceder directamente a los mercados extranjeros. Por medio de estos mecanismos, las firmas comerciales han podido emitir deudas más baratas en el exterior y los bancos extranjeros han logrado penetrar los mercados financieros, incluyendo la administración de fondos de pensiones y las compañías de seguros.

Infraestructura regional y desarrollo

En América Latina y el Caribe, la apertura de las economías a los países vecinos durante los últimos años ha incrementado la demanda de infraestructura regional, conduciendo a un significativo mejoramiento en la respuesta de los sectores público y privado desde el punto de vista de la oferta. Las concesiones de infraestructura han desempeñado un papel importante en ese nuevo impulso, y existe una mayor voluntad por parte del capital privado, local y extranjero para apoyar el desarrollo del sector.

Sin embargo, aún queda mucho por hacer. El comercio, la inversión y el libre movimiento de las personas siguen siendo obstaculizados y a veces impedidos por barreras físicas, institucionales y sociales en las fronteras y en los principales

corredores intra e interregionales. Además, los países aún no han desarrollado una visión estratégica común e integrada para cooperar y planificar redes de infraestructura que no sólo estimularían la integración regional, sino que también apoyarían la actividad internacional (extrarregional) y nacional.

La infraestructura latinoamericana se deteriora de forma significativa durante los años ochenta y principios de los años noventa, cuando la región se atrasó considerablemente en relación con los países industrializados y las economías emergentes de crecimiento más rápido. A mediados de los años ochenta, los elevados niveles de deuda, los ajustes estructurales y los graves desequilibrios fiscales contribuyeron a reducir la inversión en infraestructura. Con la falta de participación del sector privado en la mayoría de los países, se produjo una disminución en la inversión general que condujo a un creciente déficit en la oferta de infraestructura. Esta brecha contribuyó a una menor productividad, y a un mayor costo de transporte y los servicio logísticos, afectando la competitividad y el crecimiento.

En la década de los noventa, pese a las limitaciones del sector público, América Latina realizó grandes esfuerzos por incrementar la participación del sector privado en los servicios de infraestructura. Efectivamente, América Latina y el Caribe ha sido la principal región del mundo en la apertura al capital privado para la provisión de infraestructura. De este modo se ha producido una recuperación parcial de la inversión en infraestructura, pero con resultados desparejos según sectores y países. En Chile y Colombia, esta inversión ha crecido significativamente, mientras que en otros países aún hay tendencias descendentes.

La inversión se ha concentrado en proyectos de energía y telecomunicaciones, que han sido los más atractivos para los inversionistas privados y al mismo han proporcionado servicios que el público demanda. En algunos casos, las altas tasas de rendimiento son una función de la transparencia de anteriores monopolios estatales al control privado, y en parte se deben a las disposiciones de exclusividad contenidas en algunas concesiones.

Actualmente la inversión en infraestructura en América Latina está comenzando una nueva etapa. Se han registrado importantes adelantos en la reducción del déficit de

financiamento público y en el mejoramiento de la productividad en las operaciones de infraestructura. Estas iniciativas comparten aspectos comunes, como la participación del sector privado, la entrada de nuevos operadores y fuentes de capital, una reducción en el papel gestor del Estado y la creación de nuevos instrumentos para regular y supervisar los servicios públicos. La participación del sector privado mediante la privatización y el otorgamiento de concesiones ha ayudado a satisfacer necesidades críticas de infraestructura. Sin embargo, la demanda de estos servicios continúa siendo elevada, y la capacidad financiera para encarar nuevos proyectos se ha visto claramente afectada por las crisis financieras ocurridas en las principales economías de la región desde fines de los años noventa.

El hecho de que las redes de infraestructura sigan siendo incompletas limita la capacidad de algunas zonas de participar en el crecimiento económico. Además, la insuficiente capacidad de todos los sectores de infraestructura en los principales corredores que unen a las zonas metropolitanas de la región se ha reducido en estrangulamientos que crean demoras, incrementan los costos y limitan los posibles beneficios del comercio y el desarrollo. En consecuencia, la situación actual puede verse como una etapa en la que deben completarse, consolidarse y extenderse las reformas recientes.

La apertura de las economías latinoamericanas se ha reflejado en un incremento significativo del comercio internacional, los flujos financieros y la IED. También se ha registrado un incremento en el comercio de la región: durante los años noventa, la participación y las tasas de crecimiento del comercio intrarregional crecieron mucho más rápido que la actividad extrarregional.

Esta creciente interdependencia comercial se ha asociado con varios tipos de cooperación regional, especialmente en términos de acuerdos comerciales. Incluso la orientación regional hacia los mercados internacionales ha estimulado una mayor especialización y un mayor comercio regional entre industrias y en bienes y servicios de mayor valor agregado. A su vez, este mayor valor requiere una infraestructura de más alta calidad, especialmente en telecomunicaciones, transferencia de datos, carreteras y transporte multimodal.

Tal incremento en la actividad también ha puesto de relieve la necesidad de una mejor integración de la infraestructura, en términos de inversiones físicas y de coordinación institucional. Por ejemplo, los cruces fronterizos aún representan un importante obstáculo para las conexiones de transporte dentro de América Latina. La resolución de estos aspectos no sólo aumentará la efectividad de los enlaces regionales de infraestructura, sino que también estimulará nuevas oportunidades de integración.

Hasta la fecha, existen muy pocos proyectos transnacionales exitosos de infraestructura que fueron desarrollados como tales. Estos han sido ejemplos en los cuales los insumos claves existen en un país mientras que los mercados de usuarios se hallan en otro, como el gasoducto entre Bolivia y Brasil. Otros esfuerzos exitosos han enlazado componentes de redes existentes mediante el mejoramiento la expansión del acceso a corredores existentes. Un ejemplo de este tipo de proyectos es la carretera que conecta a Manaos en Brasil con Caracas en Venezuela.

En resumen, los proyectos regionales presentan varios desafíos y tienen potencial para multiplicar problemas y conflictos. Existe la tentación permanente de promover proyectos basados en razones políticas y no en el beneficio que derivan en términos económicos y comerciales, y así justificar proyectos puramente nacionales bajo el manto de la complementariedad con la red internacional. Ello resulta particularmente problemático en los casos en que estos proyectos privan sobre los estrangulamientos u obstáculos nacionales que limitan la actividad regional.

El desarrollo de iniciativas regionales de infraestructura debe tener en cuenta las redes existentes, la organización y la gobernabilidad y los patrones de financiamiento.

La evaluación de las perspectivas de los proyectos regionales debe tener en cuenta la estructura geográfica de la demanda, la red de infraestructura ya existente y el papel de los sectores público y privado en la inversión, la operación y la regulación de la misma. Los flujos comerciales en América Latina están dominados por unos pocos corredores importantes y sus redes de actividad conexas.

Los principales son los siguientes:

- Mercosur-Chile: este es el eje más grande de la región y vincula Río de Janeiro-Sao Paulo-Montevideo-Buenos Aires-Santiago. Más que una ruta principal, la densidad de este corredor ha producido una red con numerosos nodos y radios. En el año 1998, el corredor movilizó 18 millones de toneladas de carga, que incluyeron ocho millones de toneladas de petróleo transportado a través de oleoductos. El resto, en su mayoría carga general, se transportó por camión. El transporte ferroviario sigue siendo marginal.
- Colombia-Venezuela: conecta Bogotá con Caracas y moviliza anualmente más de tres millones de toneladas de carga, alrededor de la mitad en camiones y la otra mitad por vía fluvial y marítima. También existe una línea de transmisión de electricidad con una capacidad de 380 Mw de potencia.
- Eje Fluvial Paraguay-Paraná: esta red navegable de 3.000 kilómetros moviliza alrededor de diez millones de toneladas anuales de cereales, oleaginosas, minerales y combustibles. Una tercera parte del tráfico del corredor es transnacional, y las otras dos terceras partes abastecen los mercados de importación y exportación. Contiene tres centrales eléctricas con una capacidad de 17.500 Mw, además de líneas de transmisión entre países.
- Eje transversal del Sur: el corredor Bolivia-Brasil está dominado por el gasoducto, que tiene capacidad para transportar 30 millones de metros cúbicos diarios. Moviliza alrededor de un millón de toneladas de carga por tierra utilizando carreteras y redes ferroviarias.
- Eje marítimo del Atlántico y el Pacífico: el corredor del Atlántico, a lo largo de la costa entre Venezuela y Argentina, movilizó más de 25 millones de toneladas de carga en 1998, en su mayoría productos básicos sólidos y líquidos a granel. Los cables submarinos también permiten una significativa transmisión de voz y datos. El corredor marítimo del Pacífico es de naturaleza similar, aunque moviliza menores volúmenes de carga y menos tráfico de telecomunicaciones.

Estos ejes principales se ven complementados por otros ejes de intercambio con un volumen actual más reducido, pero con un significativo potencial de crecimiento.

En la actualidad, la participación privada en la infraestructura de transporte en América Latina desempeña un papel significativo, incluso dominante. A medida que

se han ido otorgando concesiones, los problemas de flujo de tránsito y la planificación de redes de transporte han adquirido más importancia, nacional y regionalmente. Ello no implica que las concesiones constituyan la estructura preferida para organizar o financiar la infraestructura regional; de hecho, varias concesiones de “segunda generación” requerirán algún tipo de respaldo público para ser sostenibles. Sin embargo, considerando que gran parte de la infraestructura existente está en manos de intereses privados, los vínculos regionales deben tener en cuenta el modo de consolidarla. Las instituciones multilaterales deben apoyar las iniciativas de estas concesiones para analizar, crear y procurar vínculos entre las mismas, lo cual requerirá un entorno de apoyo a las políticas públicas que faciliten enlaces transfronterizos entre concesiones nacionales. Además, los incentivos e intereses del sector privado que sirvieron para mejorar la infraestructura a nivel nacional también desempeñarán un papel importante en la planificación y concreción de iniciativas de corredores de integración.

Cualquier emprendimiento transnacional requiere firmes objetivos comunes entre los países involucrados. Los acuerdos multilaterales establecidos podrían ser más duraderos que los acuerdos bilaterales por la mayor pérdida colectiva que podría producirse y por los mecanismos de resolución de disputas menos idiosincrásicos a utilizar. Pero en general, parecería que la dificultad de los acuerdos se incrementa por el cuadrado del número de las partes involucradas y, por ende, la calidad técnica puede verse afectada.

Estos objetivos deben ser suficientemente fuertes para sobrevivir los cambios en los partidos políticos y los gobiernos. Debe existir una coalición pública/privada flexible para mantener el proyecto a pesar de cambios políticos y condiciones macroeconómicas turbulentas. La participación y el compromiso de las organizaciones multilaterales que coordinan el apoyo técnico y financiero pueden desempeñar un papel importante garantizando la sostenibilidad del proceso.

Otro aspecto clave es la armonización de la función regulatoria de los gobiernos. Ello constituye un desafío significativo en vista del hecho de que los esfuerzos de reforma en los países latinoamericanos varían ampliamente en términos de su alcance, requisitos institucionales, horizontes de programación y nivel de apertura de los mercados locales. La experiencia de Europa en materia de integración regional,

particularmente en los sectores de energía y telecomunicaciones, no sugiere la emergencia de mercados competitivos, sino más bien la preeminencia de acuerdos bilaterales y reservas de mercados.

La visión estratégica que sustenta la política sobre infraestructura debe ser congruente con un enfoque regional, para lo cual será necesario que los países identifiquen proyectos de integración regional y celebren acuerdos complementarios con las economías vecinas. Este enfoque incluye la definición de prioridades comunes, la identificación de estrangulamientos físicos, regulatorios e institucionales, el logro de una cobertura subregional equilibrada y la definición de la naturaleza y el alcance de la participación del sector privado. También requerirá estructuras de gobernabilidad que limiten el "poder de veto" de un determinado país sobre proyectos regionalmente atractivos.

Además de encarar los temas generales descritos, cada sector de infraestructura enfrenta desafíos específicos con respecto a las iniciativas regionales de inversión.

Hacia fines de los años ochenta, gran parte del sector de transporte de América Latina se encontraba en crisis. Los ferrocarriles eran ineficaces, se hallaban en mal estado y requerían enormes subsidios del Estado. Las aerolíneas de propiedad del Estado perdían enormes cantidades de dinero, mientras que los aeropuertos y puertos requerían constantes y significativas contribuciones del Estado para cubrir costos de operación, especialmente de mano de obra. Lo que es quizá más importante aún, este drenaje financiero operativo limitaba significativamente la capacidad de los gobiernos para financiar inversiones urgentes de las empresas públicas necesitadas de capital, lo que se traducía inevitablemente en una baja calidad del servicio e ineficiencia que afectaba a la competitividad, el desarrollo económico y la equidad (ya que con frecuencia los grupos más pobres recibían los peores servicios).

Desde entonces, América Latina se encuentra a la vanguardia de la reestructuración del transporte y la movilización de la participación del sector privado. A principios de los años noventa, casi todos los ferrocarriles eran de propiedad o estaban bajo el control del Estado. Sólo unos pocos ferrocarriles pequeños, diez años después, eran operados por el sector público. En general, los puertos han sido objeto de

concesiones bajo modelos alternativos. La mayoría de las aerolíneas han sido privatizadas y se han establecido concesiones de diversos tipos para la operación de aeropuertos en toda la región. También se han desarrollado o extendido con diverso éxito las carreteras con peaje.

Si bien las reformas en el sector de transporte de América Latina han sido considerables, hay varios aspectos que quedan por resolver. Los más notables son la falta de una visión estratégica para el sector de transporte, incluyendo la planificación de redes, las necesidades multimodales y la regulación. También existe la necesidad de formular estrategias para el financiamiento de proyectos regionales de transporte que no resultan financieramente viables para el sector privado, como aeropuertos y puertos de menor escala, caminos rurales y secundarios y partes de corredores transnacionales.

Los programas de caminos regionales sufren la mayoría de los problemas que afectan a las carreteras al nivel nacional. La orientación nacional de la planificación hace difícil explotar las principales oportunidades de corredores, como la conexión entre Centroamérica y los estados más pobres del sur de México con el norte del país y Estados Unidos.

Los ejes que tienen los mayores flujos de tránsito carecen de capacidad. Los problemas más serios de capacidad vial se observan en el eje del Mercosur, donde en algunos casos los crecientes niveles de tránsito se complican por los flujos internacionales. Los ejes más pequeños se ven principalmente afectados por superficies viales con mantenimiento, normas y diseños deficientes. Muchas carreteras son antiguas, con secciones en terreno montañoso. En algunos ejes potenciales, las carreteras no están pavimentadas o no pueden utilizarse durante todo el año. Menos del 30% de la red vial de América Latina está pavimentada; este porcentaje es el más bajo de cualquier región en desarrollo del mundo.

En la mayoría de los países de América Latina se han reestructurado y reformado los sistemas ferroviarios, principalmente en México, Brasil, Argentina y Perú. Después de años de disminución, el tránsito se ha estabilizado o crecido ligeramente, la productividad laboral se ha incrementado en forma marcada y el rendimiento financiero en general ha mejorado.

La baja calidad de la infraestructura de la red restringe el uso de trenes suficientemente grandes como para desarrollar economías de densidad de tránsito. La condición de la red limita la capacidad de carga y los límites de velocidad. Aunque gran parte de la red ha pasado a manos privadas, a las concesiones ferroviarias les ha resultado difícil llevar a cabo inversiones suficientes para superar las deficiencias en infraestructura. Al nivel regional, las diferencias de trocha entre los países, la falta de regulaciones multimodales y los enlaces con la infraestructura vial y de puertos también limitan severamente la contribución de los ferrocarriles a la integración regional.

Las privatizaciones y la consolidación de la industria entre aerolíneas se han traducido en un mayor servicio aéreo entre los países. Aunque están creciendo, los flujos aéreos de carga y pasajeros entre los países de América del Sur siguen siendo reducidos en comparación con el transporte aéreo en el resto del mundo. Los problemas de capacidad, evidentes en varios aeropuertos, generalmente provienen de una mayor demanda interna en vez del tránsito regional o internacional. Las dificultades de capacidad están acompañadas de problemas de calidad del servicio.

El comercio marítimo es cada vez más global y concentrado. Las empresas de carga más grandes del mundo alcanzan economías de escala y densidad mediante operaciones de eje y rayos a través de un sistema de megapuertos, respaldados por diferentes niveles de puertos secundarios. En contraste, el sistema de puertos en América Latina se ha desarrollado al nivel nacional, con especialización y enlaces regionales limitados. Es necesario hacer la transición de un sistema lineal de rutas marítimas hacia redes en las cuales los puertos más pequeños puedan servir como puertos secundarios para las instalaciones más grandes de la región, en particular en el Caribe.

Las redes fluviales de América del Sur tienen un enorme potencial de transporte, con un volumen significativo en las tres cuencas más importantes (Amazonas, Orinoco y Paraguay-Paraná). Estos ríos sirven como grandes estuarios que facilitan el acceso del transporte marítimo extranjero. Dado este papel internacional, sólo una cantidad limitada del tránsito puede considerarse de naturaleza regional. La mayor parte de la carga de tránsito fluvial entre puertos de los diferentes países es posteriormente transferida a puertos extranjeros.

El sistema de puertos marítimos de América del Sur se halla en transición, con una creciente participación del sector privado. La infraestructura portuaria adolece de varios problemas, como por ejemplo los relacionados con el acceso a tierra y la falta de terminales multimodales. Sin embargo, es probable que el comercio internacional continúe estimulando inversiones y el desarrollo de las terminales portuarias. Afortunadamente, mucho de lo que se necesita para facilitar las importaciones y exportaciones globales también ayudará a respaldar el comercio regional.

En el sector de telecomunicaciones se ha respondido rápida y agresivamente a los cambios surgidos de la reestructuración y la desregulación. En general los países de América Latina y el Caribe han podido reestructurar las telecomunicaciones, separando la telefonía del sector público y estableciendo nuevos sistemas regulatorios. Como los niveles de acceso y servicios se encontraban considerablemente atrasados en comparación con los países desarrollados, la inversión privada pudo revertir rápidamente esa tendencia, mejorando el acceso e introduciendo nuevos servicios e innovaciones tecnológicas. Las reformas han aumentado la eficiencia del sector, ampliando la cobertura y el acceso de las redes, y mejorando la calidad del servicio. Como resultado de la liberalización de los mercados, se han establecido nuevas redes de telecomunicaciones, las cuales están expandiéndose a través de empresas que crean y operan redes troncales para usos específicos y generales. Al mismo tiempo, se están formando empresas separadas para proporcionar apoyo de infraestructura a las empresas que operan las redes de servicio. Otro aspecto que ha emergido es la tendencia hacia la fusión y la consolidación de las telecomunicaciones, la televisión, el Internet y los servicio de tecnología de información.

América Latina no constituye una excepción a estas tendencias internacionales. A principios de los años noventa, las empresas extranjeras, generalmente monopolios telefónicos en sus países de origen, se vieron atraídas a la región por el alto nivel de demanda reprimida, el bajo nivel de productividad, la tecnología obsoleta y los programas de privatización favorables a los inversionistas.

A fines de los años noventa, la fuerte competencia entre los principales operadores transnacionales fue un factor importante que produjo la segunda ola de inversiones en la región. Las nuevas inversiones en servicios celulares e Internet atrajeron a

gigantes hemisféricos que comenzaron a competir a escala regional con los operadores europeos.

Las perspectivas del sector en términos de integración dependen de la coordinación y la eficacia de los gobiernos y los organismos reguladores nacionales para atraer inversiones que permitan seguir el rápido ritmo del cambio tecnológico y aumento de la eficiencia, manteniendo a la vez mercados competitivos. Los temas y los marcos conceptuales para el desarrollo de la infraestructura regional están poniéndose en práctica a través de dos importantes iniciativas: la Integración de la Infraestructura Regional en Suramérica (IIRSA) y el Plan Puebla-Panamá (PPP), que vincula a México y Centroamérica. La IIRSA y el PPP representan un nuevo enfoque de planificación, que abarca las políticas sectoriales nacionales, así como la implementación de proyectos congruentes con las políticas de los socios regionales. Estas iniciativas también asignan alta prioridad a la protección del medio ambiente y al respeto de las comunidades locales.

La iniciativa IIRSA surgió de la Cumbre Presidencial de los Países de América del Sur, celebrada en Brasil en septiembre de 2000. Cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Río de la Plata (Fonplata) y su objetivo es mejorar la infraestructura de integración para promover la productividad y la competitividad en tres campos: energía, transporte y telecomunicaciones. América del Sur, polo importante de crecimiento y desarrollo de la economía mundial, es extremadamente rica en recursos naturales, posee un clima diversificado y extensas costas en el Pacífico, el Atlántico y el Caribe. Abarca una superficie de 18 millones de kilómetros cuadrados, donde viven y trabajan más de 300 millones de habitantes. Los países suramericanos mantienen importantes vínculos históricos, comerciales y políticos con los principales centros industrializados de Europa y América del Norte, y cada vez mayores relaciones de intercambio con Asia.

La región mesoamericana comprendida entre Puebla y Panamá, con una población de 64 millones de habitantes, comparte valiosas características, como una afinidad cultural e histórica, ecosistemas integrados, una ubicación estratégica, desafíos sociales y económicos comunes y un potencial de desarrollo similar.

Estos países son los estados del sur y sureste de México y la parte centroamericana, que incluye a Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Belice y Panamá.

No obstante, aún con todos los aspectos comunes que se observan entre estos países, los niveles del comercio intrarregional entre el sur de México y Centroamérica son relativamente bajos. La cooperación en materia social y ambiental, si bien está incrementándose, permanece debajo de su potencial. La integración producirá la demanda necesaria para generar economías de escala en materia de infraestructura básica, mejorando de esta manera la competitividad regional.

Históricamente, en América Latina los proyectos transnacionales han sido en su mayor parte el resultado de acuerdos binacionales, debido a la ubicación de los principales insumos o mercados o a vínculos políticos, históricos o económicos. A medida que el alcance de estos vínculos se torna cada vez más regional, habrá mayor demanda y se presentarán significativas oportunidades de proyectos regionales de infraestructura. Estos proyectos serán críticos para fortalecer y extender las redes económicas y comerciales existentes, y en consecuencia respaldar una mayor competitividad y promover el desarrollo.

Es necesario adoptar una visión estratégica común, que tenga en cuenta las prioridades de infraestructura; identifique los estrangulamientos físicos e institucionales, promueva políticas que respalden la estabilidad económica, financiera y política de la región y complete la importancia y la forma de la participación del sector privado.

Las iniciativas regionales basadas en esta visión estratégica común pueden estimular los proyectos de infraestructura, proporcionando una mejor información sobre los beneficios, creando mecanismos regionales para asignar los costos y beneficios de las inversiones, y armonizando los marcos regulatorios e institucionales de las actividades sectoriales. Estos esfuerzos aumentarán la confianza de los países en la probabilidad de obtener beneficios a largo plazo de proyectos ubicados (parcialmente, si no en su totalidad) fuera de sus fronteras.

El respaldo a largo plazo del desarrollo regional se estimulará más adecuadamente mediante ejemplos concretos de iniciativas exitosas de infraestructura regional. La IIRSA y el PPP, para citar sólo dos ejemplos, revistan importancia crítica, no únicamente por los beneficios específicos que producirán, sino también porque ponen de relieve el valor que adquiere la coordinación regional para la planificación y la inversión en infraestructura.

Coordinación macroeconómica en Iberoamérica

La coordinación macroeconómica implica, por definición, la existencia de un mecanismo de decisión colectivo que refleja los intereses de las partes. Con frecuencia se utiliza una terminología poco precisa para designar los distintos grados de concertación entre países y se suele hablar indistintamente de convergencia, coordinación o armonización de políticas, a pesar de que estos conceptos implican diferentes grados de cooperación en el plano económico.

Necesidad de la coordinación macroeconómica en las regiones

La coordinación macroeconómica entre los países que conforman un bloque comercial adquiere especial sentido cuando las decisiones de política afectan de manera importante a los socios comerciales. En ese caso, si los países toman sus decisiones ignorando las consecuencias que puedan tener sobre otras economías, el resultado puede ser menos favorable para las partes en su conjunto que si se aplicase un esquema de decisiones cooperativas.

Al modificar la demanda de importaciones y la oferta de exportaciones, los cambios macroeconómicos internos afectarán a los principales socios comerciales a través del impacto de los ciclos positivos y negativos. Hay dos indicadores relevantes para medir la interdependencia comercial entre los miembros de un bloque: la importancia del comercio regional en el producto interno de cada país y qué proporción representa el comercio intrarregional en el comercio total.

¿Cuáles son las características de América Latina y el Caribe desde esta perspectiva? Los indicadores muestran que la interdependencia en los AIR ha aumentado sensiblemente durante la última década. A pesar de ello, la interrelación dentro de los distintos bloques sigue siendo menor que en otras regiones. Esto es

cierto cuando se analiza el comercio intrarregional respecto del comercio total y muy especialmente cuando se considera el comercio intrarregional en términos de PIB. La razón principal se encuentra en el grado de apertura de los países, aunque el hecho de que los acuerdos regionales en América Latina representen una parte relativamente menor del producto mundial también juega un papel importante. Así, la baja interdependencia en el Mercosur y en la Comunidad Andina se debe principalmente a que son economías relativamente cerradas, mientras que el MCCA y la Caricom muestran valores más elevados, lo que se explica por la intensidad del comercio intrarregional y porque se trata de los bloques con el mayor grado de apertura de la región.

La mayor demanda de coordinación no sólo es una función del actual nivel de interdependencia sino también de la decisión de los gobiernos de profundizar el proceso de integración, es decir de la interdependencia futura. Por ejemplo, cuando el objetivo del proceso de integración es llegar a una unión monetaria, los incentivos para cooperar en el plano macroeconómico aumentan considerablemente, ya que es difícil avanzar en la creación de una moneda única si las tasas de inflación entre países difieren ampliamente o si los niveles de déficit fiscal generan un crecimiento importante de la deuda pública. Los procesos de integración en la región, especialmente en los últimos años, se han caracterizado por el objetivo de avanzar más allá de zonas de libre comercio. Sin embargo, esta voluntad política no siempre se ha visto reflejada en decisiones puntuales destinadas a lograr ese objetivo. Dado que la cooperación macroeconómica también tiene costos, para avanzar se requiere que los gobiernos muestren en hechos concretos que la agenda nacional está dando paso a la agenda regional.

Tasas de inflación altas y variables y gran variabilidad del PIB convierten a un país en un socio poco previsible, aunque el tema más relevante entre socios regionales es la variabilidad del tipo de cambio. Esta ha sido considerablemente mayor para todos los acuerdos en América Latina y el Caribe que para la Unión Europea o la ASEAN. El Mercosur presenta los más altos niveles de volatilidad de la región, seguido a distancia por la Comunidad Andina y el MCCA.

