

D E P

DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA

D E P

DIPLOMACIA ESTRATEGIA POLITICA

Editor

Carlos Henrique Cardim

Dirección para correspondencia

Revista DEP
Caixa Postal 2431
Brasília, DF - Brasil
CEP 70842-970

E-mail: revistadep@yahoo.com.br

La revista *DEP-Diplomacia, Estrategia e Política* es una publicación trimestral editada en portugués, español e inglés, sobre temas sudamericanos, publicada en el marco del proyecto Raúl Prebisch, con el apoyo del Ministério de Relaciones Exteriores de Brasil (MRE), del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), de la Eletrobras, de la Constructora Norberto Odebrecht S. A. y de la Andrade Gutierrez S. A.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

DEP: Diplomacia, Estrategia y Política/Proyecto Raúl Prebisch. vol. 1, no.2 (jan. mar./ 2005) ., Brasilia: Proyecto Raúl Prebisch, 2005 .

Trimestral

Editada en portugués, español e inglés.

ISSN 1808-0480

1. América del Sur. 2. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela. I. Proyecto Raúl Prebisch.

CDU 327(05)

D E P

DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA
Año I Número 2 Enero/Marzo 2005

Indice

-
- 5 Perspectivas del Mercosur
Eduardo Dubalde
-
- 30 Educación y cultura en Bolivia
Fernando Cajías de la Vega
-
- 43 Alianza argentino-brasileña
Hélio Jaguaribe
-
- 54 Panorama de la seguridad en Sudamérica
Francisco Rojas Aravena
-
- 80 Drogas, conflicto y Estados Unidos.
La Colombia de principios de siglo
León Valencia
-
- 107 La política petrolera y el futuro
de la Amazonía ecuatoriana
Guillermo Fontaine
-
- 122 Una odisea constitucional
David de Caires
-

-
- 138 El fracaso de la política en la democracia
y la impronta de la realidad
Carlos Mateo Balmelli
-
- 161 Comunidad Andina:
integración para el desarrollo en la globalización
Allan Wagner Tizón
-
- 180 El sistema electoral de la República de Surinam
Samuel Polanen
-
- 186 Uruguay integrado
Tabaré Vázquez
-
- 202 Venezuela: de un sistema político a otro
Carlos A. Romero
-
- 229 Gil Imaná Garrón
José Bedoya Sáenz
-

Perspectivas del Mercosur

*Eduardo Duhalde **

El Mercosur es uno de los principales logros de los últimos años para los países de la región que lo integran, cualesquiera sean los parámetros que se utilicen para evaluarlo. Por ello, su consolidación es hoy una política de Estado y su expansión y profundización es independiente de los cambios que puedan producirse en los gobiernos de los Estados Partes, como consecuencia de los procesos electorales.

Bajo una perspectiva política, los frutos del Mercosur son indudables, no sólo por afianzar la vigencia de los sistemas de gobierno democráticos y la paz en la región, sino por fortalecer los lazos culturales y lograr avances en la consolidación de una “identidad” regional.

Bajo el punto de vista social, la integración regional, basada en las coincidencias culturales, geográficas e históricas de los países latinoamericanos aporta elementos más justos y favorables para los pueblos de la región en el contexto de los actuales procesos de continentalización y globalización.

* Ex Presidente de la República Argentina
Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur

Este proceso constituye, entonces, una herramienta estratégica para alcanzar la estabilidad política, el crecimiento económico y la justicia social en los países que lo integran y es el medio que permite que la región tenga una identidad y un lugar protagónico en el escenario mundial.

En el presente trabajo parto de la premisa de que el Mercosur es un proceso irreversible, que ya ha comenzado a ampliarse al resto de los países sudamericanos, con fundamento en el espíritu de unión que impregnó la obra de nuestros libertadores. Por estas razones, entiendo imprescindible analizar las perspectivas que se presentan para la integración en el presente y en el futuro inmediato, a efectos de diseñar las políticas e instrumentos que consoliden la asociación internamente y le permitan liderar una unión de países sudamericanos.

En este sentido, en el análisis que sigue abordaré brevemente el camino recorrido hasta el presente y realizaré algunas reflexiones sobre las perspectivas futuras, teniendo en cuenta una serie de aspectos que considero fundamentales para afianzar el proceso de integración y afrontar las múltiples negociaciones externas.

Antecedentes

Las profundas modificaciones verificadas en el contexto mundial hacia fines de los años ochenta y principios de los noventa favorecieron la acción de las fuerzas integracionistas en Argentina y Brasil, países que pronto promovieron el interés de Paraguay y Uruguay. La firma del Tratado de Asunción en 1991 constituye uno de los hitos políticos y económicos más significativos del pasado siglo XX para la región.

El Mercosur se inició como zona de libre comercio, contando con los instrumentos para convertirse en el corto plazo en una unión aduanera, y con vocación de llegar a ser un Mercado Común.

Desde el punto de vista económico, en los primeros años de vida de la asociación se incrementó el comercio intrazona mientras se expandió el intercambio con el resto del mundo y se consolidó la atracción de inversiones a la región. Este proceso también contribuyó al afianzamiento y profundización de las reformas económicas internas, incrementando el grado de complementación industrial y permitiendo que pequeñas y medianas empresas pudieran participar de los negocios internacionales.

En 2001, cuando se cumplieron diez años de la firma del Tratado de Asunción, el total de exportaciones entre los socios se había triplicado: de us\$ 5 mil millones en 1991 se pasó a un total de exportaciones intrazona del orden de los us\$ 15 mil millones en el 2001, habiéndose alcanzado máximos de us\$ 20 mil en 1997.

Por su parte, la evolución del intercambio con los países asociados (Chile y Bolivia) mostró un desempeño positivo, al aumentar más del 140%, mientras que el comercio con el resto del mundo creció un 100%.

Este mejor comportamiento del comercio intrazona se observa tanto en el agregado Mercosur, como en la evolución del comercio de cada uno de los socios considerados individualmente.

Con respecto a los aspectos institucionales, en los inicios se priorizó una estructura pequeña pero dinámica que permitiera completar los objetivos previstos en el Tratado de Asunción, con dos órganos decisarios, el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común. Las principales características de esa organización fueron la intergubernamentalidad, la ausencia de sede fija para sus órganos y la toma de decisiones por consenso.

En 1994, con la firma del Protocolo de Ouro Preto, los Estados Partes ratificaron la estructura inicial definiendo mejor sus competencias y aumentando el número de órganos decisarios (se creó la Comisión de Comercio). Asimismo, se establecieron mayores compromisos en materia de obligatoriedad y observancia de la normativa originada en dichos órganos, así como un mecanismo para su incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales.

La crisis regional

El Mercosur había nacido en un contexto signado por la coincidencia de circunstancias externas e internas muy favorables, sin embargo, más allá del impulso inicial, desde fines de los '90 el proceso comenzó a evidenciar problemas crecientes.

Las crisis financieras internacionales que se sucedieron a partir de la mitad de la década de los '90 en México, el sudeste asiático, Rusia, Brasil y Turquía, así como la baja en los precios de los *commodities* y la retracción de los flujos de capitales, se sumaron al problema de los precios relativos intra-zona.

La devaluación de la moneda brasileña, a principios de 1999, y luego la crisis argentina de fines del año 2001 ,alteraron en forma notable el precio de los intercambios comerciales en el mercado ampliado. Por otra parte, la recesión de las economías de la agrupación provocó una alteración en el comercio entre los socios induciendo a los Estados Partes a adoptar medidas unilaterales, en muchos casos inconsistentes con los compromisos asumidos.

La multiplicación de medidas proteccionistas generó también conflictos comerciales bilaterales, varios de los cuales debieron resolverse en el marco del sistema de solución de controversias. Cabe señalar que entre 1999 y 2003 actuaron nueve Tribunales Arbitrales. En este contexto se produjo un notorio estancamiento en las negociaciones cuatripartitas, para profundizar tanto la zona de libre comercio como la unión aduanera.

Se pusieron así en evidencia una serie de falencias del proceso de integración: imperfecciones del arancel externo común, incumplimientos de los Estados Partes, lagunas jurídicas y falta de incorporación de normativa común en la legislación interna; elementos que fueron una herencia inadvertida de los años de crecimiento del comercio intrazona.

Durante el 2000, los Estados Partes concentraron sus esfuerzos en lo que se llamó el “Relanzamiento del Mercosur”, y que consistió en la definición de un programa integral de trabajo cuyos ejes centrales fueron la eliminación de trabas de acceso al mercado regional; el establecimiento de disciplinas para los incentivos a la inversión, producción y exportaciones; la revisión del arancel externo común; la reforma institucional y la coordinación de políticas macroeconómicas. Sin embargo, la continuación –y agravación– de la situación regional e internacional impidió alcanzar resultados que permitieran hablar de un cambio cualitativo importante en el proceso de integración.

La situación internacional durante el 2001 (escaso dinamismo de la economía mundial, desaparición del flujo capitales hacia los países emergentes, caída de los precios de los principales productos de exportación de la región) se tradujo en un inédito período de crisis económica para los países del Mercosur. El comercio intrazona siguió una tendencia fuertemente contractiva, registrándose una reducción de las exportaciones de más del 30% durante el 2002 en relación con el año anterior.

Me tocó ser protagonista de esos difíciles momentos del Mercosur, cuando ejercí la conducción de mi país, pero puedo decir que la salida de la

convertibilidad en la Argentina permitió iniciar un proceso de normalización de las relaciones intrazona, contribuyendo también a la gestación de un nuevo escenario más favorable para resolver problemas de competitividad relativa de los sectores crónicamente más conflictivos dentro del comercio intra-regional.

Un nuevo impulso al Mercosur

Durante el 2002 los Gobiernos de todos los Estados Partes nos concentraron en, por un lado, tratar de superar las relaciones conflictivas de los años anteriores y, por otro, en encontrar formas que pudieran contribuir a fortalecer el proceso de integración.

En ese marco resultó necesario replantear el espacio político e institucional que había quedado, en cierta medida, postergado como consecuencia del éxito comercial de principios de los noventa. Paralelamente, se inició un proceso de eliminación progresiva de los conflictos intrazona, conocido como “limpieza de la mesa” mediante una serie de negociaciones bilaterales entre algunos de los socios.

Asimismo, se tomó conciencia de que en la medida en que no fuera posible la reconstrucción de una “matriz de intereses comunes” se iría diluyendo el sentido estratégico del Mercosur como política pública regional.

Para el diseño de esa “matriz”, durante 2003 se comenzó a trabajar en una agenda positiva que incluía no sólo cuestiones económicas y comerciales, sino también la creación de nuevos vínculos en las áreas política, social, cultural, educativa, científica y tecnológica, con la finalidad de afianzar la identidad regional.

Asimismo, la problemática de las asimetrías entre los Estados Partes, recién fue encarada seriamente a partir de este año y los Presidentes, en la cumbre de Asunción, decidieron abordar firmemente este tema y comenzó a trabajarse en la identificación de las medidas que deberían adoptarse. Finalmente, en diciembre de 2003 se aprobaron una serie de normas destinadas a atender la situación de los socios menores, Paraguay y Uruguay, y que otorgan una mayor flexibilidad arancelaria. Las Cumbres del año 2004 siguieron avanzando, con el paso propio de la diplomacia, en el afianzamiento de este tipo de medidas.

En este marco de cambios se definieron una serie de metas que definieron el programa de Trabajo 2004–2006", que tiende a la consolidación del proceso

de integración con un nuevo perfil. Este programa establece objetivos en materia económico-comercial, social, institucional, de relacionamiento externo y con relación a los nuevos temas de la agenda de la integración.

Perspectivas

En esta sección del trabajo, abordaremos algunos de los temas incluidos en las áreas señaladas, y esbozaremos algunas breves reflexiones sobre las perspectivas futuras del proceso.

Mercosur económico-comercial

La consolidación de la zona de libre comercio para llegar a la unión aduanera exige trabajar en diferentes campos que involucran las cuestiones que se desarrollan a continuación:

- Coordinación macroeconómica

La coordinación macroeconómica, incorporada en las previsiones del Tratado de Asunción, constituía un compromiso de naturaleza programática y requería de la acción de las instituciones del Mercosur para hacerlo operativo.

Las negociaciones sobre este tema no avanzaron con velocidad por las divergencias subsistentes entre los Estados Partes hasta el año 2000, en que se aprobó la Declaración sobre Convergencia Macroeconómica que estableció metas y mecanismos de convergencia para una serie de variables macroeconómicas. Para la realización de estos trabajos se creó, en el marco de la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, el Grupo de Monitoreo Macroeconómico. Para la región es vital avanzar en la coordinación de políticas macroeconómicas a efectos de lograr una inserción más eficiente de las economías de la región en los mercados financieros internacionales y afianzar la estabilidad monetaria de las mismas, generando una suba en los niveles de inversión y una disminución en las tasas de interés.

Lamentablemente, a pesar que las condiciones macroeconómicas de los 4 socios han mejorado notablemente durante los años 2004 y 2005, todavía no se registran pasos importantes en esta dirección, sin que resulten evidentes las

razones políticas que justifican el atraso en hacer más creíble y sostenible a largo plazo la coexistencia del esquema cambiario. La necesaria combinación de flexibilidad e interdependencia obliga a realizar este gran avance cualitativo en la coordinación macroeconómica!!!!!!

Por ello, me propongo trabajar con el apoyo de los socios para la generación de mecanismos adecuados que faciliten esta convergencia.

En tal sentido, nuestros esfuerzos deben encaminarse a la creación de un Instituto Monetario del Mercosur como paso previo y necesario para sentar las bases para el eventual establecimiento de una moneda común.

- Arancel Externo Común (AEC)

El AEC constituye el instrumento esencial de una unión aduanera y es imprescindible para sostener una política comercial externa común. No obstante, esta política debe apoyarse en un criterio de equidad en que se exija el mismo esfuerzo en situaciones iguales. Es por ello, que como dije antes, en diciembre de 2003 se aprobaron una serie de normas destinadas a atender la situación de los socios menores, Paraguay y Uruguay, y que otorgan una mayor flexibilidad arancelaria, ya que es necesario un período de ajuste.

Actualmente, la situación del AEC obliga a controlar el origen de los productos en los movimientos comerciales dentro del bloque, y subsisten regímenes especiales de importación que aplica unilateralmente cada país.

Dado que es imprescindible avanzar en los trabajos tendientes al establecimiento del mercado único, en esta etapa resulta fundamental eliminar el doble cobro de arancel y lograr la libre circulación de productos, en consecuencia, me propongo trabajar para la obtención de estos objetivos en forma progresiva. Para lograrlos será necesario construir entendimientos que, al más alto nivel político, reflejen una voluntad común de avanzar en estos aspectos esenciales de la unión aduanera.

También resulta conveniente establecer un programa de trabajo para la eliminación completa de las aduanas interiores, incluyendo lo relativo a la distribución de las rentas que provienen del comercio con terceros países. Con el apoyo de todos los Estados Partes voy a trabajar para lograrlo definitivamente.

- Incentivos

A medida que se eliminan los aranceles en el comercio intrazona cobran importancia otras políticas públicas de promoción aplicadas a nivel nacional. Las medidas que aplican los gobiernos en materia de incentivos, sobre todo aquellos destinados a promover la producción nacional y la atracción de inversiones extranjeras, causan un efecto distorsivo en la asignación de recursos dentro del mercado ampliado, dando lugar a lo que se denomina “guerra de incentivos”.

Para evitar la adopción indiscriminada de estas medidas en un proceso de integración, resulta necesario establecer disciplinas comunes que permitan alcanzar un verdadero espacio común, en donde se equiparen las condiciones de competencia, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de promover las zonas más desfavorecidas de la región. El mandato de los Presidentes ha sido claro en este sentido, y debo mencionar que –vista la experiencia de otras regiones (como es el caso de Irlanda dentro de la Unión Europea)- no es imposible lograr resultados que satisfagan a todas las partes. Solo se trata de poner la inteligencia y creatividad al servicio de un desarrollo interno equilibrado.

- Integración productiva

Para contribuir a alcanzar un mayor dinamismo del intercambio, permitiendo el ajuste expansivo del comercio regional y la eliminación de las causas de nuevos conflictos sectoriales, en los últimos años se ha alentado la conformación de foros de competitividad. Estos foros constituyen una propuesta productiva que permite afianzar la plataforma exportadora regional.

Estamos trabajando fuertemente de acuerdo con la SAT para complementar el foro de la madera que se encuentra en operación con otros sectores como el textil, carnes, cueros y sus manufacturas, entre otros. La posibilidad de acceder a nuevos mercados a través de estos mecanismos de integración productiva no solo potencia la capacidad exportadora de la región sino que constituye un medio para vincular a los sectores empresarios de los países, acentuando así el afianzamiento de los intereses comunes.

- Armonización tributaria

Si bien el Tratado de Asunción establece la coordinación de políticas fiscales y la armonización de las respectivas legislaciones, el Mercosur no ha avanzado demasiado en esta materia.

La sustitución de los mercados nacionales por un mercado único, exige avanzar también en la consideración de los tributos estadales o provinciales (sistema sub-federal) para desmantelar las discriminaciones impositivas que inciden en el movimiento de los bienes y servicios y que originan conflictos entre las partes.

Los esquemas avanzados de integración requieren una armonización progresiva de los sistemas impositivos nacionales, en especial de aquellos que inciden en el costo de los bienes y servicios. La competencia entre los socios puede verse distorsionada si existen diferencias en la estructura tributaria y la carga fiscal, que han e afectar sin duda el nivel y la calidad del comercio intraregional. Por ello es necesario iniciar un trabajo en común que persiga la mayor armonización impositiva, en especial, en materia de impuestos indirectos y se ha incluido este tema en el Programa de Trabajo Objetivos 2004-2006. Por mi parte, he incorporado a mi agenda esta meta y me propongo impulsarla desde la Comisión que presido.

Mercosur institucional

A partir del año 2002 se registró un cambio en el esquema de integración, que se plasma en la coincidencia de todos los Estados Partes respecto de la necesidad de acompañar los avances en materia económica mediante la adecuación y fortalecimiento de la estructura institucional.

Entiendo importante sentar las bases de instituciones permanentes en la asociación, ya que solo así podremos demostrar el profundo compromiso que nos convoca. En este sentido, no puedo dejar de señalar que se han concretado grandes avances, entre los que pueden contabilizarse los que se desarrollan a continuación.

- Protocolo de Olivos

El Protocolo de Olivos, aprobado durante mi mandato presidencial en febrero de 2002, perfecciona el sistema de resolución de conflictos establecido en el Protocolo de Brasilia, a la luz de la experiencia obtenida con las diversas controversias suscitadas y los laudos dictados para resolverlas. Este nuevo instrumento establece el primer Tribunal Permanente del Mercosur que ya se ha instalado en la Ciudad de Asunción como instancia de revisión jurídica, y

para cuya integración ,los Estados Partes están nombrado a juristas de la máxima competencia.

Este nuevo sistema no encuentra precedente en otros esquemas de integración, puesto que fue diseñado específicamente conforme a las características y necesidades actuales del Mercosur.

El Protocolo de Olivos constituye uno de los logros más importantes alcanzados en el proceso de integración, ya que permitirá avanzar hacia una interpretación uniforme del conjunto normativo del Mercosur y hacia la creación de una jurisprudencia común, contribuyendo a dotar de mayor seguridad jurídica al intercambio de bienes y servicios.

Un incremento de la juridicidad en el proceso de integración amplía las posibilidades de acceso al mercado así como las perspectivas de desarrollar los flujos de comercio y de avanzar en los objetivos del mercado común.

- Secretaría Técnica

En este último tiempo, comenzó a trabajarse en la transformación de la Secretaría Administrativa del Mercosur, creada por el Protocolo de Ouro Preto, en una Secretaría Técnica. En tal sentido, se introdujeron modificaciones en su estructura, creando un Sector de Asesoría Técnica con funciones técnico jurídicas que jerarquizan su rol dentro de la asociación.

La inclusión de la Asesoría Técnica constituye un paso fundamental en el proceso de transformación de la Secretaría, pero deben continuarse los trabajos que permitan el establecimiento definitivo de una Secretaría Técnica. Es muy importante en este momento del proceso de integración contar con el apoyo de un cuerpo permanente de especialistas que enfoque los problemas con una visión de conjunto y vele por el interés del Mercosur como un todo y no de los países individualmente.

Pero también en este punto debo remarcar la necesidad de dotar de mayores recursos a este cuerpo esencial de nuestra estructura operativa. Un presupuesto de solo 1 millón de dólares, frente a los 8 millones que tienen nuestros hermanos de la Comunidad Andina de Naciones, demuestra nuestra dramática carencia para sostener un proceso de integración como el que pretendemos.

- Parlamento Mercosur

Los Presidentes de los Estados Partes durante el año 2003, han impulsado la creación de un Parlamento Mercosur, con fundamento en que la existencia de una asamblea o parlamento en un proceso de integración, tal como sucede en el orden nacional, introduce una dimensión social y política que legitima las decisiones adoptadas facilitando el desarrollo y avance del proceso.

Desde los inicios del Mercosur, los Estados Partes visualizaron la importancia de un órgano de esas características y, al firmar en 1991 el Tratado de Asunción, incorporaron a su estructura la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) que, sin embargo, no fue dotada de competencias legislativas.

El establecimiento del Parlamento Mercosur, órgano de representación política y social de los ciudadanos de los Estados miembros de la asociación, dará una clara señal de maduración y consolidación del proceso de integración.

Desde la Comisión que presido nos proponemos impulsar todas las iniciativas que se manejan en este campo para ampliar las bases democráticas del proceso y comprometer al ciudadano mercosureño en su desarrollo y evolución.

- Aplicación directa de las normas Mercosur

Las normas comunes emanadas de los órganos con capacidad decisoria (Decisiones, Resoluciones y Directivas) no se aplican directamente en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Partes, sino que están sujetas a un mecanismo denominado de “vigencia simultánea”, establecido por el art. 40 del Protocolo de Ouro Preto (POP).

Ese mecanismo, que no encuentra antecedente en otros acuerdos de integración, ha demostrado ser de muy difícil cumplimiento y ha dado lugar a uno de los problemas más complejos que afronta el proceso de integración para dar efectividad, en los territorios de los Estados Partes, a la normativa Mercosur. Este sistema de incorporación y vigencia de las normas cuatripartitas del Mercosur ha resultado ser una fuente de inseguridad jurídica ya que no permite que los administrados de los cuatro Estados Partes puedan estar obligados al mismo tiempo por los mismos compromisos.

A la luz de esta situación y con el objetivo de superar estas dificultades, el año pasado se comenzó a trabajar en el diseño de un sistema que permita la

aplicación directa en los ordenamientos jurídicos nacionales de la normativa Mercosur que no requiera tratamiento legislativo en los Estado Parte.

La implementación de un sistema de esta naturaleza permitirá en el futuro asegurar la vigencia y efectividad de las normas comunes, otorgando a los administrados de los cuatro Estados Partes el mismo trato respecto de sus derechos y obligaciones en el mercado ampliado.

Que el Mercosur pueda- efectivamente- incorporar a las legislaciones locales las normas comunitarias es, tal vez, la mayor muestra de vocación integradora que pueda darse. Sin normas comunes, no es creíble el proceso de integración, mas allá de todos los discursos políticos con los que manifestemos lo contrario. No hay incentivos a la inversión, ni seguridad para las decisiones empresarias de cualquier tipo, con lo que se pierde la ventaja de la sinergia regional.

- Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur

Finalmente, otra medida tendiente al fortalecimiento de la estructura institucional ha sido la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (Crpm), que tengo el honor de presidir.

Este es un órgano de funcionamiento permanente, destinado a coadyuvar con las tareas del Consejo, máximo órgano decisario del Mercosur, y contar con un enfoque comunitario en aspectos fundamentales como la consolidación de la unión aduanera y la formación del mercado común, las negociaciones externas con otros países y bloques económicos, los vínculos con los poderes legislativos de los Estados Partes y con el sector privado y la coordinación política.

Desde la Presidencia de la Crpm y con el mandato que he recibido de los señores Presidentes de los Estados Partes y Asociados, he asumido el compromiso de realizar todos los esfuerzos a mi alcance para cumplir los altos objetivos para los que fue creado.

En especial, me he fijado como objetivos- además de los de representación institucional que me sean confiados- el de colaborar para que se ejecuten las decisiones comunitarias, que por razones diversas aun no encuentran concreción en nuestros países. Un ejemplo de esta situación la constituye la llamada “Cartilla del Ciudadano”, por la que tanto ha bregado el Presidente Lula, y que requiere

de un trabajo constante por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para que se aprueben las normas que favorecen a los ciudadanos de la Región.

Finalmente, quiero destacar especialmente la transformación de la Secretaría Técnica y la creación de la Comisión de Representantes Permanentes porque ambas situaciones implican claras señales de los cambios que se operan en el Mercosur.

Ambos órganos fueron creados teniendo en miras la necesidad de contar con un enfoque comunitario, que priorice el interés del conjunto por sobre el de las partes que lo componen. Parecería que hemos comenzado a dejar atrás el paradigma de las nacionalidades, con sus fronteras y los conceptos de soberanía y estamos ingresando en una etapa de regionalismo e integración donde felizmente priman la cooperación y la integración.