Si la inestabilidad está asociada a la volatilidad del tipo de cambio, se crean resistencias como consecuencia de la pérdida de ventajas competitivas de los

productores en el país que apreció su moneda. En ese contexto las devaluaciones se consideran un comportamiento oportunista del socio, lo que debilita la solidaridad dentro de la región e incrementa la presión política para adoptar medidas proteccionistas al tiempo que reduce las actitudes a favor de la integración.

Los motivos de la volatilidad son determinantes para evaluar la forma que debe adoptar la cooperación. Cuando las causas son internas, la cooperación se centrará en cuestiones fiscales, monetarias y cambiarias. Si la volatilidad se debe a choques exógenos, la coordinación entre países será menos efectiva o al menos deberá adoptar características diferentes, tal como se discute más adelante. En los acuerdos regionales en América Latina ambos factores han interactuado a través del tiempo, ya que la región ha estado expuesta a fuertes choques externos –principalmente términos de intercambio y flujos de capitales privados-, cuyo impacto ha sido amplificado por políticas macroeconómicas deficientes y ausencia de instituciones para afrontarlas.

Toda esta evidencia es una manifestación adicional de la magnitud de la volatilidad financiera a la que está expuesta la región, volatilidad que no sólo es consecuencia de modificaciones en el contexto externo sino también de factores internos que tradicionalmente muestran una mayor inestabilidad en los países emergentes.

En síntesis, si bien la volatilidad ha disminuido durante la última década, los bloques subregionales todavía muestran una considerable inestabilidad macroeconómica que se explica tanto por factores internos como externos. Hay por lo tanto un amplio margen para plantear políticas que reduzcan el impacto de los choques externos (por ejemplo, a través de la diversificación de las exportaciones y la adopción de medidas para reducir el impacto de la variabilidad de los flujos de capitales). Los acuerdos regionales pueden servir para implementar medidas que generan resistencias internas, ya que un arreglo internacional puede reforzar la solidez de ciertas acciones al vincularlas al consenso con otros países, quedando así menos sujetas a la decisión de las autoridades nacionales. Hasta el momento el mecanismo de disciplina externa en los países de la región ha venido de la mano de acuerdos con las instituciones financieras internacionales más que de la coordinación con los socios regionales. Sin embargo, la ventaja de un acuerdo regional es que normalmente se considera una elección del país y que el país tiene cierto control

sobre el mismo, mientras que los acuerdos con organismos internacionales son, en muchos casos, considerados como impuestos por intereses ajenos.

En cualquier caso, la importancia de los acuerdos regionales para imponer una cierta disciplina interna depende crucialmente de que ese acuerdo sea visto como ventajoso para el país. Este ha sido el caso de Europa pero no necesariamente de los acuerdos de América Latina y el Caribe. Como consecuencia, se corre el riesgo de que la puesta en marcha de políticas económicas impopulares se vea como resultado de un acuerdo cuyos beneficios no son evidentes y por lo tanto genere incentivos para terminar con él.

La coordinación fiscal como acción cooperativa entre países en aras de la adecuación mutua de sus sistemas tributarios resulta por lo tanto conveniente para garantizar la libre movilidad de bienes, servicios y factores y eliminar las distorsiones a la competencia entre las jurisdicciones. Pero contribuye además un instrumento para combatir la pérdida de ingresos fiscales producidas por el fraude y la evasión de impuestos, así como por una posible carrera al impuesto cero o al mayor subsidio.

En resumen, si bien la competencia tributaria no cooperativa favorece el control de los estados que tienden a mantener una excesiva presión fiscal, el proceso puede resultar traumático y generar una guerra fiscal en la que todos los países pierden ingresos. Dado que los efectos tienden a ser mayores entre los países que han reducido las barreras al intercambio de bienes y servicios, la alternativa más razonable, avalada por las experiencias de integración exitosas, es cierto grado de coordinación conforme a las características de cada acuerdo.

Los mecanismos avanzados de cooperación macroeconómica suelen implicar la pérdida de autonomía a la hora de tomar decisiones en el ámbito nacional y, en particular, la disminución de la discrecionalidad de las políticas nacionales para hacer frente a choques idiosincrásicos. Valgan como ejemplos la adopción de una moneda única con la consecuente pérdida de autonomía monetaria y la disminución de la discreción en materia fiscal bajo el Acuerdo de Maastricht y el Pacto de Crecimiento y Estabilidad en Europa. Este análisis parte del reconocimiento de que los países disponen de instrumentos de política económica, aunque en América

Latina dichos instrumentos son reducidos. Así lo demuestran la incapacidad de la mayoría de los países de la región para utilizar políticas fiscales anticíclicas y la dificultad para usar la política monetaria o cambiaria en economías altamente dolarizadas. Cuando los instrumentos de política económica son reducidos, los costos de renunciar a cierta discrecionalidad son claramente menores.

En general esta pérdida de autonomía tiende a percibirse como más costosa cuanto mayor es el tamaño relativo del país y por lo tanto menor su dependencia del bloque. Para reducir esta resistencia se pueden adoptar mecanismos de decisión supranacional que tomen en cuenta al menos parcialmente el tamaño relativo de cada país. La combinación óptima parece ser la existencia de países líderes con vocación política de integración que puedan conducir el proceso y el reconocimiento del tamaño relativo de los socios en los órganos supranacionales.

Costes y dificultades de la coordinación

Los costos de la coordinación económica serán menores en la medida en que los países enfrenten situaciones similares. Si los ciclos de los países involucrados son sincrónicos, las decisiones de política económica serán parecidas y por lo tanto el costo de renunciar a la política nacional será menor. Los países de los bloques subregionales en América Latina han mostrado históricamente un menor sincronismo de los ciclos que los países de la Unión Europea. El mayor grado de sincronismo se encuentra entre los países de la Unión Europea, aunque los países del MCCA muestran también una correlación relativamente alta. Los países del Mercosur presentan los menores niveles de sincronismo en la región, especialmente cuando se pondera por el tamaño de los países involucrados.

La evidencia empírica muestra que no existe mayor sincronismo entre los ciclos de los países del Mercosur y los de la Comunidad Andina ni tampoco demasiada correlación entre las variaciones de los términos de intercambio. Ese no es el caso del MCCA, que muestra una correlación relativamente elevada entre los ciclos y entre los términos de intercambio. Sin embargo, toda la región se ve afectada por similares shocks financieros, lo que sin duda contribuye a un mayor sincronismo entre los ciclos económicos. Con todo, se puede afirmar que el costo de la

coordinación macroeconómica y, más aún, de una unión monetaria es elevado en los distintos bloques, quizás con la posible excepción del MCCA.

La experiencia práctica muestra que en el terreno de la coordinación macroeconómica las dificultades parecen haber excedido a los incentivo positivos. En efecto, los avances en esta área han sido pocos, con la obvia excepción de la Unión Europa. Sin embargo, en algunos acuerdos de integración subregionales se observan tímidos intentos de cooperación macroeconómica animados por los avances y éxitos de la experiencia europea y por la mayor interdependencia dentro de cada bloque.

Los países iberoamericanos han intentado seguir los criterios de Maastricht en algunos acuerdos de integración para conseguir la coordinación macroeconómica, aunque han sido poco relevantes por la falta de incentivos para su cumplimiento.

Algunos de estos acuerdos han sido los siguientes:

- Comunidad Andina: 1997. Se crea un consejo asesor de gobernadores de bancos centrales y ministros del tesoro. 1999. Se adoptan criterios de convergencia de inflación. 2001. Se acuerdo la meta de inflación de un solo dígito para diciembre de 2002. Se adopta un criterio de convergencia fiscal (el coeficiente entre déficit y deuda pública y el PIB no pueden exceder el 3% y 50% respectivamente). Se crea un sistema de seguimiento comunitario sobre el cumplimiento de metas.
- Comunidad del Caribe (Caricom): 1997. Se crea el Consejo de Finanzas y Planificación y se señala el deseo de coordinar las políticas fiscales y monetarias, especialmente tipos de interés, tipos de cambio, estructuras impositivas y déficit fiscales. Final de los noventa. Se establecen criterios de convergencia a fin de determinar la elegibilidad para una unión monetaria, consistente en una regla de tipo de cambio y de cobertura de reservas y una razón de servicio de la deuda sobre exportaciones.
- Mercado Común Centroamericano (MCCA): años sesenta-ochenta. Se sigue una política de tipos de cambio fijos al dólar en toda la región, creando un área monetaria implícita y alcanzando un cierto grado de convergencia. 1998. Se anuncian objetivos de control de la inflación a través de la regulación del déficit

fiscal y la gradual eliminación del déficit cuasifiscal. Final de los años noventa. Se incrementan las consultas recíprocas de autoridades monetarias y reguladores del sistema financiero.

- Mercado Común del Sur (Mercosur): 2000. Se crea el Grupo de Monitoreo Macroeconómico para armonizar procedimientos estadísticos para el cálculo de ciertos indicadores clave (índice de precios al consumidor, déficit fiscal y deuda neta del sector público consolidado). Se inicia una publicación trimestral con los mencionados indicadores. Se establece un mecanismo de convergencia en dos etapas: una de transición en donde los países deben anunciar sus metas respecto de los indicadores y una de adopción de metas comunes a partir de 2002.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): la creciente interconexión entre las economías participantes como resultado del TLCAN ha llevado a un mayor intercambio de información y a mayores contactos informales entre las autoridades.
- Unión Europea: años setenta. Tras la inestabilidad creada por la ruptura del acuerdo de Bretton Woods, se consolidan mecanismos de coordinación. El informe Werner (1970) plantea una unión monetaria. A partir de 1972 las monedas de la Comunidad Económica Europa se vinculan mediante la serpiente europea, aunque la inestabilidad macroeconómica que caracteriza a la primera mitad de los años setenta torna impracticable la convergencia. En 1978 se crea el Sistema Monetario Europeo (SME) y las monedas de ocho países quedan entrelazadas mediante el Mecanismo de Tipo de Cambio Fijo (MTC), que permite fluctuaciones dentro de unos límites prefijados. 1979-1987. Entre estos años hay once realineamientos, pero las paridades se mantienen desde ese entonces dentro del acuerdo hasta 1992, año en el que el Reino Unido abandona el MTC. Otras monedas siguen. 1993. Se adoptan los criterios de convergencia propuestos en el Tratado de Maastricht. 1999. Se crea la Unión Monetaria. 2002. Entra en circulación el euro.
- Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN): a fines de los años noventa se establece un proceso de seguimiento que pretende vigilar el desarrollo macroeconómico de la región y estimular la adopción de políticas transparentes

mediante una política de revisión. También se aprueba una iniciativa para dar apoyo a crisis de balanzas de pagos.

Lograr avances en la coordinación macroeconómica en acuerdos de integración es complejo desde el punto de vista económico y político. Los escasos progresos en los acuerdos subregionales en América Latina y el Caribe son una clara manifestación de estas dificultades. Desde el punto de vista económico, si bien la interdependencia comercial ha aumentado durante la década de los años noventa, todavía es sustancialmente menor que en otros acuerdos regionales. Por otra parte, si bien la interdependencia financiera es mucho mayor que hace una década, el intento de los países por diferenciarse de un socio ha sido determinante en los momentos de crisis, agravando los desencuentros en el plano político y dificultando los avances en el proceso de integración. La percepción de que la coordinación con los socios regionales genera más externalidades negativas que positivas resulta crucial para explicar este comportamiento. A su vez, esto genera una convicción creciente de que el socio tendrá un comportamiento no cooperativo, lo que debilidad aún más la posibilidad de avanzar en la coordinación de las políticas macroeconómicas.

La diferencia con el caso europeo es considerable. En Europa existen al menos tres tipos de incentivos para cumplir con las metas establecidas en Maastricht y en el Pacto de Estabilidad. En primer lugar, el ser visto como un país responsable, en segundo lugar, las ganancias asociadas a la eliminación de la volatilidad cambiaria con los principales socios comerciales y finalmente, la existencia de un sistema de penalizaciones para los países que no cumplan con las metas fiscales. Estos elementos no han estado presentes en los acuerdos regionales sur-sur y en particular en América Latina. En estos acuerdos, al menos por el momento y posiblemente por muchos años, la calificación de país “responsable” en el manejo de la política macroeconómica no está relacionada con el cumplimiento de los compromisos dentro del área sino con los acuerdos con los organismos multilaterales de crédito y en especial con el FMI. En cuanto a las exportaciones intrabloque, si bien son relevantes en varios de los acuerdos de la región, nunca han alcanzado los valores de la Unión Europea. Tampoco se han articulado en ningún caso mecanismos de penalización ante el incumplimiento de las metas propuestas.

Nadie está dispuesto a asociarse con un país muy inestable y es difícil pensar que se pueden coordinar políticas macroeconómicas con un socio muy volátil. Por lo tanto, la estabilidad macroeconómica es crucial para lograr progresos en el proceso de integración. Es ahí donde la convergencia macroeconómica cobra importancia: ciertos criterios económicos son esenciales para lograr la estabilidad sin la cual ningún acuerdo de integración puede funcionar. La estabilidad es por lo tanto un objetivo compartido por cada uno de los países y por el conjunto del bloque regional. En este sentido, un mecanismo realista de coordinación en la región es la convergencia de las políticas fiscales (déficit y deuda) y de la tasa de inflación. La experiencia europea ha mostrado que el desequilibrio fiscal aceptable debería ser el déficit estructural –es decir, el ajustado por el nivel de actividad económica- en lugar del déficit corriente. La historia de América Latina sugiere que el monto de ese déficit debe ser sustancialmente inferior al europeo.

Dado que América Latina está expuesta a grandes choques externos en especial en lo referente al flujo de capitales, disminuir la volatilidad y avanzar en la coordinación macroeconómica requiere mecanismos que permitan manejar los cambios bruscos en el contexto internacional. Más allá de las políticas internas orientadas e ese sentido, es necesario avanzar en el rediseño de la arquitectura financiera internacional. Dos recomendaciones en esta área serían hacer operativas las facilidades financieras de desembolso automático –ya sea por restricciones de liquidez o por la caída de los términos de intercambio- y lograr que los préstamos de los bancos de desarrollo sean contracíclicos a los movimientos de capitales privados. Asimismo, se debe explorar la posibilidad de crear fondos regionales que ayuden a compensar esos shocks, al tiempo que establezcan las bases para avanzar en los esfuerzos de coordinación en el ámbito regional.

Uniones monetarias, ventajas y desventajas

La economía de las uniones monetarias ha atraído considerable atención desde la creación de la Unión Monetaria Europea (UME). En los últimos años se han escrito innumerables documentos sobre los requisitos previos de las uniones monetarias, las perspectivas para la UME, las lecciones para otros grupos de países que podrían considerar la posibilidad de seguir su ejemplo, así como sobre el impacto de las uniones monetarias sobre el comercio.

Las uniones monetarias representan la forma de coordinación de políticas cambiarias más profunda que puede adoptar un grupo de países. Si bien la única unión monetaria de América Latina y el Caribe es la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS), se han suscitado numerosos debates en círculos académicos y políticos sobre la viabilidad de uniones monetarias para AIR tales como el Mercosur, Caricom y el MCCA.

Para presentar un panorama de las uniones monetarias, es conveniente comenzar por examinar sus principales ventajas –reducción de los costos de transacción y ventajas derivadas de la credibilidad- así como sus desventajas, como la pérdida de independencia monetaria. También es necesario examinar ciertos criterios que deberían tomar en cuenta los países al considerar la creación de una unión monetaria o la adhesión a una ya constituida, criterios que pueden afectar el equilibrio entre las ventajas y las desventajas. Por lo general, las uniones monetarias requieren una estructura institucional bastante compleja.

Un tema muy vinculado con el de la unión monetaria es la adopción unilateral por parte de un país de la moneda de otro, lo que generalmente se denomina dolarización. En América Latina, dos países –Ecuador y El Salvador- han adoptado recientemente el dólar, aunque por razones muy diferentes y en circunstancias muy distintas. Si las uniones monetarias incrementan el comercio, y la integración comercial genera una mayor simetría entre los ciclos económicos de los países miembros, serán menores las inquietudes en torno de la pérdida de la independencia monetaria como resultado de formar parte de una unión monetaria.

Uno de los criterios tradicionales que definen a un área monetaria óptima se relaciona con el nivel de integración comercial entre los miembros potenciales de la unión monetaria. El uso de una moneda común reduce los riesgos cambiarios en las transacciones de comercio e inversión entre los países. Si los particulares tienen aversión al riesgo, esto debería reducir los costes de transacción. Aunque existen mecanismos para protegerse contra este riesgo, hacerlo puede ser costoso o imposible, sobre todo cuando está involucrada la moneda de un país en desarrollo. El uso de una moneda común también reduce otros costos de transacción, como los vinculados con la necesidad de manejarse con múltiples monedas. Cuanto mayores

sean los flujos de comercio e inversión entre los países, mayores serán las ventajas de una reducción de los costos de transacción.

Los efectos de integrarse a una unión monetaria, van más allá de la reducción de la volatilidad del tipo de cambio. Las uniones monetarias eliminan los costos de transacción que surgen de la necesidad de operar con múltiples monedas. El hecho de compartir una misma moneda tiene un efecto adicional: genera tipos de cambio irrevocablemente fijos, lo que elimina la volatilidad cambiaria entre los socios comerciales aún hacia el futuro. Ninguno de estos factores queda plasmado en la literatura tradicional sobre la volatilidad de tipos de cambio y el comercio, que se centra en la volatilidad para cada periodo.

Existen estudios sobre el impacto de la volatilidad de los tipos de cambio en el comercio bilateral en miembros de tres AIR de América Latina: el Mercosur, la Comunidad Andina y el MCCA. Sus resultados sugieren que una reducción a la mitad de la volatilidad del tipo de cambio produciría un incremento de las exportaciones intrarregionales de entre 3% y 7% dependiendo del AIR que se trate. En conjunto, esta evidencia confirma que la volatilidad del tipo de cambio puede ser un importante factor desalentador cuando se trata de flujos comerciales en los que participan países en desarrollo.

Lo que se ha comprobado es que países que comparten la misma moneda tienen un volumen de comercio bilateral tres veces mayores que países similares que emplean monedas diferentes. Este resultado es importante porque sugiere que dos países pueden satisfacer el criterio de las áreas monetarias óptimas relacionado con el grado de integración comercial entre los socios después de formar la unión monetaria, aunque no lo cumplieran inicialmente. Si bien algunos autores han encontrado posteriormente efectos más pequeños empleando metodologías diferentes, en casi todos los casos el impacto de las uniones monetarias ha sido positivo e importante. Una deficiencia de estos estudios es que el efecto de la moneda común se deriva de la experiencia de países muy pequeños o pobres que se integran a uniones monetarias o adoptan la moneda de un país más grande. No queda claro si las experiencias de estos países son pertinentes par la mayoría de los países de América Latina.

Aunque la integración en sí puede depender de que los países adopten o no uniones monetarias, cabe preguntarse en qué medida los países de América Latina están integrados con sus socios en los AIR. Independientemente de que el grado de integración esté normalizado por el comercio total o por el PIB, ninguno de los AIR latinoamericanos refleja el grado de integración que se encuentra en la Unión Europea. Mientras que la razón entre el comercio intrarregional y el comercio total de la Unión Europea se aproxima a 55% la cifra correspondiente al TLCAN es 47%; para el Mercosur es 22%, y para el MCCA, la Comunidad Andina y la Caricom, es inferior a 15%.

Pese a que estas cifras muestran la extensión del comercio intrarregional para el AIR en su conjunto, la situación puede ser muy diferente para cada uno de los países que lo integran. Esto es particularmente válido para el TLCAN y el Mercosur, donde los valores representan en gran medida la experiencia de los países más grandes -Estados Unidos y Brasil, respectivamente- y no son representativos de la experiencia del país promedio. El TLCAN representa más del 80% del comercio de México, y el Mercosur representa 31%, 44% y 57% del comercio total para Argentina, Uruguay y Paraguay, respectivamente. Se observa entonces, que diferentes países pueden tener distintas preferencias para la integración monetaria, por lo menos en relación con este criterio.

Si bien la fijación de metas monetarias y de inflación permite cierto grado de independencia monetaria, también exige una mayor capacidad institucional y requiere un cierto grado de credibilidad inicial. Esto indica que los países que tienen una historia de irresponsabilidad monetaria no pueden adoptar tan fácilmente este tipo de política monetaria.

Al adoptar una moneda con una historia de baja inflación, un país puede importar de inmediato la credibilidad de esta moneda. Crear una nueva moneda y lograr que esta sea creíble, puede ser más difícil. Esto se logró en la Unión Europea al establecerse el Banco Central Europeo siguiendo el modelo del Bundesbank y ubicándolo simbólicamente en Francfort. Las ganancias de credibilidad en la UME fueron particularmente evidentes en los países del sur de Europa (Grecia, Italia, Portugal y España) cuyas tasas de inflación y de interés reales convergieron rápidamente hacia los bajos niveles de Alemania. La creación de una nueva moneda

que sea creíble sería más difícil para un grupo de países emergentes que no cuenten con un país afianzado.

Las uniones monetarias pueden crear las condiciones necesarias para establecer mecanismos institucionales (como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UME) que limitan el déficit público y así dan más credibilidad a la moneda común. Además, el hecho de que las decisiones de política monetaria sean adoptadas por un órgano colectivo en el que están representados todos los países miembros puede proteger a las autoridades nacionales de presiones internas, y de esa forma contrarrestar posibles sesgos inflacionarios que pueden caracterizar a determinados bancos centrales, sobre todo cuando carecen de la independencia necesaria.

Al integrarse a una unión monetaria, los países adoptan una política monetaria común que será más apropiada para todos los países involucrados si sus periodos de auge y recesión tienden a estar sincronizados. Si los ciclos son asimétricos, la política monetaria reflejará las necesidades de la unión en su conjunto, y quizás el poder relativo de los países que la integran. Es posible que la unión adopte una política monetaria restrictiva precisamente cuando uno de sus miembros está pasando por una recesión profunda. Cuanto más alto sea el nivel de asimetría de los ciclos económicos, más importante será el tipo de cambio como un mecanismo de ajuste de precios relativos, y más costoso será el sacrifico de la independencia monetaria.

El nivel de asimetría de los ciclos en el TLCAN y en el MCCA es similar al que existe entre los países de la Unión Europea. En el Mercosur y en la Comunidad Andina, como en el caso del ALCA, el grado de asimetría es mucho mayor.

El análisis de las ventajas y desventajas de las uniones monetarias, junto con los datos presentados para América Latina, sugiere que, con pocas excepciones, los AIR de la región no parecen cumplir con los criterios establecidos por la literatura sobre áreas monetarias óptimas, al menos cuando se considera a la Unión Europea como referente de comparación. El grado de integración comercial, con excepción del TLCAN y quizá del Mercosur, no es muy grande. Los ciclos económicos no están muy correlacionados, con excepción del MCCA. Los salarios probablemente no sean

suficientemente flexibles como para constituir un mecanismo adecuado de ajuste en ausencia de flexibilidad cambiaria.

¿Significa esto que los países de América Latina deberían desechar la idea de la unión monetaria? No necesariamente, según se desprende de la literatura reciente sobre áreas monetarias óptimas endógenas. La formación de una unión monetaria en sí incrementará sustancialmente la integración comercial. A su vez, la integración traerá aparejada una mayor correlación de ciclos, con lo que se vuelve menos nociva la falta de flexibilidad salarial. Como se señaló anteriormente, existe evidencia que sustenta esta visión, sugiriendo que las uniones monetarias sí incrementan el comercio exterior y que el comercio exterior reduce las asimetrías.

El impacto de la integración comercial en la sincronización de los ciclos económicos es positivo y significativo para todos los grupos de países, pero el impacto es mucho más débil en el caso de los países en desarrollo, aún para los que forman parte del mismo AIR. Pese a que el impacto de la integración del comercio en la sincronización de los ciclos económicos puede ser suficiente para justificar la formación de una unión monetaria entre países industriales que no parecían ser buenos candidatos, como regla general sería difícil pronunciarse a favor de esa acción en el caso de los países en desarrollo.

La mayoría de los AIR de América Latina y el Caribe no satisfacen los criterios de áreas monetarias óptimas. Aunque la formación de uniones monetarias incrementaría la integración del comercio y quizá la correlación de ciclos, no es claro que estos efectos sean suficientemente grandes como para justificar la formación de uniones monetarias. No obstante, si no preguntamos si algunos de estos AIR deberían considerar la formación de uniones monetarias en el futuro, la respuesta dependerá del grado al cual los países miembros quieran comprometerse políticamente a una integración más profunda dentro de sus bloques respectivos. A menos que los países estén dispuestos a ampliar el alcance de los AIR mucho más allá de las uniones aduaneras o de las zonas de libre comercio, tiene poco sentido la integración monetaria.

El AIR de América Latina en el cual la cuestión de la unión monetaria ha recibido más atención es el Mercosur. Quizás esta atención esté justificada, dado que el

Mercosur ha estado sujeto por amplio margen a la mayor volatilidad cambiaria de cualquiera de los AIR.

Hoy en día no queda claro que los países miembros tengan la voluntad política para emprender un proyecto de integración más ambicioso dentro del cual tendría más sentido una unión monetaria. Si con el tiempo se genera esa voluntad política, valdría la pena considerar seriamente esta opción. Mientras tanto, nos queda la segunda opción, que es limitar la volatilidad de los tipos de cambio, que en todo caso puede verse como un primer paso en el largo camino hacia una unión monetaria. Hay diferentes enfoques para limitar la volatilidad. Parece haber un amplio acuerdo en que un sistema de bandas cambiarias como el SME no sería factible en un mundo de alta movilidad del capital. Acciones tales como compartir información, dar más transparencia y adoptar normas comunes para facilitar la comparación de los datos entre los países, en cambio, están plenamente justificadas.

Un AIR de América Latina que podría estar más cerca de satisfacer las condiciones necesarias para la unión monetaria es el MCCA, sobre todo si los países adoptan una paridad fija con el dólar estadounidense. Si bien el grado de integración comercial entre los países del MCCA no es muy grande, una vez que se incluye a Estados Unidos, el comercio intrarregional de los cinco países del MCCA se vuelve aún mayor que el comercio entre los países de la Unión Europea. Cabe señalar que, además de ser futuros socios comerciales en el ALCA, los países del MCCA están negociando actualmente una zona de libre comercio con Estados Unidos. Las asimetrías de los ciclos entre los países miembros del MCCA, así como entre ellos y Estados Unidos, también son comparables a las que se encuentran en Europa. Algunos de estos países (El Salvador y Guatemala, por ejemplo) tienen fuertes corrientes migratorias hacia Estados Unidos y reciben cuantiosas remesas de los emigrantes. Los flujos migratorios también son considerables entre Nicaragua y Costa Rica. Además, los países del MCCA son parte de una importante iniciativa para integrar su infraestructura física (el PPP) y están comenzando a considerar la conveniencia de la integración financiera. El Salvador ya ha adoptado el dólar como moneda y el resto de los países del MCCA están de hecho altamente dolarizados, lo que reduce la efectividad de la política monetaria.

El hecho de que los países del MCCA parezcan cumplir con algunos de los criterios de las áreas monetarias óptimas, sin embargo, no significa que necesariamente deberían formar una unión monetaria. El abandono de la moneda de un país es una cuestión políticamente delicada, y los países miembros pueden no tener la voluntad política para avanzar en esa dirección. Como antes, la clave es en qué medida estos países desean transformar sus AIR actuales emprendiendo un proyecto de integración más ambicioso. Si los países del MCCA desean formar una unión monetaria, tienen a su disposición varias opciones. La adopción del dólar en cada país probablemente maximizaría los beneficios de la credibilidad (inflación más baja, tasas de interés más bajas) y sería menos exigente desde el punto de vista institucional. Además, eliminaría automáticamente los problemas vinculados con los descalces de moneda, proporcionando también un vehículo para que las empresas de esos países se cubran contra los riesgos en las transacciones comerciales y financieras con el resto del mundo. Otro enfoque sería seguir el ejemplo de los países de la OECS, que fijaron el valor de sus monedas al del dólar estadounidense, o el de los países de la zona del franco CFA en África, que fijaron su valor al del franco francés.

Por último, es importante destacar que existen varias condiciones necesarias para que una unión monetaria funcione razonablemente bien. En primer lugar, los países que forman una unión monetaria deberán asegurar que su banco central común sea independiente y, por lo tanto, esté aislado de presiones políticas. Lo mismo puede ocurrir con los bancos centrales nacionales si siguen teniendo una función, como lo hacen en la Unión Europea, tras la creación del banco central conjunto. En el caso de Europa, la independencia del banco central a nivel nacional fue condición previa para el ingreso a la UME. En segundo lugar, los países deben procurar incrementar la flexibilidad de salarios y precios. Tercero, los países deberán fortalecer sus sectores financieros para reducir la probabilidad de corridas bancarias y evitar que se ejerzan presiones sobre el banco central común para rescatar a bancos en problemas. Cuarto, deberán establecerse barreras que hagan muy difícil abandonar la unión monetaria. Si los países pueden optar por salir fácilmente, la unión monetaria no será creíble y no se concretarán sus beneficios potenciales.

El futuro económico de Iberoamérica

Para mejorar la situación mundial se debe equilibrar la estructura económica y social más allá de las fronteras. Hay que abandonar las estrategias proteccionistas de los países desarrollados, sobre todo en agricultura, para dar ventajas a los países más pobres. La formación y la especialización son instrumentos fundamentales para alcanzar los objetivos de una economía internacional desinhibida. El aumento de los ingresos y las desigualdades de desarrollo exigen atención tanto en Estados Unidos –donde la capacidad adquisitiva de los más pobres está disminuyendo- como en el resto del mundo, donde hay países, como los del África Subsahariana, en los que el nivel de pobreza se sigue agravando.

De hecho, nunca las desigualdades en la primera economía mundial, la norteamericana, han sido tan acusadas. Actualmente, las 13.000 familias más ricas de Estados Unidos disponen de la misma renta total que los 20 millones de hogares más pobres, según un informe elaborado por Paul Krugman, analista del diario *The New York Times*.

En cuanto a las desigualdades entre países, la brecha sigue aumentando. Los últimos informes del Banco Mundial a este respecto ponen los pelos de punta a un calvo. De un total de 6.000 millones de habitantes, 2.800 –casi la mitad- viven con menos de dos dólares diarios y 1.200 –una quinta parte- con menos de un dólar al día. Esto es, menos de un euro, 166 pesetas de las antiguas.

Las desigualdades no sólo crecen en términos de renta. Desde 1990, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) clasifica a los países según el indicador de desarrollo humano que, además de considerar el PIB por habitante, mide variables como la esperanza de vida o los índices de alfabetización y escolaridad.

En este contexto, el Banco Mundial subraya que en los países ricos apenas un niño de cada 100 muere antes de los cinco años, mientras que en los pobres, una quinta parte de los niños no alcanza esa edad. Asimismo, mientras en los primeros menos del 5% de los menores de cinco años sufre malnutrición, en los pobres este porcentaje alcanza el 50%. Según estos informes, el ingreso medio de los 20 países

más pudientes es 37 veces mayor que el de las 20 naciones con más pobreza. Esta diferencia se ha duplicado en los últimos 40 años.

El Banco Mundial precisa que la evolución económica en las distintas partes del mundo ha sido muy diversa. En Asia Oriental el número de personas que vivía con menos de un dólar diario bajó de 420 millones a 280 millones entre 1987 y 1998. En cambio, en América Latina, Asia Meridional y África Subsahariana, el número de pobres no ha dejado de aumentar. En las naciones de Europa y Asia Central que están en la etapa de transición hacia economías de mercado, el número de personas que vive con menos de un dólar al día se ha multiplicado por más de 20.

Este desolador panorama ha provocado que la comunidad internacional, en el foro de Naciones Unidas, se haya propuesto diversos objetivos, de dudoso cumplimiento, para 2015. Entre ellos, reducir a la mitad la proporción de personas que viven en pobreza extrema (menos de un dólar diario), asegurar la educación primaria universal, eliminar las diferencias de género en la educación y rebajar en dos tercios las tasas de mortalidad en la infancia y en la niñez y en tres cuartas partes las de mortalidad materna.

Ambiciosas metas que tendrán que alcanzarse en un mundo en el que el total de la población crecerá, aproximadamente, 2.000 millones de personas en los próximos 30 años y otros 1.000 millones en los 20 años siguientes. Un incremento demográfico que se concentrará, fundamentalmente, en los países en desarrollo y casi íntegramente en áreas urbanas.

La globalización: interrelación entre integración económica y desarrollo

Cada vez que los movimientos antiglobalización abarrotan las calles para sacar los colores a los gobernantes occidentales –los ricos-, lo hacen enarbolando pancartas del siguiente tenor: “globalización igual a pobreza”; “los países industrializados están esquilmando a los países en vía de desarrollo”. La relación entre pobreza y globalización, pese a ser esta última un fenómeno que data, como poco, del siglo XIX, es confusa y llena de matices. ¿Es realmente la mundialización un juguete en manos de los países ricos, que hace a los ricos más ricos y a los pobres más pobres? ¿La pobreza global avanza, se estanca o remite? ¿Estamos mejor o peor que hace medio siglo? Para arrojar luz sobre esta problemática, el Círculo de

Empresarios ha realizado un estudio monográfico sobre “Globalización, desarrollo y pobreza”. Concluye contundentemente que la globalización erradica la pobreza. Es más: “el camino para salir del subdesarrollo no consiste en menos sino en más globalización”. La tesis reposa en numerosos estudios científicos. Así, un informe del profesor Sala y Martín de la Universidad de Columbia revela que la tasa de pobreza absoluta –que engloba a aquellos individuos que malviven con menos de un dólar al día- ha retrocedido del 20% al 5% en los últimos 25 años. La de aquellos que manejan dos dólares diarios ha descendido del 44% al 18%. “La globalización –sostiene el estudio- es un fenómeno positivo, ya que permite aplicar a nivel mundial una mejor asignación de recursos y transmitir a gran velocidad las técnicas y los conocimientos de unos países a otros”. La correlación entre globalización y crecimiento sería, pues, clara.

No obstante, nos topamos con una aparente excepción a la regla: el continente africano, que aglutina a la inmensa mayoría de los pobres, no consigue abandonar la vía muerta. La explicación de esta paradoja “es que África ha recibido ayudas, pero no ha participado realmente en el proceso de globalización. No es el volumen de ayuda lo que cuenta, sino el esquema de incentivos vigentes en los países receptores. De nada sirven unas ayudas cuya administración y gestión queda en manos de gobernantes corruptos, que aplican políticas económicas contrarias a la idea del libre mercado”.

La globalización es eficaz en aquellos Estados que se dotan de sistemas legales que garantizan la igualdad ante la ley, que adoptan políticas económicas liberales y cuentan con instituciones que protejan el derecho de propiedad. En definitiva:

> “El verdadero causante de la pobreza de los países no es tanto su explotación por las naciones ricas como su propio sistema económico y político.”

Los países ricos, sin embargo, no están libres de pecado. La escasa apertura de sus mercados a los productos de las economías en desarrollo y la infranqueable barrera de las subvenciones a la agricultura impide el despegue de regiones como ocurre en algunas de Iberoamérica.

La conclusión, es que:

> “Los países ricos son cada vez más ricos –mucho más, sin duda-, pero también que una gran mayoría de economías pobres lo son menos, aunque la velocidad del progreso sea inferior a la deseable y un grupo de 49 países avancen a un ritmo desesperadamente lento.”

Uno de los debates que levantan más polvareda en los países occidentales es el de los efectos de la integración mundial de las economías sobre los salarios. ¿La globalización presiona a la baja los salarios de los trabajadores de los países occidentales? ¿El aumento de la competitividad, que supuestamente anima a las empresas a buscar el coste de mano de obra más barato de los países en vías de desarrollo, es perjudicial para la remuneración de los empleados? Para dar respuesta a estos interrogantes, Toribio plantea otra pregunta: ¿Por qué aducen también los críticos de la globalización que los auténticos perdedores son los trabajadores de los países emergentes, por su escaso grado de formación? ”Las dos versiones de esta crítica son contradictorias entre sí y no pueden, en consecuencia, ser ciertas al mismo tiempo. Sí es lógico, por el contrario, que ambas resulten falsas a la vez, y tal parece ser el caso de acuerdo con la evidencia empírica disponible”. El FMI afirma que la globalización “parece haber tenido un efecto muy escaso sobre los salarios, el empleo y la desigualdad de las rentas en las economías avanzadas”. La ampliación del abanico salarial entre la mano de obra especializada y la de menor formación profesional encuentra su explicación en los cambios tecnológicos operados y en la “lentitud de la adaptación de los sistemas educativos, sin que la globalización aparezca como un factor relevante”. Es más, si se analiza el comportamiento de los países globalizados y los no globalizados, se deduce que en los primeros han aumentado mucho más, mejorando la renta disponible de los trabajadores. En definitiva, como afirma el FMI, la creencia de que la globalización supone una amenaza para los salarios y el empleo es refutada por una evidencia empírica que apunta al “libre comercio y a la movilidad internacional de los recursos como factores que tienden a mejorar el bienestar socia de todos los países involucrados”.

Otra teoría es que muchos de los países que han participado activamente en el proceso de globalización financiera han experimentado un rápido crecimiento durante algunos años. Pero las subsiguientes crisis financieras han sido utilizadas para demostrar que la suerte está en contra de los globalizadores financieros. Una

gran parte del debate sobre los beneficios y perjuicios de la globalización se ha basado más en la intuición que en la razón y la lógica.

El FMI ha hecho un estudio sobre los efectos y perjuicios de la globalización económica en los países en vías de desarrollo.

Las conclusiones son bastante serias: indican que muchos países en desarrollo han sido incapaces de obtener, en su totalidad, los beneficios de la globalización económica, incluso después de haber corrido todos los riesgos.

Los retos de Cancún

Hace dos años, los ministros se comprometieron a afrontar los problemas a los que se enfrentan los países en desarrollo, y desde entonces todos los gobiernos miembros de la OMC han hecho esfuerzos en ese sentido. El progreso ha sido lento y complicado, pero los acuerdos de las semanas previas a la Cumbre de la OMC celebrada durante los días 10 a 12 de septiembre de 2003 elevaron la esperanza de que en Cancún se lograse situar de nuevo la Ronda de Doha en el rumbo correcto para cerrar un acuerdo a finales del año que viene. El histórico acuerdo alcanzado antes de la Cumbre por la OMC para facilitar el acceso de los países pobres a los medicamentos esenciales mejorará la vida de miles de personas. Los países miembros de la OMC han dado una muestra de que los asuntos que son de vital importancia para los países en desarrollo lo son también para el resto. El pacto ha sido criticado por algunos como meramente simbólico. Sin embargo, muchas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) tienen razón cuando aseguran que los gobiernos deben ahora vigilar que el acuerdo se cumpla tanto en la forma como en su espíritu. Además del acuerdo sobre el acceso a medicamentos básicos, los negociadores acordaron otras 24 propuestas que amplían el tratamiento diferencial y específico que los países en desarrollo reciben bajo el paraguas de las reglas de la OMC. Estas propuestas aliviarán a estos países de la carga de aplicar los requerimientos de la OMC que exigen mayor esfuerzo administrativo y burocrático; facilitarán la transferencia de tecnología a los países pobres y proporcionan la garantía de la asistencia técnica.

Los frutos de Cancún van a ser sutiles y el grado de progreso no será aparente desde el primer momento. Los gobiernos han acertado en avanzar insistentemente

en los temas relacionados con los países en desarrollo durante este año; sin embargo, todavía persisten importantes diferencias entre los gobiernos sobre algunos asuntos que también son importantes para los países en desarrollo, como la agricultura o el acceso a los mercados de los productos no agrícolas.

La agricultura, incuestionablemente es la clave. Prácticamente sin excepción, todos los países miembros de la OMC otorgan una inmensa importancia a la agricultura y las negociaciones han sido arduas. Pero los gobiernos han mostrado su disposición a modificar sus posturas y tender puentes sobre los obstáculos que les separan. Estados Unidos y la Unión Europea han acordado una estructura para mejorar el acceso a los mercados y reducir los subsidios. Un grupo de veinte países en desarrollo, liderados por Brasil, India y China, partiendo de esta propuesta la han modificado para que refleje mejor la postura de los países en desarrollo. Todavía existen diferencias significativas, pero los países miembros propusieron que en Cancún se lograse un acuerdo sobre las metas, los objetivos y las fórmulas. También hubo un consenso para dar a los países en desarrollo un tratamiento especial. Acordar un marco de trabajo es un gran paso adelante, no obstante, una vez concluida la reunión de Cancún todavía queda un trabajo por delante muy importante para cerrar acuerdos concretos sobre cifras y objetivos.

La lectura positiva es que a pesar de que el acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Europea no logra el respaldo universal, éste ya es un pacto comercial entre las dos mayores potencias; sin un acuerdo entre esas dos potencias, uno más amplio es imposible. Es bueno recordar que Washington y Bruselas necesitaron ocho años de negociaciones durante la pasada ronda comercial para cerrar un acuerdo sobre cualquier materia. Sobre el acceso a los mercados de los productos no agrícolas, los países están en desacuerdo sobre si se debe emplear una fórmula para reducir los aranceles linealmente (todas las tarifas) o de forma no-lineal (reducir básicamente sólo las tarifas más altas), o sobre si la eliminación de los aranceles en algunos sectores específicos debe ser voluntaria u obligatoria.

Prácticamente todos los países miembros han tenido un papel importante que jugar en estas negociaciones.

Los 146 miembros de la OMC acudieron a Cancún, sin que se apreciasen acuerdos efectivos que diesen consistencia a una cumbre que fue bautizada con el sugerente nombre de “liberalización y desarrollo”.

A pesar de que en la reunión preparatoria de Ginebra se acordara admitir la demanda de los países en vías de desarrollo y favorecer su acceso a medicamentos genéricos baratos, el margen del sistema de patentes, para poder hacer frente a las emergencias sanitarias y las epidemias que asolan algunos de estos países, no ha bastado este gesto, consensuado con el poderoso *lobby* farmacéutico, para que el clima ante la cumbre del comercio mundial mejorara.

El borrador de la base negociadora presentada por el presidente del Consejo General de la OMC, el uruguayo Carlos Pérez Portillo, no ha aproximado posiciones y ha sido objeto de numerosas críticas desde los diversos focos de interés.

Mientras la Unión Europea, tras los recientes acuerdos de reforma de la Política Agrícola Común (PAC), busca desligar parcialmente la producción agrícola de las ayudas y reducir los subsidios vinculados a precios y niveles de producción, procura, no obstante, mantener las referidas a la “categoría verde” (reserva alimentaria, seguros contra desastres naturales, apoyos al ingreso desvinculados...) y la “categoría azul” (pagos en programas de control de oferta). Igualmente propugna incorporar un capítulo referente a normas de inversión extranjera, política de competencia y transparencia en las ofertas públicas, como elementos esenciales de la nueva ronda negociadora.

Por otra parte, Estados Unidos sigue adelante con su estrategia de “liberalización competitiva”, buscando acuerdos con el mayor número de países, dentro y fuera de la OMC, siguiendo principios netamente unilaterales.

En conjunto, los países emergentes y los países en vías de desarrollo acusan a los países desarrollados de mantener un grado de proteccionismo en materia agrícola, y en otros campos, que ahoga las posibilidades de crecimiento de los países menos favorecidos.

Las propias relaciones comerciales entre los países desarrollados están plagadas de reglas técnicas de efecto equivalente al proteccionismo, que hacen de nuestro

mundo un espacio muy alejado de la libre competencia y de la especialización en base a las ventajas comparativas. Pero, sin duda, son los países más pobres los más perjudicados.

La nueva ronda de negociaciones parece, en consecuencia, encontrarse en una cierta encrucijada y resulta difícil considerar que la reunión de Cancún pueda avanzar decididamente en el acuerdo agrícola firme que precisa el calendario de la Ronda de Doha para enero de 2005.

Los malos resultados de la reunión de Cancún reforzarían la estrategia norteamericana de unilateralismo comercial y liberalización competitiva al margen de la OMC. Los movimientos antiglobalización tendrán nuevos argumentos respecto de la asimetría de la globalización y de sus efectos desfavorables respecto de los países del Tercer Mundo.

Probablemente, la actual situación mundial exige un esfuerzo adicional para conseguir ese “punto de encuentro” que permita gradualmente compaginar ciertos niveles de liberalización con garantías de desarrollo y competencia efectiva, que sirvan para remover los graves obstáculos que llevan hoy a un orden económico internacional notoriamente desigual.

La Unión Europea debe cumplir un papel relevante en el logro de nuevos consensos y hacer avanzar los procesos. Debe hacer un esfuerzo y ser un agente activo para avanzar en lo poco que se ha conseguido en Cancún.

“Ni Europa ni Estados Unidos pueden permitir que la Cumbre de la OMC fracase. No en la actual coyuntura de la economía mundial”. La cita, pronunciada por un ministro de Economía europeo, refleja la importancia de las negociaciones comerciales que se han celebrado en Cancún (México) y que deberían contribuir a cerrar la actual ronda comercial en 2005.

La actual Ronda, que se lanzó en 2001 en Doha (Qatar), tuvo muy en cuenta la delicada situación de la economía internacional. “Estamos resueltos, en particular ante la desaceleración de la economía mundial, a mantener el proceso de reforma y liberalización de las políticas comerciales”, decía la declaración oficial tras horas de reuniones. Era noviembre de 2001; hoy, la economía mundial sigue necesitando de

una mayor liberalización del comercio para salir de la crisis. El comercio mundial sólo creció el año pasado un 2,9%, tras haberse estancado en 2001. Esa desaceleración ha contribuido al bajo crecimiento mundial.

La Unión Europea ha acudido a Cancún con dos objetivos: lograr un acuerdo agrícola y un pacto para permitir que los países más pobres y sin capacidad de fabricación de medicamentos tengan acceso a los fármacos a precios más reducidos. Además, España quería impulsar que en las negociaciones se tengan en cuenta las políticas de defensa de la competencia, los derechos laborales y sociales y la protección del medio ambiente.

El mayor obstáculo sigue siendo la agricultura. La declaración de la última Cumbre –conocida como la Agenda de Doha- dice:

> "Sin prejuzgar el resultado de las negociaciones nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva: y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de la distorsión del comercio".

En otras palabras, muchos países quieren eliminar de raíz la PAC europea. Los 146 países miembros de la OMC se han dado cita en Cancún con el propósito de reavivar los compromisos de Doha e intentar cerrar una nueva ronda comercial antes del año 2005, la fecha tope. Pese a que la anémica economía mundial agradecería otra vuelta de tuerca a las barreras que frenan los intercambios de bienes y servicios, el ánimo de los negociadores ha sido más bien pesimista. Y ello porque el tema estrella –y auténtico hueso duro de roer- sobre la mesa fue la agricultura.

La reducción de los subsidios agrícolas, con los que se han enrocado los países industrializados para proteger su sector primario, es una cuestión que hubo que dejar por imposible durante la Ronda de Uruguay (1986-1994) y que enfrenta entre sí a Estados Unidos, la Unión Europea, los grandes exportadores agrícolas y los países en vías de desarrollo. Ciertamente, el reciente acuerdo sobre medicinas –las economías pobres podrán importar versiones genérica de fármacos para combatir enfermedades como el sida o la malaria, aunque bajo férreas condiciones- ha

allanado el camino de las negociaciones, pero no por ello ha sido de rosas. El propio presidente del Consejo General de la OMC, el uruguayo Carlos Pérez del Castillo, dijo que si no producían avances en el tema agrícola, la reunión fracasaría.

Los países pobres se hacen estas preguntas: ¿Tiene sentido que cada vaca europea reciba 2,5 dólares al día en concepto de subvenciones mientras cientos de millones de personas malviven con menos de dos dólares diarios? ¿ Es razonable que las economías industrializadas gasten en subsidios cerca de 300.000 millones de dólares anuales, seis veces más de lo que se gastan en ayuda al desarrollo?

De momento, Estados Unidos y Europa han hecho un frente común y han presentado una propuesta de perfiles vagos. El acuerdo establece las condiciones en las que los países desarrollados reducirán las ayudas a la agricultura, que deberán ser "significativamente mayores" que las propuestas en la Ronda de Uruguay. Una veintena de países –a la cabeza Brasil, México, India y China- se oponen en redondo a este plan, entre otras razones porque carece de detalles técnicos. El pesimismo de las negociaciones nace de una idea: los países pobres no dejan de repetir que si Washington y Bruselas no hacen importantes concesiones en el tema agrícola, no habrá avances en el resto de capítulos a negociar, en particular, el acceso a los mercados de productos no agrícolas –que interesa fundamentalmente a los norteamericanos- y los denominados temas de Singapur –inversiones, competencia, compras públicas y facilitación del comercio-, que preocupan más a los europeos.

Pero no todo está perdido, en julio, Bruselas decidió reducir de forma drástica las subvenciones a la producción, compensándolas con ayudas a las rentas de los agricultores y al desarrollo rural. Además, Washington y Bruselas son conscientes de que se juegan mucho. El Banco Mundial calcula que una liberalización exitosa reactivaría los intercambios e inyectaría a la economía mundial 520.000 millones de dólares al año.

El proceso inversor latinoamericano se basa en que la estabilidad de un país emergente es directamente proporcional a su grado de apertura comercial al exterior. Por ello hay que lamentar el aparente fracaso de la Cumbre de la OMC celebrada en Cancún (México) y el impacto negativo directo e indirecto que este

tropezón de la globalización va a tener sobre los flujos de inversión extranjera directa hacia los emergentes.

Probablemente ese fracaso haya retrasado algunos años más la llegada a Latinoamérica de una segunda ola de inversiones, la que tendría que estar compuesta por pymes, que siguiera a los grandes bancos y empresas de servicios.

Las nuevas inversiones se podrán modular o ajustar hasta que se den las condiciones necesarias, concentrándose en los mercados menos volátiles –Chile o Puerto Rico- y con más potencial de crecimiento –Brasil y México.

Consideraciones finales y conclusiones

Así como en las últimas dos décadas han proliferado y se han profundizado los AIR en todo e mundo, ha habido también un surgimiento espectacular de los flujos de IED. Mientras que el comercio mundial creció en el periodo en un factor de dos, los flujos de IED lo hicieron en un factor de 10. Estos flujos de IED se han canalizado tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo. Es más, en años recientes se han transformado por amplio margen en la principal fuente de financiamiento externo para los mercados emergentes y, en particular, para América Latina y el Caribe.

La incidencia de los AIR como determinantes de la ubicación de la IED ha pasado a ser una cuestión clave para las economías emergentes. Para América Latina, el interés respecto de los efectos de los AIR en la IED se relaciona con una amplia gama de iniciativas, incluidos los acuerdos subregionales, los arreglos sur-sur y los acuerdos con la Unión Europea. El acuerdo más ambicioso, por supuesto, es el ALCA.

América Latina recibe ahora un 60% más de IED de lo que justificaría su participación en el PIB mundial. De hecho, la región está ahora cerca del punto máximo de acuerdo con este índice, siguiendo de cerca al sureste asiático y al resto de Asia, donde predomina la experiencia de China.

Una de las principales razones de ser de lo que se ha denominado “el nuevo regionalismo” es incrementar la productividad. Aunque los economistas han

defendido siempre que lograr mejoras en la productividad no es un fin en sí, puede sostenerse que es la fuente más importante de crecimiento económico y de aumento de los niveles de vida. Por lo tanto, reviste especial relevancia en regiones como América Latina y el Caribe, donde el crecimiento sostenible a largo plazo ha sido una meta difícil de alcanzar. Desde los años sesenta, la tasa de crecimiento de la región ha sido inferior a la del sureste asiático, y en las dos últimas décadas se ha situado por debajo del promedio de los países en desarrollo.

En los años ochenta y noventa la productividad de América Latina disminuyó a pesar de que otras regiones, sobre todo los países en desarrollo, registraron aumentos.

En este contexto, es evidente que las promesas de una mayor productividad han dado a la iniciativa de integración regional gran resonancia en la región. La atención se centra en las dos economías más grandes de Iberoamérica, Brasil y México, y en los resultados del sector manufacturero de estos dos países. Dado el tamaño, la geografía y la etapa relativamente avanzada en que se hallan estas dos economías, podría sostenerse que no son representativas de toda América Latina ni constituyen un buen punto de referencia para efectuar comparaciones. No obstante, la experiencia de estos países es importante porque sus modalidades de integración regional fueron distintas: México optó por una integración norte-sur en el marco del TLCAN en tanto que Brasil suscribió acuerdos con otros países de sur al ingresar en el Mercosur. Estas dos estrategias opuestas son valiosas porque sirven de experimento de política para evaluar el efecto de la integración en el crecimiento de la productividad.

La desviación comercial reduce la productividad y es una particularidad muy específica de los mecanismos regionales, porque solo ocurre si se otorgan preferencias a los países socios.

El efecto global de la integración regional sobre la productividad es ambiguo y depende de la combinación de creación y desviación del comercio. Este tipo de pérdidas es más común en los acuerdos entre los países del sur (por ejemplo, en la Comunidad Andina, que en los acuerdos Norte-Sur (por ejemplo, el TLCAN) porque, entre otros factores, el norte concentra a los productores más eficientes de bienes con las mayores probabilidad de ser importados por los países del Sur.