Relacionamiento externo

A partir del fortalecimiento del compromiso regional con el Mercosur, se han impulsado Acuerdos con terceros países o regiones, coordinando estrategias y propuestas técnicas de negociación, con resultados muy positivos en términos de defensa de los intereses nacionales y regionales, acceso a mercados y atracción de inversiones.

La decisión de los Estados Partes de conformar una Unión Aduanera impone, como lo he indicado más arriba, la necesidad de coordinar las posiciones en materia de política comercial externa y, en particular, de negociar y suscribir acuerdos comerciales con terceros países o bloques de países en forma conjunta.

Esta actividad, con el tiempo, se ha ido tornando más y más compleja debido a la multiplicidad de relaciones con terceros países o grupos de países y a la variedad de las materias abordadas en cada acuerdo, por ello se hizo necesaria la creación de mecanismos que permitan atender y dinamizar estas relaciones y es con este fin - entre otros - que se ha creado la Comisión que presido.

En esta materia se destacan los vínculos con los países de América Latina con los que hemos negociado acuerdos de libre comercio tales como Chile, Bolivia, Perú o la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Asimismo revisten carácter prioritario las negociaciones con México, India y Sudáfrica, entre otros países, las negociaciones en el ámbito del Área de Libre Comercio de la

Américas (Alca) y con la Unión Europea (UE). Asimismo, el Mercosur ha desarrollado una importante coordinación de posiciones en foros multilaterales de raíz comercial como la Organización Mundial de Comercio, el Grupo Cairns o de carácter político como la OEA, la ONU y la Unctad.

Sin perjuicio de ello, entiendo muy positiva la estrategia de que uno de los países del Mercosur se constituya en una “punta de lanza” para establecer nuevos contactos que permitan que, posteriormente, todo el bloque inicie negociaciones comerciales conjuntas, y trabajaré para estimularla. Además recuerdo que, como Presidente de Argentina, inicié una relación que hoy se afianza y desarrolla con la UMA (Unión Magreb Árabe) que sirve como precedente de esta forma de trabajo y va tomando forma a partir de los encuentros que se concretaran en la histórica Cumbre de Brasilia en mayo de 2005 entre nuestros hermanos árabes y los países de Sudamérica.

Estas múltiples y simultáneas negociaciones externas obligan al Mercosur a mantener y profundizar la disciplina de la política comercial externa, mientras que se avanza en los compromisos internos que le permitan acceder a una identidad definida que potencie el desarrollo de nuestros recursos y los torne atractivos para las inversiones internacionales.

Hoy el continente está claramente dividido en cuatro regiones: el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (Nafta), el Mercado Común Centroamericano (Mcca), la CAN y el Mercosur. Pero vivimos en un momento de cambios. A medida que superemos la vieja concepción de la soberanía y prioricemos nuestros intereses comunes vamos a ir avanzando hacia una unión estimulada por la proximidad geográfica. Creo personalmente que las cuatro regiones pasarán a ser dos y luego una sola. En este camino avanza la Comunidad Sudamericana de Naciones, sobre la que me explayo mas adelante

Durante estos 18 meses en los que me he desempeñado como Presidente ya he recorrido un número grande de países con los que hemos establecido y fortificado nuestras relaciones. Estos viajes han favorecido mi encuentro con integrantes de los gobiernos que por su parte aumentaron mi optimismo. En especial en mis encuentros con los Representantes de la Comunidad Andina, percibí que a pesar de las grandes dificultades que atraviesan los países de esa región, hay una gran voluntad política de integración. Por supuesto, también he notado una gran vocación de integración en Brasil, el país más grande de Sudamérica y con fronteras con casi todos los países de la región, y una pretensión lógica de liderazgo.

Con base en estas experiencias, indicaré a continuación mis pareceres sobre las negociaciones que el Mercosur lleva a cabo actualmente, y en especial lo que representa el mas grande avance , la Comunidad Sudamericana de Naciones.

- Alca

El Alca constituirá una interesante oportunidad para el bloque, en la medida que en se alcance un Acuerdo amplio y equilibrado, que contemple nuestros intereses, principalmente en lo que hace a un acceso a mercados efectivo, superando las barreras actualmente existentes con reglas de juego claras y estables, que favorezcan la no-discriminación entre los países del hemisferio y contribuyan a un crecimiento sostenido de nuestras economías y al bienestar de nuestros pueblos.

En el marco del Alca, el Mercosur está negociando como agrupación, coordinando posiciones en todas las áreas sustantivas de negociación, tanto políticas como técnicas. En tal sentido, desarrolla una estrategia de doble vía: por un lado, presentar una posición común, que le permita incrementar su fortaleza negociadora frente a los restantes participantes del proceso y, por el otro, promover el Alca como un instrumento que acelere los tiempos internos de consolidación y profundización del bloque¹.

Como resultado de la Reunión Ministerial de Miami, se ha arribado a un compromiso político que garantice un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones, sustentado en la flexibilidad necesaria para atender las sensibilidades de los participantes. Los países que deseen asumir compromisos adicionales en términos de liberalización y disciplinas tienen abierta la posibilidad de negociar acuerdos plurilaterales.

Dado que muchas fuerzas actúan simultáneamente en esta negociación, la coordinación de intereses de 34 países para la suscripción de un solo acuerdo esta tarea es, en el mejor de los casos, extremadamente complicada. Por ello, aún no se ha logrado un consenso sobre un “núcleo de derechos y obligaciones” comunes a todas las partes, ni se han definido los procedimientos aplicables a la negociación de Acuerdos plurilaterales.

¹ Una tercera finalidad ha sido utilizarlo en forma reactiva al trabajar con la UE..-

Es imprescindible alcanzar un equilibrio general satisfactorio en las negociaciones y esto implica un tratamiento integral del tema agrícola donde, principalmente, EE.UU. debería analizar cómo neutralizar las distorsiones al comercio de productos agropecuarios generadas en la aplicación de subsidios y prácticas de efecto equivalente tanto internas como a la exportación, y donde se verifique una palpable reciprocidad de compromisos a asumir en materia de servicios e inversiones.

Las principales diferencias registradas han polarizado a los países en torno de cuatro temas: acceso a mercados, agricultura, servicios e inversiones. No son temas menores y su complejidad se transmite a todo el acuerdo, no obstante, creo que el proceso va a tener continuidad, claro que la clave está en cuál será su formato y cuáles las fechas en que se producirá su entrada en vigencia.

- UE

El Mercosur y la UE suscribieron en 1995 un convenio marco de cooperación que sentó las bases para la negociación de un acuerdo amplio entre ambos bloques. El proceso se encuentra avanzado en las áreas de cooperación y diálogo político y, en el plano comercial, se procura establecer una Zona de Libre Comercio que permita aumentar el acceso efectivo a mercados conforme a las reglas de la OMC.

En el 2001 se intercambiaron ofertas arancelarias y textos en materia de bienes, servicios y compras gubernamentales. En la Cumbre de Madrid, de mayo de 2002 se acordaron 37 medidas de “Facilitación de Negocios” y, en base al Programa de Trabajo acordado en Rio de Janeiro en junio de 2002, se avanzó sustancialmente en la presentación de las ofertas en materia de bienes compatibles con la OMC (hemos presentado a la UE una oferta de bienes que abarca el 83,5% de los aranceles relativos a importaciones desde Europa en el último trienio), en las solicitudes de mejoras, en ofertas iniciales en servicios e inversiones y, además, se alcanzaron textos con distintos niveles de consenso para todas las disciplinas en negociación. Finalmente, en noviembre de 2003 se acordó un nuevo y ambicioso Programa de Trabajo que lamentablemente no se ha concluido en octubre de 2004, tal como fuese nuestro deseo.

Sin perjuicio de los desarrollos alcanzados, la problemática esencial continúa siendo la negociación en materia agrícola ya que la oferta de la UE en

materia de bienes no satisface las aspiraciones del Mercosur². El futuro acuerdo con la Unión Europea constituye un pilar importante de la inserción del Mercosur en el mundo multipolar y tiene como finalidad la constitución de una Asociación Política, Económica y de Cooperación entre ambos bloques. Todo esto refuerza un justificado optimismo en cuanto al exitoso cierre de esta negociación antes de fin del año 2005.

- México

En julio de 2002 se suscribió un Acuerdo Marco con México, con vistas a conformar una zona de libre comercio a partir de la convergencia de los avances bilaterales de cada uno de los cuatro Estados Partes. En esas negociaciones bilaterales se han discutido aspectos normativos de un futuro acuerdo y se prevé un intercambio de listas de productos.

El acuerdo con México y la evolución de la negociaciones que se han iniciado con el Mercado Común del Caribe (Caricom) y el Mercado Común Centro Americano (MCCA) sentarán las bases para dar continuidad a la unidad sudamericana expandiéndola a toda Latinoamérica.

- Sudáfrica

El Mercosur ha suscripto también un Acuerdo Marco con Sudáfrica, en el año 2000, para conformar una zona de libre comercio. A partir de allí se decidió avanzar en acuerdos de preferencias arancelarias fijas por listas de productos. A pedido de Sudáfrica se han incorporado a la negociación los países miembros de Sacu (South African Customs Union), integrada por Sudáfrica, Lesotho, Swazilandia, Namibia y Botsuana. Hasta el momento, se han intercambiado listas preliminares de productos que serán objeto de tratamiento en reuniones técnicas a celebrarse en el presente semestre.

² Si bien la UE nos ha ofrecido liberar un 91,5% de nuestras exportaciones en un plazo de 10 años, el porcentaje restante concentra nuestro mayor potencial exportador (carnes, cereales, aceites, azúcar y productos alimenticios procesados). Estos productos constituyen el principal objeto de la Política Agrícola Común (PAC), cuya reforma de mediano plazo se efectuó en junio de 2003, sin haberse podido establecer hasta el momento el impacto real que dicha reforma tendrá sobre la liberalización del comercio agrícola.-

Estos países son la puerta de entrada al África Subsahariana que es una región de una riqueza inusitada y es por ello que los avances en la negociación con estos países adquieren una importancia estratégica para el Mercosur.

- India

Con India se ha firmado en junio del 2003 un Acuerdo Marco y recientemente, se suscribió el primer acuerdo de preferencias (acto histórico del que tuve el honor de participar personalmente). Desde entonces, hemos avanzado paulatinamente en la negociación de los anexos de este acuerdo, a efectos de que el mismo comience a aplicarse a la mayor brevedad.

La Comunidad Sudamericana de Naciones

A lo largo del año 2004, se produjeron una serie de acontecimientos históricos en el camino inexorable hacia la integración continental.

Ante todo, la firma de los convenios comerciales entre todos los países de Mercosur + CAN + , en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) , ha representado un hito histórico

El Mercosur y la CAN firmaron un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con el objeto de conformar un Área de Libre Comercio entre ambas agrupaciones y, con este marco, se iniciaron primero las negociaciones con Perú, que culminaron con la firma de un acuerdo de libre comercio a mediados de 2003.

A partir de ese momento, se aceleró el proceso de negociación con Colombia, Ecuador y Venezuela para la concreción de una zona de libre comercio. Este acuerdo fue suscripto en Montevideo, en diciembre de 2003, logrando el objetivo de abarcar a toda Sudamérica.

Pero una vez dado este paso trascendental, apareció entre nuestros Presidentes, con gran fuerza la decisión de avanzar en un nivel superior de integración, que se concretó en el mes de Diciembre pasado en la ciudad de Cuzco, donde 10 países decidieron crear la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Los objetivos allí fijados: ser una sola voz en el Mundo, avanzar una agenda de integración ambiciosa, profundizar el funcionamiento de las instituciones

democráticas, y lograr un esfuerzo común para superar la pobreza, son viables en la medida en que nos propongamos un programa razonable de trabajo conjunto.

Al momento de escribir estas líneas, el gran desafío es el diseño del proceso de convergencia entre la CAN, el Mercosur y Chile; y la creación de una ingeniería institucional y de acciones de integración que sean a la vez ambiciosas y posibles.

La voluntad política expresada por los Presidentes ha sido realmente impactante, y me hace ver con enorme optimismo el futuro de este emprendimiento colectivo. Nuestras regiones – la CAN y el Mercosur- han desarrollado hasta el momento suficientes conocimientos sobre las posibilidades y restricciones del proceso de integración como para ponerlas al servicio de la CSN. Pero además, hay una gran cantidad de cuestiones que requieren de nuestra voz y de nuestro trabajo común, como para obligarnos a un proceso intenso de discusión interna y expresión externa.

Proyectos para el Mercosur que viene

La creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y los pasos que comenzaremos a dar a partir de la próxima Cumbre a fines de Agosto de 2005 en Brasil , no deben hacernos dejar de lado los deberes aun pendientes dentro del Mercosur. La consigna aquí es: para una Comunidad Sudamericana fuerte, necesitamos un Mercosur fuerte. La razón para esta consigna no es difícil de entender. El proceso de consolidación de la CSN no será inmediato, y requerirá de acciones institucionales, de agenda de integración, de dialogo interno, en síntesis de una “gimnasia” hacia etapas superiores de institucionalización.

Ya he dicho mas arriba que nuestra región primigenia, esto es el Mercosur, tiene muchos deberes que realizar para cumplir con los acuerdos que le dieron forma, de los que dependen –entre otras cosas- miles de puestos de trabajo. Por ello, la agenda que nos proponemos busca cumplir con nuestros compromisos internos, pero a la vez, prepararnos cada vez mejor para tener una CSN que sea modelo de integración.

En el Mercosur existen, como órganos dependientes del Consejo, las Reuniones de Ministros que incluyen en sus agendas temáticas todo el universo de temas regionales y permiten que el Mercosur complemente los aspectos

económico-comerciales con otros de naturaleza cultural, jurídica y social, entre otros. Estos foros incorporan a las máximas autoridades de las áreas de salud, agricultura, minería y energía, industria, turismo, educación, cultura, justicia, interior, trabajo, medio ambiente y desarrollo social.

Si bien los trabajos realizados hasta el presente han sido fructíferos, hay una serie de proyectos en algunas de estas áreas que entiendo interesante profundizar y que como Presidente de la Crpm me propongo firmemente impulsar.

- Integración física y energética

El desarrollo de una Red Básica del Mercosur mediante la realización de obras que incluyan los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones, es imprescindible para el crecimiento de la región y para lograr una real integración física que se extienda hacia los países de la CAN y Chile, base de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

En tal sentido, es necesario encontrar un campo de actuación común para la Iniciativa de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirs) en el marco de un proyecto integrativo que interconecte la infraestructura preexistente y la dote de un sentido unificador. Estas acciones requerirán de un marco jurídico estable y claro, y esta será una de mis tareas prioritarias.

La determinación de los ejes y las conexiones viales, ferroviarias y la hidrovía, el relevamiento de los planes de inversión y la promoción del apoyo financiero para los proyectos a fin de estimular la participación de los inversores privados y movilizar todos los recursos posibles (Fonplata, CAF, BID, BM), son algunos de los trabajos que podré encarar en el corto plazo.

Por otro lado, América Latina en su conjunto, es una zona rica en recursos naturales y resulta lógico aprovechar esta capacidad natural en beneficio de sus habitantes. Por ello, es imprescindible que el Mercosur trabaje fuertemente la armonización del marco legal de los sectores de gas, petróleo y energía eléctrica; compatibilizando los intereses nacionales con los del sector privado para viabilizar emprendimientos energéticos que traigan bienestar a la sociedad civil. De allí también será posible extraer instituciones y experiencias para la constitución de la CSN.

En orden a facilitar tanto el intercambio de mercaderías como el tránsito de personas sería conveniente dar prioridad a la conformación de redes

multimodales para articular el uso de las vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas.

Entre 1997 y el 2000 se había elaborado el proyecto sobre Red Vial Básica del Mercosur, pero se requiere un importante esfuerzo para su implementación y vinculación a los objetivos preexistentes en materia de infraestructura, conectándolos con los definidos como prioritarios por nuestros hermanos Andinos y Chile. Vamos a trabajar para realizar estos cometidos a la mayor brevedad, pues si bien se están abordando los temas relacionados con las regulaciones específicas del sector, debería definirse un plazo máximo de un año para culminar estos trabajos.

- Cultura

El área cultural abre un enorme abanico de posibilidades. En tal sentido, deberían alentarse una serie de actividades y proyectos vinculados con la promoción de la investigación científica; la literatura, y las artes plásticas, la organización de exposiciones de pintores o escultores y de festivales de cine de los países del Mercosur. Esto coadyuva a la formación de una identidad Sudamericana. Para ello, estamos preparando una intensa agenda de actividades que – desde la base de Montevideo – se proyecte a todos los países de la Región.

- Turismo

Hasta el presente, los Estados Partes del Mercosur han competido por atraer turistas a sus principales centros de atracción. El tipo de cambio adoptado en los últimos años ha contribuido a incrementar los flujos de turistas de extrazona en los países de la región.

En este campo debemos trabajar en la elaboración de estrategias para el mejor y mayor aprovechamiento del turismo internacional que recibe actualmente la región, diseñando ofertas coordinadas que incluyan centros turísticos de los cuatro países, de forma tal de incrementar y distribuir los recursos que ingresan por esta vía, eliminando el sesgo competitivo y transformándolo en un trabajo cooperativo que incremente los beneficios potenciales.

- Facilitación Empresaria

Para que el proceso de integración se refleje en la actividad del sector privado resulta recomendable adoptar compromisos tendientes a facilitar la actividad empresarial. En tal sentido, me propongo impulsar los siguientes proyectos:

En primer lugar, armonizar las legislaciones societarias nacionales con vistas a alentar la instalación y funcionamiento de sociedades comerciales en el Mercosur. Esto implicará un beneficio inmediato para las medianas empresas que se planteen una proyección internacional.

Por otra parte, elaborar un proyecto de estatuto legal de la “Sociedad Mercosur”, a efectos de crear un nuevo tipo societario para empresas que quieran actuar en más de un Estado Parte, sujetándolas a un único registro regional.

- Creación de un ámbito en el Mercosur para los Poderes Judiciales y los integrantes de la Justicia de los Estados Partes

Una de las primeras cosas que me llamó la atención al observar la estructura institucional del Mercosur es que no hubiera un ámbito establecido en forma permanente para los Poderes Judiciales e integrantes de la justicia de los Estados Partes.

Teniendo en cuenta la amplitud de objetivos que el proceso de integración involucra y los trabajos orientados al fortalecimiento institucional, parece apropiado crear un espacio de encuentro de los Poderes Judiciales de los Estados Partes, a efectos de complementar la estructura del Mercosur.

La finalidad de este nuevo ámbito institucional debería ser la de motivar un mayor vínculo e intercambios entre los jueces nacionales de cada país y de ellos con el proceso de integración, contribuyendo a lograr una interpretación más uniforme y una aplicación armónica de las normas comunes en las jurisdicciones nacionales. Creo que sería importante el intercambio de visiones entre aquellos que tienen el deber de aplicar la normativa comunitaria desde el máximo escalón y me parece imprescindible que se cree un foro o reunión de Ministros de las Cortes Supremas o Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes.

Asimismo, también entiendo conveniente la creación de espacios para otros actores de la justicia, como son – por ejemplo – los Defensores Públicos Nacionales, los Magistrados de Tribunales Electorales y los Fiscales. Por ello, resultan muy satisfactorias las iniciativas impulsadas recientemente y la posibilidad de que en breve contemos con reuniones especializadas para el desarrollo y coordinación de temas en estas disciplinas.

Estas incorporaciones a la agenda común resultan fundamentales porque amplían el abanico temático de la asociación y le otorgan mayor densidad, generando consensos en el marco de una sinergia pro-integracionista.

• Tratamiento de Asimetrías

Las diferencias existentes entre los países que integran el espacio común constituyen un obstáculo para avanzar en la consolidación del proceso, por ello creo firmemente que debemos enfrentar las dificultades, trabajar intensamente para lograr superarlas y generar la “matriz de intereses comunes” que he propuesto antes.

En tal sentido, la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, ha planteado con especial fuerza la importancia política de esta cuestión, concentrándonos en lograr los recursos necesarios para que los países de menor desarrollo relativo puedan superar alguna de las asimetrías de origen que limitan sus posibilidades de crecimiento estable, tal como se hizo en la Unión Europea

Gracias al apoyo que hemos recibido de los Gobiernos de los Estados Parte, hemos podido avanzar en este campo tan importante. En la Cumbre de Ouro Preto, los Presidentes decidieron la creación de los Fondos Estructurales, cuyos detalles de implementación esperamos completar para la próxima Cumbre de Asunción.

Bien sabemos que no podremos cambiar de un plumazo siglos de diferencias, pero también sabemos que estamos iniciando un camino, que deberá complementarse con un tratamiento estable y previsible a las inversiones que reciba la Región, de modo que los países y las regiones menos desarrolladas puedan beneficiarse de manera equilibrada del tamaño del mercado agregado. En ello, finalmente, consistirá el gran cambio que estamos pensando para el Mercosur.

- Promoción Fronteriza

Alguna de las medidas que impulsaremos desde la Crpm son la promoción, la cooperación fronteriza y la “mercosurización” de los acuerdos bilaterales, como el suscripto entre Brasil y Uruguay, que crea la tarjeta de identificación y permite a los habitantes de las zonas fronterizas residir, trabajar, acceder a la educación y a la salud, entre otras cosas, en la ciudades contiguas del país vecino. Esto pone en pie de igualdad a las comunidades fronterizas de ambos países, evitando que actividades cotidianas se desarrolle en un marco de ilegalidad.

Como señalara, los conceptos de límite territorial y soberanía han perdido nitidez y nuestros hijos se sienten parte de la región, pero existen grandes problemas en las fronteras, donde la jurisdicción y la nacionalidad entran en conflicto.

Si bien en el Mercosur se han hecho varios trabajos en este sentido, todavía queda mucho camino por recorrer para llegar a la libre circulación de personas. Este es un tema central en el que debemos poner nuestro mayor esfuerzo para que los pueblos de la región tomen conciencia de que el Mercosur existe y perciban plenamente sus beneficios.

Reflexiones finales

El Mercado Común del Sur tiene ante sí un camino de posibilidades infinitas y por explotar toda su potencialidad. Pero es fundamental que las próximas decisiones sean tomadas con una concepción abarcadora del proceso que no se limite a la cooperación económica y la liberalización comercial.

Esto es necesario para que los beneficios del proceso de integración se proyecten en el conjunto de la sociedad de los Estados Partes, porque el Mercosur es una “empresa común” y, como tal, debe ser compartida y “sentida” por toda la población de la región.

Es por ello que debemos utilizar toda nuestra experiencia para la acción futura. Debemos trabajar arduamente en el fortalecimiento interno para enfrentar exitosamente los desafíos y aprovechar las oportunidades que presenta el nuevo contexto mundial y debemos también afianzar la imagen de un proceso con personalidad y características propias, y añadir a su identidad elementos políticos y sociales que permitan avanzar en iniciativas comunes, no limitadas a los aspectos comerciales y económicos.

Esto implica, entre otras cosas, que en los procesos decisoriales nacionales, los países deben tener especialmente en cuenta una visión común y la implicancia de las políticas nacionales sobre la región. Las acciones deben garantizar un delicado equilibrio entre la flexibilidad para adaptarse a la cambiante situación regional e internacional y la garantía de estabilidad para aumentar la credibilidad de la agrupación, para dotarla de todos los mecanismos necesarios para favorecer a los ciudadanos de la región y permitir el desarrollo de negocios con proyección de futuro.

Como mencioné al comienzo, he desarrollado estas ideas a partir de una personal visión estratégica de nuestro proceso de integración y de la definición de una agenda positiva que le permitirá alcanzar los objetivos previstos en el Tratado de Asunción; a partir de una correcta distribución de costos y beneficios entre todos y cada uno de los partícipes del Mercosur.

Solo de esta forma podremos concretar el destino manifiesto, que motiva nuestra asociación y que ya comienza a proyectarse a un nivel superior a través de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Es solo así que en lo personal, solo de este modo podré sentirme conforme con mi propio desempeño en el alto cargo con el que me han distinguido. ■■■

Educación y cultura en Bolivia

*Fernando Cajías de la Vega **

La diversidad cultural en Bolivia

Es indudable que Bolivia, como todos los países del mundo, presenta muchas características, pero, en este ensayo, pretendo destacar una de ellas: la diversidad cultural, por su influencia en las políticas educativas y culturales. Bolivia no es una excepción, ya que todos los países latinoamericanos son diversos, pero es importante reiterar aspectos comunes y otros diferentes.

Cuando llegaron los españoles, al igual que toda para la región andina, el territorio que hoy constituye de Bolivia formaba parte del Imperio Inca. Los Incas realizaron una política para lograr una integración cultural, sobre todo a partir del uso del idioma *quechua* y el reconocimiento de la supremacía de sus dioses. En el siglo en que duró su dominio lograron expandir sus parámetros culturales; por ejemplo, hasta el día de hoy, el idioma nativo que más se habla en Sudamérica es el *quechua*. La educación sirvió para justificar el imperio

* Viceministro de Cultura de la República de Bolivia

como un designio de los dioses. Pese a esa expansión, los incas no lograron uniformizar la cultura andina: los *aimaras* y los *urus*, entre otros pueblos, mantuvieron su propio idioma. Más aún, en las zonas amazónica, chaqueña y subtropical, los pueblos resistieron los intentos del imperio inca y, especialmente, la nación guaraní mantuvo su libertad e identidad. Por lo tanto, Bolivia heredó esa diversidad prehispánica que, con los cambios propios de cinco siglos de historia, sigue vigente en nuestro país. En otros países latinoamericanos la herencia prehispánica como cultura viva, no sólo arqueológica, resulta residual o minoritaria; en cambio, en Bolivia, es mayoritaria.

A la herencia prehispánica diversa, se suma la herencia colonial. Los hispanos dejaron su huella profunda; se formó la cultura criolla, hija de España, pero con un largo proceso de desarrollo cultural independiente, influido, más que por la sangre, por el medio geográfico y por sus vecinos: los naturales y los mestizos. Por ello, tampoco la cultura criolla es homogénea, tiene en común el idioma castellano, la religión y otras características; pero posee identidades marcadas por la zona andina, por la amazónica o por la del Río de la Plata. Eso ha ocasionado que a la diversidad étnica se le sume una diversidad regional en que destacan los *cambas* ('criollos y mestizos de la zona tropical'), los *collas* ('criollos y mestizos de la zona andina'), los *chapacos* ('criollos y mestizos del sur del país'), etc.

Es cierto que esa diversidad regional existe en otros países hermanos, como la consabida rivalidad entre *costenos* y *serranos*, pero en Bolivia supone una peculiaridad especial a la hora de plantear las políticas públicas.

Por diversos factores, desde los primeros años coloniales surgió el mestizaje racial y cultural, que hoy constituye una gran parte de la población y de las manifestaciones culturales. El encuentro de lo europeo con lo nativo se constata en la piel, en las costumbres de los principales momentos de la vida como el nacimiento o el matrimonio, en las manifestaciones artísticas, en el sincretismo religioso, en la manera de vivir, en la concepción de la vida después de la muerte, en los saberes populares. Al igual que los criollos, los mestizos también son diversos, según el medio geográfico, según la sangre y la cultura nativa que llevan.

También desde los primeros días de la colonia española, llegaron los africanos como esclavos y, aunque perdieron mucho de su identidad, mantuvieron su música, su religiosidad; por ello nos encontramos ante otra de

las culturas vivas que conforman el ser latinoamericano. Asimismo, pese a constituir un conjunto de pocos habitantes diluidos en el proceso de mestizaje, forman parte indiscutible del ser boliviano.

A la diversidad heredada de la colonia y de la época prehispánica se le sumaron otros elementos llegados con la República: las migraciones decimonónicas de Europa y de Asia. En este caso, a diferencia de otros países latinoamericanos que recibieron numerosas corrientes migratorias que influyeron profundamente en su identidad, en Bolivia la migración — tanto en el siglo XIX como en el siglo XX— fue, no obstante, muy pequeña.

Ésa es, en pocas pinceladas, la profunda diversidad boliviana que constituye su mayor riqueza, pero también en su mayor desafío a la hora de plantear y ejecutar políticas públicas como las relacionadas con la educación y la cultura.

Visiones históricas sobre la diversidad

Ni en la época prehispánica, menos en la colonia, pero tampoco en la República se asumió la diversidad en un plano de igualdad. Lastimosamente, sobre todo desde la época colonial, la diversidad fue motivo de discriminación, de dominio, de exclusión. En la colonia, ser indio significaba tributar, trabajar en la mina como *mitayo*; ser mestizo significaba no poder acceder a altos cargos políticos, militares o religiosos; ser criollo constituía una desventaja frente al peninsular.

Esas discriminaciones se heredaron en la República y todavía pesan, especialmente cuando se comprueba que la pobreza y la miseria están asociadas, en muchas ocasiones, a grupos culturales concretos. Por eso el objetivo supremo de *unidad en la diversidad* exige una tarea pendiente: la lucha contra la pobreza.

Antes de llegar a esa feliz conclusión de asumir plenamente la diversidad, existieron diferentes maneras de abordar la diversidad.

En la primera etapa republicana, los criterios excluyentes de la colonia continuaron, con la peculiaridad de que la dependencia de España pasó a ser una dependencia económica de Inglaterra y cultural de Francia.

En la segunda época de la historia republicana (1880-1930), marcada en lo político y económico por el modelo liberal, la discriminación aumentó. Al igual que en los EEUU y en muchos países latinoamericanos, las políticas públicas se impregnaron del malentendido enfrentamiento entre *civilización* y *barbarie*.

En nombre de la *civilización* se justificaron etnocielos semejantes a los del siglo XVI o probablemente peores. Sobrevivieron muchos más *quechuas* y *aimaras* que *apaches* y *araucanos*, pero las comunidades andinas perdieron gran parte de sus tierras. En los Andes, el indio pasó de ser “comunario” (“fuerza productiva de su comunidad”) a peón (“al servicio de un particular”) y, en la zona amazónica, de dueños libres del territorio a trabajadores casi esclavizados enganchados en la producción del caucho.

Al indio como al mestizo, llamados peyorativamente *cholos*, se les consideraron —según el criterio de no pocos pensadores— como la causa principal del retraso de Bolivia.

Las políticas públicas emanadas de la élite política de esos tiempos, aspiraban al objetivo de “civilizar” y “modernizar” el país. Para ello era importante copiar el modelo europeo y anglonorteamericano.

Las expresiones artísticas, salvo importantes excepciones, se apropiaron del estilo neoclásico, del romanticismo, del modernismo (*art nouveau*) de ultramar. Así los principales espacios públicos y privados reconstruían, en pequeña evocación, algún rincón de la vieja Europa: algunas veces, a modo de un pintoresco referente del original; otras, como una ridícula imitación.

La crisis del modelo liberal al finalizar la década de los veinte, el cuestionamiento y el activismo para un cambio profundo por parte de nacionalistas y socialistas produjeron una nueva visión sobre la diversidad, construyeron nuevas mentalidades y nuevas expresiones culturales.

El *indigenismo* se plasmó en el cine, la pintura, la escultura, la arquitectura, la literatura y la música. La imagen del Cristo occidental fue reemplazada por la del Cristo Aimara del pintor Cecilio Guzmán de Rojas; el edificio central de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz mezcló la arquitectura vertical funcionalista con la decoración del signo escalonado que recuerda la cultura ancestral de Tiwanaku.

De todos modos, como afirman hoy varios intelectuales aimaras, el indigenismo fue un acercamiento al indio por parte de los criollos. Tendrían que pasar cuatro décadas más para que surja el indianismo, la corriente cultural a favor de los indios desde los propios indios.

También en la educación surgieron importantes iniciativas como la creación de las principales escuelas indígenas, especialmente la de Warisata.

Las vanguardias culturales y educativas se adelantaron a la Revolución Nacional de 1952. Entre las cuatro medidas fundamentales —reforma agraria, nacionalización de las minas, voto universal y reforma educativa— precisamente ésta última incluyó una nueva política cultural oficial.

La Reforma Educativa quedó plasmada en el Código de la Educación de 1955. Entre otros principios fundamentales como la educación para todos, la diversidad cultural fue tratada bajo el objetivo de la *integración nacional*, mediante la incorporación de “las mayorías desposeídas —obreros, campesinos y clases medias— a los beneficios de la civilización”.

El nuevo paradigma buscaba una cultura nacional capaz de aglutinar a todas las culturas —dentro de un amplio espacio de mestizaje— de consolidación de la nación boliviana.

Se inició un ambicioso proyecto de rescate del pasado prehispánico, las expresiones mestizas y nativas ganaron las calles de las ciudades a partir de su reconocimiento en las fiestas populares, en los tejidos y en su religiosidad.

Sin embargo, las partes constituyentes de la nación boliviana sintieron que la llamada integración nacional todavía mantenía hegemonías y exclusiones, donde una cultura dominante absorbía a “las culturas subalternas”.

Así surgieron, a partir de la década de los setenta, corrientes de autoafirmación cultural impulsadas ya no desde la administración estatal, sino desde agrupaciones de la sociedad civil. Paulatinamente nacieron y crecieron la nación *aimara*, la asamblea de pueblos *guaraníes*, los centros indígenas del oriente boliviano, los *ayllus*, el movimiento *afroboliviano*, la nación *camba*, etc.

Por impulso de las propias culturas, las políticas culturales y educativas cambiaron de paradigma sobre todo a partir de la década de los noventas. El objetivo de la integración nacional fue reemplazado por el de *unidad en la diversidad*.

Diversidad, interculturalidad y globalización

Es sin duda paradójico que la época de mayor importación de bienes culturales de otros países, de mayor búsqueda de lo universal, de mayor influencia de otras culturas, de aparente triunfo de la globalización, sea también la época de mayor consolidación del derecho a la diversidad.

Éste es también un fenómeno general, no sólo de Bolivia. Prueba de ello es la profunda discusión en torno al Anteproyecto de convención sobre la protección de la diversidad, de los contenidos culturales y las expresiones artísticas, auspiciado por la Unesco.

No todos han asumido la diversidad de la misma manera, la globalización posee muchos militantes en Bolivia y en todo el mundo; pero los militantes de la diversidad han logrado que, por fin, la protección de la diversidad constituya una política de estado.

Uno de los principales reflejos se traduce en el artículo primero de la Constitución Política del Estado que define a Bolivia como soberana, independiente y pluricultural.

La Reforma Educativa, iniciada en los noventa —y que está en pleno proceso de aplicación—, contempla como uno de sus principios básicos el de la educación intercultural.

Los principios conceptuales de la identidad y la diversidad culturales están incorporados, en la educación boliviana actual, en las políticas y prácticas de la educación intercultural bilingüe (EIB), en el marco de los parámetros establecidos por la vigente Ley de Reforma Educativa, aprobada en 1994.

En Bolivia —como en otros países latinoamericanos— los antecedentes más importantes de la EIB se encuentran en la denominada “educación *indígenal* (*indigenista*)”, que tuvo su desarrollo más importante en la primera mitad del siglo XX. La educación *indígenal* generó procesos particulares de formación, especialmente en el área rural andina. En el caso boliviano, la experiencia más importante es la de la Escuela-Ayllu de Warisata, fundada en 1928, que marcó uno de los hitos más relevantes de la educación boliviana por la recuperación de formas propias de gestión y educación aimaras.

Sin embargo, las experiencias desarrolladas no alcanzaron, en general, las condiciones de una política de Estado y no consiguieron los alcances y las repercusiones necesarias. En este sentido, se mantuvo una situación de desventaja para los habitantes originarios tanto en el país como en el resto del continente americano.

En una posición crítica frente a esta situación, en la segunda mitad del siglo XX y, principalmente, a partir de los años setenta, surgen experiencias distintas que buscan democratizar la educación en todos sus aspectos y respecto

a todos los actores sociales. Una vertiente de esta alternativa la constituyen los primeros estudios y prácticas de lo que hoy se conoce generalmente como Educación Intercultural Bilingüe.

Como afirma el estudioso peruano Luis Enrique López:

los sistemas educativos latinoamericanos ceden a la visión homogeneizadora y uniformizadora con la cual vieron la luz, para aceptar, cada vez más y aún a regañadientes, la diversidad sociocultural y sociolingüística, hecho que da pie al bilingüismo y a la interculturalidad en la educación. En razón de ello, la educación intercultural bilingüe (EIB) ha pasado a constituirse en parte integral de los actuales sistemas educativos, por lo general como respuesta a las demandas de las organizaciones indígenas.

Las lecturas de la EIB, sin embargo, son diversas, y aun cuando por lo general la legislación sea muy parecida en todos los países, en unos casos por EIB se entiende, en la práctica, a programas compensatorios dirigidos a solucionar algunas de las carencias de los educandos indígenas de la educación básica; o, incluso sólo durante sus primeros tramos de escolaridad; en otros, bajo la misma denominación, se apunta hacia programas educativos que recurran a la lengua y cultura indígenas a lo largo de toda la escolaridad de la población indígena, llegando hasta a postular la necesidad de una educación superior indígena, que sea también bilingüe e intercultural.

En Bolivia, los debates tienen lugar principalmente después de la recuperación de la democracia, teniendo como a sus principales impulsores a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (Csucb), que presentó una propuesta para incluir la EIB en la reforma educativa boliviana en el Congreso Nacional Educativo de 1992. Simultáneamente, la Conferencia Episcopal de Educación (CEE), de la Iglesia Católica, y el Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (Peib), con apoyo de Unicef, desarrollan experiencias concretas en áreas *aimaras, quechua y guaraní*.

Hoy, el punto de partida más importante se encuentra en el primer artículo de la Constitución Política del Estado vigente, que declara que Bolivia es un país libre, soberano, multiétnico y pluricultural. Esta declaración constituye, desde las disposiciones legales bolivianas, el primer reconocimiento de la diversidad que constituye la nación.

La Ley de Reforma Educativa retoma estos debates y experiencias, dando una relevancia trascendental a la EIB, pues la considera, juntamente con la participación popular, los ejes básicos para la transformación de la educación boliviana.

En esta perspectiva, la interculturalidad es incorporada desde las bases de la nueva educación boliviana:

Es *intercultural y bilingüe, porque asume la heterogeneidad sociocultural del país* en un ambiente de *respeto* entre todos los bolivianos, hombres y mujeres.

Es derecho y deber de todo boliviano, porque se organiza y desarrolla con la participación de toda la sociedad *sin restricciones ni discriminaciones de etnia, de cultura, de región, de condición física* [...] (LRE: Art. 1º, inc. 5 y 6)

También se la menciona como parte de los fines de la educación boliviana:

Fortalecer la identidad nacional, exaltando los valores históricos y culturales de la Nación Boliviana en su *enorme y diversa riqueza multicultural y multirregional*. (LRE: Art. 2º, inc. 4)

El objetivo del sistema educativo que trata el tema es:

Construir un sistema educativo *intercultural y participativo* [...] (LRE: Art. 3º, inc. 5)

Estas líneas iniciales de actuación se incorporarán en otros aspectos definidos por la Ley de Reforma Educativa; por ejemplo, entre los mecanismos de participación popular, se crearán los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios, organizados en *aimara, quechua, guaraní y amazónico*, los que “participarán en la formulación de políticas educativas y velarán por su adecuada ejecución, particularmente sobre interculturalidad y bilingüismo” (LRE: Art. 6º, inc. 5).

En la Estructura de Organización Curricular, se reitera que la interculturalidad es un objetivo al que debe orientarse el currículo. Además, en los distintos ciclos de educación primaria deben asumirse “los códigos culturales propios de la cultura originaria de los educandos” (LRE: Art. 11º, inc. 4).

Con relación al bilingüismo, la organización curricular incorpora en las modalidades de enseñanza:

2. Modalidades de lengua:

- Monolingüe, en lengua castellana con aprendizaje de alguna lengua originaria.
- Bilingüe, en lengua nacional originaria como primera lengua; y en castellano como segunda lengua. (LRE: Art. 9º)

Estas líneas programáticas se retoman en otros documentos posteriores de la Reforma Educativa.

En el Reglamento de Órganos de Participación Popular se establece que las juntas escolares deben organizarse de acuerdo con sus necesidades y *sus prácticas socioculturales*.

El desarrollo de las características de los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios (Capítulo III) reitera que deben organizarse “según las necesidades, usos, costumbres, valores, formas de organización y prácticas socioculturales de sus pueblos” (OPP: Art. 27º). Asimismo, insiste en su atribución de “velar por la adecuada ejecución de las políticas educativas (...), particularmente en lo que se refiere a interculturalidad y educación bilingüe, y a la formación de docentes en los Institutos Superiores Normales Bilingües” (OPP: Art. 31, inc. 2). Estos consejos tendrán representación en el Consejo Nacional de Educación.

El Reglamento sobre Organización Curricular¹

La estructura curricular del sistema educativo boliviano está dividida en dos áreas: la educación regular y la educación alternativa. A su vez, la educación regular está dividida en cuatro niveles: inicial, primario, secundario y superior, y el área de educación alternativa incluye: educación de adultos, educación permanente y educación especial.

El Reglamento sobre Organización Curricular se inicia con un considerando que resalta la heterogeneidad del país y la interculturalidad como “un recurso y una ventaja comparativa para promover un nuevo y armónico desarrollo personal y social”.

¹ La estructura curricular del sistema educativo boliviano está dividida en dos áreas: la educación regular y la educación alternativa. A su vez, la educación regular está dividida en cuatro niveles: inicial, primario, secundario y superior, y el área de educación alternativa incluye: educación de adultos, educación permanente y educación especial.

Esta afirmación remarca la nueva posición del Estado boliviano para ver la multiculturalidad no como un obstáculo o un problema, como anteriormente se sostenía, sino como un aspecto positivo que enriquece el proceso de formación.

El Capítulo II de este reglamento, referido al currículo, presenta las principales líneas constitutivas de este campo. En primer lugar, reitera que se asume la perspectiva curricular, por la cual se establece un tronco común nacional y ramas complementarias que recojan las especificidades culturales, entre otras. Asimismo, sostiene que “la educación bilingüe persigue la preservación y el desarrollo de los idiomas originarios, a la vez que la universalización del uso del castellano”.

Asimismo, la interculturalidad se incorpora en la gestión educativa; por ejemplo, el maestro debe ser un “comunicador intercultural, sensible a las diferencias culturales y lingüísticas de sus educandos [...]” (ROC: Art. 89º, inc. 6) y debe considerar la cultura local como contexto funcional del aprendizaje. De esta manera, la interculturalidad abarca la totalidad del sistema educativo.

Otros documentos posteriores de la Reforma Educativa desarrollan estas líneas de actuación, dentro del área curricular.

El texto de Organización Pedagógica manifiesta el carácter global de la perspectiva intercultural en el proceso educativo y sostiene que “la organización pedagógica debe adecuarse a la diversidad cultural y lingüística de la sociedad boliviana. Tanto la práctica del docente, como la ambientación del aula, el diseño de los materiales y los módulos, la disposición del aula, la organización de los aprendizajes, la evaluación de los aprendizajes, la orientación del trabajo de los alumnos, el carácter de la capacitación docente y de la asesoría pedagógica, la relación de la escuela con la comunidad, etc. deben considerar claramente la perspectiva intercultural que ha definido la Reforma Educativa como base del desarrollo educativo nacional” (OP:9)

El mismo documento desglosa posteriormente la interculturalidad, tanto en el aprendizaje como en la enseñanza.

Así, se afirma que, en el contexto de diversidad cultural del país, el aprendizaje no puede tener la visión rígida y monocultural de la educación tradicional; además, debe considerarse el contexto de globalización en el mundo que obliga a crecer en un clima de apertura y tolerancia cultural y lingüística. Así, “el carácter intercultural del aprendizaje debe crear en el aula un espacio

de diálogo y comunicación entre la cultura de los alumnos y los saberes y conocimientos propios de otras culturas; contrastar puntos de vista y racionalidades diferentes y buscar y negociar acuerdos comunicativos. [...] El aprendizaje debe promover el desarrollo de una dimensión ética: la valoración y legitimación del otro como referencia para la propia práctica” (OP:15-16).

Asimismo, se reitera la condición del maestro como “mediador intercultural, democrático y sensible” (OP:25).

Los Nuevos Programas de Estudio retoman la interculturalidad dentro de las líneas generales, primero, y en cada una de las áreas de conocimiento del nivel primario, después.

Esas mismas líneas reconocen a Bolivia como uno de los países con mayor diversidad cultural, donde cada uno de los grupos étnicos posee sus peculiaridades culturales y lingüísticas. Reitera la potencialidad de esta diversidad y la ve como un desafío para la Reforma Educativa; busca, así que la educación se reconozca

como un espacio para construir en la práctica una convivencia social que supere los prejuicios y favorezca las relaciones de comprensión mutua.

Esto implica poner en práctica una pedagogía que valore y legitime los conocimientos y saberes de cada una de las realidades étnicas, culturales y lingüísticas que componen nuestra sociedad, en las que puedan expresarse el conjunto de valores que son reconocidos en las culturas indígenas: respeto por la naturaleza, solidaridad y reciprocidad comunitaria, una visión cultural integrado, entre otros. En esta pedagogía se aspira que cada acto de enseñanza y aprendizaje se convierta en un espacio de convivencia, de ayuda y de democracia. (NPE:7)

De acuerdo con esta línea, la interculturalidad se convierte, además de eje, en competencia transversal del currículum, lo que “implica la formación de individuos con la capacidad de autoafirmarse en lo propio y de comprender y tolerar, en su relación con otros, las diferencias en el vivir y en actuar. Pero, sobre todo, significa la capacidad de vivir en el conflicto permanente de compatibilizar una visión con otra, una verdad y otra” (NPE:9).

La presencia de la diversidad en la educación intercultural se expresa muy claramente en un folleto de difusión de la EIB, publicado por el Ministerio de Educación en 2003:

“Educar en la diversidad implica:

- Superar y rechazar los prejuicios, el racismo y la discriminación.
- Crear un ambiente educativo donde no se excluya ni discrimine a nadie.
- Propiciar una convivencia social respetuosa entre personas y grupos con características diferentes.
- Promover un diálogo entre personas y entre grupos diversos.
- Reconocer como legítimos los conocimientos y los valores propios de cada región o grupo cultural.
- Reconocer que el mundo no es homogéneo y que cada persona y grupo enriquece la realidad.
- Favorecer las relaciones de valoración, respeto y enriquecimiento entre personas y grupos culturales.
- Aceptar con tolerancia y respeto la existencia de algunas divergencias e, incluso, conflictos entre grupos culturales.
- Proyectar la diversidad como un factor para enriquecer la calidad educativa, que surge a través de la posibilidad de aprender de los otros y de intercambiar con ellos.
- Promover el aprendizaje y desarrollo de las lenguas originarias.
- Generar un compromiso desde los diversos grupos sociales, culturales y étnicos, dirigido a la construcción de una sociedad justa, equitativa y respetuosa”.

Desde la sociedad civil, la administración estatal y la Iglesia Católica, se impulsa la educación intercultural; sin embargo, después de una década de aplicación de la reforma educativa, se ha llegado a comprobar que se ha avanzado mucho en el discurso y en las normas, pero no lo suficiente en la realidad: todavía estamos lejos de lograr que todos los ciudadanos bolivianos sean *interculturales*.

La nterculturalidad debe tener dos brazos fundamentales: la autoafirmación de las identidades culturales y el diálogo entre culturas. Se ha podido constatar, especialmente después de los trágicos sucesos de octubre

de 2003, que la autoafirmación sin diálogo puede llevar a peligrosos fundamentalismos y a vocaciones feudales que ponen en grave riesgo la unidad de Bolivia y, aún más, retrasan todo posibilidad de integración latinoamericana.

Por eso, sin retroceder en las políticas educativas y culturales que autoafirman las identidades y protegen la diversidad, hay que plasmar esfuerzos especiales en función del diálogo intercultural que posibiliten una cultura unida en la diversidad, con vocación de integración latinoamericana y de internacionalización de las culturas bolivianas, entendido esto último como su necesaria presencia en el complejo mundo de la globalización, como lo han logrado la literatura latinoamericana, el *ballenato* colombiano, los tacos mexicanos, el tango argentino, la música brasileña y tantas otras expresiones.

El nuevo desafío de la interculturalidad

Si queremos mantener a Bolivia como país y como nación, no basta fomentar la autoafirmación. Paralelamente hay que fomentar el diálogo y la confluencia de identidades, confluencia que comprende la raíz étnica, la vinculación con un barrio, una ciudad, una provincia.

El ser boliviano es una confluencia de identidades desde lo familiar hasta la pertenencia al país y, por supuesto, en esa confluencia desempeña un papel fundamental la pertenencia a Latinoamérica, la construcción de la nación latinoamericana. Nada se excluye, todo se complementa.

Para esos objetivos resultan fundamentales las políticas educativas y culturales. Los temas de la educación intercultural, el diálogo intercultural, la definición de Bolivia como un país pluri e intercultural, la salvaguardia de la diversidad cultural, la presencia de Bolivia en el mundo constituirán temas fundamentales en los debates del Congreso de Educación, en el Foro de Políticas Culturales y, sobre todo, en la Asamblea Constituyente. ■■■

Alianza argentino-brasileña

*Hélio Jaguaribe **

La ocupación territorial de Brasil por parte de Portugal se caracterizó, entre otros aspectos, por el continuo avance occidental de la línea divisoria entre los dos imperios trazada por el Tratado de Tordesillas. Ese avance se hizo más fácil en el período de la unión de las dos coronas, de 1580 a 1640. Por dicho motivo, la frontera poblada, entre ambos imperios, se desplazó hacia el Plata.

Portugal siempre quiso ocupar la margen oriental del río, pretendiendo hacer del mismo una frontera natural entre las dos posesiones. Data de 1680 la fundación, en la Banda Oriental, de la colonia portuguesa de Sacramento. Esa ocupación, tolerada por Madrid, nunca la aceptaron los españoles de la región, que continuamente intentaron desalojar de allí a los portugueses, lo que acabaron logrando. Desde ese período, las relaciones entre Brasil y lo que vendría a ser Argentina adquirieron siempre un gran protagonismo, oscilando entre fases de rivalidad y competencia, como en el caso de la colonia de

* Decano Emérito del Instituto de Estudios Políticos y Sociales (IEPES), de Rio de Janeiro

Sacramento, y otras de cooperación y amistad, cuyo primer ejemplo sería la acción conjunta de los dos reinos en oposición a Artigas, que pretendía, desde 1821, separar a Uruguay de Argentina para declararlo independiente.