Los resultados obtenidos en los años noventa –década en que casi todos los países de América Latina abrazaron la integración- a nivel macro y del conjunto de la economía son poco alentadores. Evidentemente no se ha intentado establecer la relación causal entre la integración y la productividad. No obstante, los ejemplos de que se dispone parecen indicar que, para la mayoría de los países, las pocas ventajas que la integración pudiese haber traído consigo fueron insuficientes como para contrarrestar efectos negativos de la extrema volatilidad macroeconómica que caracteriza a la región.

Tanto Brasil como México empezaron a adoptar una estrategia de integración después de casi medio siglo de políticas de sustitución de las importaciones. Esas políticas, que incluyeron toda una serie de aranceles, cuotas, licencias de importación, regímenes cambiarios múltiples, reglamentación de la IED y préstamos en condiciones concesionales, fueron eficaces para fomentar el crecimiento y efectuar cambios profundos en la economía. No obstante, a fines de los años setenta estaba claro que ese modelo ya no era sostenible. Tras un periodo inicial de fuertes aumentos, la productividad inició una trayectoria descendente y a principios de los años ochenta era evidente que se había estancado. Esta desaceleración, exacerbada por deficiencias en la región macroeconómica, dio lugar finalmente al colapso del modelo y a la crisis de la deuda de los años ochenta. La respuesta de los países a este estancamiento tecnológico y económico fue la integración en los mercados mundiales.

México actuó primero y más rápidamente, y a principios de los años noventa ya había conseguido avances sustanciales.

En Brasil, en cambio, la apertura tardó más tiempo. La eliminación de las barreras no arancelarias y la fuerte reducción de los aranceles tuvieron que esperar hasta 1990.

A la luz de la sustancial apertura económica de Brasil y México, cabría esperar que el efecto sobre la eficiencia económica en estos dos países podría cuantificarse. Sin embargo, es probable que la magnitud de dicho efecto varíe en cada país en función de diferencias en cuanto al entorno macroeconómico, la apertura inicial, la intensidad y alcance de las reformas y la estrategia de integración regional, entre

otros factores. Algunos de estos factores son especialmente pertinentes. Por ejemplo, como ya se mencionó, México se caracterizaba por una apertura considerablemente mayor que Brasil cuando adoptó la nueva política comercial. Podía sostenerse, por lo tanto, que la apertura comercial beneficiaría relativamente más a Brasil. Por consiguiente, es posible que en los primeros años de reforma la productividad haya aumentado más rápidamente en Brasil que en México.

Por otra parte, con respecto a la intensidad y al alcance de las reformas, no cabe duda de que México, a juzgar por sus niveles arancelarios e indicadores comerciales, adoptó una estrategia mucho más ambiciosa que Brasil para obtener las ventajas derivadas del comercio exterior. Ello se observa, por ejemplo, en la opción de establecer un acuerdo de integración regional Norte-Sur. Al vincular su economía con las de Estados Unidos y Canadá y dadas las diferencias en cuanto a magnitud y recursos, México se aproximó más a reproducir un régimen de libre comercio a nivel multilateral que Brasil en el marco del Mercosur. Al agrupar países de tamaño limitado con recursos similares, era inevitable que el Mercosur reportaría incrementos (o pérdidas) de productividad derivadas del comercio mucho más limitados, al menos si esos incrementos se consideraban como una meta en sí. Por lo tanto, si aceptamos que las ventajas de la integración contrarrestan los costos, es razonable suponer que México obtuvo mejores resultados en cuanto a productividad, o al menos obtuvo mayores ventajas derivadas del comercio que Brasil.

La teoría económica sostiene que la integración puede traer consigo aumentos de la productividad, ya sea por medio del comercio exterior o la inversión extranjera. Esta posibilidad revista especial importancia para una región que, salvo pocas excepciones, ha acumulado un historial muy deficiente en materia de productividad y ha enfrentado grandes dificultades en las últimas décadas para recuperar la senda del crecimiento sostenible. Tanto la integración mundial como regional pueden traducirse, según la teoría, en aumentos sustanciales de la productividad. Puesto que abarca mercados más grandes y una gama más amplia de ventajas comparativas, la integración mundial ofrece mejores ventajas potenciales. La integración regional, en cambio, puede constituir una estrategia intermedia para la transición hacia la integración mundial al acelerar las negociaciones, reducir los costos de ajuste y ofrecer salvaguardias contra los riesgos que plantea la integración.

Con respecto a la estrategia de integración regional, el enfoque más enérgico de México en el marco del TLCAN parece haber dado buenos resultados, al menos en lo que se refiere a la productividad. Las reducciones arancelarias otorgadas en virtud del tratado habrían tenido un efecto positivo considerable en la productividad, al que se suman aumentos sustanciales conseguidos durante el periodo de liberalización no preferencial. Como sostiene la teoría, las diferencias en cuanto al costo de la mano de obra de los países miembros del TLCAN parecen haber limitado el riesgo de perturbaciones perjudiciales de sectores con rendimientos crecientes.

Al margen de las consideraciones estratégicas y las que son contrarias a la realidad, en última instancia parecería que tanto Brasil como México consiguieron importantes aumentos de la productividad por medio de la integración. Es quizás demasiado temprano para saber en qué medida estos aumentos se traducirán en el mismo tipo de aumento rápido y sostenible de la productividad a largo plazo observado en el sureste asiático. En gran medida ello dependerá de los efectos a largo plazo de la disciplina de la importación sobre la tasa de innovación de los países. En todo caso, no sería realista esperar que la integración pueda resolver todos los problemas. En cuanto al establecimiento de un entorno macroeconómico estable y la inversión en educación, capacidad tecnológica e instituciones –todos componentes clave del aumento de la productividad- ambos países (por no decir toda la región) siguen estando atrasados con respecto a sus homólogos del sureste asiático.

La llegada del presidente brasileño a Madrid ha tranquilizado a los responsables de las empresas españolas que llevan invertidos en Brasil muchos millones de euros. El gigante americanos e ha convertido en uno de los cuatro grandes mercados emergentes del mundo junto con China, Rusia y México. Su presencia en este póker se debe a los más de 150.000 millones de dólares de capital extranjero que desembarcaron en Brasil durante la última década. De esa cantidad, gran parte corresponde a las empresas españolas. En los últimos cinco años, España ha invertido 25.000 millones de dólares en Brasil y en el primer semestre de 2002 las empresas españolas se dejaron 1.342 millones de euros en Brasil, lo que supone un descenso del cinco por ciento con respecto al mismo periodo de 2001. Ahora mismo, la inversión española representa el 25% del total de la inversión extranjera en el país brasileño.

En sus giras internacionales, *Lula* está utilizando el mismo pragmatismo con el que ha hecho su política de alianzas en Brasil al buscar apoyo de los partidos de centro y de derecha. Con el objetivo de obtener ventajas económicas y políticas, Lula busca acercarse a líderes extranjeros independientes de su ideología o partido político. Lo hizo en la visita a George W. Busch y lo hará ahora con Aznar. Además de buscar aumentar el comercio con el bloque europeo y alcanzar un futuro acuerdo comercial entre Mercosur y la Unión Europea, *Lula* tiene la ambición de conseguir una plaza fija en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Tener buenas relaciones con Europa es fundamental para lograr este objetivo.

En la política externa, el principal reto de *Lula* es llegar a un buen acuerdo con Estados Unidos hasta el año 2005 para la implementación del ALCA. Y en política interna, el principal desafío este año es la aprobación de las reformas tributaria y de la Seguridad Social.

El presidente del Gobierno, José María Aznar, prometió al presidente de Brasil, Luis Inácio *Lula* da Silva, el apoyo del Gobierno español al acuerdo comercial entre Mercosur y la Unión Europea, que ahora se discute. Mercosur agrupa a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, y además tiene como socios a Chile y Bolivia. *Lula* da Silva ha hecho de Mercosur uno de los ejes de su política, y avisó que ni Argentina ni Brasil pueden permitirse el fracaso del proyecto comercial.

España es el sexto país en importancia en la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional de París, uno de los centros de arbitraje más importantes. La globalización y la salida de las empresas españolas hacia los mercados extranjeros provoca que, cada vez de forma más habitual, las compañías españolas se vean abocadas a un proceso de arbitraje.

Sin embargo, la legislación española no ha encontrado el apoyo y el uso para convertirse en referente del arbitraje mundial, especialmente en el ámbito iberoamericano. El principal objetivo del Gobierno es atraer a España los innumerables casos de arbitraje que hay en el mundo, especialmente en el ámbito iberoamericano, y que, actualmente se dirigen hacia países que generan mayor confianza para las empresas. España necesita urgentemente una modificación de su legislación de arbitraje. La globalización de la economía y el crecimiento de las

transacciones internacionales ha impulsado el papel del arbitraje como fórmula para dirimir las controversias entre las empresas.

El presidente argentino Néstor Kirchner no despeja incertidumbre inmediata sobre el rumbo económico que quiere enfilar con su flamante Gobierno. Ha impuesto una política de gestos elocuentes pero se resiste a abordar los problemas de fondo. Es nuevo en la Casa Rosada y aún es demasiado pronto para meterle prisa pero las incógnitas y las treguas no son eternas. Hace apenas unas semanas Kirchner era un perfecto desconocido fuera de Argentina. Hoy, su nombre es recurrente en las oficinas de Telefónica, Gas Natural o Endesa, por citar algunas de las grandes empresas españolas que, entre comillas, están en sus manos. De todas, sólo Repsol-YPF tiene hilo directo con él (Alfonso Cortina fue el único presidente de una empresa extranjera presente en la investidura). Sus vínculos arrancan en la provincia patagónica y petrolera de Santa Cruz donde fue gobernador por más de una década. El resto de las compañías, con capital español, se encuentran frente a un hombre enérgico, empeñado en superar con golpes de efecto el complejo de inferioridad que le dio asumir con un 22% de apoyo y al que, ya se sabe, jamás hubiera votado.

A lo largo de un mes corto de presidente, Kirchner ha marcado un ritmo de vértigo a su Gobierno. Ha entrado a saco en las Fuerzas Armadas y la Policía con una purga sin precedentes, le ha declarado la guerra a la Corte Suprema e impulsado su juicio político, ha renovado y está en plena lucha con el Pami (seguridad social de jubilados y nido de corruptos), ha tomado las riendas de los conflictos docentes en las provincias y ha abierto los archivos de la Side (Inteligencia del Estado) para esclarecer los atentados terroristas a la Embajada de Israel. Su agenda no tiene respiro pero en ella, no figura, de momento, adecuar a los nuevos tiempos las tarifas de las empresas privatizadas, un problema que lleva estancado año y medio.

La idea instalada de que hasta diciembre no habrá hechos concretos parece no caer bien en el FMI cuyo acuerdo debe renovarse en agosto:

> “Argentina debe concentrarse en el presupuesto, el sistema bancario, la reestructuración de su deuda y un entorno legal para sus servicios públicos. Parece que su estrategia se basa en construir una base de poder para

abordar después las cuestiones más delicadas como el acuerdo con el FMI, el tema de las tarifas o las compensaciones a los bancos, tras los desajustes de los dos últimos años.”

El debate, pues, pasará por la presión fiscal y la apertura de la economía. Aunque Kirchner no quiera subir los impuestos sobre la mayoría de los ciudadanos, probablemente termine haciéndolo, dados sus compromisos populistas redistributivos.

Pero Argentina no puede vivir en déficit sempiterno, no cabe ignorar siempre a los cientos de miles de personas que entregaron dinero y esperan cobrar. Esto es importante para recuperar el crédito, público y privado. Kirchner es aún una incógnita, pero algunas señales que viene dando inquietan por lo que tienen de demagógico cántico al intervencionismo y de hostilidad al mercado, las empresas y los contribuyentes. Llamaron la atención sus declaraciones ante empresarios españolas, que manifestaron abiertamente sus temores, pero eso no es exclusivo de España: tampoco las tienen todas consigo los empresarios en la propia Argentina.

Por su parte, el FMI aprobó el pasado 20 de septiembre, después de la reunión en Dubai de los ministros del Grupo del G-7, integrado por: Estados Unidos, Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia, Canadá y Japón, el acuerdo alcanzado el 10 de septiembre con Argentina, por un importe de 12.500 millones de dólares, en una reunión de su junta directiva. El acuerdo, con un plazo de tres años de vigencia, establece una reprogramación de los vencimientos con los organismos multilaterales, por un importe de 21.000 millones de dólares.

Argentina se ha comprometido a reformar su fiscalidad y su sistema bancario, así como a reestructurar su deuda privada, en el acuerdo con el FMI, aprobado ayer por el directorio de esta institución en Dubai tras dos meses de negociaciones. El acuerdo tiene una duración de tres años y supone una ayuda para Argentina de 12.500 millones de dólares, como ya hemos dicho.

El objetivo del programa es “restablecer el crecimiento sostenible y mejorar los indicadores de igualdad y pobreza en Argentina”. El FMI:

> “Reconoce que el programa propuesto acarrea una serie de riesgos porque elementos clave de las reformas fiscales y bancarias sólo se formularán con posterioridad”. Por ello añade que “la toma de medidas políticas decisivas por parte de las autoridades argentinas será crucial para minimizar estos riesgos.”
>
> “La reforma de las relaciones intergubernamentales (entre el Gobierno federal y las provincias) es una parte esencial del plan”, dijo el representante permanente del FMI en Argentina, que lideró el equipo negociador del organismo. En su comunicado, el FMI añade que el programa “busca consolidar la estabilidad de los precios al tiempo que pone en marcha una estrategia para la reestructuración exhaustiva del sistema bancario.”

Las autoridades argentina también se han comprometido a alcanzar las condiciones necesarias para facilitar la reestructuración de la deuda, para el desarrollo de un nuevo marco regulador de las empresas de servicios públicos “y otras acciones cruciales” para la credibilidad legal de Argentina.

El Gobierno argentino recibió con satisfacción la aprobación del acuerdo y dijo que sienta un precedente histórico ya que, por primera vez, el pago de la deuda quedó supeditado a las posibilidades reales de crecimiento y de superar la pobreza y la crisis social.

Argentina ha tenido un logro singular y se convierte en una suerte de pionera, en materia de instalar esta discusión en la comunidad internacional.

Durante las últimas décadas se ha venido produciendo un aumento de libertad en el comercio internacional, que ha supuesto una mayor prosperidad para la economía mundial, y especialmente para los países industrializados. Sin embargo, queda todavía mucho por hacer para que ese mayor progreso llegue al Tercer Mundo, fundamentalmente por su dedicación mayoritaria a la producción agraria. Desgraciadamente para estos países, el comercio mundial de productos agrícolas se ha liberalizado de manera muy lenta en los últimos 50 años. Así, mientras que los aranceles de bienes industriales se han reducido del 40% al 4%, la protección de los productos agrícolas no ha variado, y se ha mantenido prácticamente en los mismos niveles. Ello se debe a que aunque los países ricos han reducido algo sus aranceles, continúan desarrollando complejas barreras no arancelarias, como subsidios a la

agricultura, que dificultan las importaciones. Como consecuencia, durante los últimos cincuenta años el volumen de comercio internacional de bienes industriales se ha multiplicado por diecisiete, en comparación con las escasas seis veces de los productos agrícolas.

Los países del Tercer Mundo han sufrido un deterioro muy grave de su sector agrícola al tener que competir con la agricultura subsidiada de las naciones desarrolladas (Estados Unidos, Japón y la Unión Europea), y por eso llevan años insistiendo, sin éxito, en la eliminación de los subsidios. La falta de respuesta de los países desarrollados, como la que se produjo el mes pasado en Cancún en la Cumbre de la OMC, ha erosionado gradualmente la confianza de los países pobres en el sistema global de comercio. Para retornar la confianza perdida de los países pobres, la OMC debería volver a incorporar en su agenda de la próxima reunión del Programa de Doha para el desarrollo de las negociaciones sobre el tema de la agricultura.

El comercio internacional seguirá jugando, en el futuro, un papel fundamental en el crecimiento económico de los países. Por ello es necesario seguir potenciando los acuerdos multilaterales, gracias a los cuales los países en vías de desarrollo cobrarán una mayor participación en el comercio internacional de bienes y servicios. En Cancún, los negociadores no lograron ponerse de acuerdo, y se ha hablado de fracaso. El éxito sólo se logrará cuando los gobiernos acepten las nuevas reglas del juego, es decir, un sistema de comercio internacional estable, liberal y no discriminatorio. El éxito de Cancún consiste en que los países pobres se hayan unido en el llamado Grupo de los 22 (G-22) (entre los que se encuentran Brasil, China, India, México, Argentina, Colombia, Suráfrica e Indonesia), demostrando así una gran capacidad para enfrentarse a los países ricos. El G-22, liderado por Brasil, salió fortalecido de la última reunión de la OMC, y se ha colocado como un nuevo actor de peso en el mapa de las negociaciones multilaterales. Es la primera vez que los países del sur tienen un papel verdaderamente activo y protagonistas en una negociación de la OMC. Sin duda es una victoria del liderazgo ejercido por Lula en el Tercer Mundo para forzar a Estados Unidos y a los países europeos a negociar la reducción de los subsidios agrícolas con los que protegen sus mercados. Es cierto que los ministros de Agricultura de la Unión Europea acordaron el pasado julio una radical reforma de la política de subsidios agrícolas que, como es sabido, es un

tradicional centro de disputas con el resto del mundo. La reforma intenta desvincular las subvenciones agrarias con la producción: aunque se mantienen las ayudas, la distorsión sobre el comercio es menor, y se evita la producción de excedentes. Sin embargo, al G-22 le ha parecido que la reforma es insuficiente, y, ante la posibilidad de conseguir un mal acuerdo, se prefirió no alcanzar ninguno.

La osadía de Brasil capitaneando el G-22 en la OMC retrasará, sin duda, las negociaciones para formar el ALCA, y para avanzar en un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Sin embargo, garantiza una batalla comercial con los países ricos, que antes o después tendrán que abrir sus mercados a las importaciones agrícolas procedentes del Tercer Mundo. Esto dará un fuerte impulso a sus economías (el sector agrícola representa un 30% de su PIB), y contribuirá a reducir la dependencia que estos países mantienen de los capitales extranjeros. El G-22 nace con vocación de desmontar las barreras proteccionistas en la agricultura y, por tanto, aumentar el comercio internacional, el crecimiento y el empleo a nivel mundial. Por primera vez, después de Cancún, el G-22 se va a reunir; será hoy en Buenos Aires; es importante que el Grupo mantenga la unidad mostrada en Cancún, pues sólo a partir de esta base los países del Sur tendrán posibilidades de entablar negociaciones reales en el marco de la OMC.

La coalición de los países en vías de desarrollo, Grupo de los 21 (G-21) que surgió de la Cumbre de la OMC en Cancún (México) está perdiendo fuerza. El ímpetu con el que nació para enfrentarse a Estados Unidos y la Unión Europea en las negociaciones comerciales va desapareciendo, según afronta una serie de abandonos que podrían minar su fortaleza como grupo emergente, al tiempo que continúan las negociaciones bajo liderazgo europeo y norteamericano.

Costa Rica, Colombia y Perú –miembros originales del grupo de países emergentes- ya han decidido abandonar la coalición del G-21, que está liderada por Brasil y la India. El propósito de los tres países pasa por acercar posiciones a Estados Unidos en busca de cooperación en la liberalización comercial. El pasado miércoles, Costa Rica alertaba en una carta a Brasil de que se oponía a “los esfuerzos de algunos miembros del G-21” a politizar el aún incipiente grupo, que nació originalmente para presionar a los países más desarrollados a suprimir los subsidios agrícolas, pero sin ningún otro tipo de pretensiones.

La última década en Iberoamérica se caracterizó en general por un avance significativo en la legislación y la regulación bancaria, el que por cierto presentó diferencias en el ritmo y profundidad en los casos de los países individualmente considerados. Sin perjuicio de ello, existen aún una serie de dificultades que deben ser abordadas para ir superando las deficiencias que todavía permanecen o bien aquellas nuevas que han surgido como consecuencia del propio proceso de reformas y de los cambios que ha experimentado la industria financiera y la tecnología a nivel global.

La tendencia observada en la mayor parte de la región en los últimos años ha sido la disminución en el número de bancos, lo que en términos generales debiera entenderse como una evolución favorable ya que la realidad inicial era la existencia de un gran número de instituciones de tamaño muy pequeño, lo que trae asociadas en general ineficiencias, es decir, un alto costo de intermediación y el hecho que instituciones bancarias muy pequeñas suelen ser menos solventas y más inestables.

Muchos son los factores que explican la reducción en el número de bancos. Por una parte, las crisis bancarias que como se señaló siguieron ocurriendo en Iberoamérica en la última década, trajeron aparejada la salida de algunos bancos del mercado, sea esto por la quiebra o la liquidación de ellas por parte de las autoridades. De igual modo, la región vivió en esta década el proceso global de adquisiciones, absorciones y fusiones y que ha caracterizado también a los sistemas bancarios de Estados Unidos, Europa y Japón. Es más, en bastante medida el proceso de consolidación bancaria en el continente es una consecuencia o mera réplica de fusiones que han ocurrido entre dos o más instituciones en los mercados desarrollados.

Un tercer factor que ha estado tras la consolidación de la industria bancaria en Iberoamérica han sido los procesos de estabilización macroeconómica, como el plan real de Brasil en 1994, que redujo sustancialmente la inflación, lo que cambió la naturaleza del negocio bancario en ese país, que previo a la estabilización de precios era una mera recaudación del impuesto inflación. Por último, una mención especial debe hacerse sobre el esfuerzo desplegado por algunas autoridades supervisoras nacionales, las que, tras el objetivo de obtener entidades que sean más eficientes y solventes, han “inducido” en sus jurisdicciones nacionales un proceso de

consolidación de la industria, el que se ha visto facilitado por la coyuntura de la ola internacional de fusiones y adquisiciones, así como el interés de los accionistas extranjeros por ingresar al mercado. Este proceso se ha agudizado en la segunda mitad de la década y ha tenido un especial vigor en los casos como el de Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.

En este contexto, el de un número menor de bancos de mayor tamaño, podrían aparecer, si llegara a producirse una evolución de tipo pendular, algunos riesgos como el e una excesiva concentración de la industria. Al efecto, conviene señalar que después de la última fusión autorizada en México (BBVA-Banamex), el banco más grande en ese país supera el 30% de participación de mercado, situación similar a la que podría producirse en Chile (Santander-Santiago) y que existe hace varios años en Perú (Banco del Comercio). Este mismo proceso ha empezado a evidenciarse en Brasil, Venezuela y Colombia, si bien no alcanza aún la magnitud de México.

Otro fenómeno significativo que ha modificado la estructura de la industria bancaria latinoamericana en la última década es el gran aumento de la participación extranjera en la propiedad de los bancos nacionales, fenómeno inserto en que aún existían limitaciones legales para el ingreso de bancos extranjeros al mercado (México hasta 1995, y Ecuador hasta el 2000).

La presencia de la banca extranjera en los mercados domésticos, presenta ventajas principalmente en términos de dinamizar la competencia, incorporar nuevas tecnologías y productos, introducir formas eficientes de gestión, así como reforzar la base de capital de los sistemas bancarios.

Por otra parte, aún persisten en la región países en los cuales los bancos estatales tienen una gran participación de mercado, como son los casos de Costa Rica y Uruguay, en que los bancos de propiedad del Estado tienen una cuota de mercado del orden del 50%. En otros países como Argentina y Brasil, aún después de los avances en la privatización de algunas entidades provinciales o estaduales, los dos bancos más grandes del mercado siguen siendo bancos públicos.

Aunque no existe consenso respecto del papel del Estado en la propiedad bancaria, la existencia de bancos estatales ha sido justificada por el rol social y de fomento

que ellos jugarían. Es claro que una alta participación estatal en el mercado bancario trae dificultades, como el desplazamiento de la banca privada, la injerencia política en la asignación de créditos, la mayor dificultad de obtener entidades eficientes, y la entrega de subsidios mal focalizados, entre otros. Desde el punto de vista de la supervisión y regulación bancaria, se constata en varios casos que las instituciones financieras de carácter estatal son objeto de menores exigencias patrimoniales, y en la práctica, no siempre pueden ser supervigiladas con el mismo grado de severidad que una entidad privada. En todo caso, la participación estatal en la actividad bancaria no puede basarse en un estatuto de supervisión menos riguroso y discriminatorio.

En los últimos diez años, la supervisión bancaria ha sufrido una rápida y dinámica evolución, en la dirección de adaptarse a las nuevas realidad del mercado y a las nuevas disposiciones legales y administrativas que permitieron una mayor actividad bancaria.

Una constante en el proceso de modificaciones legales en Iberoamérica ha sido incluir como parte integrante de las reformas financieras el mejoramiento de los órganos de supervisión bancaria.

En lo legislativo deben darse pasos rápidos para crear formas de protección jurídica a los supervisores, acorde con las recomendaciones internacionales hechas por el Comité de Basilea, de modo que éstos puedan ejercer su labor sin terror a las represalias de carácter legal.

En el ámbito legislativo y normativo también se han hecho importantes avances, sin perjuicio de lo cual existen muchas tareas pendientes, las que requieren de destrezas técnicas, pero sobre todo de una gran voluntad política para implementarlas.

Los países de la región deben mejorar significativamente la transparencia y la fiabilidad de la información. En este aspecto se han producido avances significativos, pero debe haber mayor progreso. Esta dimensión es central para que exista una efectiva disciplina de mercado. Los agentes deben contar con acceso a información relevante de manera oportuna. Vinculado a este punto, se deben mencionar de manera particular las prácticas contables. Así, se debe avanzar hacia estándares de

información que faciliten las comparaciones entre países, y muy especialmente, que permitan conocer con precisión y de manera fidedigna la real situación individual de los bancos.

En lo que se refiere a estructura de mercado, Iberoamérica presenta aún algunos viejos problemas como la alta participación estatal, materia en la que, sin embargo hay claros avances. De igual manera se han generado nuevos problemas estructurales, como el de una concentración de mercado que podría ir más allá de lo deseable, no sólo a nivel de país, sino que también a escala regional, superando el alcance, sólo doméstico, de las “redes de seguridad sistémicas”.

De igual forma, el rápido y dinámico proceso de control bancario ocurrido en los años noventa en la región, aún no ha alcanzado a los sectores de la micro y pequeña empresa, ni a la personas, convirtiéndose así en una serie limitación al crecimiento del empleo, el producto y la participación de los frutos del progreso.

Para la superación de la mayor parte de las deficiencias señaladas en el documento, y en especial aquellas que dicen relación con los problemas de la regulación, la supervisión bancaria, y la autonomía de los organismos fiscalizadores en Iberoamérica. Hay una cuestión trascendental, que es la voluntad política de hacer los cambios aún pendientes. Para ello, se debe dejar de ver la supervisión bancaria como parte integrante de la política económica coyuntural y como un instrumento de poder político. En sustitución, la labor de supervisión bancaria debe ser asumida como una política de Estado, otorgándole a los entes fiscalizadores los correspondientes niveles de autonomía, privilegiando su carácter técnico y profesional.