La venida de D. João VI a Brasil, en 1808 —contrastando con la desafortunada permanencia de Fernando VII en Europa—, conllevó las más relevantes consecuencias. Brasil se constituyó en el centro del Imperio Portugués, al concentrar los recursos del Reino, y pasó a presentar, a comienzos del siglo XIX, condiciones en gran medida más favorables que las de sus vecinos, que constituían distintos países con frecuentes hostilidades mutuas. Bajo este contexto, D. João VI se esforzó en ensanchar el área territorial brasileña y dotarla de fronteras naturales. Por ello, su invasión y ocupación de la Banda Oriental y sus tentativas, que no llegó a realizar con éxito, de ocupar las Guayanás.

La reacción de Artigas —que por oponerse a los intereses brasileños pasó a recibir el apoyo de Argentina— condujo, en 1827, a una guerra con Brasil, ya en aquel tiempo Imperio, bajo el reinado de Pedro I, quien sufrió una importante derrota en la batalla de Ituzaingó. La mediación inglesa derivó en una interrupción de la guerra y en la formación, entre Argentina y Brasil, de un Estado cierre independiente, Uruguay, por el Tratado de 27 de agosto de 1828.

En Argentina, la dictadura de Rosas, desde 1829, terminó suscitando la reacción de Urquiza, que lo derrocó en 1852, contando con apoyo brasileño. Siguió un largo período de buenos entendimientos entre Brasil y Argentina, en la sucesión, en este último país, de las presidencias de Urquiza (1853-60), de Mitre (1862-68), de Sarmiento (1868-74) y de Rueca, de 1880 a 1886 y, nuevamente, de 1898 a 1904, ya entonces con Brasil bajo el régimen republicano.

Un importante momento de estrecha cooperación entre ambos países, juntamente con Uruguay, será el de la guerra de Paraguay, contra el dictador Solano López, de 1865 a 1870, quien pretendía anexarse partes de los territorios argentino y brasileño. Otra fase de colaboración provendrá de la actuación del Barón de Rio Branco como canciller de Brasil, quien revirtió habilidosamente la hostilidad personal del canciller Zeballos, llevándolo a cesar en 1908. Rio Branco estableció un régimen de satisfactoria cooperación con Argentina y en 1904 buscó concretar un acuerdo ABC (Argentina, Brasil y Chile).

El primer gobierno de Perón, en Argentina (1946-1955) coincidiendo con el segundo gobierno Vargas (1950-54) en Brasil fue, nuevamente, una fase

de estrechamiento de las relaciones entre ambos países, pese al antiperonismo predominante en el Parlamento brasileño.

La década de 1970, no obstante, vino marcada por el conflicto en torno al proyecto brasileño, conjuntamente con Paraguay, de construir la gran central hidroeléctrica de Itaipú. Argentina consideró que dicho proyecto alteraba, de forma inaceptable para aquel país, el curso de las aguas que desembocaban en el río de la Plata. La falta de entendimiento llegó a volverse preocupante, pero, afortunadamente, ambos países optaron por la vía de la negociación, que condujo al Acuerdo de Itaipú, de 19 de octubre de 1979. Por ese Acuerdo se garantizaron las condiciones del discurrir de las aguas que Argentina consideraba que se le habían apropiado.

El Acuerdo de Itaipú marca el inicio de un proceso de creciente acercamiento entre ambos países, que desembocaría en el actual régimen de “alianza estratégica”. Momentos importantes de ese proceso fueron la Declaración de Itaipú, de 30 de noviembre de 1985; el Acta de Integración, Cooperación Económica y Desarrollo, de 29 de noviembre de 1988; el Acuerdo Nuclear, de 28 de noviembre de 1990, y, finalmente, coronando esos esfuerzos de integración, la creación de Mercosur, por el Tratado de Asunción, de 26 de noviembre de 1991. La cooperación argentino-brasileña, que ya incluía a Uruguay desde 1987-88, por este tratado se ampliaba también a Paraguay.

La alianza y sus problemas

Se ha hecho ampliamente mayoritario, en la actualidad, en Argentina y en Brasil, el reconocimiento de la conveniencia de una alianza estratégica entre ambos países. Los nuevos gobiernos de Lula, en Brasil, y de Kirchner, en Argentina, son decididamente favorables a la consolidación de esa alianza.

Desde Itaipú, el acercamiento entre Argentina y Brasil se fundó en el reconocimiento, por ambos, de que nada tenían a ganar con actitudes de rivalidad y sí mucho con un régimen de cooperación. El ejemplo de los conflictos entre Francia y Alemania resultaba extremadamente ilustrativo. Tres guerras —la franco-prusiana de 1870, y las dos guerras mundiales, de 1914 y 1939— exigieron de ambos países terribles sacrificios humanos y materiales, para traducirse todo en una efímera incorporación de Alsacia y Lorena y en una ocupación, más efímera aún, del Sarre, que acabó en nada. Por el contrario,

la cooperación entre ambos países, desde la Comunidad del Carbón y del Acero (1951-67), condujo a la formación de la Comunidad Europea, que culminaría con la Unión Europea y la adopción de una moneda única para casi todos sus miembros, el euro.

A pesar de un consenso básico proalianza en Argentina y en Brasil, han surgido, recientemente, las dificultades puntuales que se derivan de las consiguientes reivindicaciones de Argentina en el sentido de intentar contener lo que entiende como excesivo predominio de productos industriales brasileños en el mercado de aquel país. Las medidas proteccionistas que Argentina adoptó unilateralmente, aunque resultan comprensibles desde el punto de vista nacional particular, contravienen las disposiciones que regulan el Mercosur y provocan la natural reacción por parte de los correspondientes sectores brasileños. El gobierno brasileño, sin embargo, considerando la alianza con Argentina más importante que las desavenencias puntuales, ha venido actuando con gran tolerancia, al intentar dar a la cuestión un tratamiento también contextualizado.

Las soluciones meramente puntuales se manifiestan, a pesar de todo, claramente insuficientes. Lo que está en juego es la necesidad de un análisis de por qué la alianza —más que conveniente— es indispensable y de una reflexión de las condiciones necesarias para que funcione bien.

Alianza indispensable

Lo que está en juego, en las relaciones entre Argentina y Brasil, no es sólo el hecho de que una estrecha cooperación entre los dos países les es extremadamente conveniente. Lo que está en juego es el hecho de que una sólida, segura y estable alianza argentino-brasileña se constituye, bajo las características del mundo actual, en un requisito para la supervivencia histórica de ambos países. Ninguno de ellos dispone, en el presente, de condiciones para preservar, de manera aislada, su efectiva soberanía y asegurar su identidad nacional y su destino histórico. Tal hecho constituye una de las insoslayables consecuencias del proceso de globalización.

En efecto, el proceso de globalización, ahora exacerbado por el unilateralismo imperial del gobierno Bush, está suprimiendo, drástica y aceleradamente, el espacio de legitimidad internacional de la mayoría de los países. Se mantienen los aspectos meramente formales de su soberanía: bandera,

himno, ejércitos de desfile y, cuando los países son democráticos, incluso elecciones “libres” de sus dirigentes. Un conjunto de poderosísimas presiones, de carácter financiero, económico-tecnológico, cultural, político y, llegado el caso, militar, obliga a sus dirigentes —lo quieran o no— a continuar los dictados del mercado financiero internacional, de las grandes multinacionales y, en último extremo, de Washington.

Lo que comúnmente se denomina “Imperio Americano” no es un imperio a semejanza de los imperios históricos, del Romano al Británico, que se caracterizaban por la dominación formal de la metrópoli sobre las provincias o colonias, por medio de un procónsul o virrey, con apoyo de contingentes militares y burocráticos de la metrópoli. El “Imperio Americano” es un campo, en el sentido análogo al que empleamos cuando nos referimos a “campo magnético” o “gravitatorio”. Es el área en la que se ejercen, sin posibilidad de eficaz resistencia, las presiones previamente mencionadas.

Los países europeos se salvaron de convertirse en provincias de ese “Imperio” mediante su integración, primero, en la Comunidad, para acabar formando la Unión Europea. Países como China y India, de carácter semicontinental, o como Rusia, a causa de su arsenal nuclear, a pesar de la severa caída sufrida con el desmoronamiento de la Unión Soviética, logran preservar su autonomía interna y considerable margen de maniobra internacional. Un país como Brasil, si consiguiera mantener su autonomía nacional hasta alcanzar un satisfactorio nivel de desarrollo sustentable, también alcanzaría un nivel de apreciable autonomía interna e influencia internacional. El problema de Brasil, sin embargo, como a continuación se verá, consiste en el hecho de que, por su cuenta, sólo lograría alcanzar ese nivel, en la mejor de las hipótesis, en un plazo del orden de 50 años, mientras que las crecientes restricciones que, aisladamente, experimenta su espacio de legitimidad internacional, dentro de unos diez años llevarán a convertirlo en mero consumidor del mercado internacional y en “provincia” del Imperio.

¿Por qué, en las condiciones anteriormente indicadas, la alianza argentino-brasileña es indispensable para ambos países? En el caso de Argentina, el problema con que se enfrenta deriva de su falta de peso específico, tanto en términos demográficos, con menos de 40 millones, como en lo que se refiere a su sistema productivo. Éste, por un lado, se redujo a la producción de artículos del sector primario, como petróleo, trigo y carne, por culpa de un largo y

desafortunado período neoliberal de deliberada desindustrialización, desde Martínez de Hoz a Menem, lo que hizo que el país pasara a depender industrialmente de los países fuertes. Por otro lado, porque esa misma política neoliberal llevó al país a transferir todas sus empresas importantes, con la relativa excepción de las del campo agrícola, a grandes multinacionales, que controlan su economía y poderosamente influencian su política en la línea de satelización internacional.

¿Por qué esa alianza es indispensable para un país como Brasil, si dispone de un considerable peso específico demográfico, con 180 millones de habitantes; posee el mayor parque industrial del Tercer Mundo, inmensos recursos naturales, con diferencia la mayor abundancia de agua fluvial del mundo; tiene que alcanzar, a corto plazo, la autosuficiencia en petróleo, y exhibe, todavía, muchos otros aspectos positivos? La respuesta a esa pregunta deriva del índice muy bajo de integración social del país. Algo así como un 1/3 de la población brasileña se encuentra en un nivel de extrema pobreza o miseria y total analfabetismo. Otro tercio de la población es extremadamente pobre, con rendimientos *per capita* poco superiores a dos dólares por día. De los 40% restantes, solamente un 10% aproximadamente disfruta de condiciones de vida y de educación plenamente satisfactorias.

El país se ha venido mantenido, hasta ahora, en virtud de su extraordinaria tasa de integración nacional, que figura como una de las más elevadas del mundo.

Ese estado de cosas, no obstante, no tiene posibilidad de durar, si no se da inicio, urgentemente, a un gran programa social. En las presentes condiciones sociales en que se encuentra, Brasil tampoco podrá preservar su efectiva autonomía por un plazo de más de diez años.

La cuestión de la pobreza, en Argentina y en Brasil, requiere una breve aclaración. Argentina logró formar, en el curso de su historia, debiendo mucho a la política educativa de Sarmiento, una sociedad equilibrada, fundamentada en una amplia clase media, que se constituyó en la más educada y civilizada sociedad de Latinoamérica. En un estudio empírico del sociólogo José Luis de Imaz, *Los Hundidos*, de la década de los sesenta, se comprobó que la tasa de pobreza argentina, del orden del 10% de la población, era menor que la de Estados Unidos. Actualmente, después de más de veinte años de neoliberalismo, la pobreza argentina afecta al 50% de la población. Se trata, sin embargo, del efecto de un terrible y prolongado estancamiento de la economía, que ha

generado el correspondiente desempleo. Ésos “nuevos pobres” argentinos son gente básicamente de clase media, capacitada para trabajos remunerativos, tan pronto como éstos vuelvan a generarse. La recuperación económica de la Argentina, actualmente en plena y acelerada marcha, podrá restablecer un satisfactorio índice nacional de empleo dentro de aproximadamente cinco años.

El caso brasileño es totalmente diferente. Aquí afrontamos una “pobreza antigua”, semejante a la de la India. Esa pobreza es una consecuencia social de la forma como se desarrolló la economía brasileña. Brasil fue una gran “hacienda” tropical hasta la década de 1960, explotada, hasta 1888, por el trabajo esclavo y, partir de entonces, por un campesinado paupérrimo y analfabeto. La acelerada industrialización del país, iniciada, espontáneamente, desde la crisis de 1930, y, deliberada y sistemáticamente, con Vargas y Kubitschek, modificó drásticamente el régimen económico del país. A pesar de ello, Brasil continuó siendo, hasta la década de los sesenta, un país predominantemente rural. De la década de 1970 a nuestros días, emigraciones rurales en gran cantidad y número invadieron las ciudades brasileñas con una población paupérrima y totalmente analfabeta, cuyo contingente mayor no se adaptó a las condiciones de trabajo de la ciudad y formó gigantescos cinturones de marginalidad que envuelven a todas las grandes metrópolis. La infiltración de narcotraficantes en esas poblaciones marginales engendró un nivel de criminalidad que está sobrepasando la capacidad de contención y represión de la policía. Se creó, así, un gigantesco problema social que requiere unos programas de recuperación igualmente gigantescos. Esos programas demandan recursos que no están, en el presente, disponibles y exigirían un plazo para la solución del problema que sobrepasa, en mucho, la previsión de no más de diez años, que mencionamos previamente.

Significado de la alianza

La alianza argentino-brasileña representa, ya de inmediato, una significativa elevación del *status* internacional de ambos países. Además, constituye un factor, casi automático, de consolidación de Mercosur y de un sistema sudamericano de cooperación y libre comercio.

La formación de un sistema de estrecho encaje de las economías argentina y brasileña, en el ámbito de una orientación internacional común, corrige, en

amplia medida, los principales puntos débiles de cada uno de esos países. Para Argentina, ese sistema significa elevar su mercado, de menos de 40 millones de personas para el nivel de 220 millones. Significa elevar el PIB argentino de 273 mil millones US\$ para mil millones US\$, lo que equivale a 1/6 del PIE europeo. Esto implica la consiguiente superación de la falta de peso específico.

A Brasil la alianza le proporciona un significativo aumento del tiempo del que puede disponer para reducir sus desigualdades sociales y elevar su nivel de integración social, al acelerar su desarrollo general.

Además de los importantes efectos positivos inmediatos para ambos países de un estrecho encaje de sus economías y de su política internacional, esa alianza, como ya nos referimos, conlleva, casi automáticamente, la consolidación de Mercosur. Este sistema, en efecto, también es extremadamente favorable para las economías de Paraguay y Uruguay, pues se les absorbería cerca del 50% de sus exportaciones. Otros importantes beneficios se derivarán a medida que, como se indicará a continuación, se adopte una política industrial común para Mercosur y, por extensión, para Sudamérica. No obstante, sin una sólida, segura y duradera alianza argentino-brasileña, de manera ocasional, dirigentes de los dos otros países —como ocurrió en Uruguay bajo la presidencia Battle—, pueden caer en la tentación de lanzarse a políticas aventureras, jugando con eventuales rivalidades entre Argentina y Brasil. La alianza entre las dos principales partes de Mercosur elimina esos riesgos y ejerce sobre los dos otros socios un saludable refuerzo de su integración en Mercosur. Como consecuencia clara, la consolidación de Mercosur conlleva la del sistema sudamericano.

Es importante, a ese respecto, tener en cuenta las grandes alternativas que afronta el mundo, a comienzos del siglo XXI. Esas alternativas corresponden o bien a la consolidación y universalización del “Imperio Americano” en el curso de los próximos decenios o, por el contrario, a la emergencia, hasta mediados de siglo, de nuevos centros independientes de poder. La primera hipótesis aspirará a concretarse en la medida en la que, por distintas razones, no se configuren, a lo largo de la primera mitad del siglo, nuevos centros independientes de poder.

La formación de nuevos centros de poder se llevaría a cabo en la medida en que China logre consolidar sus elevadas tasas de desarrollo y sea capaz de adoptar, oportuna y pacíficamente, las readaptaciones institucionales

consiguientes de ese desarrollo; lo que la conduciría, dentro de algunas décadas, a alcanzar un nivel de equiparación con EEUU, apoyada asimismo en un considerable poder nuclear. Lo mismo cabe decir de Rusia, en la medida en que tengan continuidad las reformas que Vladímir Putin viene introduciendo, lo que le permitiría a aquel país reasumir, dentro de algunas décadas, la condición de superpotencia de que disfrutaba la Unión Soviética.

En ese escenario de un nuevo multipolarismo se configuraría un sistema internacional que presentaría tres niveles. En el más alto, estarían las superpotencias: EEUU, China y Rusia. En un segundo nivel se situarían países o grupos de países dotados de condiciones para actuar como importantes interlocutores internacionales independientes; en este nivel se situaría India y también un sistema sudamericano si lograrse combinar una apropiada integración con una satisfactoria elevación de su nivel de desarrollo, al igual que un probable subsistema político latinogermánico (Unión europea). En un tercer nivel se quedarían los países dependientes, reducidos a la posición de meros consumidores del mercado internacional.

La hipótesis de un subsistema latinogermánico requiere una breve aclaración. Se trata del hecho de que la Unión Europea, que ya no disponía de condiciones para un mínimo de unidad en política internacional antes de la entrada de los diez nuevos miembros, definitivamente la perdió con su ampliación. Se consolidó su condición de gigante económico y enano político. En la UE, sin embargo, se encuentran grandes países, como el Reino Unido, Francia y Alemania, que aspiran a tener una política internacional propia. Por ello sugiero que, sin perjuicio de la preservación de su unidad económica, la UE puede dividirse, políticamente, en dos subsistemas: el atlanticista, bajo un liderazgo británico (que comprendería a los Nómadas y, eventualmente, Holanda) y el europeísta, bajo un liderazgo francogermánico (que comprendería la España de después de Aznar y la Italia de después de Berlusconi). Los países eslavos tendrán, frente a estos dos subsistemas, una evolución difícil de prever. En la actualidad, son fuertemente atlanticistas. A más largo plazo, cuando se sustituya la actual generación antisoviética por una nueva, es probable que ejerza efectos, sobre esos países, la influencia que algunos de ellos experimentan por parte de la cultura francesa y, otros, por parte de la cultura y de la economía alemanas.

Ante esa alternativa, la formación de un sistema sudamericano constituye la condición necesaria para que los países de la región tengan una inserción

satisfactoria en el sistema internacional de la segunda mitad del siglo. Si se consolida el “Imperio Americano”, un apropiado sistema sudamericano ingresaría en dicho Imperio como provincia de primera clase, a la semejanza de Europa; de manera aislada, esos países tendrían una inserción semejante a la de los países africanos. Si, por el contrario, como me parece más probable, se constituye un nuevo sistema multipolar, una Sudamérica integrada y con un desarrollo satisfactorio sería uno de los grandes interlocutores internacionales independientes en el nuevo sistema.

Es importante llevar a consideración que, en la hipótesis de que se forme un nuevo sistema multipolar, las reflexiones anteriores precedentes parten del supuesto de que el instinto de conservación en ese nuevo sistema internacional impedirá que las superpotencias, como ocurrió a lo largo de la Guerra Fría, intenten salidas militares, que conducirían a un suicidio colectivo: la famosa “mutual atomic destruction” (MAD).

Requisitos

La consolidación de una sólida, segura y estable alianza estratégica argentino-brasileña, además de una voluntad política que ya se hace sentir, requiere la apropiada atención a distintos requisitos. Tal alianza, más que de acuerdos políticos, dependerá de la medida en que su funcionamiento se revele recíprocamente beneficioso. A ese respeto, muchas cosas están en juego, desde aspectos psicoculturales a aspectos económicos y políticos.

Sin poder tratar más profundamente esta compleja cuestión, hay que apuntar, sólo, que lo esencial, para la reciprocidad de beneficios consiste en que se adopten medidas que conduzcan a una significativa reducción de las desigualdades actualmente existentes. El éxito de la Comunidad Europea surgió del hecho de que Alemania, y en menor escala Inglaterra y Francia, ha contribuido, en diferente grado, al desarrollo de los socios más atrasados, como los Ibéricos, Grecia e Irlanda.

En el caso de la alianza argentino-brasileña, de Mercosur y de América del Sur en general, el punto clave para un tratamiento compensatorio de las desigualdades consiste en la adopción de una política industrial común. Esto significa que, por un lado, se prevea una racional y equitativa distribución de la capacidad productiva de cada socio, de tal manera que todos tengan un

satisfactorio catálogo de bienes y servicios que vender a los demás y que todos efectivamente importen de los otros países dichos bienes y servicios. Esto significa, por otro lado, una importante desigualdad, sobre todo inicial, de la contribución que los socios tienen que aportar al éxito del sistema. Un país como Brasil tiene de asumir la necesidad de aportar una contribución mayor que la de Argentina y ésta, que la de los países menores.

Escaparía al espacio de estas consideraciones cualquier intento de discriminar las contribuciones que cada socio tendría que aportar al sistema. Cabe apuntar, sólo, la necesidad de adoptar previamente, a escala nacional, las medidas que permitan unas significativas inversiones públicas y privadas en el territorio de otros socios. Cabe apuntar, aún, la necesidad de la creación de una importante institución financiera que opere, para el sistema, de forma parecida a como el Bndes opera en Brasil. Cabe mencionar, por otro lado, la incompatibilidad del proyecto Alca con ese sistema y su necesario rechazo por Mercosur.

Argentina y Brasil disponen de condiciones para escapar al destino al que estarían condenados si actúan de manera aislada, cada uno por su cuenta, que sería el de convertirse en meros consumidores del mercado internacional y en provincias del “Imperio Americano”. Desde la formación de una sólida, segura y estable alianza, crearán las bases para la consolidación de Mercosur y de la integración sudamericana y se asegurarán un gran destino histórico. Si no lo hacen, renunciarán a su identidad nacional y a cualquier protagonismo en la historia, convirtiéndose en mera geografía. ■■■

Panorama de la seguridad en Sudamérica¹

Francisco Rojas Aravena *

H

acia una comunidad sudamericana de naciones

Los presidentes sudamericanos, reunidos en Cuzco (Perú), acordaron el 8 de diciembre del 2004, crear la Comunidad Sudamericana de Naciones². Esta decisión es el paso inicial para establecer una institucionalidad que formaliza el espacio sudamericano con una identidad propia, a partir del establecimiento e implementación progresivos de acciones conjuntas, que refuerzan la integración de esta parte del mundo. En el ámbito externo se busca la concertación y coordinación de políticas y de la diplomacia con el objetivo de afirmar a Sudamérica como un factor diferenciado capaz de ser un interlocutor significativo en las relaciones externas.

Los valores que organizan y están a la base de la Comunidad Sudamericana de Naciones son, entre otros, la democracia, la solidaridad, los derechos

* Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

¹ En éste trabajo actualizo, desarrollo y amplío los conceptos que expresé en mi trabajo *Seguridad en el continente americano*. Briefing Papers, Fundación Ebert, 2004.

² Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana. Cuzco (Perú), 8 de diciembre de 2004.

humanos, la libertad, la justicia social, el respeto a la integridad territorial, a la diversidad, la no discriminación y la afirmación de su autonomía, la igualdad soberana de los estados; y la solución pacífica de los conflictos. La identificación de esta región con los valores de la paz y la seguridad internacionales, a partir de la afirmación de la vigencia del derecho internacional y del multilateralismo renovado y democrático que integre decididamente y de manera eficaz el desarrollo económico y social en la agenda mundial³.

En el ámbito de la seguridad, el MERCOSUR como la Comunidad Andina de Naciones, con anterioridad habían suscrito una serie de declaraciones en las cuales reafirman la voluntad de paz y evitar la proliferación de armas de destrucción masiva. Entre las principales declaraciones y documentos suscritos cabe destacar, entre otros, la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile sobre Zona de Paz, suscrita en Ushuaia, en julio del año 1998; la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, firmada en Lima, en julio del 2002, la Declaración de Zona de Paz Sudamericana, suscrita en Guayaquil, en julio del 2002; en el contexto de la Segunda Cumbre Presidencial Sudamericana; la Declaración de la Zona de Paz Andina y la Declaración de Quito sobre el establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina, firmadas el 12 de julio del 2004.

Asimismo, se deben destacar los importantes esfuerzos de coordinación efectuados primero por los países del ABC (Argentina, Brasil y Chile) y a los que se sumaron, en el año 2004, el resto de los países sudamericanos, tendientes a coordinar posiciones en relación con los encuentros de Ministros de Defensa de las Américas.

En síntesis, podemos destacar que el Sistema Sudamericano busca articularse y estar en condiciones de transformarse en un actor internacional relevante. Esta voluntad política y estratégica se materializó en la misión de las Naciones Unidas en Haití. En esta misión (Minustah), las tropas de Argentina, Brasil y Chile, constituyen el elemento central en el programa de estabilización. El compromiso con Haití es un esfuerzo de cooperación y un compromiso de corto, mediano y largo plazo⁴.

³ *Ibid.*

⁴ Grupo de Río. XVIII Cumbre Grupo de Río. “Declaración de Río de Janeiro”. 5 de noviembre, 2004. Párrafo 8.

La Declaración del Cuzco, así como las otras declaraciones y las acciones desarrolladas manifiestan un compromiso cada vez más fuerte y efectivo —un compromiso que se aferra cada vez más— en torno a los valores e intereses compartidos por medio de la cooperación entre los países de esta región. Con el desarrollo de estas políticas de cooperación se busca cambiar la situación actual, y la del pasado, para establecer una entidad estratégica nueva, con una identidad propia capaz de desarrollar una interlocución efectiva con los principales actores internacionales. Será un proceso progresivo. Los objetivos reseñados evidencian un gran desafío a la voluntad política y la concertación regional. Estos demandarán superar grandes obstáculos y resistencias derivadas de inercias históricas como diferencias en posicionamientos actuales. Así también, será fundamental superar las crónicas desconfianzas entre las élites y máximas autoridades nacionales; en especial será primordial restablecer la confianza en el relacionamiento entre los Presidentes⁵.

Finalmente, cabe destacar que la democracia es el valor esencial que permite ampliar las oportunidades de cooperación y a la vez, es el marco conceptual a través del cual los doce estados de esta región pueden cooperar, de allí que éste es el eje para ampliar la gobernabilidad y desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura.

Hechos graves recientes⁶

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas debió establecer una misión de imposición de la paz en Haití. Para buscar el imperio de la ley, el gobierno de Brasil decidió el envío de tropas a Río de Janeiro y así detener la ola de violencia ligada al narcotráfico, el que está haciendo uso de armas de guerra. En Colombia las autoridades anunciaron el desarrollo del “Plan Patriota” con el fin de recuperar territorios, en manos de la guerrilla, donde el Estado ha perdido jurisdicción de desde hace décadas. Esta decisión causa temor en los vecinos, particularmente en Ecuador por el desborde del conflicto. En medio de la polarización político-social venezolana, el gobierno detuvo a casi un centenar de presumiblemente paramilitares colombianos, acusados de subvertir

⁵ Alvaro Vargas Llosa, *La Fauna política Latinoamericana*. La Tercera/Mondadori; Santiago, 2004.

⁶ Se reseñan algunos de los hechos más significativos en el tema del año 2004.

el orden en este país. A inicios del año 2005, las relaciones entre Colombia y Venezuela se han vuelto muy tensas con motivo de la detención de Rodrigo Granda, a quien se le acusa como el “Canciller de las FARC”, hecho que habría ocurrido en territorio venezolano, a partir de incentivos económicos pagados por Colombia. En Bolivia, en un contexto de inestabilidad, se han sucedido hechos que afectan a gobernabilidad, desde el acuartelamiento de las fuerzas armadas y la policía en protesta por el traspaso de un juicio a militares a la jurisdicción civil; hasta la solicitud de autonomía de Santa Cruz. Todo esto ocurre cuando se desarrollan movilizaciones en contra de las políticas del Presidente Mesa. Éste ha buscado en la reivindicación territorial marítima frente a Chile un eje de su acción internacional; ello se ha traducido en una fractura del diálogo entre ambas naciones; después de meses, surgen esperanzas de un restablecimiento del diálogo presidencial. Argentina está inmersa en una crisis energética cuyos efectos se hacen sentir en los países vecinos. Lo anterior, ha significado abrir un debate político-diplomático y técnico sobre el cumplimiento de los contratos y el respeto de los compromisos suscritos. Desde Estados Unidos se coloca como eje de las amenazas provenientes de la región al narcotráfico, al cual se lo vincula con organizaciones criminales internacionales las que poseerían vínculos con organizaciones extremistas y terroristas del medio oriente. Al iniciar su segunda administración, el Presidente George W. Bush, calificó a Cuba como una de las siete tiranías del mundo.

La situación señalada muestra como en la región se entrecruzan las agendas de seguridad y gobernabilidad, defensa y desarrollo; impulsadas por un amplio abanico de actores y en un contexto de fuerte relaciones de variables internacionales e internas. En síntesis, las cuestiones relativas a la seguridad y la defensa en las Américas, demandan nuevas perspectivas, visiones y parámetros. Éstos deberán expresarse en propuestas, líneas de actuación y acciones en el sistema global, en las Naciones Unidas; en lo regional, la OEA y sus instituciones; en cada uno de los acuerdos subregionales. El foco de atención latinoamericano y caribeño es el ámbito hemisférico y subregional. Sólo Brasil se percibe como un actor global y regional; de allí que promueva iniciativas como el G-3 / BISA (Brasil, India y Sudáfrica) en el ámbito político estratégico, iniciativas como el Grupo de los 20, que coordina posiciones en el ámbito de las negociaciones comerciales, o la vinculación con otros actores regionales, como la invitación a la Cumbre Birregional entre Sudamérica y los países árabes. Una iniciativa en la cual ha colocado un esfuerzo constante y

decidido ha sido precisamente el establecimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Seguridad internacional: ¿dónde se ubica América Latina?

Los cambios que produjeron los atentados del 11 de septiembre 2001 en Estados Unidos y las secuencias de los ataques terroristas, en diversos países y regiones del mundo, incluido el del 11 de marzo 2004 en Madrid, ubican una amenaza global en el terrorismo transnacional de alcance global. Ésta es la amenaza más común y más importante percibida por el conjunto de los Estados miembros de Naciones Unidas. Sin embargo, la percepción de cercanía e/o inminencia de esta amenaza varía radicalmente en las distintas regiones del mundo. Más allá de esto, desde el punto de vista estructural, se percibe una política de Estados Unidos que busca consolidar su hegemonía, establecer una distancia de poder material —*hard power* de tal magnitud que no tenga contrapeso, en un futuro previsible.⁷ Esto ha sido una política sistemática que incluso afecta sus posibilidades de ocupar un instrumento esencial de poder como es la influencia —*soft power*.⁸ Esta rejerarquización global se efectúa desde fuera de los mecanismos institucionales tradicionales de carácter multilateral. Estados Unidos impulsa una capacidad de control global desinstitucionalizada, sobre la base de “coaliciones *ad hoc*”. Esto se ha traducido en el desarrollo de una política de *unilateralismo radical* que posee como instrumento la intervención y los ataques anticipatorios.⁹ No es evidente si esto corresponde a una política de Estado de largo plazo o bien esta definición de política es la expresión de una administración específica, la administración George Bush Jr. El sistema internacional, —incluida América Latina y el Caribe— a través del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, le otorgó amplios poderes a la más grande coalición estatal, liderada por los Estados Unidos, en contra del terrorismo,

⁷ Philip Bobbitt, “Better than Empire”. En: *FT Magazine*, Sigue 46, Londres, 13 de marzo de 2004.

⁸ Joseph S. Nye Jr. *La paradoja del poder norteamericano*. Editorial Taurus. España. 2003.

⁹ Francisco Rojas Aravena, “La política de Bush y el unilateralismo radical” en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, No. 80. Fundación Hogar del Empleado y Centro de Investigación para la Paz. Madrid, invierno de 2002, pp. 63-72. Claudio Fuentes y Francisco Rojas Aravena, “El patio trasero. Estados Unidos y América Latina post Irak”. En: *Nueva Sociedad*, No. 185, Caracas, 2003. FLACSO-Chile, *Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos. Informe regional: América Latina*. FLACSO-Chile. Santiago, 2004.

para lo cual autorizó la intervención en Afganistán. Sin embargo, para la administración Bush Jr. no fue suficiente. Su obsesión con Irak lo llevó a romper la coalición y a ejercitar su poder unilateral con graves consecuencias para la cooperación multilateral, la estabilidad en la zona e incluso respecto a la estabilidad en los valores del petróleo a nivel internacional. A casi dos años de la intervención en Irak se ha demostrado de manera efectiva que por muy grande que sea el *hard power* de Estados Unidos se requiere de legitimidad, surgida del multilateralismo institucionalizado, para poder alcanzar la paz y la estabilidad tanto política, económica como social.

América Latina y el Caribe es el área de mayor influencia de los Estados Unidos. Sin embargo, su atención y prioridad a la región es baja; aunque su incidencia en el derrotero político estratégico de esta región, es muy alto. América Latina desempeña un papel marginal en los asuntos internacionales. Expresado en términos positivos, la región se define a sí misma como una zona de paz,¹⁰ como una zona no proliferante, como una zona libre de armamentos nucleares, vectores y misiles estratégicos y de armas químicas y biológicas.¹¹ Aunado a lo anterior, América Latina y el Caribe es el área con más bajo gasto militar en el mundo.¹² Sudamérica gastó, en el año 2002, 8.160 millones de dólares, lo que representaba un porcentaje de 0.97% sobre el gasto mundial. En relación con el PIB, América Latina y el Caribe invierte el 1,6% del producto. Del total de hombres y mujeres en armas en el mundo, en el año 2002, el contingente sudamericano representó al 4,67% con un poco menos de un millón de efectivos¹³.

En este sentido América Latina no constituye una amenaza para ningún actor internacional y por el contrario es una zona desde la cual se contribuye a la paz y seguridad internacionales. América Latina contribuye de manera efectiva a la estabilidad global por medio de hombres y mujeres latinoamericanos que participan en diversas operaciones de mantenimiento de la paz acordadas en Naciones Unidas.

¹⁰ Reunión Presidentes Sudamericanos, 2º Cumbre. *Declaración: Sudamérica Zona de Paz*. Quito, 2002.

¹¹ Ver listado Convenciones y Tratados suscritos por América Latina y el Caribe, OEA y ONU.

¹² Ver cifras del U.S. ACDA; Military Balance; y, SIPRI.

¹³ Rosendo Fraga, Balance Militar de América del Sur. Nueva Mayoría. Septiembre, 2004. www.nuevamayoria.com.

La paz no se mantiene por sí sola, uno o más estados deben asumir la responsabilidad y soportar el peso que requiere mantenerla¹⁴. En las Américas, es insuficiente la sola voluntad de América Latina y el Caribe de preservar la estabilidad y la paz, se necesita también la de los Estados Unidos. El cambio de orientación en la política estadounidense hacia la conformación de un “multilateralismo a la carta” y un proceso de intervención unilateral fuera de los marcos de la legitimidad de la ONU pone en tensión las oportunidades para la cooperación para la paz. Más aún, Estados Unidos promueve asociaciones que fragmentan a la región. Esta se dividió respecto de Irak, siete países rechazaron la invasión, siete la apoyaron y de estos, cuatro enviaron contingentes militares simbólicos (El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana). Las políticas de los Estados Unidos hacia la región son percibidas como un impulso a la militarización de los conflictos y la “securitzación” de la agenda¹⁵. La opción para América Latina frente a estas tendencias, y a la incidencia externo/interna de los Estados Unidos en cada uno de los países puede ser, o bien: a) fragmentarse aún más buscando ventajas puntuales por cada uno de los países; o, b) establecer mecanismos efectivos de diálogo, con altos grados de transparencia para abordar los temas de interés común. El proceso de integración comercial de las Américas (ALCA) no logra consenso y la región se divide entre si rechazarlo o apoyarlo. Brasil es el gran detractor.

Ampliar los espacios multilaterales es una tarea crucial para los países medianos y pequeños en el Sistema Internacional, como lo son los países de nuestra región. Esta visión se reafirma de manera permanente en los más diversos foros internacionales. Es así como, en la Declaración de San José, de la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, se indica “Desde nuestra perspectiva del mundo, sobre la base de nuestra historia común, acervo cultural e inspirados por los principios y valores que conforman nuestra identidad, reiteramos que solamente el tratamiento multilateral efectivo de los problemas y desafíos globales que enfrentamos nos permitirá formular y ejecutar una agenda para la promoción de la paz, la democracia y el desarrollo con inclusión social”¹⁶. Por otro lado, en la XVIII Cumbre del Grupo de Río

¹⁴ Donald Kegan *Las causas de la guerra y la preservación de la paz*. Fondo de Cultura Económica. España, 2003.

¹⁵ FLACSO-Chile, *Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos. Informe regional: América Latina*. FLACSO-Chile. Santiago, 2004.

¹⁶ XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, Declaración de San José, 20 de noviembre, 2004.

se indicó: “Reafirmamos que solamente el tratamiento multilateral de los problemas globales y de las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales y el pleno respeto al Derecho Internacional nos permitirán, dentro de un nuevo espíritu de cooperación internacional, alcanzar la paz y el desarrollo con inclusión social. De igual manera, reconocemos la urgente necesidad de fortalecer el multilateralismo para la solución y tratamiento efectivo de los temas de la agenda global”¹⁷.

Con relación al debate general sobre reforma de las Naciones Unidas, la región no tiene posiciones concertadas. Se reafirman los principios y propósitos y se señalan que deben ser “más democráticos”, más “participativos” en las decisiones, en especial el Consejo de Seguridad. De allí que se indique que debe “ser reestructurado a fin de asegurar un mejor equilibrio y representatividad”¹⁸; pero no se establecen propuestas.¹⁹ Al menos tres países, Argentina, Brasil y México, han declarado que buscan un sillón permanente, en el caso que el Consejo de Seguridad se ampliase.

Frente a la irrupción de nuevas amenazas, desterritorializadas, y de carácter asimétrico, como es el terrorismo de alcance global, América Latina puede presentar algunas vulnerabilidades. Sin embargo, no es base ni foco desde el cual se planifiquen acciones de terrorismo global pese a las imputaciones estadounidenses en este sentido.²⁰ Toda la evidencia alcanzada desde los ataques del 11 de septiembre de 2001, muestra que en América Latina no operan hoy células vinculadas al terrorismo global. Esto puede cambiar en el futuro cercano. No obstante, este es un tema sobre el cual es importante continuar la colaboración e intercambio de información para prevenir el uso del territorio latinoamericano para atacar a Estados Unidos, la Unión Europea o sus intereses. América Latina y el Caribe han reafirmado su voluntad y el firme compromiso de combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, con apego al Derecho Internacional y respetando los derechos humanos. La Convención Interamericana en contra del terrorismo es la expresión institucional de ésta perspectiva. La creación del Comité Internacional Contra del terrorismo,

¹⁷ XVII Cumbre del Grupo de Río, “Declaracion de Rio de Janeiro”, 5 noviembre 2004., parrafo 2.

¹⁸ Grupo de Río, “Consenso del Cuzco”. 24 de mayo del 2003.

¹⁹ Grupo de Río. “Declaración de Río de Janeiro”. Párrafo 3.

²⁰ Discurso Jefe del Comando Sur General James T. Hill ante el Congreso de Estados Unidos. 24 de marzo 2004.

CICTE, como instancia de la OEA, es el espacio para aplicar la convención y desarrollar otras iniciativas de coordinación de políticas en la materia.

La seguridad del Estado en el siglo XXI

El Estado sigue siendo el actor principal en el sistema internacional, pero no es el único. Hoy debe compartir espacios de poder y de cooperación con actores no estatales, organizaciones de la sociedad civil, empresas multi y transnacionales e incluso con el individuo. Este es un cambio fundamental en los relacionamientos tanto regionales como globales. Tradicionalmente la seguridad del Estado estaba radicada en torno a dos aspectos fundamentales: a) la cohesión interna para organizar las relaciones de poder internas, con la conformación de un gobierno capaz de darle imperio a la ley, en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población; b) relaciones entre Estados soberanos, tanto de competencia como de cooperación. Estos dos aspectos han cambiado de manera sustantiva en el mundo y en América Latina. En muchos casos en un mismo territorio se encuentran en competencia distintos actores que fragmentan la sociedad; o las demandas de los pueblos y sociedades no son satisfechas por la acción estatal, generando vulnerabilidades sobre la seguridad como un todo y en las capacidades de gobernabilidad. Por otra parte, el foco de atención principal en las relaciones interestatales se vincula a las capacidades de decisión soberana y con la plena integridad territorial. En este último aspecto es donde tradicionalmente se colocó el foco en la atención a las percepciones de amenazas en seguridad.

En América Latina, la paz interestatal es su mayor capital, el cual debe ser preservado. Aunque simultáneamente, en la región las vulnerabilidades domésticas constituyen la principal amenaza a la seguridad del Estado. La incapacidad de satisfacer las demandas y necesidades de la gente dificultan establecer una institucionalidad democrática efectiva; pasar de la democracia electoral a la democracia ciudadana, como lo propone el Pnud en su Informe sobre la Democracia²¹.

La afirmación que las relaciones interestatales en América Latina muestran un alto nivel de estabilidad y baja conflictividad alcanza un fuerte consenso

²¹ Pnud *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Pnud. Lima, 2004. www.pnud.org

tanto entre los analistas académicos como entre los decisores de política. Particular importancia han tenido los avances en este campo en la década de los noventa, cuando fueron resueltos algunos de los principales contenciosos interestatales o cuando se desescaló la competencia militar estratégica entre los principales actores²². En este sentido cabe destacar los principales acuerdos entre los países del cono sur los que han consolidado una situación de estabilidad más amplia, posibilitando el que Sudamérica se declare como una zona de paz. Los acuerdos nucleares entre Argentina y Brasil, de mediados de los ochentas, fueron cruciales en el proceso. Entre los principales contenciosos fronterizos interestatales resueltos, cabe destacar: Argentina-Chile y Perú-Ecuador. Y en Centroamérica el caso de Salvador-Honduras.

Cabe sí destacar que este es un tema que requiere la mantención de medidas proactivas tendientes a consolidar la paz interestatal y que demandan una atención constante. En la medida en que los procesos de complementación económica no se transforman en procesos de asociación e integración que posean una fuerte densidad, será necesario prestar atención a todos aquellos aspectos vinculados a la soberanía territorial, la delimitación de fronteras y el balance estratégico. Sólo cuando en otras áreas, en particular en la económica, comercial, financiera y de servicios se construya una red de interdependencia poderosa, con mecanismos efectivos de resolución de conflictos y una institucionalidad capaz de orientar y supervisar los procesos será posible afirmar con mayor seguridad que ningún conflicto particular escalará de tal manera que involucre las cuestiones relativas a la defensa y la seguridad internacional. En este sentido, aún queda un largo trecho por avanzar en América Latina y el Caribe.

Al respecto, aún se mantienen una cantidad muy importante de contenciosos ligados al eje soberano territorial. Es así como en un reciente estudio sobre la Cuenca del Caribe se detectan casi cuarenta situaciones de conflictos limítrofes que dicen relación con reivindicaciones territoriales y/o problemas de delimitaciones tanto marítimas como terrestres.²³ En el caso de los países latinoamericanos existen todavía por lo menos unos quince

²² Jorge Domínguez (comp.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Siglo XXI Editores. Argentina, Universidad de Belgrano y Flacso-Chile. Buenos Aires. 2003.

²³ Ivelaw Griffith. *Caribbean Security in the Age of Terror*. Ian Randle Publisher. Jamaica 2004.

contenciosos pendientes. Se puede afirmar que muchas de estas diferencias están inactivas o que se tiene un importante control sobre ellas. Sin embargo, la experiencia de la década de los noventa muestra que el uso de la fuerza para buscar resolver los contenciosos vinculados a temas de la soberanía territorial fue muy amplia y que en más de 25 oportunidades, hubo expresiones de uso de la fuerza por medio del despliegue efectivo o bien con la disposición para el uso de la fuerza²⁴. Incluso en el caso de Ecuador-Perú, en 1995, hubo hostilidades abiertas que requirieron de una activa mediación internacional, que involucró a los principales actores del hemisferio. En todas las subregiones se detectan contenciosos limítrofes con reivindicaciones territoriales y/o marítimas. Entre estas situaciones que se encuentran activas, cabe destacar: Belice-Guatemala; Bolivia-Chile; Perú-Chile; Honduras-Nicaragua; Colombia-Nicaragua; Costa Rica-Nicaragua; Colombia-Venezuela; Venezuela-Guyana; Argentina-Gran Bretaña; Estados Unidos-Cuba.

En consideración de estos hechos, es necesario establecer mecanismos específicos tanto para reconocer las disputas, proponer alternativas de solución y desarrollar medidas efectivas que promuevan un clima de estabilidad y confianza. En el primer ámbito la institucionalidad regional es débil, no existe un reconocimiento sistemático de las disputas respecto a la demarcación, áreas de frontera o reclamos territoriales, que puedan constituirse en un elemento de alerta temprana. Donde sí se han producido avances importantes es en el campo referido a las medidas de fomento de la confianza y la seguridad, por medio de las cuales se ha avanzado en el intercambio entre países desde medidas protocolares hasta ejercicios militares en un proceso que ya lleva más de una década de implementación²⁵. Sin embargo, la información recogida en el año 2004 fue pobre. Solo enviaron información ocho países: Canadá, El Salvador, Honduras y Guatemala de Centroamérica y los países del ABC más Perú, en el caso sudamericano. Si no se cumple de manera adecuada, enviando la información correspondiente, será muy difícil mejorar los mecanismos establecidos²⁶. Así también, un importante grupo de países de la región ha

²⁴ David Mares, “Conflictos limítrofes en el hemisferio occidental: análisis de su relación con la estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social”. En: Jorge Domínguez, *op.cit*

²⁵ Jorge M. Eastman. “Informe sobre inventario de medidas de fomento de la confianza y seguridad aplicadas por los Estados miembros de la OEA”. Miami, 3 de febrero, 2003.

²⁶ JID, Estado Mayor Interamericano, “Informe Borrador sobre Inventario de MFCYS, aplicadas en el año 2003. Julio, 2004.

desarrollado políticas de carácter unilateral vinculadas a la explicitación de sus políticas de defensa y seguridad, por medio de los libros de defensa²⁷. Este es un área para continuar desarrollando iniciativas tanto en los niveles básicos, como en medidas de confianza y seguridad de segunda y tercera generación.

Vinculado a lo anterior se ha incrementado la transparencia sobre el gasto militar, sobre la base de fuentes nacionales con una metodología estandarizada²⁸. Nuevamente esta es un área en la cual las posibilidades de expansión a nivel regional son muy grandes. Desarrollarlas significaría ampliar las oportunidades para un mejor conocimiento, a la vez que se reduzcan las desconfianzas originadas en torno al gasto militar y los procesos de adquisiciones. Resdal y SER-2000 han desarrollado una línea de trabajo en relación con el gasto militar y el rol del Parlamento en temas de defensa, efectuando una contribución al mejor conocimiento en esta materia²⁹. También la Revista Fuerzas Armadas y Sociedad ha cumplido un importante papel en los debates y propuestas en este campo³⁰.

La principal percepción de amenaza dejó de estar radicada en las disputas interestatales. Hoy emerge con gran fuerza el factor transnacional para constituir al crimen organizado transnacional en un elemento fundamental en la emergencia de nuevas amenazas. Esta percepción de actores nuevos, en un contexto diferente al de la conflictividad interestatal, lleva a desarrollar una perspectiva donde también cambiaron las formas de los conflictos armados, donde lo predominante son las “nuevas guerras”.³¹ Las tensiones intraestatales en un contexto de incremento en el acceso a armas livianas³² posibilita el terreno para que distintos grupos vinculados al crimen organizado puedan desarrollar las denominadas nuevas guerras. Necesitamos analizar las situaciones de post conflicto con el objetivo de resolver la transferencia de armas que estas situaciones producen. Es decir, una acción efectiva al momento de pacificar un Estado y su sociedad es sacar de circulación la mayor cantidad de armas posibles, establecer un fuerte control sobre la oferta y restituir el monopolio de la violencia al Estado.

²⁷ Han publicado libros de defensa Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala; Brasil publicó sus directivas.

²⁸ Cepal *Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa*. Santiago, noviembre 2001.

²⁹ www.resdal.org.

³⁰ www.fasoc.cl.

³¹ Mary Kaldor *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Editores Kriterios TusQuets. Barcelona, 2001.

³² *Small Arms Survey 2002. Counting the Human Cost*. Oxford 2002.

La violencia urbana, causa más muertos que los conflictos abiertos en América Latina y el Caribe. Esta región aparece con una tasa de 25,10 homicidios por 100 mil habitantes, que es superior a cualquier otra área del mundo; más de cien mil personas son asesinadas cada año, sin considerar otros delitos como secuestros y robos. Debemos destacar, además, que existen grandes clivajes de género y nacionales. En su inmensa mayoría son hombres jóvenes los asesinados. En el área centroamericana y Colombia las tasas son muy altas. En el primer caso son las consecuencias de las guerras de los 80s y de los enfrentamientos de bandas juveniles transnacionalizadas, las *maras*. En el segundo, el enfrentamiento actual que se arrastra por casi 50 años. Brasil muestra un importante incremento de violencia. Dos países tienen tasas muy bajas Chile y Uruguay, las que son inferiores a 4.6. Los costos económicos para la región de estas muertes han sido estimadas, por el BID, en un 14.2% del PIB.

América Latina la principal vulnerabilidad, la (in)gobernabilidad

Si analizamos la situación de seguridad y defensa de América Latina en el actual momento podemos concluir que las principales amenazas no están radicadas en las vinculaciones interestatales. Las principales situaciones de riesgo en América Latina y el Caribe están vinculadas a la gobernabilidad democrática —a lo interior del Estado— en cada uno de los países de la región. La evidencia de los últimos 15 años muestra un alto grado de inestabilidad regional que dificulta la estabilidad y los intercambios; y, en muchos casos, el derrame de los conflictos nacionales en las áreas circundantes genera las condiciones para que los temas interestatales puedan reaparecer y escalar.