En cuanto a la regulación bancaria, la tarea de mayor envergadura que debe ser abordada en Iberoamérica es la regulación de los conglomerados financieros, tanto a nivel de la actividad doméstica de los grupos bancarios como de sus actividades transfronterizas, especialmente la desplegada en los centros *off-shore*.

En el terreno de la supervisión propiamente tal, aún resta profundizar el seguimiento de carácter preventivo del riesgo de crédito y mejorar el sistema de concesión de créditos bancarios.

BIBLIOGRAFÍA

Tomadas de CEPAL: *América Latina en el umbral de los años 80*. Documento mimeografiado. E/CEPAL/G.1106. Noviembre, 1979.

Agosin, M.: "Fortalecimiento de la cooperación financiera regional". *Revista de la CEPAL*, Abril, 2001.

Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). 1998. Declaración de San José. San José, Costa Rica. Marzo.

Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA): Provisions on Standards and Conformity Assessment in Trade and Integration Agreements of the Western Hemisphere. Disponible en Internet: www.ftaa-alca.org. 1998

Anderson, J.E. y Neary, j.: History, Geography and Regional Economic Integración. En K. Anderson y R. Blackhurst, *Regional Integration and the Global Trading System*. Nueva York, St. Martin Press, 1993.

Banco Internacional de Desarrollo (BID): "Hacia una economía menos volátil". *Progreso económico y social en América Latina*, informe 1995. Washington, D.C., BID, 1995.

Banco Internacional de Desarrollo (BID): *Informe de progreso económico y social en América Latina*, edición 1996. Washington, D.C., BID, 1996.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Progreso económico y social en América Latina*, informe 1977. Washington, D.C., BID. 1997.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Nota periódica. Integración y comercio en las Américas, Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington, D.C., BID. Diciembre. 2000.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Nota periódica. Integración y comercio en las Américas, Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington, D.C., BID. Mayo. 2002.

Calderón, A. y Mortimore, M.: *Inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago, Naciones Unidas, 2001.

Calvo, G.: Globalization Hazard and Weak Government in Emerging Markets. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo. Diciembre, 2001.

Cameron, J. y Campbell, K.: *Dispute Resolution in the World Trade Organization*. Londres, Cameron May, 1998.

Cardoso, F. H.: *Notas sobre el estado actual de los estudios de la dependencia*. Incluido en el libro colectivo: *Problemas del subdesarrollo latinoamericano*. Nuestro Tiempo, México, 1973.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): Improving Market Access for Least Developed Countries. UNCTAD/DITC/TNCD/4. Naciones Unidas, 2001.

Cornejo, R. Y Garay, L.J.: Rules of Origin in Free Trade Agreements in the Americas. En M. Rodríguez Mendoza, P. Low y y B. Kotschwar (eds.), *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*. Washington, D.C., Grookings/OAS, 1999.

Devlin, R. Y French-Davis, R.: Towards and Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s, *The World Economy* 22(2). Marzo, 1999.

Diakosavvas, D.: The Uruguay Round Agreement on Agriculture in Practice: How Open are OECD Markets? Washington, D.C., Banco Mundial. Mimeo, 2001.

Eichengreen, B.: "Free Trade and Macroeconomic Policy". En S. Burki, G. Perry y S. Calvo (eds.), *Trade: Towards Open Regionalism*. Conferencia LAC ABCDE, Banco Mundial, Montevideo, Uruguay, 1997.

Estevadeordal, A. y Miller, E.: rules or Origin and the Pattern of Trade between U.S. and Canada. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, 2002.

Estevadeordal, A. y Shearer, M.: *Trade Policy and Regional Integration in Latin America: A Quantitative Assessment*. Documento de trabajo de INTAL-ITD, 2002.

Fernández-Arias, E., Panizza, U, y Stein, E.: Trade Agreements and Exchange Rate Disagreements. Ponencia presentada en la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Interamericana de Inversiones. 2002.

Garay, L.J. y Vera, A.: "Naturaleza y evolución reciente de la inversión intrarregional". En *Inversión extranjera directa en América Latina.* Madrid: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto de Relaciones Europeas-Latinoamericanas. 1998.

García, A.: "Industrialización y Dependencia", *El Trimestre Económico*, nº 151, Julio-Septiembre, 1971.

Giordano, P. y Monteagudo, J.: Exchange Rate Volatility, Trade and Regional Integration: Evidence from Latin America. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo, 2002.

Hernández, L. Y Mellado, P.: ¿Incrementan los acuerdos de integración regional la interdependencia financiera? Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo, 2002.

Iglesias, E.: Declaración presentada en la Quinta Reunión de Ministros del ALCA Responsables del Comercio, Toronto, 1-4 de noviembre. 1999.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL): DATAINTAL 3.0. Sistema de Estadísticas Comerciales para el Hemisferio Occidental. INTAL, Buenos Aires, 2001.

Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica (IIRSA): *Regional en Sudamérica (IIRSA): Action Plan for Regional Infrastructure Integration in South America*. Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF) y Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Montevideo, 2000.

Khrishna, P.: "Regionalism and Multilateralism: A Political Economy Approach". *Quarterly Journal of Economics*, 113, 1998.

Lutz, W.F.: "Reformas del sector energético, desafíos regulatorios y desarrollo sustentable en Europa y América Latina". Serie *Recursos Naturales e Infraestructura* No.26. CEPAL, Santiago, 2001.

Nogues, J.: Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Efrects of Tegional Trade Arrangements? Mimeo. 1996.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): *Regional Integración and the multilateral Trading Systems. Synergies and Divergences*. Paris, OCDE, 1995.

Organización Mundial del Comercio (OMC): *Regionalism and the World Trading System*. Ginebra, Organización Mundial del Comercio, 1995.

Paz, P.: "Dependencia financiera y desnacionalización de la industria interna". *El Trimestre Económico*, nº 146. Abril-Junio, 1970.

Ibidem, p. 305 y 306 y Celso Furtado, *La hegemonía de los USA y la América Latina*. Edicusa, Madrid, 1971, p. 83.

Tinbergen, J.: Shaping the World Economy-Suggestions for an International Economic Policy. The Twentieth Century Fund. 1962.

CAPÍTULO SÉPTIMO

MERCOSUR ¿ÚLTIMA FRONTERA IBEROAMERICANA?

MERCOSUR ¿ÚLTIMA FRONTERA IBEROAMERICANA?

Por Francisco Javier Martín García

Breve justificación

En el nuevo orden mundial, en el que proliferan las organizaciones de todo tipo, bien de carácter político como militar, económico, religioso y tanto a nivel regional como suprarregional e incluso hemisférico, las fronteras entre los países que las conforman tienden a ir disminuyendo su importancia, dejando de tener la significación de confín del Estado, tomado éste, como aquel espacio sometido a unas determinadas leyes y normas. Un ejemplo lo tenemos en la Unión Europea, en la que no solamente no hay fronteras, sino que en la mayoría de los países miembros de la misma, también tienen moneda única, como es el euro. Es decir que el sentido de frontera es más amplio, habiéndose perdido el sentido nacionalista del concepto. Con lo dicho, se pretende justificar el por qué del título de este capítulo, ya que cabe la interrogación de si el Mercado Común del Sur (Mercosur), bien con su configuración actual o con otra más amplia, pueda constituir por si mismo una frontera común de los países que lo compongan. A través de lo que seguidamente se va a exponer, se tratará a llegar, sino a una conclusión definitiva si, por lo menos, a una adecuada aproximación a la misma

Introducción

El Cono Sur iberoamericano, es una zona de gran importancia, por su presente y por su futuro y consiguientemente, todo lo que allí ocurra tiene repercusión global.

Desde los mismos inicios de la independencia de las naciones iberoamericanas, surgió el interés, o mejor dicho, la necesidad, de lograr una unidad que se consideraba que debía ser política, siguiendo el ideal de Bolívar ya expresado en su Carta de Jamaica, en el año 1815, en la que refiriéndose a la unificación de la región Iberoamericana, desde México a Tierra de Fuego, en Argentina, la justificaba diciendo:

> “Ya que tienen un origen, unas costumbres y una religión, deberían, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los Estados que hayan de formarse.”

No es posible remontarse al siglo XIX para enmarcar este trabajo y se ha citado el pensamiento de Bolívar para mostrar que la integración iberoamericana, en diferentes formas, ha sido un objetivo largamente perseguido, por lo que efectuando un traslado en el tiempo, nos situamos en momentos posteriores a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, para reflejar como se ha ido forjando el proceso de integración regional.

En la década de los cincuenta se abrieron dos frentes, uno promovido por Brasil, por el que se replantea su política comercial, buscando la manera de fortalecer el comercio en los países más cercanos y el otro frente se contempla en el informe “El desarrollo económico de América Latina y algunos de los problemas principales” (92), en el que se propone la integración económica de la región, así como una serie de medidas a tomar para lograrla. Posteriormente y como consecuencia de los procesos expuestos, se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que en 1980, se transformó en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), compuesta por: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Anteriormente, en el año 1960, se había creado el Mercado Común Centroamericano, que integra a Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

En las décadas siguientes se formalizaron diversos acuerdos comerciales, como el Grupo Andino y la Comunidad del Caribe (Caricom), acuerdos que se fueron desarrollando, con variado éxito, pero todos siguieron avanzando, hasta llegar a los años ochenta, en los que se produjo un importante descalabro económico en Iberoamérica, considerándose como causas principales, que los avances habían sido transitorios y parciales, reproduciéndose en los propios acuerdos los problemas fundamentales de las economías de las diferentes naciones, y la clara separación

92 Raúl Prebisch. Director ejecutivo del Comité Económico para América Latina de Libre Comercio

entre los objetivos declarados para llegar a las zonas de libre comercio y la realidad, ya que sólo se formaron zonas de preferencia arancelaria.

Al llegar a la década de los años noventa, la política de Estados Unidos de Norteamérica dirige su atención hacia Iberoamérica, con la " Iniciativa para las Américas" del presidente George Bush (1990), dando inicio a la estrategia norteamericana para reconstituir su zona inmediata de influencia, prestando especial importancia a los componentes económicos, y para ello se propone un conjunto de medidas orientadas a favorecer la actuación de empresas norteamericanas en la región.

En esta década surgen diversas iniciativas que se dirigen a reactivar antiguos acuerdos, y otros nuevos, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Estados Unidos, Canadá y México, año 1992; Grupo de los Tres: México, Colombia y Venezuela, año 1990, Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, Venezuela y el Tratado de Asunción, parte fundamental de este trabajo, que dio origen al Mercosur, año 1991.

Mercado Común del Sur

Antecedentes

Los orígenes del Mercosur, habría que buscarlos en el programa de cooperación comercial entre Argentina y Brasil, iniciado en 1985 con la firma del Acta de Iguazú, por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, y concretado en 1986 con el Programa de Integración y Cooperación Económica y en 1988, con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo. Este acuerdo sufrió un cierto estancamiento, debido, en gran parte, a la inestabilidad y la recesión en las economías argentina y brasileña en la segunda mitad de los años ochenta, pero volvió a adquirir mayor estabilidad por la decisión de los presidentes argentino y brasileño, Carlos Raúl Menem y Fernando Collor de Melo, respectivamente, de crear un mercado común. Estos dos países firmaron en julio de 1990, el Acta de Buenos Aires y en diciembre del mismo año firmaron asimismo, el "Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica número 14", en Montevideo, constituyendo este acuerdo un gran paso para la construcción del mercado común, al establecer un

calendario gradual para la eliminación completa de los aranceles entre ambos países el primero de enero de 1995. El avance en los plazos inicialmente previstos entre Brasil y Argentina, unido a las relaciones comerciales existentes con Paraguay y Uruguay, llevó al inicio de negociaciones en 1990, entre los cuatro países, que culminaron en 1991, con la firma del conocido como Tratado de Asunción, por el que se constituye el Mercado Común del Sur o Mercosur, considerándose que este Tratado es una adaptación de los acuerdos existentes entre Argentina y Brasil, a la nueva estructura de cuatro países, aunque, lógicamente con varias e importantes modificaciones. El Tratado fue inscrito en la ALADI, como el "Acuerdo de Complementación Económica número 18" entrando en vigor el 29 de noviembre de 1991.

Tratado de Asunción

Lo primero que queda puesto de manifiesto al comenzar a analizarse el Tratado, en el mismo preámbulo, es la voluntad que anima a los cuatro países signatarios, en cuanto consideran que:

> "La ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la integración, constituyen condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social", lo que se debe conseguir "mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio" y lo que también se afirma en este preámbulo es que "debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al Tratado de Montevideo de 1980."

Antes de seguir adentrándonos en el Tratado, se considera preciso hacer un breve comentario sobre los componentes del Mercosur. Es evidente que los cuatro países no guardan casi ninguna semejanza entre si, en lo referente a los indicadores socioeconómicos básicos, y así en la extensión territorial, entre Argentina y Brasil ocupan el 94% del total; en cuanto a la población, a los dos países citados

anteriormente, pertenece el 95%, y en lo referente al Producto Interior Bruto (PBI), el correspondiente a los mismos países es del 98%. Es evidente la desproporción existente, no resultando anormal el plantearse el porque de esta unión, que en principio parece que es “contra natura”. Sin embargo, si se analiza la historia de estas cuatro naciones a partir de su independencia, e incluso con anterioridad a la misma, se puede llegar a una mejor comprensión del porque de esta integración. Los cuatro países han estado estrechamente relacionados tanto en situaciones pacíficas como en situaciones de confrontación y así vemos como Uruguay, hasta ser independiente, perteneció tanto a Argentina como a Brasil; como las cuatro naciones participaron en una cruenta guerra, la de la Triple Alianza, en la que Argentina, Brasil y Uruguay lucharon contra Paraguay; como con el paso de los años las relaciones fueron absolutamente normales, aunque con una clara diferencia entre los indicadores anteriormente mencionados y como se puede considerar que conforman una Región bastante significativa, habiendo sido diversos los acuerdos bilaterales entre ellos, y así podemos mencionar los firmados en la década de los año ochenta del pasado siglo, en el seno de la ALADI, entre Argentina y Paraguay, Argentina y Uruguay, Brasil y Uruguay (es oportuno recordar que la reforma constitucional uruguaya de 1967 ya recogía como aspiración, la integración regional del cono sur americano).

En este sentido Uruguay estrechó en la década de los setenta sus relaciones comerciales con Argentina mediante el Convenio Argentino-Uruguayo de Comercio Exterior, firmado el 20 de agosto de 1974 y con Brasil mediante el Protocolo de Expansión Comercial, firmado el 12 de junio de 1975. En este contexto, Uruguay se incorporó al proceso de integración suscrito por Argentina y Brasil en 1986, por medio del Acta de Alvorada, firmada por Uruguay el 6 de abril de 1988. En el mismo proceso, el 21 de agosto de 1990, el ministro de Asuntos Exteriores de Paraguay, aceptó, en nombre de su Gobierno, la invitación que habían formulado los gobiernos argentino, brasileño y uruguayo para que su nación se incorporara al proceso de integración del Cono Sur, es decir que prácticamente ya estaba configurado Mercosur, advirtiéndose la necesidad de suscribir un convenio multilateral, y así, el 26 de marzo de 1991 se creó el Mercosur mediante la firma de, Carlos Saúl Menem y Guido de Tella por el Gobierno de la República de Argentina; Fernando Collor de Mello y Francisco Rezek por el Gobierno de la República Federativa de Brasil;

Andrés Rodríguez y Alexis Frutos Vaersken por el Gobierno de la República del Paraguay y Luis Alberto Lacalle Herrera y Héctor Gros Espiell por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, que ostentaban en aquellas fechas los cargos de presidentes y ministros de Asuntos Exteriores de los respectivos países, del convenio que culmina el proceso constitutivo de Mercosur, como el instrumento destinado a hacer efectiva su concreción. De esta forma los dos países con menos peso específico en la región también pasan a integrarse en el proyecto o mejor dicho realidad, de un gran mercado, que va a permitir a los respectivos países intervenir, tanto en el comercio intra-Mercosur como en el extra-Mercosur. En el caso de que no se hubiera logrado esta integración, los perjuicios, tanto económicos como políticos, habrían sido determinantes para posponer su desarrollo y verse privados del peso político y económico precisos para influir en el contexto mundial. Los dos países, Paraguay y Uruguay, son conscientes de la hegemonía de Brasil y Argentina, pero como refleja el dicho popular, " más vale ser cola de león que cabeza de ratón".

El Mercosur, es un importante proyecto político-económico, nacido de dos situaciones que afectaban a la región. Por una parte, la modernización de las sociedades y economías americanas y de otra, el proceso integrador surgido en América en general y en Iberoamérica en particular, en el pasado siglo XX, pudiendo ser considerado el Mercosur como un acuerdo multilateral internacional de naturaleza político- económica y en el que los Estados firmantes, expresaron su voluntad de integrar sus economías nacionales en un único espacio aduanero. También hay que incluir dentro el tratado a Chile y Bolivia, ya que desde 1996 pertenecen al mismo, pero como estados asociados, por lo que no se va tratar sobre estos países en el presente trabajo, al no ser miembros de pleno derecho.

El nacimiento del Mercosur, puede ser considerado, como descendiente de la idea bolivariana, ya mencionada, de la unión de los estados iberoamericanos nacidos tras las guerras de emancipación, aunque también fuera adecuado decir que en tiempos de la Corona, ya existía esa unión entre todos los territorios iberoamericanos.

El momento de su firma no parecía, en principio, como el más oportuno, ya que las economías de los países signatarios estaban en serios problemas, recién salidos de la gran crisis de los años ochenta y en consecuencia no había grandes esperanzas

de que este mercado tuviera éxito. Sin embargo, y con las debidas reservas, se puede considerar que está asentado y aun cuando su futuro se verá sometido a sobresaltos económicos, no parece que estos puedan afectar al corazón del mismo.

Objetivos del Mercosur

Los principales objetivos que persigue el Mercosur, son su inserción en la economía mundial, incrementado el nivel de eficacia y competitividad de las economías comprometidas y la ampliación de mercados así, como el estímulo del desarrollo económico sostenido de los estados firmantes, y para conseguir estos objetivos será necesario ser consecuentes con lo expresado en el Tratado de Asunción, en lo referente a:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercancías y de cualquier otra medida equivalente.
- El establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales.
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados-Parte: el comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y en capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados-Partes.
- El compromiso de estos Estados de armonizar sus legislaciones y las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración, siendo, durante el periodo de transición, los principales instrumentos para la constitución del Mercosur, contemplados en el artículo V del Tratado.
- Un programa de liberalización comercial, que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados-Partes, para llegar al 31 de

diciembre de 1994 con el arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario.

- La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior.
- La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes.

Para la consecución de los objetivos anteriormente citados, se debe proceder a coordinar las políticas macroeconómicas, el aprovechamiento racional de los recursos disponibles, la conservación del medio ambiente y la mejora de las comunicaciones.

La estrategia del Mercosur se basa en tres soportes interrelacionados:

- Profundización en la negociación con temas nuevos.
- Consolidación del cumplimiento y aplicación efectiva de los compromisos acordados.
- Relaciones exteriores, que se fundamentan en negociaciones con países de la ALADI, de la Unión Europea y de otras entidades y organizaciones supranacionales.

Estructura institucional y competencia de sus órganos

La estructura orgánica que regula las relaciones interestatales entre los países integrantes del Mercosur se articula en una serie de órganos, de los que se va a hacer una breve presentación. Esta estructura, se puede afirmar que está inspirada en la de Unión Europea, aunque con importantes matices diferenciadores, pudiéndose destacar el hecho de que el Mercosur haya optado por una estructura intergubernamental, frente a la estructura supranacional adoptada en la Unión Europea y siendo una de las características comunes más importantes entre estos grupos, que poseen personalidad jurídica propia, lo que no ocurre con el TLCAN.

El esquema del Mercosur es una adaptación del que ya existía en los acuerdos anteriores entre Argentina y Brasil, a la nueva estructura de cuatro países y en el capítulo segundo del Tratado de Asunción se establece, para el período de transición, dos órganos políticos de carácter intergubernamental a los que corresponde la administración y ejecución de sus disposiciones y que son el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). Asimismo se creó una Secretaría Administrativa adjunta al GMC. Sin embargo, el mismo Tratado en su artículo 18, dice que antes del establecimiento del mercado común, los cuatro países debían convocar una reunión extraordinaria para determinar la estructura institucional definitiva de los diferentes órganos de administración del citado mercado, al igual que las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema para adoptar las decisiones pertinentes. Esta estructura definitiva, así como el sistema de adopción de decisiones, quedaron definidos por el Protocolo de Ouro Preto, en el cual se mantienen tanto el CMC como el GMC con sus respectivas funciones creándose nuevos órganos. Estas instituciones tienen una estructura intergubernamental, que prima la diplomacia informal y directa sobre el desarrollo de instituciones supranacionales.

El Protocolo de Ouro Pret fue firmado el 17 de diciembre de 1994 en la VII Reunión –Cumbre del Mercosur, estando en vigor desde el 15 de diciembre de 1995-. Dicho protocolo otorga a Mercosur una personalidad jurídica de derecho internacional, que le permite negociar y obligarse ante terceros países. En el se adoptaron también los tipos de AEC, la puesta en marcha de una Unión Aduanera regional así como la actual estructura institucional del Mercado. En el capítulo primero se describen la estructura y funciones de las diferentes instituciones, de las que se va a exponer las características más importantes:

EL CMC

Es el órgano supremo del mercado común, ejerciendo la titularidad de la personalidad Jurídica y le compete la dirección política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimento de los objetivos del Tratado y los plazos y objetivos establecidos para alcanzar la constitución final del mercado común, así como las decisiones que correspondan en materia financiera y presupuestaria

El CMC es un órgano con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental, estando compuesto por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados-Partes, los cuales elegirán por rotación, cada seis meses y por orden alfabético a su presidente. Este Consejo deberá reunirse al menos una vez al semestre con la participación de los presidentes de los Estados. La novedad más importante introducida por el Protocolo es la referida al alcance de las decisiones que tome el Consejo, ya que serán de obligado cumplimiento para los Estados.

EL GMC

Está situado en un plano inferior al Consejo, siendo el principal órgano ejecutivo del Mercosur responsable de velar por el cumplimiento del Tratado, adoptar las resoluciones necesarias para el cumplimiento de las decisiones del CMC, así como proponer medidas y fijar programas de trabajo para el avance del mercado común.

Está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos, por país, que representan a los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y a los bancos centrales de cada uno de los estados miembros del mercado común, siendo coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores

También el GMC vio ampliadas sus facultades por el Protocolo, destacando la de adoptar resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basadas en las orientaciones emanadas del Consejo.

El GMC opera mediante subgrupos de trabajo, previstos en el Tratado de Asunción y tras la firma del Protocolo, actúa también por medio de Reuniones Especializadas, Grupos *Ad Hoc* y un Comité de Cooperación Técnica Mercosur.

COMISIÓN DE COMERCIO DEL MERCOSUR (CCM)

Esta Comisión fue creada por el Protocolo de Ouro Preto, el cual le atribuye capacidad disuasoria, correspondiéndole velar por la aplicación de los instrumentos de la política comercial común acordados por los Estados-Parte para el funcionamiento de la Unión Aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países, resolviendo mediante directivas y propuestas, siendo las primeras de obligado cumplimiento.

Desarrolla sus funciones a través de Comités Técnicos, de los que es interesante resaltar el Comité de Aranceles, nombres y clasificación de productos; el Comité de Temas Aduaneros y el Comité sobre Normas y Disciplinas Fiscales.

COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA (CPC)

Esta Comisión se creó como órgano representativo de los Parlamentos de los Estados-Parte, teniendo como misión genérica, impulsar los mecanismos estatales internos para la entrada en vigor de las normas dictadas por los órganos del Mercosur, así como procurar la armonización de las legislaciones conforme vaya avanzando el proceso de integración.

El CPC no dispone de capacidad decisoria, sino únicamente consultiva y sus recomendaciones se dirigen al CMC, careciendo de carácter obligatorio.

FORO CONSULTIVO ECONÓMICO Y SOCIAL (FCES)

En el FCES están representados, los sectores económicos-sociales, con un número indeterminado e igual para cada Estado miembro. Su función no es decisoria, sino solamente consultiva y emite Recomendaciones dirigidas al GMC.

SECRETARÍA ADMINISTRATIVA DEL MERCOSUR (SAM)

La SAM es un organismo de apoyo operativo que desempeña funciones de carácter administrativo y de gestión.

Al frente de la SAM se encuentra un director que ha de pertenecer a cualquiera de los cuatro países miembros de Mercosur. Es elegido por el GMC y designado por el Consejo de Mercado Común, previa consulta con los Estados Parte por un mandato de dos años sin posibilidad de reelección

Tras realizar esta resumida exposición sobre las diferentes estructuras institucionales del mercado común del Cono Sur es conveniente referirse a una cuestión de gran importancia para el buen funcionamiento de todo proceso de integración, como es el sistema de resolución de controversias, que se caracteriza por ser un sistema pragmático, en el que prevalece el principio de diplomacia, con negociaciones directas y soluciones acordadas, sobre el principio de legalidad y que

al carecer de un órgano jurisdiccional permanente, resulta débil e insuficiente para conseguir los fines que persigue.

En la I Cumbre del CMC, en diciembre de 1991, se firmó el denominado “Protocolo de Brasilia”, instrumento para la solución de controversias. De carácter intergubernamental y arbitral, tiene el propósito de garantizar el adecuado cumplimiento de las disposiciones adoptadas, según lo dispuesto en el Tratado de Asunción, en el Anexo III del mismo. Posteriormente, en el Protocolo de Ouro Preto, firmado en diciembre de 1994, en el marco de la VII Reunión-Cumbre del Mercosur, y basándose tanto en el Tratado de Asunción como en el Protocolo de Brasilia, dispone en su artículo 44 que:

> ”Antes de culminar el proceso de convergencia del Arancel Externo Común, los Estados-Parte efectuarán una revisión del actual sistema de solución de controversias del Mercosur con miras a la adopción del sistema permanente.”

En Ouro Preto se mejoró el sistema y se estableció un procedimiento de reclamación ante la Comisión de Comercio de Mercosur y según este procedimiento, esta Comisión tiene la tarea de examinar en primera instancia las reclamaciones presentadas por los Estados-Parte o los particulares en el ámbito comercial, pudiendo recurrir los Estados, en última instancia, al laudo del Tribunal Arbitral, establecido por el Protocolo de Brasilia.