La inestabilidad se ha transformado en una característica persistente de América Latina y el Caribe, reflejo de una serie de crisis políticas y económica, con convulsiones sociales que han provocado la renuncia de jefes de Estado, la designación de mandatarios por parte de los congresos; crisis o tensiones militares, en un contexto de graves inequidades, de muy bajo crecimiento económico y alto desempleo. Durante los noventa se produjeron más de veinte situaciones de crisis institucional en América Latina. Los casos más emblemáticos fueron Paraguay, Haití y Perú. Sin embargo, a inicios de esta nueva década han surgido nuevos focos de tensión como en los casos de Argentina y Venezuela y un rebrote de la crisis haitiana.

El siguiente cuadro grafica las crisis político-institucionales que se ha desarrollado en América Latina desde 1990, considerando tres variables: renuncia de Presidentes, golpes de Estado y crisis político-militares.

Como se puede apreciar en el cuadro, en la última década y media, las crisis político-institucionales han sido recurrentes. En la primera mitad de los noventa estuvieron referidas esencialmente a levantamientos o tensiones militares y cuatro de los cinco golpes de Estado. En los últimos cuatro años las crisis institucionales se han expresado esencialmente en las renuncias de tres Presidentes. Lo anterior nos muestra la necesidad de crear y activar mecanismos de prevención de crisis en la región. Particular importancia posee el diseñar y establecer un plan de gobernabilidad democrática en las Américas que permita superar las inestabilidades sobre la base de la cooperación y que posibilite la consolidación de la paz.³³

**Crisis político-institucionales en América Latina
1990-2004**



Fuente: Elaborado por FLACSO-Chile sobre la base de informes de prensa.

³³ Ver Declaración Asamblea General OEA sobre gobernabilidad. Santiago 2003.

- Golpes de Estado
- Levantamiento o tensión militar
- Destitución/renuncia del presidente

En este sentido, se requieren desarrollar acciones que conduzcan a fortalecer los sistemas democráticos, poniendo en ejecución mecanismos de apoyo previstos en la Carta Democrática de las Américas. Los niveles de insatisfacción con la democracia son muy altos en la región³⁴, en el año 2003 llegaban al 66%; de igual forma, es necesario encontrar alternativas nacionales y regionales tendientes a aminorar las brechas sociales y la reducción de la pobreza.

La seguridad humana: la seguridad para los individuos y comunidades

El concepto de seguridad humana irrumpió en el panorama mundial a mediados de los noventa en el contexto de búsqueda de nuevos paradigmas para explicar el sistema internacional y una creciente discusión teórica y práctica en torno a los tradicionales conceptos de seguridad que inspiraron el accionar de los países durante gran parte del siglo pasado. Desde el mundo académico, como de parte de algunas organizaciones internacionales e incluso Estados, se ha promovido el concepto de seguridad humana como una definición que ayudaría a captar mejor los nuevos desafíos en materia de seguridad, ubicando como eje a las personas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) en su Informe de 1994, “*Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*”³⁵ enfatiza que “la seguridad humana está centrada en el ser humano”. La seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana. Con respecto al vínculo entre desarrollo

³⁴ Ver LATINOBAROMETRO 2003 y 2004.

³⁵ PNUD, “*Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*”, Informe del Pnud, Nueva York 1994.

humano y seguridad humana, se señala que el primero consiste en la ampliación de las oportunidades de la gente, en tanto que la seguridad humana tiene que ver con la posibilidad de disfrutar de manera estable, es decir, “que las oportunidades que se tienen hoy no se desvanezcan en el tiempo”.

En mayo del 2003, se presentó el informe “Seguridad Humana: Ahora”³⁶. En este se destaca una definición conceptual que señala que “la seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y sus aspiraciones. También significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio”. El informe destaca que para el objetivo planteado anteriormente se presentan dos estrategias generales: *protección y potenciación de los individuos*. La protección aísla a las personas de los peligros. Requiere un esfuerzo conectado para elaborar normas y que los procesos e instituciones se ocupen sistemáticamente de las inseguridades. El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de protección de la seguridad humana. La potenciación (empowerment) permite a las personas participar plenamente en la toma de decisiones.

El informe destaca que el fomento de los principios democráticos constituye un paso relevante hacia el logro de la seguridad humana y el desarrollo: permite a las personas participar en las estructuras de gobernabilidad y hacer que su voz sea escuchada. Además, se señala la necesidad de crear instituciones sólidas, en el marco del estado de derecho que potencien a las personas. La seguridad humana por lo tanto aparece como un concepto complementario de la noción de seguridad territorial del Estado por una parte, pero por otra, aparece como un concepto enfrentado a la “doctrina de seguridad nacional”. Las nociones de seguridad humana incorporaron la perspectiva multidimensional.

En la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, del mes de noviembre del 2004, se indicó lo siguiente: “La seguridad constituye una

³⁶ Commission on Human Security, “Human Security Now”, New York, mayo 2003. La presentación de la versión en español de este libro se efectuó en el contexto del “Seminario Internacional Seguridad Internacional Contemporánea: consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina”, agosto 2003, Flacso-Chile.

condición multidimensional del desarrollo y el progreso de nuestras naciones. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran con el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, en el marco del estado de derecho, así como también mediante la promoción del desarrollo económico y social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre³⁷.

Seguridad regional: definiendo las amenazas y los nuevos conceptos

En las Américas se efectuó un gran esfuerzo, en la última década, para establecer un concepto común sobre la seguridad, fundado en valores compartidos y que posibilitara establecer compromisos efectivos para la ejecución de iniciativas en esta área. Las Cumbres Presidenciales de las Américas, en cada oportunidad habían resaltado los temas principales y en los planes de acción habían sugerido acciones específicas. Este largo proceso culminó con la Conferencia Especial de Seguridad.³⁸ En su declaración se da cuenta tanto del nuevo concepto de seguridad que perfila de manera clara las percepciones de amenaza en el nuevo contexto, así como establece los compromisos de acción para superar dichas amenazas, preocupaciones y riesgos en el ámbito de la seguridad.

Delimitando las amenazas, el peso de los subregional

En el trabajo preparatorio de la Conferencia fue posible delimitar y establecer el cuadro de amenazas de carácter subregional así como la perspectiva de la seguridad en las Américas. La percepción de amenazas por subregión posibilita visualizar una fuerte comunalidad en torno a los principales temas que constituye las preocupaciones medulares. Estos son narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, crimen organizado, medio ambiente y desastres naturales, pobreza y carencias sociales; y, guerrilla y grupos subversivos.

³⁷ VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. “Declaración de Quito”. San Francisco de Quito, noviembre, 2004.

³⁸ OEA/Ser.K/XXXVIII. Declaración sobre seguridad en las Américas. Octubre 2003.

Al analizar el posicionamiento nacional de las percepciones de amenaza constatamos que en todas las intervenciones de las autoridades destacaron al narcotráfico y al terrorismo como amenaza. En un segundo rango se ubican la pobreza y las carencias sociales, el tráfico de armas y los problemas medio ambientales y desastres naturales. En un tercer nivel, se ubican al crimen organizado, aunque esto pudiera vincularse tanto al tráfico de armas como al terrorismo y el narcotráfico; y, finalmente, a las guerrillas y grupos subversivos. Sin embargo, cuando se analiza la percepción de amenazas por subregión, luego de las dos primeras amenazas comunes, existen variaciones en las prioridades y es aquí donde la pobreza emerge con fuerza así como los desastres naturales. En el caso de los países andinos es el único en el cual las guerrillas ocupan un lugar medianamente importante y en las otras tres subregiones ocupan el último lugar.

Percepciones de amenazas priorizadas por subregión

MERCOSUR	PAÍSES ANDINOS	CENTROAMÉRICA	CARIBE
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Medio ambiente y desastres naturales	Pobreza y carencias sociales
Crimen organizado	Guerrillas y grupos subversivos	Crimen organizado	Medio ambiente y desastres naturales
Medio ambiente y desastres naturales	Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Tráfico de armas
Pobreza y carencias sociales	Crimen organizado	Tráfico de armas	Crimen organizado
Guerrillas y grupos subversivos	Medio ambiente y desastres naturales	Guerrillas y grupos subversivos	

Fuente: elaboración propia sobre la base de los discursos de los Ministros de Defensa en la V Conferencia Ministerial de Defensa, Santiago 2002 y en las respuestas enviadas por los países a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Las tendencias que muestra el cuadro son coincidentes con los discursos que efectuaron los países en la Conferencia Especial de Seguridad del año 2003.

La Conferencia Especial de Seguridad dio cuenta de esta situación cuando en la Sección II, Numeral 4, respecto a enfoques comunes, el literal “m” establece las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos de naturaleza diversa que afectan al hemisferio. En la Declaración se destaca:

“m) La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos, de naturaleza diversa:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados.
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- el tráfico ilícito de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluyendo el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores por terroristas.

Corresponde a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables”.

En la Sección III, Compromisos y acciones de cooperación, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, establece 36 compromisos. De ellos al menos el 50% están dirigidos a resolver las preocupaciones y desafíos del listado mencionado más arriba. Es así como frente al primer set de nuevas amenazas, en la parte correspondiente a los compromisos, se destacan la lucha en contra del terrorismo (párrafo No. 22), el rol del Cicte (párrafo No. 23), acciones en contra del crimen transnacional (párrafo No. 25), la cooperación antidroga (párrafo No. 27), cooperación frente a la fabricación y tráfico ilícito de armas (párrafos Nos. 28 y 29), lavado de dinero y activos (párrafo No. 30). En otros casos, como el de la seguridad cibernética, un párrafo da cuenta de esa preocupación, el No. 26. De esta forma la Declaración acertadamente, por un lado muestra las amenazas y por el otro establece compromisos para eliminarlas.

Estableciendo un nuevo concepto

La Declaración sobre Seguridad en las Américas estableció una conceptualización amplia de la seguridad y esta se fundó en un concepto articulador: la multidimensionalidad. Este factor conlleva ampliar el concepto y enfoques tradicionales para abarcar nuevas y no tradicionales amenazas que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Es así como en dos párrafos queda establecido el nuevo concepto. En la Sección II, en los numerales 2 y 3, se destacan tanto la nueva concepción, como los valores centrales que la inspiran y la necesidad de una nueva arquitectura de seguridad. En efecto, en la Declaración se señala:

“2. Nuestra nueva concepción de seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, en el respeto, la promoción y la defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

3. La paz es un valor y un principio en sí mismo que se basa en la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad, la seguridad y el respeto al derecho internacional. Nuestra arquitectura de seguridad contribuirá a preservarla a través del fortalecimiento de los mecanismos de cooperación entre nuestros Estados para enfrentar las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas, las preocupaciones y otros desafíos que confronta nuestro hemisferio”.

Esta definición conceptual se ve reafirmada por 26 enfoques comunes. Uno de ellos es particularmente significativo por su vinculación a los nuevos conceptos:

“e) En nuestro hemisferio, en nuestra condición de Estados democráticos comprometidos con los principios de la Carta de Naciones Unidas y la Carta de la OEA, reafirmamos que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. 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”.

Este nuevo concepto de seguridad, de carácter amplio posibilitó el consenso en la Conferencia Especial de Seguridad. Entraron todas las preocupaciones de todos los actores, desde la superpotencia a los micro estados caribeños. Mas aun, Estados Unidos facilitó el acuerdo al aceptar dos párrafos, indicando en una nota su diferencia, tal fue el caso de de las minas terrestres y el del cambio climático. La construcción de este consenso significa que tenemos un concepto muy amplio, lo que dificulta la operacionalización. El concepto al abarcar de manera simultánea las agendas de la seguridad, de la defensa, del medio ambiente y de salud, y la del desarrollo es tan amplia que el establecimiento de un plan de actividades es altamente improbable. Sin embargo, dada la satisfacción de los actores estatales que la suscriben es posible pensar que en cada ámbito subregional, en cada uno de los regímenes subregionales sea posible construir planes de acción más acotados a las demandas y percepciones de amenazas específicas.

Los principales actores

México jugó un rol central en la articulación de los acuerdos, logró —después de una posposición— sacar la Conferencia adelante y consensuar la Declaración. Chile y Canadá impulsaron una serie de sugerencias en donde el concepto de seguridad humana ocupó un lugar importante. Estados Unidos estuvieron muy atentos al desarrollo sin impulsar o proponer inclusiones específicas. Brasil impulsó el tema de la pobreza. Los países caribeños insistieron en las preocupaciones de los pequeños Estados insulares y Centroamérica buscó resaltar su modelo de seguridad democrática. En los debates sobre seguridad y defensa en los países de la región se producen diferencias burocráticas entre diversos estamentos gubernamentales. En la Conferencia participaron delegaciones que incluyeron representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, y representantes de las fuerzas armadas. Cabe destacar que en el caso de los países Suramericanos, participaron, con la excepción de Perú, todos los ministros o vice ministros de defensa; conjuntamente con los Cancilleres. En tres casos, todo del Caribe inglés, el jefe de delegación fue militar. El 60% de las delegaciones de los países que poseen fuerzas armadas incorporó militares en sus delegaciones.

La declaración reconoció la importancia de las Conferencias Ministeriales de Defensa y la necesidad de coordinar programas de trabajo con este tipo de foros. Por otro lado, si bien la participación de las OSCs es reducida en estas materias, las recomendaciones efectuadas por éstas fueron incluidas en el texto y en términos comparativos estas inclusiones han sido superiores a las alcanzadas en otras áreas. En dos párrafos de la Declaración se hace mención expresa de las organizaciones de la sociedad civil (párrafos 33 y 47).

Con esta constelación de actores es posible percibir que el desarrollo de la cooperación se expresará bilateral y subregionalmente como bases esenciales de la seguridad en las Américas. Es necesario puntualizar que un marcado bilateralismo, sobre todo entre actores asimétricos, limita oportunidades multilaterales, tiende a establecer un “multilateralismo a la carta” y fragmenta las respuestas. Por ello, una arquitectura de seguridad fundada y desarrollada desde lo subregional será clave en la implementación del proceso en las Américas.

Una arquitectura flexible de seguridad

Este carácter flexible, fue definido en la declaración de los Ministros de Defensa de Santiago de Chile, de noviembre de 2002,³⁹ está dado porque “la región ha ido transitando paulatinamente hacia un sistema de seguridad complejo, conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad, tanto colectivas como cooperativas, de alcance hemisférico, regional, subregional y bilateral.”

En el Consenso de Miami⁴⁰ se señaló que “el desarrollo de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad es parte de la emergencia de una nueva arquitectura flexible de seguridad en las Américas ya que son un componente sustancial e insustituible de una red de acuerdos cooperativos bilaterales, subregionales, regionales y hemisféricos, que han sido desarrollados en forma complementaria a las instituciones de seguridad forjadas por el sistema interamericano”.

³⁹ V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Diciembre, 2002.

⁴⁰ OEA/Ser.K/XXIX. Declaración de los expertos sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad. Recomendaciones para la Conferencia Especial de Seguridad. Febrero, 2003.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas⁴¹, a través del desarrollo de consensos entre los Estados, reconocieron y formalizaron una serie de instrumentos que dan origen a la construcción de una nueva arquitectura de seguridad en las Américas:

Los principios rectores actuales de seguridad hemisférica son los contemplados en la Carta de la Organización de Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estados Americanos.

- Los principales Instrumentos para la prevención y resolución de conflictos y la solución pacífica de controversias, son el Tiar y el Pacto de Bogotá, sin embargo que existe la necesidad imperiosa de revisarlos y adecuarlos a las actuales necesidades de seguridad.
- Las instituciones y procesos que funcionan activamente en esta materia son Organización de Estados Americanos y su Comisión de Seguridad Hemisférica. Las Cumbres de las Américas y las Conferencias de Ministros de Defensa.
- Dentro del sistema Interamericano los órganos relacionados son la Junta Interamericana de Defensa (JID), la Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas (Cicad), el Comité Interamericano contra el terrorismo (Cicte) y el Comité interamericano para la reducción de los desastres naturales (Cirdn). Adicionalmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A modo de conclusión: la trilogía de la seguridad

En la última década, los países y las sociedades latinoamericanas se encuentran inmersos en un profundo proceso de reflexión y reformulación de los conceptos de seguridad. Se aprecia una transición conceptual, desde la perspectiva de guerra fría que visualizaba un enemigo, expresado en acciones impulsadas por un Estado y con un fuerte peso militar; hacia otra etapa, de posguerra fría, en la cual las amenazas son difusas y en ellas el peso de los factores militares tradicionales se ha reducido y muchas de ellas aparecen desligadas de actores estatales y son transnacionales.

⁴¹ OEA/Ser.K/XXXVIII. Declaración sobre seguridad en las Américas. Octubre, 2003.

Uno de los principales desafíos tanto a nivel intelectual como institucional es cómo ligar y establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hacia la seguridad internacional, pasando por la seguridad estatal⁴². La forma como se establezca esta relación permitirá satisfacer de manera simultánea las necesidades de seguridad global, nacional y de las personas y los pueblos. Por otra parte, permitirá operacionalizar e implementar de mejor manera la agenda de la seguridad.

La característica primordial de los nuevos conflictos internacionales, centrada en problemas intraestatales, evidencia la necesidad de definir de manera más adecuada la interrelación de estos tres niveles; más aún por el impacto de la globalización. Las nuevas amenazas poseen un carácter transnacional y participan actores y agentes que en la mayoría de los casos no representan a una nación o que se posicionan en un territorio estatal claramente delimitado. Los riesgos y vulnerabilidades que afectan la seguridad de una nación, incide simultáneamente-en el contexto de la globalización y la interdependencia- en más de un Estado y consecuentemente no pueden resolverse exclusivamente dentro de sus propias fronteras. Las redes ilegales crearon antes que los Estados un sofisticado sistema transnacional ilícito⁴³. Las guerras también han cambiado radicalmente. En su gran mayoría ya no son entre Estados. Los conflictos poseen un carácter intraestatal con consecuencias interestatales. Sus orígenes y sus motivaciones son más de carácter étnico, o por la autodeterminación que por contenciosos de fronteras o intereses estatales. Desde el punto de vista de los actores, los no estatales adquieren una mayor gravitación. También aumentan las demandas sobre los organismos internacionales interestatales y no gubernamentales, y consecuentemente se reducen las capacidades de los estados, en especial, los de menor poder relativo. La debilidad o incluso la falta de presencia estatal es el factor principal y el mayor incentivo para que grupos ilegales ocupen parte de un territorio soberano y generen “zonas sin ley”. En estas áreas el monopolio de la violencia legítima del Estado es cuestionado y se desarrollan las condiciones para la emergencia de Estados fallidos. En

⁴² Francisco Rojas Aravena, “Seguridad Humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI” en Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha , *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*,Flacso-Chile/ Unesco, mayo 2002

⁴³ Eduardo Gamarra, “Drogas y Democracia”. En: Pnud, *La Democracia en América Latina*. Op. Cit.

América del Sur un foco de atención primordial debería estar puesto en ésta situación, la que si bien está reducida a puntos focales, es necesario visualizar con prontitud y actuar lo antes posible. El desarrollo de una visión Sudamericana, a partir de la creación de la Comunidad puede favorecer la actividad concertada en ésta materia.

En la trilogía seguridad humana, seguridad nacional y seguridad internacional los énfasis sobre cuál es el factor que posee primacía pueden variar según sean los escenarios. En la inmensa mayoría de los casos donde el Estado posee fuerza y gravitación, el peso de la articulación recaerá en la seguridad nacional y su vínculo con la seguridad internacional. Ello reafirma que el Estado continúa siendo el principal actor internacional. Para algunas regiones geográficas, principalmente para África y el Caribe, un mayor centro de gravitación está ubicado en la seguridad internacional y sus principales actores, dado el colapso o debilidad de algunos Estados. Es decir, el foco está en la capacidad de reacción del sistema internacional frente a la crisis de los Estados frágiles, ya sea para generar estabilidad, o para producir y promover cooperación y asistencia frente a catástrofes humanitarias o desastres naturales. El caso haitiano, responde ésta situación, donde la fuerza multinacional provisional en Haití y la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, (MINUSTAH) muestran la solidaridad regional y el importante rol de los países sudamericanos con éste país.

En el caso latinoamericano, las vulnerabilidades principales provienen de la crisis de gobernabilidad que afecta a la región, la cual dificulta la promoción de la seguridad, tanto humana, como estatal; y por el contrario, establece oportunidades para una alta inseguridad que se traduce en temor a la violencia y temor frente a las amplias necesidades insatisfechas. Considerando el nivel de baja conflictividad interestatal y una crisis de gobernabilidad que no alcanza los niveles de crisis humanitaria, la atención de la comunidad internacional frente a los problemas que afectan a los países latinoamericanos es baja, de allí la demanda de cooperación y asistencia oficial al desarrollo⁴⁴.

En breve, América Latina y el Caribe aportan a la seguridad global con su desnuclearización, y por el establecimiento de una zona de paz interestatal.

⁴⁴ XVIII Grupo de Río. “Declaración de Río de Janeiro”. Párrafo 7. Noviembre, 2004.

Afectan a la seguridad global y regional por su ingobernabilidad. La satisfacción de las condiciones que dicen relación con la seguridad en cualquiera de sus dimensiones sólo se alcanzará de manera simultánea con las condiciones de satisfacción en las otras. En definitiva, una crisis internacional es simultáneamente una crisis estatal, y de seguridad humana. De igual forma una crisis en el estado se transforma en una crisis humanitaria y en una crisis internacional. Así también, una crisis en la seguridad humana es simultáneamente una crisis estatal e internacional. De ahí la necesidad de construir una perspectiva holística e integrada, para esto necesitaremos de nuevos vocabularios⁴⁵, para la construcción de nuevos conceptos apropiados a esta era que aun no sabemos definir y que por ello usamos el calificativos de post guerra fría, post 11 de septiembre, post conferencia de seguridad. La Constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones es un paso importante para ésta región y para su proyección global. La realización de los acuerdos definirá, en el futuro próximo, su espacio de acción y de relaciones a más largo plazo. Sin duda, esta decisión de los jefes de Estado y de Gobierno —si se realiza— cambiará el panorama de la seguridad de Sudamérica. ■■■

⁴⁵ Wolf Grabendorff (ed.) *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol). Fondo Editorial Cerec. Bogotá, D.C., 2003.

Drogas, conflicto y Estados Unidos.

La Colombia de principios de siglo

*León Valencia **

La extradición de Gilberto Rodríguez Orejuela —uno de los más grandes narcotraficantes de Colombia— hacia los Estados Unidos en los primeros días del mes de diciembre de 2004, trajo a la memoria de todos los colombianos una época, la de finales de los años 80 y principios de los años 90 del siglo pasado, cuando el país fue estremecido por la oleada del terrorismo del narcotráfico.

Gilberto Rodríguez Orejuela, que es sin duda el segundo narcotraficante más “poderoso” que ha surgido en el país después de Pablo Escobar Gaviria, recordaba en una entrevista para una emisora local antes de ser embarcado para los Estados Unidos, que Escobar, en una campaña que denominó “Plan pistola”, había hecho asesinar uno por uno a cuatrocientos policías en la ciudad de Medellín.¹ Decía Rodríguez Orejuela que esta empresa, llevada a cabo por un solo hombre que utilizaba asesinos a sueldo, bien podía situarse en la primera línea de las acciones terroristas en el mundo.

* Columnista de los diarios *El Tiempo* y *El Colombiano*

¹ Entrevista para la W emisora de la Cadena Caracol.

Rodríguez, a renglón seguido, contaba que él había sido el artífice de la muerte de Escobar, que durante varios meses lo había seguido, que tenía en su haber cientos de horas de conversaciones grabadas a Escobar, que cuando vio que su presa no tenía escapatoria se la entregó a las autoridades. No es difícil colegir entonces que Rodríguez Orejuela no era menos audaz y peligroso que Escobar.

En el choque entre Escobar y el Estado y entre Escobar —que comandaba el Cartel de Medellín— y los Rodríguez Orejuela —que encabezaban el Cartel de Cali—, murieron miles de personas en esa época aciaga, en algunas ciudades los edificios saltaban hechos pedazos por el estallido de las bombas poderosas de los narcotraficantes, los aviones eran espacios de miedo. Nadie en el mundo dejará de asombrarse al saber que cuatro candidatos presidenciales de diversas tendencias sucumbieron en este enfrentamiento. Toda la sociedad fue sacudida.

Por ese tiempo se realizaron acuerdos de paz con cinco grupos guerrilleros que habían logrado un gran impacto en el país durante más de veinte años de actividad, se promulgó una nueva Constitución para sustituir una carta constitucional que tenía más de cien años, se le dio un vuelco a la economía promoviendo una primera apertura al mercado mundial. Pero todo esto se lo tragó la gran ofensiva terrorista del narcotráfico. Todo esto lo silenció la escalada de destrucción y muerte que desataron los *carteles* de las drogas. La tragedia ocultó acontecimientos que en sociedades tranquilas habrían significado un cambio tan radical como inolvidable del acontecer nacional.

La sociedad colombiana se dio cuenta entonces de un fenómeno que había crecido silenciosamente en sus entrañas. Se empezó a dar cuenta también de que el cultivo, procesamiento y tráfico de drogas ya había echado raíces profundas en la vida nacional. Había generado el negocio más lucrativo y el que más dinero movía en el país. Había comprometido a millones de personas. Se había metido en la política tradicional y en las guerrillas, había generado grupos armados para proteger el negocio ilegal.

Para finales de los años ochenta Colombia se había convertido en un caso único en el mundo. En su territorio se cultivaban la coca, la marihuana y la amapola (opiáceos). Se había comenzado en los años setenta con el cultivo de la marihuana pero luego se entró en el cultivo de la coca desplazando a Bolivia y a Perú. La audacia llegó hasta empezar también el cultivo de la amapola que había sido monopolio de Asia. En el informe de Unodoc de 2004 se registran

4.100 hectáreas cultivadas en amapola, pero investigadores como Uribe y Thoumi utilizando varias fuentes y trabajos de campo han cuestionado estas cifras. Para 1996, cuando las cifras del Departamento de Estado de los Estados Unidos hablaban de un poco más de 6.000 hectáreas, estos investigadores calculaban en 20.400 hectáreas la extensión sembrada. Hay más consenso en cuanto a las hectáreas de marihuana. Se estima desde distintos lados que desde hace varios años el número de hectáreas sembradas está entre cinco y seis mil.

Pero el cultivo de la hoja de coca y el procesamiento y el tráfico de la cocaína fueron las actividades “reinas” en este trato con drogas ilícitas. El año 2000 fue el punto más alto de la actividad, para ese momento la extensión de los sembrados alcanzó la cifra de 163 mil hectáreas y las toneladas de Cocaína enviadas al exterior por año llegaron a 700.² Colombia controlaba así cerca del 60 por ciento de este negocio en el mundo. Con el kilogramo de cocaína a un promedio de \$30.000 dólares al por mayor en el mercado internacional las transacciones superaban los \$20.000 millones de dólares.

Cultivo de coca en la región Andina 1996-2003 (hectáreas)							
País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bolivia	48,100	45,800	38,000	21,800	14,600	19,900	24,400
Perú	94,400	68,800	51,000	38,700	43,400	46,200	46,700
Colombia	67,200	79,400	101,800	160,100	163,300	144,800	102,100
Total	209,700	194,000	190,800	220,600	221,300	210,900	173,200
	154,100						

Departamento de Estado EEUU Sistema Nacional de Monitoreo soportado por UNODC
Fuente Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca, UNODC, junio de 2004

Pero la característica más especial no es esta confluencia de cultivos origen de drogas “sicoactivas” con gran acogida en el mundo; lo más dolorosamente especial es que el narcotráfico vino a potenciar otros fenómenos presentes en la vida colombiana: la violencia guerrillera y la paramilitar; el clientelismo y la corrupción; y la cultura del “atajo” y la desinstitucionalización del país. Al principio estos fenómenos, aunque tenían vasos comunicantes, se mantenían separados, pero luego se juntaron.

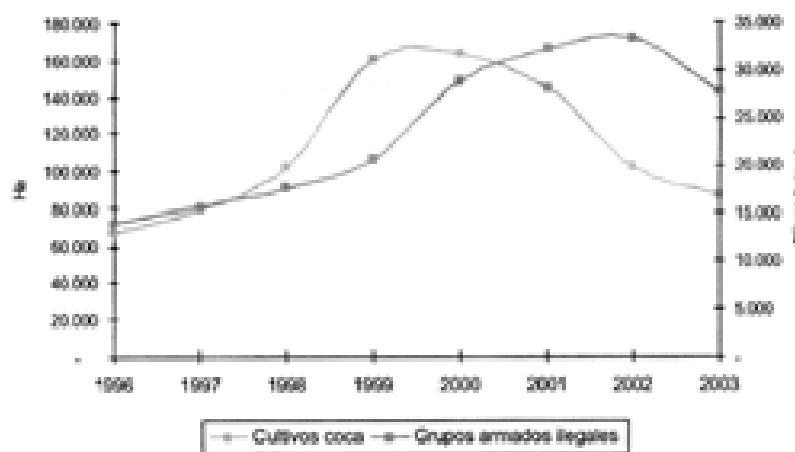
En el año 1987, un grupo de expertos convocados por el ministro de gobierno elaboró un informe sobre las violencias y dejó bien claro que se podían distinguir tres tipos de violencias: la de la delincuencia común, la del narcotráfico y la violencia por motivos políticos asociada a las guerrillas y a grupos

² Informe de la Oficina de Crimen y Drogas de las Naciones Unidas 2004. Colombia coca cultivation survey.

paramilitares.³ Se las veía aún con dinámicas separadas. Pero fue evidente que al empezar la década del noventa estas violencias empezaron a articularse. Las guerrillas, especialmente las Farc, se pusieron a cobrar impuestos a los campesinos, a controlar directamente cultivos y a procesar hoja de coca. Los narcotraficantes se pusieron a crear grupos paramilitares para defender su negocio ilegal y allí confluyeron con los ganaderos y con otros empresarios que ya realizaban estas prácticas. Unos y otros, guerrilleros y paramilitares, empezaron también a subordinar a fenómenos de la delincuencia común. El caso de los paramilitares fue más evidente en Medellín y en otras ciudades, pusieron a su servicio a las bandas de delincuentes que desde tiempo atrás operaban allí, pero las Farc también se apoyaron en este tipo de organizaciones sobre todo en la comisión de secuestros en todo el país. La asociación entre narcotraficantes y guerrilleros o paramilitares copó el mayor espacio delictivo aunque también subsistieron pequeños *carteles* con cierta autonomía, hoy se habla de 80 de este tipo de organizaciones.

La guerra cambió de rostro. Con la articulación de la violencia del narcotráfico y la delincuencia común a la violencia política, el conflicto armado dio un gran salto, envió una señal clara de que el Estado podía colapsar, se convirtió en un factor de desestabilización para toda la región Andina y empezó a inquietar de modo especial a Estados Unidos.

Gráfica 1 Relación entre cultivos ilícitos y grupos armados ilegales



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional y Proyecto SIMCI

³ Camacho Guizado, Álvaro, y otros, *Colombia: violencia, democracia y derechos humanos*, Editorial Tercer Mundo.³

La política tradicional también cambió su cara. En 1994 estalló en Bogotá el mayor escándalo político del siglo. Andrés Pastrana Arango, candidato presidencial derrotado, hizo públicas unas grabaciones en las que se oían voces que implicaban al candidato triunfante Ernesto Samper Pizano en la recepción de dinero proveniente del narcotráfico para la financiación de su campaña. Samper logró, mediante un esfuerzo titánico, la absolución de la Cámara de Representantes que tuvo a su cargo el juicio político. Logró demostrar que no sabía del trato entre los agentes de su campaña y los narcotraficantes, pero quedó plenamente establecido que los jefes de finanzas sí habían recibido las “contribuciones”. En este proceso se destapó una realidad de toda la política colombiana: en no menos de veinte años recibió una parte importante de su financiación de dinero proveniente del narcotráfico. Gilberto Rodríguez Orejuela, en la ya mencionada reciente entrevista, vino a confirmarlo: “Durante veinte años hice contribuciones”, dijo tranquilamente. Pero lo de él era apenas una parte. Con el escándalo se supo que por mucho tiempo las principales campañas locales y nacionales recibieron el impulso de los dólares de todos los carteles de la droga.

También en el campo político el terreno para la influencia del narcotráfico estaba abonado. La política colombiana se había sustentado a lo largo del siglo en el clientelismo, en la compra y venta de votos. El dinero del narcotráfico llevó esta práctica a su apogeo.

El gobierno de los Estados Unidos respondió a estos cambios drásticos de la vida colombiana haciendo una variación fundamental de su política frente a Colombia. Su estrategia frente al conflicto interno y frente al fenómeno del narcotráfico había sido por largos años de *contención*. Un investigador norteamericano, Nasih Richani, en un libro reciente, logra mostrar que esta actitud estaba sustentada en una visión racional del Departamento de Estado. Esta dependencia del gobierno de Estados Unidos mantuvo por mucho tiempo la idea de que las guerrillas colombianas no constituían una amenaza contundente. Richani cita informes desclasificados del Departamento de Estado donde se dice que por esta razón “el objetivo viable tanto para el gobierno colombiano como estadounidense es la contención en lugar de la eliminación. La combinación de recursos colombianos y estadounidenses está diseñada para lograr este objetivo, mientras que la eliminación requeriría enormes

recursos que serían mejor utilizados para otros fines”.⁴ También la manera de enfrentar al narcotráfico durante el tiempo en que no estuvo estrechamente ligado al conflicto armado fue “controlar” y “limitar” el flujo de drogas hacia su territorio.

El cambio de estrategia quedó patente con la aprobación del “Plan Colombia”. Con este plan Estados Unidos pasó del objetivo de “contención” al objetivo de “eliminación”; para ello multiplicó los recursos y dio un salto en la participación en el conflicto colombiano. Elevó a 700 millones de dólares de promedio al año su cooperación militar y en cuatro años pasó de 400 funcionarios a 2000 en la embajada de Bogotá.

El problema

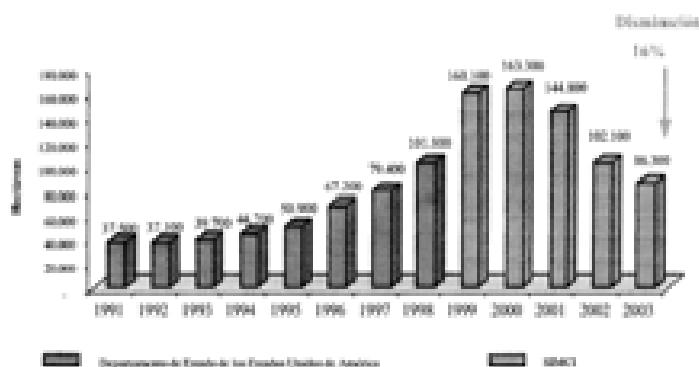
Al mundo le duelen los 13 millones de personas (más de la mitad de los Estados Unidos) que según la oficina de Crimen y Drogas de Naciones —Unodoc— son adictas a la cocaína. A Estados Unidos le duele que cincuenta mil de los ciudadanos que mueren cada año en su territorio estén de alguna manera asociados al tráfico de drogas y tiene que preocuparse que el 80% de la cocaína y el 50% de la heroína que ingresa a su territorio provenga de la región Andina. Pero esa es apenas una parte de la tragedia. A naciones como Colombia, Perú y Bolivia, también les duelen los millones de campesinos que se ven obligados a cultivar la hoja de coca. Les duele la guerra contra la droga que se libra en su territorio y las secuelas de muerte, de contaminación ambiental, de desplazamiento, de hambre y de inestabilidad política y social que esto genera. El dolor es de todos.

Cuando se dice que el pico más alto de las hectáreas cultivadas en hoja de coca en Colombia fue de 163.000 en el año 2000 (las hectáreas cultivadas en el mundo nunca han sobrepasado las 300.000) y también cuando se dice que el promedio de kilogramos de cocaína en el mercado, en los últimos quince años, ha alcanzado los 650 mil, bien se podría concluir que el problema no es tan grande. Pero las repercusiones de este consumo y de este comercio sí lo son.

⁴ Richani, Nazih, *Sistemas de Guerra. La economía política del conflicto en Colombia*, Instituto de Estudios políticos y relaciones internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (Iepri), 2003.

Observatorio de Drogas de Colombia. Acciones y resultados 2003

Gráfico 3: Cultivo de coca en Colombia 1991 - 2003



Nota: Los estimados para 1990 y años subsecuentes provienen del UNDC (Oficina del Comercio de Naciones Unidas) y partir de 1999 los datos corresponden oficialmente con datos de las autoridades (basados en censos del problema de los Estados Unidos de América).

Fuente: Colombia. Ministerio de Culturas de Coca. UNDC, junio 2004.

Algunos analistas señalan que si bien los problemas de salud en los consumidores y la aprehensión que genera la cocaína en los adictos, con su repercusión en el trabajo y en las relaciones familiares y sociales son un grave problema, el conflicto se agrava con la dura estigmatización a que ha sido sometido el cultivo, el tráfico y el consumo de drogas y también con la condición de ilegalidad en que se desenvuelven estas actividades. La estigmatización y la prohibición generan los más variadas consecuencias. La primera de todas es la persecución y la marginación de la sociedad de miles y miles de personas. La segunda es el encarecimiento inusitado del negocio y la alta rentabilidad que trae para algunos de sus agentes. La tercera es la gestación de formas ilegales y armadas de protección. La cuarta es la estela de corrupción que genera en el estado, en los partidos políticos y en la misma empresa privada. Pero sin lugar a duda el principal problema que alimenta en Colombia el tráfico de drogas lo constituye el conflicto armado interno.

En Colombia estas consecuencias adquieren características dramáticas. En una nota de su libro, el investigador Richani dice: "si sumamos los productores de coca, los cultivadores de amapola y marihuana y los negociantes de insumos necesarios para la transformación de la coca y la cocaína, la cifra se acercará a un millón de colonos, pequeños campesinos, y trabajadores del agro que dependen total o parcialmente de los cultivos ilícitos".⁵ El cálculo lo hace citando a varios

⁵ RICHANI (*op. cit.*)

investigadores colombianos que se han ocupado de establecer las repercusiones sociales del negocio. La cifra se crece si contamos a las familias y se crece aún más si pensamos en las miles de personas que venden la droga o realizan tareas para narcotraficantes. Pues bien, esa parte de la sociedad que no está por debajo de los cuatro millones y medio de personas en el país —es decir, un 10% de la población— siente al Estado como enemigo, lo rehuye cuando puede, pero también lo enfrenta, se une con otros ilegales para protegerse.



La ilegalización del cultivo, el procesamiento y el tráfico de cocaína es sin duda lo que multiplica el coste de la droga y genera una alta rentabilidad y enriquecimiento fácil a los exportadores de droga. Tal como dice Antonio Caballero un perspicaz intelectual colombiano: “sino fuera por la prohibición la cocaína sería un negocio igual de rentable al café”.⁶ El riesgo que corren la libertad y la vida en estas labores ilegales se cobra con un crecimiento rápido

⁶ Caballero, Antonio, *Patadas de Ahorcado. Entrevista del periodista Irragorri*, Editorial Planeta, 2003.

de la riqueza. Los grandes narcotraficantes colombianos llegaron a hacer parte del club de los más ricos del mundo y aún hoy narcotraficantes medios exhiben fortunas que envidian los empresarios “legales” de larga tradición. Incluso para los pequeños cultivadores que reciben una parte exigua de todo el dinero que mueve la droga es más rentable sembrar coca que otros productos. El periodista Carlos Villalón de la revista *National Geographic*, en un impresionante reportaje hecho en el corazón de las selvas colombianas, describe así la situación del campesino: “Por una buena calidad, el traficante paga más o menos unos mil dólares por un kilogramo de pasta de coca. Después de que el agricultor compra provisiones y le paga a sus trabajadores, le pueden quedar unos 325 dólares”. Imposible resulta que esto ocurra con cultivos legales.

Un negocio ilegal que en sus mejores momentos ha tenido más valor que el resto de las exportaciones colombianas resulta atractivo para tantos “empresarios” y generar un entramado de protecciones y resistencias inmensas. Aún hoy, a finales del 2004, cuando la Onudoc habla de que el envío de cocaína al exterior se ha reducido a 450 toneladas como efecto del Plan Colombia, si tomamos como precio de promedio los 30.000 dólares por kilogramo al por mayor, tendríamos 13.500 millones de dólares como valor aproximado del negocio y las exportaciones legales colombianas rondarán por el orden de 15.500 millones en el mismo año.

Obviamente, no todo este dinero ingresa en el país. En los últimos años el mismo Departamento de Estado de los Estados Unidos ha hablado de un retorno de 5.000 mil millones de dólares al territorio colombiano. Los cálculos son inciertos, pero hay algo seguro que indica la gran influencia que ha tenido este negocio en la economía nacional. Entre 1981 y 1990 el aumento acumulado del Producto Interno Bruto en América Latina fue del 12.4% mientras que en Colombia fue del 43.6%.⁷ Este desfase entre un país y la región entera compartiendo los demás factores de estancamiento sólo se le puede atribuir a fenómenos extraordinarios como el tráfico de drogas.

“Todo negocio ilegal genera una protección ilegal, por eso es impensable una extinción completa de los paramilitares al margen de una desaparición del lucrativo tráfico de drogas”, dice el empresario colombiano Ricardo Avellaneda,

⁷ Datos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal)

que estuvo en la primera comisión “exploratoria” nombrada por el gobierno para las negociaciones con las Autodefensas Unidas de Colombia.⁸ Esta afirmación de una persona estudiosa como nadie de las incidencias del tráfico de estupefacientes en el conflicto armado deja entrever la íntima conexión que hay entre el fenómeno paramilitar y el negocio de las drogas. En todo caso, la aseveración quedó bastante confirmada al inicio de las negociaciones con los paramilitares a mediados de 2004. De los diez jefes nombrados por los paramilitares para encabezar la negociación con el gobierno seis estaban incluidos en las listas de grandes narcotraficantes de los Estados Unidos.

Pero el imaginario que habían logrado forjar los paramilitares en la opinión pública colombiana en los últimos años era el de que constituían una respuesta política armada a los atropellos de la guerrilla. El esfuerzo para fijar esta idea en la sociedad colombiana abarcó varios años, pero tuvo un momento muy importante: el 18 de abril de 1997 los paramilitares se reunieron para fundar las “Autodefensas” Unidas de Colombia. A esta reunión asistieron las Autodefensas de Córdoba y Urabá, las Autodefensas de los llanos orientales, las Autodefensas de Puerto Boyacá y las Autodefensas de Ramón Isaza, que operaban en el Magdalena Medio. En el acta de la reunión se podía leer en el punto tres: “Definir las Autodefensas Unidas de Colombia como un movimiento político-militar de carácter subversivo en ejercicio del derecho a la legítima defensa, que reclama transformaciones del Estado, pero no atenta contra él”.⁹

Incluso a los estudiosos de la realidad nacional se les fue olvidando que un grupo emblemático de los paramilitares, surgido en los años ochenta, el llamado MAS (‘Muerte A Secuestradores’), se formó para rescatar a Marta Nieves Ochoa, perteneciente a una familia vinculada al Cartel de Medellín. Aunque este secuestro fue perpetrado por el Movimiento 19 de Abril —M19—, difícilmente se le puede atribuir a la reacción de los Ochoa una motivación política, se trataba de una acción orientada a proteger el dinero acumulado en un negocio ilegal, se trataba de proteger un clan de narcotraficantes. Lo mismo se puede decir de la reacción de la familia Castaño Gil ante el secuestro y la muerte del padre. Las FARC secuestraron a este campesino, que ya tenía riquezas provenientes de las actividades ilícitas de Fidel Castaño (uno de los hijos mayores).

⁸ Conversación del autor con Ricardo Avellaneda.

⁹ Castaño, Carlos, *Las autodefensas y la paz*, Editorial Colombia Libre.

El mito de unos Castaño que se vieron impelidos por la injusticia de las Farc a organizar una guerra política no es completamente cierto. Los Castaño ya estaban vinculados a Pablo Escobar y ya eran parte del negocio de las drogas y fue también para defender su fortuna que se empezaron a enfrentar a la guerrilla.

Ahora bien, puede ser tan inexacto afirmar que el papel fundamental de los paramilitares ha sido liberar a Colombia de las guerrillas y proteger la actividad lícita de empresarios del campo y la ciudad, como negar que también ha cumplido en algo esta misión. En la construcción de los paramilitares también desempeñaron un papel destacado los ganaderos del país y otros empresarios. De manera que, simplificando un poco las cosas, podemos decir ahora, cuando las negociaciones están desvelando tantos secretos, que los paramilitares se forjaron para proteger un negocio ilegal, el del tráfico de drogas, y un negocio legal, pero parasitario, la ganadería extensiva, actividad que ocupa grandes partes del territorio y emplea en condiciones miserables a pequeños grupos de trabajadores.

Carlos Castaño, que por mucho tiempo fue la cabeza visible de los paramilitares, reconoció en una de las tantas entrevistas a la prensa nacional que las Autodefensas se financiaban en un 70% del narcotráfico. Está comprobado que en el origen de los grupos paramilitares tuvieron mucho que ver las cabezas del narcotráfico y también que una parte importante de los recursos para la compra de armamento y para el sostenimiento de los combatientes provenían de estas actividades, pero la vinculación masiva de los narcotraficantes se dio en el año 1999. Después de realizada una segunda reunión de ampliación, el 16 de mayo de 1998, en la cual se vincularon otros grupos dispersos de paramilitares, Carlos Castaño se lanzó a extenderse por todo el país y a desarrollar una actitud netamente ofensiva. Para ese tiempo se crearon estructuras como el Bloque Central Bolívar, el Bloque Catatumbo y el Bloque Calima. Las Autodefensas dieron entonces en un salto enorme. De un número de seis mil combatientes que registraban al momento de la conformación como fuerza nacional en 1998 pasaron a declarar que tenían trece mil en el 2003 cuando se iniciaron las conversaciones y a plantear que en este año 2004, cuando se comenzaron las desmovilizaciones, ya ascendían a veinte mil sus miembros.¹⁰

¹⁰ Las Autodefensas Unidas de Colombia realizaron conversaciones negociadoras con el gobierno nacional para buscar un acuerdo para su desmovilización y reinserción a la vida civil a lo largo del año 2003. Desde Julio de 2004 iniciaron un proceso formal de negociaciones y sus principales jefes se ubicaron en un pequeño caserío en el Departamento de Córdoba llamado Santa fe Ralito.

El esfuerzo de expansión rápida y fortalecimiento inusitado implicó una fabulosa inversión. La vinculación de mandos y combatientes se hizo ofreciendo altos salarios y recompensas, era una contratación abierta y a gran escala de mercenarios. En las cifras que salieron a la luz pública se llegó a hablar de 2.500 dólares mensuales para un mando medio de las autodefensas. Era también la realización de sofisticadas transacciones nacionales e internacionales para adquirir un armamento y una infraestructura de primera calidad que, como se ha visto ahora, no sólo estaba compuesto por fusilería sino también por piezas de artillería liviana, por flotillas de helicópteros, aviones y lanchas.

Obviamente, la única fuente de finanzas de las autodefensas no era el narcotráfico, también estaban el robo y expendio de combustibles, el saqueo de recursos del Estado, incluso los secuestros que tanto les criticaron a las guerrillas. Pero el narcotráfico en el caso de las autodefensas iba no sólo a financiar la guerra debía también servir de principal ingreso para el enriquecimiento individual. Tanto, que el ex ministro de Hacienda y ex candidato conservador a la presidencia de la república Juan Camilo Restrepo acuñó el término de “señores de la guerra” para referirse a los jefes de las Autodefensas por la gran acumulación de tierra y de riquezas que estaban en sus manos.¹¹

Las Farc tampoco se han quedado atrás en la utilización del dinero proveniente del narcotráfico para financiar la guerra. De hecho, el gran desarrollo de las FARC a mediados de los años noventa también se fundamentó en la entrada a gran escala de dinero del narcotráfico. En ese tiempo las Farc también duplicaron sus efectivos y formaron un verdadero ejército guerrillero con el cual la propinaron 16 derrotas consecutivas a las Fuerzas Militares entre 1996 y 1998 en el sur del país.¹² Llegaron al final del siglo con no menos de veinte mil combatientes. Las Farc participan ahora en varios eslabones de la cadena. Poco a poco se fueron metiendo en el cobro de impuestos, en el procesamiento hasta refinar cocaína y en comercio de las drogas. Pero lo que privilegian es el cobro de impuestos. La tasa que cobran no es nada despreciable. El periodista ya citado Carlos Villalón estampa en la *National Geographic* de

¹¹ Restrepo, Juan Camilo, Columna del periódico *El Tiempo*.

¹² Valencia, León, *Adiós a la política, bienvenida la guerra*, Intermedio Editores, 2002.

julio de 2004 una fotografía de campesinos en una tienda entregando la base de coca a un intermediario que ha de llevarla a un centro de producción de cocaína. En el pie de foto se puede leer: “Un traficante pesa las bolsas de base que los agricultores han traído a vender a Santa Fe. Paga en efectivo al sacar el dinero de un saco que tiene entre las piernas. A su lado, un ayudante anota cada compra para que las FARC puedan recaudar un impuesto del 30%”.