A pesar de que se han dispuesto instrumentos interesantes para solucionar controversias, existe la idea de que sería conveniente la creación de un Tribunal Supremo como órgano jurídico permanente, autónomo y con facultades plenas para ejercer el control de la legalidad en el Mercosur, aunque no se prevé su creación a corto plazo, ya que existe el pensamiento de que la creación de este Alto Tribunal, supondría una pérdida de independencia de las naciones. Sin embargo, ya existe una recomendación de la Comisión Parlamentaria Conjunta, en la VII Reunión celebrada en San Luis (Argentina) en junio de 1996, en la que insta a los Estados-Parte a acordar la creación de un Tribunal Permanente de Justicia para la solución de controversias y ejercer el control de la legalidad de los actos emanados de los órganos institucionales del Mercosur

Otro tema también importante, es el referido a la toma de decisiones, ya contemplada en Tratado de Asunción, que prescribía que durante el periodo de transición “las decisiones del Consejo del Mercado Común y del GMC, serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados-Parte” y este procedimiento fue, asimismo, confirmado en Ouro Preto. El sistema adoptado, permite la posibilidad de que algún país opte por la abstención, no pudiendo mediar voto negativo, siendo otro aspecto destacable el que establece el voto igualitario, es decir que los Estados miembros tienen el mismo voto, con independencia de las diferencias existentes en población, extensión, importancia económica, con lo que se eliminaron bastantes recelos de los países con menor peso específico, en el seno del Mercosur, al tener sus respectivos votos, el mismo valor.

El transcurrir del Mercosur. Luces y sombras

El camino recorrido por el mercado común del sur ha sufrido diferentes avatares, en una parte positivos y en otra negativos, hasta el punto de que en algunos momentos se temió por su propia supervivencia o por lo menos su envío a lo que pudiéramos llamar la “reserva”.

Por ello, para su análisis se va a realizar una división, quizás un tanto simplista, pero que esperemos que sirva para delimitar las diferentes etapas de su recorrido, considerando a la primera de ellas, como:

Etapa feliz

Esta etapa, la más larga de todas, abarca desde el inicio del Mercosur, con la firma del Tratado de Asunción, hasta las crisis asiática, rusa y de Brasil en 1999.

En ella, como dice el profesor Sergio Plaza (93) “ La integración de América Latina parecía antojarse un sueño imposible desde que el proyecto bolivariano se truncase. Aquella aspiración ha permanecido latente en el subconsciente colectivo de los gobernantes ilustrados de la región, cuando estos no eran depuestos por la sinrazón, pero el desfase entre la retórica y los hechos resultaba una constante. La

93 Economía Exterior núm 7 1998/1999

proliferación de proyectos de integración económica desde los años sesenta del pasado siglo, se ha saldado con unos resultados decepcionantes. Los augurios no parecían presagiar un cambio de destino cuando Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaban el tratado de Asunción que planteaba como objetivo la creación de un mercado común en América del Sur. Los nubarrones macroeconómicos todavía se cernían sobre aquellos países en toda su crudeza, mientras que la década perdida de los años ochenta estaba demasiado reciente como para que nadie se molestara en otorgar demasiada credibilidad al proyecto constituyente. Sin embargo, siete años después, puede afirmarse con rotundidad que la construcción de Mercosur es una “historia feliz “.

Hasta finales del siglo XX, del conjunto de iniciativas de integración existentes en Iberoamérica, la correspondiente al Mercosur ha sido la de mayor dinamismo y la que ha obtenido mayor y mejores logros al tratarse de un mercado de gran peso económico, con estabilidad política, destacando entre sus principales éxitos la importancia internacional derivada de su potencial económico, ya que representa un tercio del comercio exterior latinoamericano, siendo asimismo, uno de los principales polos de atracción de las inversiones en el mundo y la principal reserva de recursos naturales del planeta.

Los principales objetivos alcanzados en el periodo que se considera son a nivel interno, el desarme arancelario, que puede considerarse como completado; en materia comercial, la XV Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, realizada en Río de Janeiro en 1998, dio un importante paso al acordar la supresión progresiva de las aduanas fronterizas y en este sentido, el Decreto de “Medidas de simplificación de la operatoria de los trámites de comercio exterior y de fronteras”, tiene por objeto, facilitar los trámites aduaneros para la importación y exportación de mercancías en el interior del Mercosur

En lo referente a la realización del mercado único de capitales, éste no se ha logrado, ya que la armonización de reglamentos, se enfrenta a las distorsiones fiscales existentes entre los Estados miembros, aunque el protocolo de Buenos Aires, es el instrumento regional que incluye disposiciones sobre las inversiones. En general, se ha instituido la libertad de inversión en cada país del Mercosur, para los agentes económicos originarios de otros Estados miembros, aunque cada Estado

puede imponer restricciones particulares y en lo referente al capital extranjero, las inversiones se rigen por el “Protocolo sobre promoción y protección de inversiones“ (1994).

En lo relativo a la armonización de políticas y profundización del mercado común, destaca el Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios, firmado en diciembre de 1997, cuyos instrumentos anexos fueron aprobados en la Cumbre de Ushuaia (1998), que crea el marco para la liberalización de servicios en un plazo de diez años, siendo importante señalar la presentación, por el presidente del Brasil, del proyecto de la moneda única. A pesar de estos avances, permanecen ciertas cuestiones que no han recibido un tratamiento satisfactorio para alguno de los Estados miembros, en especial, en lo referente a medidas unilaterales que afectaban al comercio de bienes.

A nivel externo, la Unión Aduanera está vigente desde principios de 1995 con la aplicación del AEC, estando prevista su total convergencia en el año 2006. Han existido ciertos problemas con este Arancel, pero su entrada en vigor ha permitido dar por finalizado el periodo inicial de transición, iniciándose así el funcionamiento de una zona de libre comercio y de una Unión Aduanera que otorga una nueva dimensión al proceso de integración y cuya consolidación permitirá la conformación del mercado común

Como es lógico, la liberalización comercial del Mercosur ha generado un incremento importantísimo en los intercambios comerciales entre los miembros del mismo y para que sirva de referencia baste decir que los intercambios intra-Mercosur, pasaron de un monto, en millones de dólares, de 4.127 en el año 1990 a 20.760 en 1997, deduciéndose de este dato, que si en el total de las exportaciones, las correspondientes a intra-Mercosur significaban en 1990 el 8,9% del total, pasó a representar el 24,9% en 1997. Como es natural, también han aumentado las exportaciones dirigidas a Estados Unidos, Unión Europea, Japón, etc., pero en mucha menor proporción que la expuesta anteriormente.

Lo que está sucediendo en el Cono Sur iberoamericano, es el primer paso para lograr el objetivo más ambicioso y deseable de alcanzar plenamente el desarrollo del mercado común, a medio plazo. Hay que tener presente, a este respecto, que la

Unión Europea, que se puede considerar que está asentada, aunque también tenga sus puntos conflictivos, como se está viendo con la ampliación a veinticinco miembros, tuvo su punto de partida en la declaración del señor Schuman en el año 1950, por entonces ministro de Asuntos Exteriores del gobierno francés, que dio origen a la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y posteriormente, en 1957, al Tratado de Roma, por el que se constituyeron la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Cuando entró en vigor el Tratado de Roma, en 1958, en el proceso de integración europeo estaban comprometidos seis países, que formaban parte de las tres organizaciones citadas. En la actualidad, año 2003, ya está aprobada la Unión Europea de los 25 y con el paso del tiempo es previsible su ampliación. Esto quiere decir que ha pasado más de medio siglo y todavía la Unión Europea, sigue siendo un organismo vivo, ampliando, tanto el número de países miembros de la misma, como sus objetivos. Por consiguiente, Mercosur debe ser paciente, pero constante, para arribar a buen puerto.

Los países miembros del Mercosur han sabido comprender el camino recorrido por el proceso de integración europea, y en este sentido se han marcado objetivos a medio plazo. La primera fase ha concluido con el establecimiento de una Unión Aduanera (enero 1995), mientras que la creación de un mercado común se vislumbra como próximo horizonte. El Protocolo de Montevideo (1997) supone un primer paso, reforzando operativamente al Tratado de Asunción, al ratificar el compromiso para conseguir la liberalización del comercio de servicios dentro de la zona Mercosur, en plazo aproximado de diez años.

Incluso en el nivel político, el Mercosur es un gran referente en la consolidación democrática de la región y no solamente de los cuatro países firmantes del Tratado. Es significativo que con motivo de la importante crisis política vivida en Paraguay, en 1996, en la que estuvo a punto de producirse un golpe de Estado, el Mercosur introdujo una llamada “cláusula democrática” que en la Cumbre del CMC de 1998, se formalizó en el “ Protocolo de Ushuaia” sobre compromiso democrático, que:

> “Establece la validez de las instituciones democráticas como condición esencial para el desarrollo del proceso de integración.”

Contemplándose la posibilidad de excluir de la Unión Aduanera al país que ocasione una ruptura de la legalidad vigente y en la declaración presidencial sobre el compromiso democrático, en 1996, se establece la plena vigencia de las instituciones democráticas como requisito fundamental para la cooperación regional en el Tratado de Asunción.

La cesión de soberanía que implique Mercosur, a medida que se profundice en el proceso de integración, supone un seguro, ante posibles intentos de cambiar por la vía de hecho, los diferentes marcos políticos. La integración es garantía de que se mantendrá la estabilidad política de la región y una muestra palpable de ello es que la sensación que se tenía por sus vecinos, de que Brasil era la gran potencia dominante y con intenciones expansionistas, se ha disipado en buena parte, pudiendo considerarse que en el espacio de tiempo que se ha contemplado hasta el momento, se aprecia el carácter beneficioso que, en general, ha representado el Mercosur para los países que lo integran.

Sin embargo, así como las rosas tienen espinas, también han existido contratiempos, en ocasiones muy graves, en el transcurrir del mercado común del cono sur en esta etapa. Por una parte, han aparecido ciertos problemas en la necesaria adecuación, por parte de los cuatro países componentes del mismo, a las bases del Tratado en lo referente a las áreas del comercio y de la economía, derivados de las grandes diferencias entre las economías de los citados países, diferencias que si no es posible eliminarlas por completo, por razones obvias, si es preciso disminuirlas en el mayor grado posible, ya que de no conseguirlo, la brecha existente tendería a aumentar, pudiendo llegar a poner en peligro lo propia existencia del Mercosur, y como viene recogido en un estudio del Parlamento Europeo, para solucionarse este problema:

> "...Mercosur tiene que avanzar firmemente en el perfeccionamiento de la política comercial intra y extra Mercosur, en la coordinación y la convergencia de políticas macroeconómicas y en la armonización de las legislaciones nacionales laborales, fiscales y financieras."

Otro importante problema es el referido a las deudas externas que vienen arrastrando desde hace varios años Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y dado

los diferentes desarrollos económico, industrial, financiero, etc. de estos cuatro países, será preciso que exista un elevado grado de solidaridad entre ellos, para ayudar a los que tengan mayores dificultades.

Otra espina dolorosa para el buen caminar del mercado, fue la crisis de México de 1995, conocida también por la del “tequila” que influyó negativamente sobre los cuatro países aliados, aunque sus efectos se pudieron paliar en parte, debido a que Brasil soportó relativamente bien la crisis lo que permitió que el Mercosur mantuviera una tasa de crecimiento del 2% en 1995, en términos reales, y ello, a pesar de que Argentina registrara una tasa negativa del crecimiento del 2,5%, lo que pone de manifiesto la gran importancia de Brasil en la economía regional. Durante esta etapa se consiguieron diferentes e importantes logros, entre los que se debe citar, el haber alcanzado la estabilidad, después de muchos años de altos índices de precios. La Argentina ató su tipo de cambio al dólar, a través de un régimen de caja de conversión. Brasil, a partir de 1994, optó por fijar su nueva moneda, el real, al dólar y la dejó oscilar dentro de un régimen de bandas de flotación. Uruguay adoptó un régimen de cambio de tipo “reptante” mientras que Paraguay eligió un tipo de cambio flexible. El resultado de la estabilización se resume en la disminución del nivel inflacionario promedio de los países del Mercosur, que pasó del 524% en 1990, al 9,6% en 1998.

También la tasa de crecimiento fue muy positiva, ya que desde la entrada en vigor del Tratado, hasta el año 1998, cuando comenzaron las crisis, fue del 3,6% anual. Sin embargo, la parte negativa y a la vez sorprendente es, que cuando las economías crecían, aumentaba de forma significativa el paro laboral, paro que todavía se mantiene, cuando no tiende a aumentar.

Un dato muy importante y que demuestra la confianza que se tiene en el proceso integrador del Mercosur es el relativo a la inversión extranjera directa, ya que si entre los años de 1984 y 1989 era de unos 1600 millones de dólares, entre 1997 y 1999 lo fue de 40.000 millones, dato que por si sólo habla, sin que sea precisa más explicación, ya que es bien sabido que cuando hay inversión extranjera, es que hay confianza en que la economía de la región en la que se invierte, tiene buen futuro.

Y en mismo sentido cabe citar las relaciones que mantuvieron con Mercosur diferentes países u organizaciones, casi desde el nacimiento del mismo, y así haremos mención a la entonces CEE, que ya en 1992, apenas un año después de la firma del Tratado de Asunción, firmó el primer Acuerdo de Cooperación Interinstitucional, formalizando de este modo las relaciones y convirtiéndose la CEE, en la primera entidad internacional comprometida con el entonces incipiente proceso de integración. Basándose en este acuerdo, en 1995 se firmó en Madrid, un Acuerdo-Marco Interregional de Cooperación, reforzando este Acuerdo las relaciones entre ambas instituciones regionales, siendo uno de los puntos más destacados del acuerdo, el afianzamiento del diálogo político, con encuentros regulares entre los jefes de Estado de los países del Mercosur y las máximas autoridades de la CEE.

El Parlamento Europeo, también participa en las relaciones con la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, manteniendo una intensa actividad en el proceso de integración del citado mercado.

Como se desprende de lo expuesto, desde el inicio del proceso de integración hasta el año 1998, el mercado regional parecía que estaba casi consolidado, contando además con importantes apoyos externos, bien a través de la firma de diferentes acuerdos con organismos extranjeros, especialmente de Europa y con las grandes inversiones extranjeras. Sin embargo, a partir del año 1998, se apreciaron ciertas indicios de que determinadas economías habían perdido el impulso que mostraron en los años anteriores, especialmente Argentina y por ello cuando acaecieron las crisis del sureste asiático, de Rusia, Argentina, las economías del Mercosur se adentraron en serias dificultades, dando comienza a una nueva etapa a la que denominaremos como:

Etapa de estancamiento o hibernación

Que comienza en 1998, habiendo llegado hasta los primeros años del presente siglo, ya que todavía no se puede decir que el problema haya quedado totalmente resuelto, aunque si se está en el camino correcto para conseguirlo.

En este periodo, en plena crisis, la devaluación de la moneda brasileña, constituyó una gran sorpresa para todos los analistas, incluso para las propias autoridades

brasileñas, siendo debida esta devaluación a que los mercados financieros internacionales obligaron a este país, el mayor del Mercosur, a liberalizar su tipo de cambio dada la inestabilidad que se evidenciaba y que aumentaba a finales de 1998. Con el objetivo de disminuir el déficit fiscal, el Gobierno brasileño trató de hacer una devaluación real gradual, que fracasó, debido a los problemas económicos que Brasil arrostraba desde tiempo atrás.

De las conclusiones obtenidas de la devaluación de la moneda brasileña, se pueden citar las siguientes, sin olvidar que no son todas, sino las más relacionadas con el resto de los países del Mercosur:

- La devaluación produjo una disminución significativa de las importaciones brasileñas desde el resto del Mercosur, aunque sus compras al resto del mundo, disminuyeron en mayor proporción.
- No se produjo la invasión de los mercados de la región por productos brasileños, ya que no sólo se redujeron las exportaciones al resto del mundo, sino también, y de una manera especial, a los mercados de Argentina, Paraguay y Uruguay, como producto de le recesión mundial
- Uruguay fue el país más perjudicado debido a que su economía es muy abierta y además tiene una gran dependencia del Mercosur.

Lo anteriormente expuesto conduce a poder asegurar, que en el año 1999 se vivió una importante crisis en el Mercosur, poniendo en cierto peligro de ruptura al propio tratado, caso de no poder solucionarse los problemas planteados, es decir, que en general, como consecuencia de la crisis citadas, se produce la quiebra de la tendencia expansiva del comercio intrarregional, dando origen a largas y tensas negociaciones sobre el intercambio de productos, como los automotores, en tanto que en el aspecto macroeconómico, los gobiernos acordaron establecer pautas para la evolución de indicadores fiscales y precios.

Es interesante señalar que a pesar de la difícil situación afrontada por Brasil, este fue el país que menos se resintió en su tasa de crecimiento, debido al impacto positivo en la balanza comercial de la devaluación de la moneda, mientras que los otros tres países miembros del Mercosur, muestran tasas de crecimiento negativo, quebrando así una tendencia mantenida desde la firma del Tratado.

Hasta este momento hemos culpado de esta crisis a factores económicos, como las crisis reiteradamente mencionadas, es decir problemas puntuales. Sin embargo, existen otros problemas aún más importantes por su trascendencia en el tiempo, y que afectan al propio desarrollo del Mercosur, siendo el primero de ellos la erosión que han sufrido los objetivos para los que se creó este bloque comercial, procediendo esta erosión, en parte, de la divergencia de intereses entre los distintos países miembros, intereses que siempre estuvieron presentes y que no eran incompatibles entre si. Sin embargo, en el proceso de desarrollo, la dificultad para alcanzar muchos de los objetivos fue frustrando las expectativas que estaban en la base del acuerdo original y las políticas que trataron de reconstruir el marco de intereses comunes fracasaron. Otro problema se puede considerar a la pérdida del objetivo final del proceso de integración regional, llevando a una confusa designación de prioridades, lo que lógicamente se tradujo en un obstáculo para resolver con eficacia los problemas políticos, traduciéndose todo lo expuesto, en la aprobación de numerosas normas que daban apariencia de eficacia en el desarrollo de sus tareas al Mercosur, pero que en la realidad no solucionaban la problemática existente.

Estos factores han conducido a que, en esta etapa, el Mercosur afronte problemas relacionados con una cierta precariedad en su integración comercial y que se pone en evidencia a través de la inestabilidad de las reglas de acceso a los mercados, la parálisis en el tratamiento de una serie de restricciones no tarifarias, con efectos distorsionadores sobre al comercio, así como la ineficacia normativa.

Algunos observadores de la situación, incluso llegaron a insinuar que el Mercosur, aun conservando su apariencia formal, en el fondo habría dejado de existir o por lo menos se encontraba en una situación de operatividad muy preocupante. En esta situación nos podemos adentrar en otro periodo, que bien pudiera llamarse, con interrogantes:

¿Etapa de relanzamiento?

Tras las crisis tan repetidamente mencionadas, es preciso analizar si es posible que vuelva a aparecer el espíritu integrador con el que nació en 1991 el Mercosur, saliendo del adormecimiento en el que se encontraba en los finales del siglo XX,

consiguiendo formar una auténtica frontera económica y política a cuyo amparo, los países signatarios puedan dar los pasos necesarios para su definitivo asentamiento en el concierto mundial de naciones.

¿Qué ha sucedido en las cuatro naciones, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en los primeros años del siglo XXI?

En el aspecto político, hay que señalar que en estos años, han cambiado los presidentes de los cuatro países, siendo el cambio no solo en el aspecto personal, sino también en la línea política en la que se basan sus respectivos programas.

En Argentina, tras la elección de Fernando de la Rúa, entró el país en una gran crisis, que si en un principio tenía un marcado carácter económico, debido al incremento de los precios, aumento del paro y de la inflación real, pronto se transformó en un auténtico caos social, con graves disturbios, manifestaciones violentas con fuerte represión policial que daba la impresión que iba a desembocar en una auténtica revolución. Todo ello trajo consigo una situación política realmente extraordinaria, cesando De la Rúa como presidente, pasando por la presidencia de la nación otros dos presidentes, todo ello en el espacio de poco más de un año. La situación económica se volvió realmente insostenible, hasta que a principio de 2003 y tras una elecciones atípicas ya que en la primera vuelta el doctor Kirchner obtuvo algo menos del 25% de los votos, no llegándose a realizar la segunda vuelta, como está establecido en Argentina, debido a que el otro candidato que debía presentarse a la misma, el antiguo presidente, doctor Menem, renunció y por consiguiente fue designado automáticamente el actual presidente.

La tarea que tuvo que afrontar fue verdaderamente difícil, ya que la nación estaba al borde de la quiebra, con algunas regiones, como la de Tucumán, en la que el hambre se había adueñado de la población. Sin embargo, y a pesar del panorama tan dramático con el que se enfrentó, el presidente Kirchner adoptó con energía las medidas adecuadas para, en un primer momento, detener la situación y seguidamente, aplicar su plan de gobierno, que en línea generales y simplificando, se puede decir que tiene como objetivos principales, reducir el nivel de pobreza al que se había llegado, crear empleo, ya que los desocupados se sitúan entre el 20% y el 30% y tratar de lograr un crecimiento sostenible. En este sentido, en el proyecto

de presupuesto para el año 2004, va a haber un aumento del gasto en el área social y en obras públicas, y los ingresos del Estado serán superiores a los gastos en unos 800 millones de dólares, calculándose un superávit fiscal primario, sin incluir el pago de los intereses de la deuda, de un 3% del PIB.

Al haber asumido la presidencia en marzo de 2003, todavía no ha superado la crisis, pero está en camino de lograrlo, teniendo en cuenta que la comunidad económica internacional ha colaborado y sigue haciéndolo, para solucionar lo más rápidamente posible, la gravedad de la situación social que se había generado.

El gran problema, como ya se ha comentado anteriormente, y que puede ser considerado como el causante de todos los demás, es la gran deuda externa que ahoga las economías de las naciones en vía de desarrollo alcanzando en Argentina niveles muy elevados. En este sentido, en septiembre de 2003, el gobierno argentino ha negociado un convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI), para alcanzar un “acuerdo digno” y que se limitará a aplazar hasta el año 2006, los vencimientos de deudas con el organismo financiero, por valor de unos 13.500 millones de dólares. Asimismo, también mejora la posición de Argentina para negociar rebajas en los pagos de sus deudas en mora, que se calculan en unos 96.000 millones de dólares, de los cuales 76.000 millones corresponden a bonos públicos en manos de inversores europeos, japoneses y estadounidenses. A estos inversores privados, se les va a proponer una pérdida del 75% de la deuda pendiente, si quieren que se les abone el resto. No cabe duda que es una medida muy dura, pero que si fuera aceptada, sería de gran trascendencia para la Argentina.

A pesar del poco tiempo transcurrido desde la constitución del nuevo Gobierno argentino, parece que existe un proceso de reactivación económica, pudiendo crecer, según previsiones del FMI, entre el 4% y el 5% en 2003 y 2004. Todo ello hace que los grandes inversores extranjeros no tengan intención de retirar su apoyo, ya que incluso en estos momentos están logrando beneficios o por lo menos, disminuyendo en gran medida sus pérdidas, llevando todo ello a generar confianza en el futuro de la economía argentina, siendo una muestra de ello, la información aparecida en la prensa española el pasado día 20 de noviembre, en la que se recogen las intervenciones de los presidentes de los Bancos Santander Central Hispano y Bilbao Vizcaya Argentaria, en el Foro Latibex (Latinoamérica en euros),

en el transcurso de las cuales, reiteraron su apuesta por Iberoamérica, dando por cerrada la crisis sufrida en los últimos años en la región y animando a las empresarios españoles a intensificar sus inversiones en la zona.

En Brasil, “la figura del presidente Luiz Inacio *Lula* da Silva ha entrado ya en la lista privilegiada de los dirigentes que tienen la responsabilidad de gobernar una nación que vive, en cada momento, sus excesos de euforia y derrota, que acuña una identidad cultural única basada en la mezcla de los polos más opuestos y que afronta a la vez la mayor modernidad y la mayor pobreza”. (94) Continúa el artículo situando la llegada al poder del presidente brasileño con la del doctor Kirchner a Argentina, definiendo la escena continental como tres grandes bloques: América del Norte, Centroamérica e Iberoamérica, liderados por Estados Unidos de George Bush, el México de Vicente Fox y el Brasil de Luiz Inacio da Silva, respectivamente y en unos momentos tan cruciales en los que habrá que negociar el acuerdo con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Conviene detenerse en presentar cual ha sido la línea política que ha adoptado el presidente brasileño en los diez meses que han transcurrido desde su toma de posesión de su cargo, en enero de 2003 y como ha sido recibida por los otros tres miembros del Mercosur, que es lo que interesa a los efectos de este trabajo.

En primer lugar, decir que la victoria de Luiz Inacio *Lula* da Silva, levantó gran expectación y en alguna medida cierta prevención por la posible política que podía aplicar, teniendo en cuenta su pertenencia a un partido político, el Partido de los Trabajadores, de clara significación izquierdista. Esta prevención se disipó rápidamente, incluso antes de acceder a la máxima magistratura brasileña, ya que en el tiempo transcurrido desde la celebración de las elecciones en las que alcanzó una notable mayoría, en octubre de 2002, hasta su toma de posesión, en enero de 2003, las diversas manifestaciones que realizó, bien en declaraciones en los medios de comunicación social, como en reuniones a las que asistió acompañando al anterior presidente o bien en solitario, dejó clara su intención de dirigir su esfuerzo para que el Mercosur recobrara la importancia que había tenido desde su inicio

---

94 Dorrego Tíktin, Juan- Fernando. Diario LA RAZÖN. 16.07.2003

hasta los años finales del pasado siglo, así como negociar con Estados Unidos la posible entrada en el ALCA, de una forma conjunta, los cuatro países comunitarios. En este sentido son significativas las propuestas que realizó, en diciembre de 2002, durante una corta visita a Argentina de "reconstruir el Mercosur, crear un Parlamento del bloque con voto popular, instaurar un nuevo modelo económico en la región y negociar, de aquí en adelante siempre juntos frente a Estados Unidos y la Unión Europea". A este respecto cabe señalar que entre los días 20 y 22 de noviembre de 2003, ha tenido lugar en Miami, con la asistencia de los ministros y responsables de Comercio de toda América, con la excepción de los representantes de Cuba, la VIII Reunión Ministerial del ALCA, en la que ha tenido una especial actuación el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, señor Amorim, que junto con el representante comercial norteamericano señor Zoellik, presidieron la citada Reunión, en la que se aprobó un compromiso para llegar al ALCA en 2005, pero no excluyendo ningún tema de negociación, incluso uno que es muy conflictivo, que se refiere al agrícola y al subsidio que Estados Unidos concede al mismo. Ambos copresidentes destacaron que con este acuerdo se dispone de un marco de referencia negociador, un enfoque y un método para proseguir las negociaciones y lo que es más importante, sin que haya quedado ningún tema fuera de la agenda. El representante argentino destacó que, por primera vez, Estados Unidos ha aceptado discutir una reducción de los subsidios agrícolas en el proyecto del ALCA, gracias a la "prédica" del Mercosur, habiendo salido reforzado este mercado en cuanto a su unidad negociadora, frente a interlocutores externos, cumpliéndose uno de los propósitos del presidente brasileño de lograr la unión negociadora, que da mayor valor a las propuestas que se realicen, al contar con el respaldo de los cuatro países miembros del mismo, y en alguna medida de los asociados Chile y Bolivia.

Asimismo es conveniente señalar los prioritarios objetivos del presidente, que se pueden concretar en, erradicar la pobreza, realizar una gran reforma agraria, lograr un mayor crecimiento económico y tener un respeto a los pagos de la deuda, para generar confianza entre los acreedores. A pesar de sus buenas intenciones, no ha dejado de tener críticas y objeciones a la política desarrollada por su gobierno, especialmente por los altos tipos de interés, por una dura restricción del gasto público y por una polémica reforma de la seguridad social y del régimen de jubilaciones. Estos desencuentros se han extendido al Poder Judicial y curiosamente

también al Partido de los Trabajadores, es decir el suyo, por la tardanza en aplicar la reforma agraria, pero como se ha escrito en un comentario periodístico:

> "Brasil, que es el gigante natural del mundo iberoamericano, parece que ha encontrado en su presidente *Lula*, un ejemplo de pragmatismo y eficacia. Un político al que no le tiembla el pulso y puede tomar decisiones que aparentemente van en contra de los intereses de los que le llevaron al poder. Su pragmatismo le hace ver que primero está Brasil y después lo demás."

En Paraguay, en agosto de 2003, tomaba posesión como presidente, el doctor Nicanor Duarte, en un país empobrecido, encontrándose con el difícil reto de poner orden en su economía. Las condiciones de vida de los paraguayos, no solo no mejoraron durante el gobierno del anterior presidente, Luis González Macchi, sino que en algunos casos se deterioraron, agudizándose la crisis económica y la situación social de gran parte de la población.

A pesar de este panorama un tanto sombrío, el presidente Duarte ha prometido atacar con firmeza los problemas existentes, para lograr una recuperación moral, política y social y al no tener mayoría absoluta en el Senado, se ha comprometido a convocar una "gran concertación política", basada en un "diálogo intersectorial y pluripartidario para definir temas prioritarios para sacar adelante al país".

En Uruguay es presidente el doctor Jorge Batlle que ocupa la presidencia desde las elecciones celebradas en el año 2000, por lo que es la única nación de las que conforman el Mercosur que no ha tenido cambio de gobierno en el año 2003. Las próximas elecciones se deben celebrar el año 2004 y es evidente que no se pude vaticinar quien será el nuevo presidente, caso de que hubiera cambio.

Al igual que Argentina, Brasil y Paraguay, en Uruguay también han tenido serias repercusiones las sucesivas crisis económicas ocurridas por motivos ya expuestos, en especial, en los últimos años del pasado siglo. La deuda externa es elevada y la tasa de paro alcanza al 16% de la población laboral.

En la actualidad, la actitud política del gobierno uruguayo, es favorable al Mercosur y a su potenciación, aunque muestran ciertos recelos ante las decisiones que están tomando últimamente, Argentina y Brasil, ya que se considera que son producto de

acuerdos bilaterales entre los citados países, llevados a cabo sin contar con Paraguay y Uruguay, pero que estas naciones, en la práctica, se ven obligadas a aceptar.

Se puede considerar, de lo expuesto, que aunque los cuatro países son partidarios de relanzar el mercado común, quienes llevan el esfuerzo principal son las dos naciones con más peso político, es decir Argentina y Brasil. Además, desde que ocupan las respectivas presidencias Néstor Kirchner y Luiz Inacio *Lula*, se ha apreciado un fuerte impulso a la integración regional y en ese sentido, en la visita realizada por el mandatario brasileño a Argentina en octubre de 2003, ratificó, junto con el presidente argentino "la alianza estratégica" entre ambos países, en un encuentro que sirvió, entre otras cosas para sentar las bases de la puesta en marcha del tribunal de resolución de controversias en el Mercosur, una institución que arbitrará en los conflictos comerciales entre los países del bloque, lo que constituye para ambos gobiernos, la primera etapa en la institucionalización política del Mercosur. En la misma reunión, ambos presidentes definieron una política común sobre la seguridad hemisférica, lo que, como es natural, incide directamente en la seguridad del Mercosur. Son significativas las referencias que inciden sobre que:

> "La integración suramericana debe ser promovida en un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos, así como que una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados".

Estando también de acuerdo en que, en lo referente a la deuda externa y en las negociaciones con los acreedores externos, se debe tener como horizonte la creación de riqueza, el combate a la pobreza, el fomento de la educación y la salud pública, así como la posibilidad de mantener políticas autónomas de desarrollo de sus respectivas sociedades.

En su manifiesta voluntad de conseguir el relanzamiento, son claros los pensamientos del presidente brasileño cuando dice:

> ”Solos no vamos a ningún lado, unidos nos transformaremos en una potencia capaz de disputar, en el mundo comercial y económico, el lugar destacado que nos merecemos.”

Por su parte el presidente Kirchner convocó a consolidar políticamente el Mercosur como bloque de poder latinoamericano, agregando que durante su mandato Argentina apuesta seriamente a la integración con Brasil y a la integración latinoamericana.

En este contexto de integración latinoamericana en diciembre de 2002, se firmó un Acuerdo-Marco destinado a unir el Mercosur y la Comunidad Andina en una zona de libre comercio a la que podrían sumarse países del Caribe, buscando el acuerdo, extender el intercambio comercial entre el Mercosur y la Comunidad Andina; avanzar en la integración física de la región; promover inversiones y generar ventajas competitivas en el comercio dentro de la región y con países fuera de la misma, considerándose que esta integración mejorará de forma sustancial la posición negociadora dentro del ALCA.

En junio de 2003, se reunieron en Santiago de Chile, en el marco de la XXXIII Asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA), los ministros de Relaciones Exteriores del Mercosur y la Comunidad Andina, acordando reiterar su compromiso de desplegar los mayores esfuerzos para asegurar que antes de finalizar el presente año, se concluyan las negociaciones y se firme el Acuerdo de Libre Comercio entre ambos bloques, encargando a la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Secretaría Técnica del Mercosur, que elaboren a la mayor brevedad posible, un documento que identifique los temas de mayor sensibilidad de las negociaciones.

De lo expuesto se deduce que existe una clara voluntad de consolidar la integración, primeramente entre los países del Mercosur, ampliándose al resto de los países sudamericanos e incluso del Caribe. Cuando esta integración sea una realidad, desaparecerán las fronteras internas, creándose una gran frontera común, a cuyo amparo los países integrantes tendrán más presencia en el escenario internacional, tanto en el comercial como en el económico y el político, ocupando el lugar que les corresponde por su importancia.

La seguridad y la defensa en el Mercosur

El Tratado de Asunción, tan profusamente citado, tiene un contenido eminentemente económico, y como es natural también político, especialmente en lo relacionado con la economía y sin referencia al área de seguridad y defensa, con la importancia, cada vez más acusada, de estos conceptos. Cabe pensar que la ausencia de este pilar en el Tratado, pudiera estar relacionada con las situaciones vividas, en los cuatro países firmantes del mismo, en años anteriores, bastante próximos, a la conclusión del acuerdo. En este sentido, en Argentina hubo gobierno militar hasta el año 1983; en Brasil, hasta el año 1985; en Paraguay, hasta 1989 y en Uruguay, hasta 1984. Teniendo en cuenta, como ya se ha expuesto en otro apartado, cuando se hablaba de los antecedentes del Mercosur, que, lo que se puede considerar como el primer paso, fue dado por los presidentes argentino y brasileño Raúl Alfonsín y José Sarney, respectivamente, en 1985, es bastante probable que existiera cierto temor, o por lo menos prevención, a proponer que hubiera integración en estos temas. Comprendiendo estos sentimientos, habría que pensar lo que hoy en día se quiere expresar cuando se habla de seguridad y defensa. En este sentido, como dice el teniente coronel argentino, Omar Locatelli (95), refiriéndose a la doctrina imperante en los Estados Unidos de Norteamérica:

> "... a la seguridad se la identifica con cuatro objetivos claves: prosperidad, habitabilidad, seguridad y libertad. La prosperidad entendida como una agresiva estrategia de recuperación económica, prioritando la inversión a medio plazo sobre el consumo a largo plazo; la habitabilidad tomando en cuenta la eficiencia energética y la preservación del medio ambiente, a través de acuerdos ecológicos multilaterales; la seguridad entendida como reducción del gasto militar, amparado en el fortalecimiento de la capacidad de mantenimiento de la paz de la Organización de Naciones Unidas y las distintas organizaciones regionales y la libertad, sugerida en términos de libertad y justicia, como apoyo a todas las democracias a través de iniciativas multilaterales. Esta nueva óptica, hace que el factor de poder militar se vea seriamente comprometido en lo que hace a su rol histórico, planteando el

> dilema sobre cual deberá ser el nuevo y que elementos deberán acompañar ese rediseño. De lo expuesto se deduce que el factor de poder militar ya no es sinónimo de seguridad en forma exclusiva, sino que es una parte del todo, aunque esencial e indiscutible."

Se considera que es importante para este trabajo, conocer que es lo que piensan los militares de los cuatro países, sobre el proceso de integración en el Mercosur, en lo referente a las Fuerzas Armadas respectivas, y en este sentido es necesario referirse a un trabajo de investigación, titulado El *rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur* (96).

En la introducción del mismo, ya quedan marcados los aspectos que se van a analizar:

> "El presente trabajo de investigación tiene por objeto formular una teoría interpretativa del rol de las Fuerzas Armadas de los países miembros del Mercosur, a la luz de la realidad emergente del proceso en marcha. Se pretende analizar diferentes elementos que van conformando un modelo de inserción de las Fuerzas Aradas en el esquema interactivo. Los procesos de integración modifican los roles y abren nuevas pautas a las instituciones que componen el Estado. Los actores políticos y sociales se someten a exigencias y esperanzas cambiantes, a la vez que deben adoptar nuevas normas de conducta política. Por cierto, las Fuerzas Armadas son una institución que, en el marco de sus funciones esenciales, podrían verse en la necesidad de readaptar su papel dentro del Estado y encarar nuevas posibilidades de actuación al desarrollarse el proceso de integración."

De lo expuesto se deduce que en las Fuerzas Armadas argentinas y también en las de los otros países que conforman el Mercosur, como se verá más adelante, desde que comenzó el proceso de integración de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en

---

95 Poder Militar en el Mercosur.Revista de la Escuela Superior de Guerra. nº octubre-diciembre 1995. BA,s.

96 Fundación Konrad Adenauer- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Buenos Aires 1993

un mercado común, pensaron que no podía ser solo económico, sino que también intervendría el factor político y el militar.

Basándose en ese pensamiento, se constituyó un grupo formado por expertos, militares y civiles, para estudiar cual sería el papel de las Fuerzas Armadas como consecuencia de la integración y el resultado se tradujo en el anteriormente citado trabajo de investigación. Para realizarlo se dispuso llevar a cabo una etapa primaria de trabajo, que abarcara los siguientes aspectos:

- Estudio comparado de la situación de las Fuerzas Armadas en los países miembros del Mercosur. Su estructura y su tratamiento, tanto en el régimen jurídico como en los lineamientos de las políticas de defensa y su relación con las políticas de integración.
- Los antecedentes mediatos e inmediatos de la interrelación entre las Fuerzas Armadas de los países del Mercosur, así como la experiencia comparada en otros esquemas de integración.
- El desarrollo de medidas de incremento de confianza entre los Estados miembros del Mercosur.
- El contenido y aplicación de tratados y convenios en materias de interés militar.
- La cuestión tecnológica y sus implicaciones para las Fuerzas Armadas y para la integración regional (especialmente la problemática nuclear)
- La visión de las Fuerzas Armadas sobre el proceso de integración.
- Las ideas y los intentos de establecer un esquema de defensa colectiva en la región del Cono Sur.
- Consideración de propuestas acerca de la creación de un modelo sobre el rol definitivo de las Fuerzas Armadas de los países miembros del Mercosur.

Del número y variedad de los aspectos que iban a estudiar, se desprende que el trabajo tenía grandes aspiraciones, que fueron alcanzadas como se comprueba de la lectura del libro. Además hay que añadir que no se limitaron a analizar los temas anteriormente expuestos, sino que el grupo de trabajo analizó otros temas referidos a: las implicaciones geopolíticas de la integración regional; la influencia de la evolución de la situación internacional; la participación de las Fuerzas Armadas de

los países del Mercosur, integradas en fuerzas multinacionales, bajo el auspicio de organizaciones internacionales; las relaciones interinstitucionales entre las Fuerzas Armadas de los cuatro países; los proyectos de producción para la defensa en el marco del proceso de integración; las relaciones político-militares en los países miembros.

Una vez sentadas las bases del trabajo, hacen referencia a los antecedentes, clasificándolos en extrarregionales y regionales, refiriéndose en los primeros a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y al Pacto de Varsovia y al estudiar los antecedentes regionales de integración vuelven a remontarse al periodo de la guerra de Emancipación en la que según los autores:

> "San Martín y Bolívar, actuaban considerando que la independencia de las repúblicas sudamericanas era tan solo el paso previo a su necesaria integración en una gran Confederación de Estados Suramericanos, que respetando las soberanías nacionales, estableciera una capacidad de actuación internacional y una defensa conjunta eficaz y disuasiva."

Y, como es conocido, estas iniciativas no prosperaron por diferentes e importantes motivos, que no se van a analizar en este trabajo.

A finales del siglo XIX y principios del XX se intentaron acuerdos de paz así como búsqueda de mecanismos de solución de controversias, control de armamento y cooperación en asuntos de seguridad y defensa, pero tampoco tuvieron éxito, hasta llegar a 1947, cuando se firmó el Tratado de Río de Janeiro que dio lugar al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y que, como es sabido, en la guerra entre Argentina y Gran Bretaña en Malvinas, el más importante socio del Tratado, Estado Unidos, no sólo no prestó su apoyo a Argentina, sino que lo hizo al Reino Unido, por lo que se piensa que el TIAR ha dejado de ser el instrumento idóneo para la defensa continental común, aunque hay países, como Paraguay, que consideran que debía ser potenciado.

Continúa el grupo estudiando los apartados anteriormente reseñados, y en los que no nos vamos a detener en todos ellos, aunque si parece interesante el hacerlo en el apartado medidas de incremento de confianza en el Cono Sur, definidas estas medidas como:

> “Aquellas acciones concretas destinadas a disminuir las posibilidades de conflictos entre estados, mediante mecanismos de identificación, información y restricción mutuas, específicamente en el campo militar.”

Así, está el acuerdo Control Área Marítima Atlántico Sur (CAMAS) firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Reuniones de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de los países del Mercosur y Chile. Contactos entre las Armadas, Fuerzas Aéreas y las Fuerzas de Seguridad de Argentina y Chile. Simposio Iberoamericano de Pilotos de Ataque. Sistemas de cooperación entre las Fuerzas Aéreas americanas. Acuerdos de limitación de armamentos.

Posteriormente se refieren a los convenios en materia militar, que se analizan separadamente de las medidas de incremento de confianza, por considerarse que se trata de pasos concretos en el ámbito del estadio denominado “cooperación militar”, y que muestran la existencia de una doctrina táctica común de empleo de las Fuerzas Armadas a nivel continental, siendo la mayoría de estos convenios bilaterales, alguno trilateral y en uno participan los cuatro países.

Aunque, en general, no existen controversias, hay un aspecto, como es el nuclear en el que ha existido una cierta prevención por parte de Paraguay y Uruguay hacia Argentina y Brasil, por esta cuestión, aunque después de la firma de distintos acuerdos entre estos últimos países, la problemática nuclear deja de ser un obstáculo entre los miembros del Mercosur.

Hasta ahora se han mostrado datos militares concretos, de los que se deduce que entre los cuatro países se han desarrollado desde hace bastantes años y se siguen desarrollando en la actualidad, diversas actividades tendentes a generar confianza mutua y a estar preparados para actuar de una forma conjunta cuando la ocasión lo requiriera. Pero ¿que piensan los militares sobre el proceso de integración? A este respecto es ilustrativo leer las conclusiones obtenidas en el VI Seminario de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de los países del Cono Sur, celebrado en Buenos Aires, en junio de 1992.

En dicho Simposio, Uruguay trató sobre el tema “Repercusiones de los sistemas militares de capacitación profesional en el proceso de integración económica regional” y sus conclusiones fueron:

- El proceso de integración económica regional, en el marco del acuerdo de Asunción, se encuentra en pleno desarrollo y abierto a la incorporación de países que aún no lo integran.
- En este proceso, las Fuerzas Armadas mantendrán su identidad nacional como hasta el presente y acompañarán favoreciendo el incremento de la cooperación en todos los campos que les corresponden.
- En tal sentido se coincide en que, las Fuerzas Armadas, sin perjuicio de su misión principal y apuntando a lo dicho precedentemente, deben participar con sus sistemas de educación, potenciando los mecanismos de integración y desarrollo regional, de acuerdo con los intereses de cada país.

Por su parte, Paraguay participó con el tema "cooperación militar dentro de la integración regional" llegando a las siguientes conclusiones:

- Necesidad y conveniencia de la cooperación militar.
- Incrementar y perfeccionar dicha cooperación empleando mecanismos existentes que funcionen adecuadamente.
- La cooperación militar es conveniente que acompañe a la consecución de la integración socio-económica.
- No se prevé, como necesario, en la presente situación la creación de otros organismos de cooperación.
- Incentivar ejercicios combinados para compatibilizar un lenguaje operativo común que nos aproximen a lineamientos doctrinarios.
- A la luz de las últimas experiencias se sugiere el estudio, para su perfeccionamiento, del TIAR.

"La modernización de las Fuerzas Armadas de los países del Cono Sur, frente a las respectivas políticas de desarrollo y restricciones en el acceso a las tecnologías" fue el tema expuesto por la delegación brasileña, destacando las conclusiones que a continuación se exponen:

- Existe coincidencia general en que la visión de los países desarrollados y en desarrollo sobre el acceso a tecnologías sensibles, es diferente.

- Para el desarrollo económico militar tiene peso decisivo la incorporación de ciencia y tecnología.
- Existen obstáculos crecientes para el acceso a las mencionadas tecnologías.
- Necesidad de acción estratégica mancomunada para neutralizar los obstáculos que el contexto presente, por parte de los países de la región.
- Es imprescindible la consolidación del poder militar, a través de la modernización que prodiga el acceso a tecnologías sensibles, de modo que cumpla su misión esencial de fortalecimiento del poder Nacional en cada uno de los países de la región.
- Es necesario potenciar el recurso humano de alto nivel en la investigación y desarrollo del ámbito militar.

Finalmente Argentina trató sobre es viable un sistema colectivo de defensa en el Cono Sur en un contexto de integración regional en marcha" y sus conclusiones fueron:

- Existe una potencia hegemónica con capacidad de intervención, en función de sus propios intereses en el resto del hemisferio.
- Se coincide en el respeto a la autodeterminación de las naciones en la preservación de sus propios intereses y la no intervención en los asuntos internos
- Se considera que no debe reemplazarse la misión fundamental y permanente de las Fuerzas Armadas, por funciones policiales y subsidiarias.
- Existe consenso en incrementar los lazos amistosos de cooperación y entendimiento entre las Fuerzas Armadas, sin establecer un sistema colectivo de defensa.

Entre las diversas conclusiones que se expusieron en el trabajo y con referencia al tema de la relación del proceso de integración en marcha, con los aspectos militares, puede decirse que:

> "Las propuestas más avanzadas en cuanto a la constitución de un sistema colectivo de defensa, se encuentran a mitad de camino con las necesidades expresadas por los militares de los países del Mercosur. Así, mientras la

situación derivada de la nueva coyuntura mundial y el marco teórico en el que se inscriben mecanismos como el de las medidas de incremento de la confianza, apuntan al establecimiento de estructuras aptas para la resolución concertada de conflictos a nivel regional, también desde nuestros países, aunque con matices, se piensa en que integración y defensa no son conceptos ajenos entre sí. En efecto, admitido que el subdesarrollo socioeconómico es un factor determinante de crecientes niveles de indefensión, si el proceso de integración tiene el objetivo primordial de acelerar el desarrollo de los Estados miembros, es evidente que una integración exitosa contribuirá a alcanzar una mayor seguridad colectiva regional. De esa manera, se estimó que la integración económica y la coordinación política pueden y deben ser acompañadas por una creciente cooperación militar, traducible en la realización de ejercicios combinados, intercambios y reuniones de personal militar, la compatibilización doctrinaria y la elaboración de estrategias de bloque adecuadas para enfrentar problemas comunes, tales como una eficiente modernización de la capacidad militar propia. En síntesis, frente a los desafíos externos que se derivan de la configuración de una nueva situación militar, y del avance del proyecto Mercosur, se percibe una tendencia a buscar soluciones regionales para conflictos regionales, lo cual redundará en nuevos roles para las Fuerzas Armadas nacionales. En este marco, la realización de actividades de incremento de confianza mutua, tienden a afianzar la cooperación militar como un fundamental factor coadyuvante del proceso de integración. En definitiva, si bien aún se hace hincapié en la necesidad imprescindible de mantener capacidades militares autónomas, está claro que en el futuro las Fuerzas Armadas de los países del Mercosur tendrán un rol preponderante en el proceso de integración."

Remitiéndonos, nuevamente, al artículo del teniente coronel Locatelli en el apartado "Las Fuerzas Armadas del Mercosur" se refiere, a las motivaciones que tuvieron las Fuerzas Armadas de los países del Mercosur, hasta el fin de la guerra fría y que según su opinión, estuvieron delineadas por tres circunstancias: la guerra revolucionaria, ligada a la confrontación Este-Oeste; los conflictos regionales

generados por antiguas cuestiones territoriales y sus diferentes tendencias y los conflictos globales, participando en distintas alianzas occidentales.

Una vez formalizado el Tratado de Asunción, la percepción del concierto internacional se torna compleja, ya que se debe analizar la misma, no por cada país del Mercosur por separado, sino en función del conjunto de los mismos.

En este sentido, los Estados Mayores Conjuntos de los cuatro países, con la inclusión eventual de Chile en determinados estudios, han tratado sobre temas de incumbencia común, preferentemente estrategias, militares y de seguridad regional, así como la incidencia de las amenazas, tanto regionales como mundiales, sobre el conjunto. Por supuesto, no sólo estudian las posibles amenazas, sino también las ventajas o beneficios que se pueden obtener.

Continúa planteándose los requisitos necesarios para la implementación de un sistema de defensa común, que podían ser:

- Condiciones básicas de comunicación, con identidad y comunidad integradora de intereses, que potencian los objetivos nacionales de sus integrantes.
- Intereses de los actores preponderantes, determinados en forma fehaciente para delimitar las amenazas que eviten una transición incierta y turbulenta del contexto global.
- Perfil de seguridad regional pretendido, para complementar el fortalecimiento de la seguridad hemisférica.
- Proyección del poder de Estados Unidos dentro del Área y dentro de la seguridad hemisférica, a fin de analizar una convergencia de fines en el sistema de seguridad nacional.
- Neutralización de la creciente desproporción estratégica, con relación a las áreas septentrionales dominantes.

Una vez definidos estos requisitos previos, se deben armonizar a nivel regional tres factores claves para la integración, relacionado uno sobre la base del anterior: acuerdos políticos, complementación económica y cooperación militar.

Como conclusión, manifiesta que para definir un sistema colectivo de defensa habrá que fijar unas líneas básicas, a las que llama factores de fuerza, como pueden ser el propiciar una significativa limitación y de ser posible, eliminación de los riesgos de conflictos regionales; consolidación de los procesos de asociación política e integración económica puesta en marcha con el Mercosur; potenciar la capacidad de disuasión de cada país frente a agresores externos, así como coordinar la acción de las Armadas de los cuatro países. También se refiere a que se debe organizar la seguridad suramericana:

> "Como actor estratégico para atenuar la asimetría de poder de Estados Unidos, afín de hacer creíble la seguridad hemisférica."

Considera que la cooperación e integración entre los países del Mercosur y especialmente de sus Fuerzas Armadas, genera una confianza recíproca. Tras hacer diversas consideraciones sobre las ventajas de tener un sistema colectivo de defensa finaliza su artículo diciendo:

> "El nuevo rol del factor de poder militar en el Mercosur es un desafío que consolidará las misiones de las Fuerzas Armadas integrantes, ajustando sus roles paralelos secundarios de acuerdo a la nueva situación estratégica, a fin de brindar a la seguridad regional colectiva la verdadera vocación solidaria de sus integrantes."

Se pueden citar más trabajos y estudios sobre el tema, como el libro escrito por el coronel Raúl Gloodtdofsky (97), del Ejército uruguayo, en el que hace un análisis de la integración en general estudiando diversos factores, entre los que se podría destacar el referente a la identidad nacional, a la que considera como la parte que siempre habrá que tener presente cuando se trate el tema de la integración. En el capítulo séptimo se refiere en concreto a las Fuerzas Armadas y a la nación, analizando el papel desempeñado por el estamento militar en la formación de la identidad nacional uruguaya, así como las nuevas misiones asignadas y su desafío como actor social en el proceso de integración. Al referirse a las Fuerzas Armadas en el proceso de integración de Mercosur, dice textualmente:

---

97 La identidad nacional. El proceso de integración del Mercosur. Montevideo.1998

> “El fin de la guerra fría, aunado al proceso de integración, marca un mojón de cambio importante para nuestras Fuerzas Armadas. Este cambio, estará determinado por el reforzamiento y profundización de tareas que ya realizaban, así como eventualmente la necesidad de asumir nuevos roles, o roles complementarios, a los que venían desarrollando dentro de una permanente actitud de cambio”. Ese proceso de cambio:” deberá orientarse a la preservación de los valores nacionales, de los valores constitutivos del Estado y del desarrollo de valores que demuestren que las Fuerzas Armadas en general son sustantivas en la existencia presente y futura de nuestro Estado.”

El proceso de cambio, será entonces de acompañamiento de la nueva situación, sobre la base inicial de la defensa de la soberanía (tal cual ha sido tradicional) y de la preservación de los aspectos que hemos definido como sustanciales de nuestra identidad.

Partiendo de la base de su integración social, de su formación profesional y de su arraigo a los valores nacionales, las Fuerzas Armadas estarían correctamente orientadas, para enfrentar la nueva situación que comenzamos a vivir.

El coronel Gloodtdofsky saca la conclusión de que:

> “En el nuevo contexto internacional, las Fuerzas Armadas, continuarán siendo un actor social de suma importancia como elemento integrador nacional y con peso fundamental en la transmisión de los aspectos sustanciales, que han heredado de nuestra identidad nacional.”

Abundando en las opiniones vertidas sobre la participación de las Fuerzas Armadas en el proceso de integración en el Mercosur vamos a recoger algunas reflexiones expuestas por el capitán de fragata del la Armada brasileña, Ricardo Kroeber (98), sobre el nuevo papel de las Fuerzas Armadas, ante la creación de los diferentes bloques regionales, como consecuencia de la finalización del enfrentamiento Este–Oeste. Al referirse a estos bloques piensa que:

---

98 Monografía. Curso 1999-2000 ESFAS. CESEDEN.

> “Surge la importancia de la adopción de organizaciones regionales como forma de fortalecer económicamente los países miembros de un determinado bloque y permitir una participación de estos en el mercado mundial con una postura más competitiva. No se debe olvidar que para el desarrollo sostenible de esas organizaciones y su prosperidad, es fundamental la existencia de una zona de paz compartida, demandando así, una nueva concepción del empleo militar por parte de los países aliados, orientada a mantener la estabilidad y la seguridad en esa zona.”

Considera que la Unión Europea es ejemplo de lo anterior y que otros bloques pueden seguir el mismo camino, como pudiera ser el caso del Mercosur, en la medida que trascienda de una unión aduanera y se encamine hacia una futura unión regional, no sólo en el campo económico, sino también en el político y el militar.

Continúa manifestando que desde una óptica puramente militar, existen pensamientos, según los cuales, la globalización económica y cultural, en constante proceso de integración, genera modificaciones de la realidad, colocando bajo permanente análisis los conceptos de Estado y por extensión el de soberanía y asimismo los flujos de informaciones, capitales y emigrantes, que disminuirían la capacidad jurisdiccional del Estado, afectando también a los aspectos político, económico, social y militar. Considera el autor que estos planteamientos no deben ser adoptados de inmediato y con carácter absoluto, sino que tienen que ser consecuencia de un profundo estudio para su posterior aplicación.

Como se desprende de lo expuesto, tanto en lo contenido en el trabajo de investigación *El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur* como en el artículo “Poder militar en el Mercosur” se desprende que en Argentina el tema de la posible integración militar ha sido contemplado con bastante interés, pero se sigue apreciando un cierto recelo a que esta posible integración sea plena, decantándose preferentemente por un aumento de las colaboraciones entre las Fuerzas Armadas de los cuatro países.

Este parecer es compartido también por los otros tres países miembros del Mercosur, ya que consideran que debe preservarse la identidad nacional de las respectivas naciones y siendo las Fuerzas Armadas garantes de la soberanía

nacional, la integración en una seguridad colectiva común podría menoscabar la citada soberanía. Por consiguiente, y al menos por el momento se debe colaborar en todos los campos de la defensa y la seguridad, con un deseable aumento de esta colaboración, pero sin llegar a la integración, aunque es probable que a medio plazo se pudiera llegar a desarrollar una identidad propia en los campos de seguridad y defensa, y así, cuando el entonces Ministro de Defensa argentino, doctor Jorge Domínguez, fue preguntado por esa posibilidad, respondió que el Mercosur ha cambiado el clima político de la región, habiendo pasado los países de adversarios a socios, habiendo desaparecido las hipótesis de conflicto y que se debe hacer frente a las amenazas comunes. Ya en el año 1998, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile, firmaron una declaración presidencial, declarando el área como zona de paz y libre de minas antipersonal y se aplicaron una metodología común para el análisis de los gastos militares.

Análisis prospectivo

Para finalizar el trabajo, se va a hacer un análisis prospectivo, sin entrar en la futurología, ya que ésta, es una cuestión sumamente arriesgada y en más de una ocasión conduce al error, por lo que con los datos obtenidos de los diferentes aspectos estudiados, se intentará deducir el comportamiento lógico de los componentes del Mercosur.

Ya en la Cumbre celebrada en diciembre de 2002 en Brasilia, se consideró que iba a ser una Cumbre para relanzar el Mercosur, pensando que las condiciones para lograrlo se habían alcanzado, aunque existía cierta preocupación a que los acuerdos que se firmasen en la misma, pudieran perder credibilidad por la crisis que todavía permanecía latente en los países del mercado común.

En un diagnóstico realizado por el politólogo Pérez Antón, analiza la situación de los cuatro países, señalando que el problema de Argentina era que no tenía un gobierno creíble; en Brasil el problema radicaba en sus dificultades competitivas, ya que tiene un gran comercio interno, siendo débil hacia el exterior; en Paraguay era la gran crisis política y económica en la que estaba inmerso, mientras que Uruguay tiene una economía pequeña, pero es un pais importante en la toma de decisiones.

Sin embargo, Pérez Antón cree que el relanzamiento se producirá dentro de unos meses, cuando cambien ciertas cosas en Argentina y Brasil principalmente y también, en alguna medida, en Paraguay y Uruguay.

Desde que se realizó el análisis mencionado, se han dado los cambios que se contemplaban en el mismo y así, en Argentina ha habido cambio de Gobierno y de política económica, lo mismo que ha sucedido en Brasil y en Paraguay, con la coincidencia de los cuatro países del mercado común, en una clara voluntad política de relanzamiento del mismo, acelerando el proceso de integración con la toma de medida muy significativas, como la creación de Secretaría Técnica en sustitución de la Secretaría Administrativa, con mayores competencias y capacidad de decisión ; otra ambiciosa idea es la de poner en marcha los mecanismos necesarios para la creación de un Parlamento, semejante al de la Unión Europea, así como un instrumento para la resolución de disputas jurídicas, que pudiera ser un Tribunal Permanente de Justicia, y la moneda única. También existe algún desacuerdo en estos temas, especialmente en lo referente al Parlamento y la moneda única, en concreto por parte de Uruguay, como lo demuestran las declaraciones efectuadas por el vicepresidente de ese país cuando dijo:

> "...tanto la moneda única como el Parlamento común, son etapas posteriores, ya que primero hay que fortalecer la unión aduanera imperfecta, la Secretaría Técnica y el organismo común de justicia..." advirtiendo que: "los dirigentes argentino y brasileño tienen todo el derecho de reunirse y formalizar entendimientos bilaterales, pero en lo que concierne al Mercosur, no pueden disponer nada porque el bloque funciona por la unanimidad de sus integrantes."

A pesar de estas manifestaciones, lo lógico sería que a través de los correspondientes diálogos, se llegue al adecuado consenso.

Tras haber realizado esta breve exposición de cual es la voluntad de los países considerados, volvemos a plantearnos la pregunta que figura en el título de este capítulo, Mercosur ¿última frontera iberoamericana? y la contestación a la misma es afirmativa por varias y diversas razones de las cuales se van a exponer alguna.

Sí, por la unidad geográfica de la región. Sí, por el idioma común de la mayoría, pues incluso en Brasil, el castellano es prácticamente la segunda lengua, con independencia de que ambos idiomas son fácilmente comprensibles .

SI, porque con esta unión económica y política se acerca a la existente en siglos pasados y que, después de las guerras de emancipación, preconizaban Bolívar y San Martín.

SI, porque esta región con excelentes recursos humanos, morales y materiales, necesita salir del estado de semiempobrecimiento en el que se encuentra en la actualidad y esta unión facilitará el conseguirlo.

SI, por que es imprescindible que el gran pueblo iberoamericano diga, en voz muy alta que quiere ocupar en el contexto mundial, el lugar que le corresponde y sí, y quizás sea la razón más poderosa, porque los países que conforman el Mercosur en el momento actual y aquellos otros que puedan adherirse al mercado en un futuro no muy lejano, tienen la firme voluntad de que así sea.

Y teniendo voluntad de realizar esa integración y contando con los medios adecuados para conseguirlo, Mercosur llegará a ser esa frontera iberoamericana a cuyo amparo los países de la Región, alcanzarán los objetivos de progreso, bienestar e influencia política en el escenario mundial, a los que por su importancia, se han hecho acreedores.

BIBLIOGRAFÍA

América Latina en un entorno global en proceso de cambio Instituto del Servicio Exterior de la Nación. ISEN. Grupo Editor Latinoamericano Nuevohacer.Buenos Aires (2003)

Boletín de Información del CESEDEN núm. 246(1996)

Boletín Económico ICE núm. 2241,2344,2395,2518

Carmona, Alberto. Etapas necesarias camino hacia la profundización del MERCOSUR. Ministerio de RR.EE. Comercio Internacional y Culto. ISEN. Buenos Aires. (1999)

Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. 18 junio 2003.

Dorrego Tiktin, Juan Fernando. Diario " La Razón"(17.07.2003)

El Rol de las Fuerzas Armadas en el MERCOSUR. Fundación Konrad Adenauer. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Buenos Aires. 1993

Espadas Ceballos, Francisco de. La tendencia mundial de organizarse en bloques económicos

Estudio comparativo y prospectivo sobre la Unión Europea, El Tratado de Libre Comercio (TLCAN) el MERCOSUR y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).Documento de Trabajo. Parlamento Europeo(1999)

Gloodtdfsky, Raúl. Coronel ejército uruguayo. La Identidad Nacional. El proceso de integración del MERCOSUR. Montevideo 1998

Hirst, Mónica. El MERCOSUR como una comunidad. Ministerio de RR.EE.

Comercio Internacional y Culto.ISEN. Buenos Aires (2001)

Hirst, Mónica. Integración regional y seguridad internacional: el caso MERCOSUR Ministerio de RR.EE. Comercio Internacional y Culto. ISEN. Buenos Aires. (1998)

Información Comercial Española ICE núm. 790 (febrero- marzo 2001)

Informes semanales de Política Exterior núms. 248-209-261-274-263-242-229-276-345-342-311-340-327-335-298-319-314-202-310-316-184

Kroeber, Ricardo CF. El nuevo papel de las Fuerzas Armadas brasileñas. Monografía Curso 1999- 2000. ESFAS CESEDEN

Locatelli, Omar Tcol. Ejército Argentino. Poder Militar en el MERCOSUR. Revista de la Escuela Superior de Guerra. octubre- diciembre. Buenos Aires. 1995

Military Review enero/ febrero (2002)

Noticias de la Unión Europea núm. 194 CISS PRAXIS (2001)

Panorama Estratégico 2002/2003

Plaza, Sergio. Profesor UCM. Facultad CC. EE y EE. .Economía Exterior núm. 7(1998-1999)

Política Exterior núm. 60, 83, 85

Prebisch, Raúl. Informe " El desarrollo económico en América Latina y algunos de los problemas actuales"

Problèmes D'Amérique Latine núm 39. La Documentation Française (octubre-diciembre 2000)

Problèmes D'Amérique Latine núm. 33 La Documentation Française (Abril- Junio 1999)

Santé Abal, Loreto. El Área de Libre Comercio de las Américas ¿ un futuro de estabilidad y seguridad? Trabajo de Investigación. Master en Seguridad y Defensa. UCM-CESEDEN (2003)

Solís Colombo, José Mª.: El MERCOSUR: una solución para el futuro de Iberoamérica. CESEDEN. Madrid. (1996)

Tecnología Militar núm. 2 .(1999)

Tratado de Asunción. (1991)

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. ANTONIO RAMOS-IZQUIERDO ZAMORANO

Teniente General (DEM). Diplomado en la Escuela de Guerra de Francia. Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad de Granada.

Coordinador: D. FRANCISCO JAVIER MARTÍN GARCÍA

Coronel de Infantería (DEM). (EMACON) Profesor de la EALEDE

Secretario: D. JOSE JAVIER DÍAZ SÁNCHEZ- PACHECO

Capitán de Navío (G). Profesor de la EALEDE

Vocales Dª MARÍA LUISA RODRÍGUEZ MOJÓN

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología. Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología. Licenciada en Psicología. Especializada en Psicología Política. Profesora de Relaciones Internacionales en Suffolk University, Madrid Campus

D. PEDRO RAMÍREZ VERDÚN

Coronel de Infantería (DEM). Magister en Seguridad y Defensa. Subdirector Revista Ejército

Dª. MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología. Analista Internacional de Seguridad y Defensa en el Área de Estudios del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Política de Defensa. Diplomada en Altos Estudios Internacionales por la SEI.

D. JUAN BATISTA GONZÁLEZ

Coronel de Artillería (DEM)

D. FERNANDO SANZ TERCERO

Coronel de Infantería (DEM). Profesor de la ESFAS

ABSTRACT

Al estudiar las Potencias Extra-regionales, su presencia y su estrategia, se considera, que el mundo iberoamericano, sin duda, forma parte del Occidental y las potencias mundiales, especialmente a lo largo de los últimos tiempos, han tratado de influir en la marcha del mismo, tanto desde las ópticas política y económica, como de la militar, destacando en este aspecto Estados Unidos, la Unión Europea y Japón y en otro plano, consecuencia del lugar que ocupan en le mundo, el Reino Unido y Francia. Al mismo tiempo esta influencia se extiende a todo el Atlántico Sur, en especial a la fachada africana por razones de idioma y cultura, la “negritud” que ha dado a este océano el sobrenombre de Océano Moreno. La frontera iberoamericana atlántica, por lo tanto, es una zona donde se cristaliza esta influencia, que debemos analizar por su importancia para el futuro de toda el área.

En las Fronteras Políticas y Sociales se trata de los problemas estructurales que determinan la existencia de situaciones de frontera (como separación y encuentro), destacando la coexistencia de varias subculturas, étnicas y sociales, dentro de una misma unidad nacional, con su consiguiente aislamiento normativo. Esto influye sobre la aparición de fenómenos de vacíos de poder, potencialmente abiertos a su ocupación por grupos criminales. Se analizan los problemas políticos, de legitimidad, autoridad y gobernabilidad, así como los sociales, de inseguridad humana, que se derivan de esta situación.

Al estudiar la Concavidad Afroatlántica como trasfrontera iberoamericana se trata del arco guineano y el saliente brasileño que determinan el Atlántico sur. El presente trabajo estudia las similitudes y desemejanzas de todo orden entre las regiones situadas a ambas orillas de ese seno oceánico con la finalidad de alcanzar conclusiones en relación con la posibilidad, próxima o lejana, de contemplarlo como mar interior favorecedor de unas relaciones comerciales y políticas (estratégicas, en último término) extendidas a la totalidad de sus naciones fronteras. Se centra la atención en las naciones del occidente africano, tratando de establecer una comparación con las americanas del mismo espacio en busca de una aproximación al fin propuesto.

En la Concepción estratégica en Sudamérica: estudios comparados se analizan los ingredientes que forman parte de dicha concepción en cuatro países seleccionados: Chile, Argentina, Brasil y Ecuador. De esta manera, se estudia comparativamente los intereses de seguridad, los riesgos y amenazas para las sociedades iberoamericanas, los escenarios de actuación de sus fuerzas armadas y las misiones de sus Ejércitos. Todo ello debería favorecer la adopción de un "Concepto Estratégico Iberoamericano" -parte fundamental del futuro "Libro Blanco para las Américas"- que integre los elementos comunes de los distintos Libros Blancos nacionales. El objetivo último debe ser la creación de una "Comunidad de Defensa Iberoamericana", que contribuya a los distintos proceso de desarrollo y consolidación democrática de los Estados de la región y que enfoque, desde una perspectiva global, los diferentes aspectos de las políticas de Defensa de los países iberoamericanos.

Analizando los Medios e Instrumentos de la Seguridad Hemisférica se acota el estudio a la Junta Interamericana de Defensa(JID) y al Tratado Interamericano de Asistencia recíproca (TIAR) exponiendo el propósito y describiéndose cada una de las partes. En la primera se estudia el JID, su origen, estructura, actividades y relaciones con la Organización de Estados Americanos (OEA). En la segunda parte, se estudia el origen y articulado del TIAR, las reformas al mismo y sus aplicaciones a los diferentes conflictos habidos en Iberoamérica. En la tercera parte, se analizan las nuevas amenazas y tendencias en materia de seguridad hemisférica, finalizando con unas conclusiones.

En el tema sobre la Supervivencia de los países iberoamericanos y su situación económica, así como el enriquecimiento Norte- Sur, se ha enfocado el trabajo al estudio de lo que se pueden denominar fronteras económicas en Iberoamérica y los esfuerzos que continuamente se llevan a cabo para conseguir la integración regional en los países de la América Latina y el Caribe, cuyo regionalismo en la última década del siglo XX surgió como un proceso de reformas estructurales, liberalizaciones de los mercados, mayor apertura a mercados externos y mayor gestión macroeconómica. Llega a la conclusión de que los países iberoamericanos deben fomentar las reformas estructurales necesarias para conseguir un mercado común iberoamericano, preservar y perfeccionare las áreas de libre comercio y lograr irse integrando con las regiones industrializadas más importantes. Todo ello

para conseguir las metas de crecimiento económico y reducción de la pobreza en América Latina.

Se inicia el trabajo sobre Mercosur ¿última frontera iberoamericana?, planteando que en la actualidad las fronteras, en su sentido como límites de los Estados, están perdiendo su valor, al integrarse los países en organizaciones supranacionales, que prácticamente las han eliminado. Se considera si esto puede ocurrir con los países que conforman el Mercosur en la actualidad, es decir, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, así como los Estados asociados, Bolivia y Chile, llegando a la conclusión de que esto es posible y con la integración de otros países todavía no pertenecientes a este mercado, pero que si mantienen bastantes relaciones entre ellos, como son los pertenecientes a la Comunidad Andina y otras organizaciones regionales. Se ha realizado un análisis del Mercosur en sus facetas económica y política, y también en los aspectos de la Seguridad y la Defensa y se finaliza considerando que el Mercosur, en un futuro no muy lejano puede constituir una frontera en la que se puedan acoger muchos países iberoamericanos.

ABSTRACT

When transregional powers, their presence and strategy are analyzed, the Latin American world is indeed considered to be part of the Western World, and, especially in recent times, world powers have tried to influence its course both at the politics, economics, and military level; most notable to this respect are the United States, the European Union and Japan, and at another level due to their position in the world, the United Kingdom and France. This influence also extends across the South Atlantic Ocean, especially along the African coast, due to its culture and language; the “blackness” which has given this Ocean the nickname “the Tanned Ocean”. Therefore, the Latin American Atlantic border is an area where this influence crystallizes, and it must be analyzed because it is important for the future of the whole of this area.

At political and social frontiers, there are structural problems which define the existence of frontier situations (frontiers as separation and encounter) where several ethnic and social subcultures coexist within the same national unit resulting in regulations isolation. This prompts the emergence of power gaps which are potentially open for occupation by criminal groups. The legitimacy, authority, governability and political problems, as well as human insecurity and social problems arising from this situation are analyzed.

The study of the Afro-Atlantic Concavity as a Latin American trans-frontier focuses on the Guinean arch and the projecting Brazilian coast defining the South Atlantic Ocean. This work studies the similarities and differences between regions on both coasts across this Oceanic concavity so as to reach conclusions relating to the possibility, either close or remote, of considering this an inner ocean and thus enabling commercial and political relationships (and ultimately, strategic) to reach out to all neighboring nations. The focus is on Western African nations in an effort to establish comparisons between them and the American nations in the same space so as to find an approximation to the end set forth here.

Regarding the strategy notion in South America: comparative studies analyze the ingredients of said notion in four selected countries: Chile, Argentina, Ecuador, and Brazil. Thus, security interests, risks and threats for Latin American societies are

comparatively studied, as well as the scenarios where their Armed Forces act and the missions they fulfill. All this should favor the adoption of a “Latin American Strategic Concept” –essential part of the future “White Paper for the Americas”– integrating elements present in all National White Papers. The ultimate goal must be the creation of a “Latin American Defense Community” contributing to the implementation of different development and democracy consolidation processes in nations in the area, and providing a comprehensive approach to the different aspects of Latin American countries’ Defense policies.

The analysis of the Hemispheric Security Means and Instruments delimits the study of the Inter-American Defense Committee (IADC) and of the Inter-American Mutual Assistance Treaty (IAMAT), setting forth a goal and describing each of its parts. The first part studies the IADC, its origin, structure, activities and relations with the Organization of the American States (OAS). The second part studies IAMAT’s origin and wording, the amendments to it and their application to past conflicts in Latin America. The third part analyzes the new threats and trends as regards hemispheric security, to conclude providing some findings.

On the issue relating the survival of Latin American countries and their economic situation, as well as North-South economic growth, the study focuses on what we can call economic frontiers in Latin America. The study also deals with the ongoing efforts for achieving regional integration in Latin American and Caribbean countries, whose regionalism during the last decade of the 20th Century emerged as a structural reform process, liberalizations of markets, greater openness to external markets, and an improved macroeconomic management. The study concludes that Latin American countries must promote structural reforms which are essential to achieve a common Latin American market, preserve and improve free trade areas and accomplish integration with the most influential industrialized countries. All this aims at meeting economic growth and poverty reduction goals in Latin America.

The study starts focusing on MERCOSUR –the last Latin American frontier? – And it argues that at present frontiers, as limits between States, are losing its value since countries are being integrated into supranational organizations which have practically suppressed said frontiers. The question is whether this can be the case for countries currently comprising MERCOSUR, that is, Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay,

as well as the associated States, Bolivia and Chile. The conclusion is that this is possible, just as the integration of other countries (such as countries of the Andean Community and other regional organizations) which still are not members of this market but have a good relationship with them. MERCOSUR economical and political dimension has been analyzed, and Security and Defense aspects have also been studied, which has lead to conclude that MERCOSUR can become a frontier to which several Latin American countries can turn to.

ÍNDICE

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Capítulo primero

LAS POTENCIAS EXTRAREGIONALES, PRESENCIA Y ESTRATEGIA.

1. Espacio geoestratégico del atlántico sur.

2. La América latina en busca de su equilibrio. Antecedentes históricos.

3. La organización regional americana.

4. La conquista del África negra occidental y el reparto del África austral.

5. La independencia del África negra de la fachada atlántica

6. Las relaciones internacionales en el área hoy día.

7. Estados Unidos potencia continental y mundial en el área.

8. La Unión Europea en el área del atlántico sur.

9. Francia su presencia en el área.

10. El Reino Unido su influencia en la región.

11. Japón la ruptura de un aislamiento.

12. La penetración soviética en el atlántico sur.

13. Bibliografía

Capítulo segundo

LAS FRONTERAS POLÍTICAS Y SOCIALES

1. Sistemas políticos y sociedad

    1.2 Culturas y subculturas. Vacíos de poder

2. Problemas estructurales de gobernabilidad

3. Problemas estructurales de seguridad humana

4. Los grupos de poder paralelos

5. La infancia perdida: los niños-soldados

6. Conclusión

7. Bibliografía

Capítulo tercero

LA CONCAVIDAD AFROATLANTICA COMO TRASFRONTERA AMERICANA.

1. Reflexión previa

2. Algunos paralelismos

    2.1.- Afinidades físicas y climáticas

    2.2.- Las convergencias raciales

    2.3.- El abandono del medio rural

3. Algunas diferencias

    3.1. Principales rasgos de la conflictividad en Africa Occidental Subsahariana

        3.1.1. El componente económico

        3.1.2. La "regularización" de los actores irregulares.

        3.1.3. La "irregularización" de la fuerza regular

3.1.4. La problemática étnica y religiosa

3.1.5. El déficit de Estado

4. Los conflictos en el África occidental subsahariana

4.1.- El confuso mosaico zaireño

4.2.- Liberia o la violencia perpetua

4.3.- Guinea Ecuatorial o la constante incertidumbre

4.4.- Sierra Leona o la rebelión total

4.5.- Guinea Conakry o una falsa tierra de refugio

4.6.- Nigeria o un país de desencuentros

4.7.- Costa de Marfil o el desorden imprevisto

4.8.- Angola o la paz inquietante

4.9.- Guinea-Bissau o la razón de la fuerza

5. Reflexiones finales

6. Bibliografía

Capítulo cuarto

HACIA UNA CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA IBEROAMERICANA: ESTUDIOS COMPARADOS

1. Introducción

2. La relevancia de los libros blancos de la defensa en Iberoamérica

3. Sobre el proceso de elaboración de los libros blancos de la defensa de Chile, Argentina, Brasil y ecuador

4. Los conceptos de seguridad y defensa

5. Los intereses nacionales

6. Los riesgos y amenazas a la seguridad

7. Los escenarios de actuación de las fuerzas armadas

8. Las misiones de las fuerzas armadas

9. Conclusiones

Capítulo quinto

MEDIOS E INSTRUMENTOS DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Introducción

1. Origen y creación de la JID y el TIAR

2. La junta interamericana de defensa

Estructura

Actividades

La relación de la JID y la OEA

3. El tratado interamericano de asistencia recíproca

Análisis del articulado

Reformas al Tratado

Aplicaciones en los diferentes conflictos

4. Nuevas amenazas y tendencias en materia de seguridad hemisférica

Amenazas

Nuevas tendencias en materias de Seguridad Hemisférica

5. Proyección de futuro

Bibliografía

Capítulo sexto

SUPERVIVENCIA DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS Y SU SITUACIÓN ECONÓMICA: ENRIQUECIMIENTO NORTE-SUR

1. Situación actual de la economía iberoamericana

    1.1 Las metas alcanzadas, la transformación de los países.

    1.2 Problemas pendientes en el desarrollo iberoamericano.

    1.3 El modelo de desarrollo en los países iberoamericanos.

    1.4 Méjico.

    1.5 América Central y el Caribe.

    1.6 La Comunidad Andina.

    1.7 Brasil, Paraguay, Uruguay, Argentina y Chile.

2. El nuevo regionalismo en América latina.

    2.1 Generalidades.

    2.2 Principales acuerdos de integración subregionales en Iberoamérica.

    2.3 Acceso a mercados y la compleja liberalización del comercio.

    2.4 Instituciones regionales y mecanismos de solución de controversias.

    2.5 Integración financiera de bancos y de los mercados bursátiles.

    2.6 Infraestructura regional y desarrollo.

3. Coordinación macroeconómica en Iberoamérica.

    3.1 Necesidad de la coordinación macroeconómica en las regiones.

    3.2 Costes y dificultades de la coordinación.

    3.3 Uniones monetarias, ventajas y desventajas.

4. El futuro económico de Iberoamérica.

    4.1 La globalización.

    4.2 Los retos de Cancún.

5. Consideraciones finales y conclusiones.

6. Bibliografía.

Capítulo séptimo

MERCOSUR, ¿ ÜLTIMA FRONTERA IBEROAMERICANA ¿

1. Breve justificación

2. Introducción

3. Mercado común del sur

3.1 Antecedentes

3.2 Tratado de Asunción

3.3 Objetivos del Mercosur

3.4 Estructura institucional y competencia de sus órganos

3.4.1 El Consejo del Mercado Común

3.4.2 Grupo del Mercado Común

3.4.3 Comisión de Comercio del Mercosur

3.4.4 Comisión Parlamentaria Conjunta Foro Consultivo Económico y Social

3.4.5 Secretaría Administrativa del Mercosur

4. El transcurrir del Mercosur luces y sombras

Etapa Feliz

Etapa de estancamiento o hibernación

¿ Etapa de relanzamiento?

5. La seguridad y la defensa en el Mercosur

6. Análisis prospectivo

7. Bibliografía

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ABSTRACT

ÍNDICE