Para 1996, el Departamento de Planeación Nacional de Colombia calculaba que a la guerrilla le estaba entrando \$1.155.900.000.000 de pesos colombianos, es decir, 1,54 puntos del PIB de esa época. Más de 500 millones de dólares de ese entonces. Por su parte algunos analistas se atreven a decir que para el caso de las Farc el 48% de sus ingresos provienen del tráfico de drogas y para el caso del ELN el 6%.¹³

Hay una diferencia entre los paramilitares y las guerrillas. Aquellos se enriquecen individualmente mientras que éstas —excepto casos de corrupción en sus filas— lo invierten todo en la guerra. Hay también otra diferencia: aún no se presentan casos debidamente documentados de tráfico hacia el exterior de droga por parte de las guerrillas. Claro que esto es fácilmente explicable por los fenómenos de descomposición que se pueden presentar y por los riesgos de seguridad que se pueden correr para una guerrilla que tiene entre sus principales preocupaciones la conservación de sus fuerzas. Francisco Thoumi, uno de los más reputados investigadores internacionales en el tema de las drogas, hace hincapié en estas diferencias en su libro *El Imperio de la Drogen*. Dice Thoumi:

A mediados de los años noventa los principales grupos revolucionarios colombianos dependían financieramente del tráfico de drogas ilícitas. Esto es incuestionable; sin embargo no existe evidencia de que hubieran tenido redes de mercadeo internacional. En ese sentido, por lo tanto, no existía un cartel guerrillero.¹⁴

Hay dirigentes políticos que se atreven a decir que la corrupción es aún más dañina que el mismo conflicto armado. Y en Colombia, no todos, pero sí una parte importante de los fenómenos de corrupción, están asociados al tráfico de drogas. El proceso político y judicial desarrollado contra la campaña

¹³ Los Costos de la Guerra. Publicación del Programa por la Paz de la Compañía de Jesús. 2004.

¹⁴ Thoumi, Francisco, *El Imperio de la Drogen. Narcotráfico, economía y sociedad en los andes*, Editorial Planeta, 2002.

política del presidente Samper mostró cuán profundamente había tocado la corrupción del narcotráfico a la política colombiana. Pero rápidamente se pudo ver que no era este campo el único interferido por la corrupción. La justicia mostró parte de sus llagas. También la empresa privada. Thoumi, en el libro ya citado, se atreva a ir más lejos: “Los testimonios de campesinos de las regiones cultivadoras también involucran a las Fuerzas Armadas en el comercio ilegal. El decomiso de más de seiscientos gramos de cocaína a bordo del avión C-130 de la Fuerza Aérea Colombiana en Fort Lauderdale (Florida) a finales de 1998 confirma estos testimonios”.

Muchos estudiosos del tema de las drogas, líderes políticos y religiosos pueden contradecir con buenos argumentos la idea de que la prohibición de las drogas sicoactivas es la causa fundamental de todos los males, pero lo que no pueden negar es que esta ilegalización y la guerra contra las drogas han agrandado enormemente el problema en vez de resolverlo. La prohibición se apoya en la constatación de las graves disfunciones sociales que causan estas sustancias con su impacto sobre la salud, el trabajo, las relaciones interpersonales. Pero la prohibición también se alimenta —y de que manera!— en un enfoque moralista. Estados Unidos hace énfasis en esa visión moralista y desde ahí proyecta duras políticas represivas. Reprime a los consumidores, pero el esfuerzo principal lo concentra en los productores y traficantes. La llamada guerra a las drogas es en realidad una batalla que se da por fuera de sus fronteras.

En el mundo y en el propio Estados Unidos, hay muchas críticas a este enfoque dominante en la política norteamericana, pero la variación de estas políticas está lejana. Al respecto señala Thoumi:

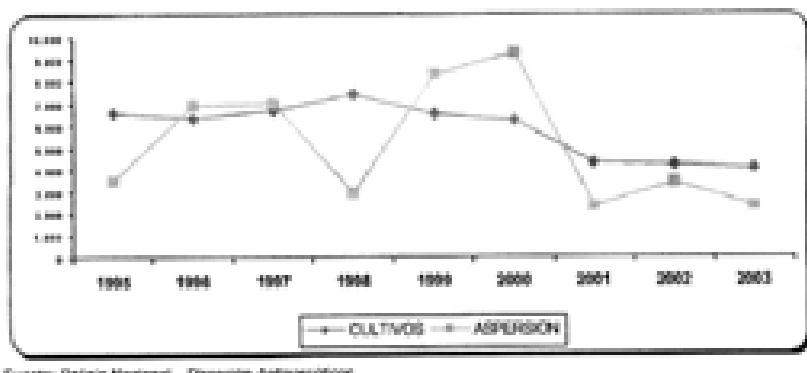
Debe anotarse que el apoyo social y político con el que cuentan las actuales políticas en los Estados Unidos es alto, pero bastante débil entre académicos y analistas. Un estudio reciente sobre puntos de vista políticos entre funcionarios del Congreso, académicos, profesionales de centros de pensamiento político (*think tanks*) y consultores de Washington, encontró un consenso sobre la necesidad de cambiar las políticas y la imposibilidad de hacerlo en el corto y mediano plazo. Todos los entrevistados en dicho estudio coincidieron en que ningún político percibe ganancias asociadas con la promoción del cambio de políticas.¹⁵

¹⁵ Thoumi (*op. cit.*)

El Plan Colombia

La gran ofensiva contra el cultivo, el procesamiento y el tráfico de drogas en Colombia, se empezó a gestar desde 1994, cuando se iniciaron las fumigaciones. Desde ese año hasta el 25 de junio de 2004, fecha en la que se celebró el día mundial de lucha contra las drogas, se habían fumigado 621.221 hectáreas de sembrados de coca. No obstante la cifra de hectáreas se había duplicado pasando de 44.700 en 1994 a 86.300 en el 2004.¹⁶

Gráfico 7. Cultivos de amapola vs. aspersión aérea de amapola



Fuente: Policía Nacional - Dirección Antinarcótico

El periodo más intenso de estas fumigaciones —y también el más duro en el enfrentamiento a grupos armados ilegales vinculados de alguna manera al narcotráfico— se inició en el año 2000, cuando arrancó en firme el Plan Colombia. En ese tiempo, según las autoridades, se logró reducir a la mitad las hectáreas cultivadas que como se dijo atrás ya habían alcanzado la cifra récord de 163.000 hectáreas. Para lograr el resultado de reducir la extensión en 77.000 se tuvieron que fumigar 365.000 hectáreas (es decir, para sacar del mercado una hectárea es necesario fumigar cinco). Las autoridades también exhiben con orgullo el hecho de que el número de toneladas de cocaína exportadas se haya reducido en cerca de 260 situándose en unas 440. El costo para Estados Unidos ha sido alto, en estos años ha invertido 3.300 millones de dólares que significan la mitad de la ayuda militar destinada a la región. Pero para Colombia ha implicado también aumentar el presupuesto de Defensa en cerca de 3 puntos del PIB.

¹⁶ Onudoc. Informe citado.

Algunos analistas señalan que estos resultados no se corresponden con el gran esfuerzo realizado. El investigador Darío Fajardo pone en duda incluso las cifras, anota que el mismo informe de la Onudoc no registra una disminución en el consumo y en los consumidores. Señala que hay evidencias de que los cultivadores de coca están compensando la reducción de hectáreas desarrollando una especie de árbol de coca tres veces más productivo que el que se venía cultivando. Plantea también que los cultivadores están haciendo más pequeños los cultivos y camuflándolos en lugares donde la selva se hace más tupida para que los sistemas de rastreo no los descubran.¹⁷

En los primeros dos años del Plan Colombia, con Andrés Pastrana Arango como presidente de la República, no se había logrado aún articular una estrategia coherente que atendiera de verdad al cambio de visión sobre el conflicto colombiano que se había operado en los Estados Unidos. Se intensificaron las fumigaciones, se lanzaron ofensivas militares puntuales contra las guerrillas, se realizaron algunas acciones contra los paramilitares y contra los pequeños carteles de la droga, pero no había un plan general orientado a producir una variación fundamental del conflicto. Fue con la llegada del presidente Uribe que se empezó realmente a desarrollar un proyecto para pasar del objetivo de *contención* al de *eliminación*.

Pacificación en el norte y guerra en el sur

No resulta exagerado decir que el presidente Uribe tiró una piedra enorme sobre las aguas estancadas del debate nacional. Dijo que la amenaza insurgente ha persistido porque en los últimos cincuenta años no ha habido liderazgo en el país, porque los altos círculos de la política y de la intelectualidad han contemporizado con las guerrilla, se han dedicado a hacerle “caricias” a los subversivos. Dijo que en Colombia no se puede hablar de conflicto armado sino de amenaza terrorista, que no se puede seguir afirmando que hay una guerra, porque no existen motivos que la alienten. Que la palabra reconciliación no cabe en el lenguaje de la patria porque no se debe aceptar que hay una fractura en la sociedad.

¹⁷ FAJARDO, Darío, Conferencia en la Fundación Frederich Ebert, noviembre de 2004.

Pero no es sólo un cambio de conceptos lo qué está impulsando, es un cambio drástico en las acciones. Hasta hace muy pocos años a nadie se le ocurría pensar que se pudiera entrar en negociaciones políticas con los paramilitares y Uribe abrió esa puerta con tanta rapidez y con tanta audacia que sorprendió por igual a la comunidad internacional y a los círculos de opinión nacionales.

Los analistas habían impuesto la idea de que el conflicto había llegado a “un empate negativo” o a un “cómodo impasse” como lo llama Richani, del que era prácticamente imposible salir como no fuera por la vía de la negociación. Ni el Estado estaba en condiciones de derrotar las guerrillas ni los insurgentes estaban en condiciones de llegar a la Plaza de Bolívar de Bogotá. Uribe rompió esta simetría negativa y se lanzó con todas las fuerzas a arrinconar y a doblegar a la insurgencia en el sur del país.

Uribe también hizo a un lado cierto pudor que aún tenían los dirigentes nacionales frente a la participación de Estados Unidos en nuestro conflicto y se alineó fácilmente con la idea que se había gestado en los círculos de Washington de que se debía pasar de la contención a la eliminación. El nombre que la ha dado el presidente Uribe a su estrategia es el de “seguridad democrática” que tiene dos líneas fundamentales: negociar con los paramilitares la desmovilización y derrotar militarmente a las guerrillas.

La pacificación concertada en el norte del país donde dominan los paramilitares y la guerra asistida por Estados Unidos en el Sur donde se encuentra la retaguardia de la guerrilla es el modelo de “seguridad” que se ha configurado en el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez. Es un proyecto coherente, audaz y con un gran respaldo nacional e internacional, pero aún así no tiene asegurada la victoria, porque las raíces sociales del conflicto asentadas ahora en los cientos de miles de campesinos cocaleros son muy profundas, porque en las confrontaciones también cuentan y de manera decisiva las actitudes del contrario, porque los aliados juegan sus propias cartas, porque en las propias tropas se presentan ruidos y disonancias muchas veces incontrolables. La euforia que ha levantado esta nueva política en una parte importante de la opinión pública no deja ver los obstáculos y tampoco deja ver los gravísimos costes humanitarios que implica.

Una negociación con muchos interrogantes

Hasta hace tres años los grupos paramilitares aseguraban que sólo cuando desapareciera la guerrilla ellos cejarían en su actuación. Sobre el cambio de

posición hay varias interpretaciones. Los propios dirigentes paramilitares justifican su decisión diciendo que ahora hay un presidente con voluntad de derrotar a la guerrilla y eso permite su desmovilización. Pero si hilamos un poco más fino podemos sacar otras conclusiones. Los paramilitares mostraron al final del gobierno de Pastrana que no eran tan eficaces para derrotar a la guerrilla. Eran bastante eficaces en la presión sobre la población civil adyacente al conflicto, en las masacres, en el desplazamiento forzado, incluso habían sido bastante afortunados en la confrontación con el ELN, que es una fuerza menos configurada como ejército, más miliciana, pero en la confrontación directa con el aparato de las Farc sufrieron grandes derrotas. La acción paramilitar trajo consigo un gran coste de legitimidad en la comunidad internacional. Y algo aún más importante: los paramilitares llegaron al tope de acumulación de poder político, de influencia social, de tierras y capitales, en una labor ilegal o semilegal: era urgente, entonces, encontrar cauces legales para consolidar este gran poderío.

No es difícil establecer el razonamiento que se fue operando en una parte de los dirigentes nacionales. Había llegado el momento de intentar recuperar el monopolio de la contrainsurgencia sobre la base de fortalecer a las Fuerzas Armadas, de recuperar legitimidad en la comunidad internacional y de conquistar por esa vía un decisivo apoyo político y militar de Estados Unidos y de Europa. Si no había sido posible derrotar a la insurgencia con la ayuda de los paramilitares, si éstos habían ganado vuelo propio, si era inocultable su vinculación con el narcotráfico, era obligatorio y urgente ensayar otra vía.

Se abrió la puerta de la negociación y se pensó quizás, en un primer momento, que la desmovilización podría ser más fácil y rápida. Quién creó esta ilusión fue el propio Carlos Castaño. Castaño llegó a concebir la negociación como un “sometimiento a la justicia”.¹⁸ Incluso alcanzó a decir que este

¹⁸ La figura de “sometimiento a la justicia” ya se ha utilizado en otros momentos en Colombia para desarmar y desmovilizar a grupos de narcotraficantes o de paramilitares. Se trata de conceder beneficios penales que pueden llegar hasta conceder libertad condicional a cambio de la decisión de dejar de delinuir. En 1991 se utilizó como parte de la negociación con dos pequeños grupos paramilitares: uno en el departamento Córdoba y otro en la región del Magdalena Medio. En cambio la negociación política ha sido muchas veces utilizada en Colombia para buscar acuerdos de paz con las guerrillas. En estas negociaciones que el objetivo es vincular a la vida democrática a expresiones políticas que se han alzado en armas contra el Estado. Las figuras jurídicas que se utilizan en el marco de estas negociaciones políticas son las de *indulto* y *amnistía*.

sometimiento podría implicar cumplir penas de cárcel en los Estados Unidos. Había madurado la idea en conversaciones no sólo con sectores de sus propias fuerzas paramilitares sino también con amplios sectores de narcotraficantes puros que en algún momento le entregaron su representación para que hablara directamente con las autoridades norteamericanas tal como lo contaron las filtraciones a la prensa en el año 2000.

Pero Castaño desapareció o murió a manos de sus propios compañeros de armas en una acción que muchos interpretan como una rebelión contra esta posición de “sometimiento a la justicia” y como una afirmación de la búsqueda de una negociación de carácter político que tendiera tanto a evitar la extradición como a obviar la cárcel al interior del país.

Las conversaciones entre el gobierno y los paramilitares sufrieron un cambio de rumbo a partir de mayo de 2004, cuando desapareció el que había sido el jefe máximo durante varios años. La mesa de negociaciones se configuró entonces como un escenario de disputas y acuerdos entre tres posiciones. De un lado, Estados Unidos, cuyo interés principal es que no se menoscabe la posibilidad de que los jefes paramilitares comprometidos con actividades de narcotráfico puedan ser juzgados en territorio americano. Su idea de la negociación es en esencia un “sometimiento a la justicia”. De otro lado, los paramilitares que luchan por darle un sentido puramente político a las conversaciones. Y, por último, el gobierno, cuyo esquema es una mezcla de las dos opciones: un poco de “negociación política” y un poco de “sometimiento a la justicia”.

También influye en la mesa de negociaciones la posición de las organizaciones de derechos humanos y de los organismos internacionales. Estas entidades que recogen la voz de las víctimas civiles y que intentan hacer valer unos mínimos de verdad, justicia y reparación, ejercen un eco en las conversaciones, un eco débil, pero difícil de ignorar.

El hecho es que aún hoy a finales del año 2004, cuando se ha iniciado la desmovilización de algunos grupos paramilitares, no se sabe cuál es el interés que va a predominar. Un lugar importante de resolución de las tensiones entre las distintas posiciones es, sin duda, la expedición de la ley de verdad, justicia y reparación, pero sobre esta ley no hay consenso y no se ha empezado el trámite parlamentario. Incertidumbre es aún la palabra que reina.

Ahora bien, la incertidumbre no es sólo jurídica. Porque el tipo de negociación y el estilo de la pacificación que se pongan en práctica en el norte

del país dependen de la manera como se vaya desenvolviendo la guerra en el sur. La ecuación parecía muy sencilla al principio. En el gobierno había la convicción de que el proceso de desmovilización de las autodefensas se podría desarrollar en forma simultánea con la derrota de las Farc en el sur, pero en todo caso lo primero y lo más importante era el triunfo sobre la guerrilla. No está claro que la victoria esté a la vuelta de la esquina. El Plan Patriota que es, sin lugar a dudas, la más ambiciosa ofensiva que se ha lanzado sobre la guerrilla de las Farc en toda la historia no ha tenido aún grandes resultados, la guerrilla se está defendiendo bien.¹⁹ Analistas como Alfredo Rangel empiezan a decir que en estas condiciones le va a quedar muy difícil al gobierno hacer un proceso cabal de desmovilización y de paso a la vida civil de las autodefensas, que quizás opten de mutuo acuerdo por desmovilización parcial y por formas de cooperación especiales entre la fuerza pública y los sectores provenientes del paramilitarismo.

A la defensiva pero lejos de la derrota

El presidente Uribe ha cumplido como ninguno su promesa de lanzar una ofensiva sobre las guerrillas y buscar su derrota. En este esfuerzo ha creado cuatro nuevas brigadas móviles, cuatro nuevos batallones de alta montaña, cerca de 600 pelotones de soldados campesinos y ha vinculado unos 15.000 carabineros. El aumento de la fuerza ha sido de 80.000 efectivos.²⁰ Ha buscado igualmente un refuerzo de personal militar y de funcionarios americanos en el territorio colombiano hasta llegar a la cifra de 2000, que es la delegación más grande del mundo en un suelo formalmente no ocupado. Ha situado el presupuesto de defensa por encima de los cinco puntos del PIB y ha logrado conservar una ayuda promedio de 700 millones de dólares por parte de Estados Unidos.

Con este esfuerzo en hombres y en recursos ha llevado fuerza pública a más de 150 municipios que estaban abandonados, ha logrado reestablecer el tránsito normal por algunas carreteras, ha reducido un poco la ocurrencia de homicidios y

¹⁹ “Plan Patriota” es el nombre que ha recibido una gran ofensiva militar sobre la retaguardia de las FARC. Se trata de la movilización de 17.000 soldados con importante apoyo aéreo para buscar la derrota de la guerrilla en los departamentos de Meta, Caquetá, Putumayo y Guaviare.

²⁰ Informe de la Fundación Seguridad y Democracia, organización no gubernamental que dirige Alfredo Rangel hasta hace poco asesor del ministerio de Defensa.

de secuestros, pero lo más importante: ha creado un ambiente de confianza y una sensación de seguridad que hacía tiempo que no se daba en el país.

La confrontación directa con la guerrilla ha tenido dos modalidades. La primera, reaccionar con prontitud a sus ataques movilizando refuerzos y contraatacando con decisión y rapidez. Con esta actitud ha elevado los costos de cualquier operación de la insurgencia y ha hecho particularmente penosos los repliegues. La liberación del obispo de Zipaquirá secuestrado por las Farc fue una de las primeras sorpresas que se llevó la guerrilla con esta nueva disposición táctica del ejército. La segunda, concentrar una gran fuerza para lanzar ofensivas sobre sitios clave de la guerrilla. Tres son los casos más vistosos de esta política: en la comuna 13 de Medellín, en la operación libertad en el departamento de Cundinamarca y en la operación patriota en el sur del país. Las dos primeras arrojan un resultado favorable a la fuerza pública: desalojo de la guerrilla de importantes posiciones y reconquista de territorio. La otra está apenas en marcha y resulta una prueba de fuego en la medida que se hace sobre la retaguardia estratégica de las Farc.

Las Farc y el ELN no sólo han reconocido en sus documentos la posición ofensiva en que se encuentran las fuerzas militares sino que han puesto sus fuerzas a la defensiva. En esta posición están resistiendo. El signo defensivo es palpable en la reducción en más de sesenta por ciento en sus ataques a instalaciones policiales y a bases militares, es decir, que su operatividad, aunque sigue siendo tan intensa como en los años de Pastrana, se limita a hostigar y a atacar a las fuerzas que los asedian o persiguen. Han perdido cerca de un 30 por ciento de sus combatientes y han visto como algunas estructuras se disminuyen o disuelven, han salido de zonas periféricas donde hacían presencia permanente y también algunas zonas de control territorial, han perdido incluso algunos mandos medios y personas con gran influencia política como Simón Trinidad. Sus fuentes de finanzas se han reducido. Pero es indiscutible que el corazón de las guerrillas no ha sido tocado aún. Sus estructuras de mando están intactas y las zonas más profundas de retaguardia no han sido vulneradas.

Algunos analistas como Joaquín Villalobos²¹ hablan ya de una derrota estratégica de la guerrilla, aunque olvidan que en la guerra es tan virtuoso

²¹ Joaquín Villalobos fue el principal comandante del Fmln de El Salvador. Después de los acuerdos de paz se dedica al análisis de temas de seguridad y a asesor gobiernos en varios sitios del mundo.

saber pasar a la ofensiva cuando las circunstancias lo aconsejan como organizar la defensiva cuando las condiciones lo exigen. A las fuerzas en condición ofensiva se les valora por el tamaño de los daños que le causan al enemigo y a las que están a la defensiva por los daños que evitan, por la capacidad de protegerse que exhiben. Es más, si una fuerza militar en posición defensiva logra llegar al final sin tener grandes perdidas obtiene una invaluable victoria relativa y tiene grandes posibilidades de organizar una buena contraofensiva. Villalobos, que dirigió la guerrilla del Fmln con un gran espíritu ofensivo y con énfasis particular en el ataque, no se percata de que el gran arte de las Farc es la defensa, la preservación, esa habilidad les ha permitido sobrevivir durante cuarenta años aunque les ha impedido acercarse de verdad al triunfo.

Nadie puede negar que el gobierno del presidente Uribe ha hecho un gran esfuerzo ofensivo y ha apostado todo por la derrota de la guerrilla y también es indiscutible que ha obtenido algunas victorias, pero es posible afirmar que los resultados aún no se corresponden con el gran esfuerzo realizado en reorganización de la fuerza, en hombres y en recursos. En todo caso el pulso no ha terminado. El Plan Patriota fija su meta a mediados del 2005. Las previsiones presupuestarias para este año 2005 indican que las partidas para la Defensa aumentaran al menos en medio punto del PIB, la fuerza militar crecerá con la formación de nuevas brigadas móviles, batallones de alta montaña y pelotones de soldados campesinos. Es decir el esfuerzo continuará y los próximos dos años nos permitirán una observar conclusión más certera.

El ataque a las “zonas grises”

Quizás la principal equivocación de la política de Seguridad Democrática es el tratamiento a la población civil. El presidente Uribe piensa que entre el estado y la subversión hay importantes “zonas grises”. Cree que un gran número de organizaciones no gubernamentales, de asociaciones de campesinos y pobladores, de sindicatos, de intelectuales, de estudiantes, o apoya las guerrillas o tiene una actitud complaciente con ellas. Pero la realidad es que ese vínculo entre guerrilla y sectores sociales, que tuvo alguna importancia en los años ochenta del siglo pasado, es ahora casi nulo. El conflicto cambió radicalmente en los años noventa. Con la caída del muro de Berlín y las transformaciones del mundo se esfumó la ilusión de una insurrección triunfante. En esos años los activistas sociales y políticos se distanciaron de la insurgencia y las guerrillas

se desengañaron completamente de la poca respuesta que las capas medias y los trabajadores le habían dado a la convocatoria armada. Ahora las guerrillas se apoyan en los sectores marginales e ilegales de la sociedad, en los jóvenes de barriadas deprimidas, en los campesinos “cocaleros”, en todos los expulsados de la sociedad. Pero esos marginados tienen la doble condición de victimarios y víctimas. Participan de negocios ilegales y atacan a la sociedad, pero resumen la tragedia de una nación que obliga a millones de personas a vivir de las migajas de negocios sucios. Son una gran fuerza social que ataca desde fuera al estado y a la sociedad formalmente establecida.

Pues bien, las cifras de muertes, desapariciones y detenciones que han publicado las propias fuerzas armadas dan cuenta de la enorme presión que se ha desatado sobre los civiles y describen una crisis humanitaria impresionante en estos dos años de gobierno.

En el balance de dos años de resultados de la fuerza pública publicados por el Ministerio de Defensa Nacional aparecen estas cifras: 12.977 capturados de los grupos subversivos, 3841 abatidos y 3655 desertores. La suma alcanza las 20.473 personas.²² Pero de los capturados no quedan más de mil en las cárceles, lo que da una alta probabilidad de que sean simples atropellos a personas que nada tenían que ver. De los abatidos la cosa es más triste. Las propias guerrillas en sus cuentas internas hablan de 690 en el caso de las Farc y 170 en el caso del ELN lo cual estaría señalando que cerca de 2.800 de estos muertos son quizás civiles. Las cifras de los capturados por narcotráfico alcanzan la suma de 97.670 y no hace falta gran perspicacia para pensar que más de 90.000 de esta cifra deben ser campesinos “cocaleros”.

Por otro lado la Comisión Colombiana de Juristas²³ en el seguimiento a las violaciones al alto del fuego decretado por las Autodefensas ha llegado a la escalofriante suma de 1.899 civiles muertos o desaparecidos a manos de las Autodefensas durante el tiempo de negociaciones y cese de hostilidades.

²² Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. Viceministerio de Gestión Institucional. Resultados de la Fuerza Pública contra la violencia, criminalidad y terrorismo. Balance de 24 meses del gobierno del presidente Uribe.

²³ Comisión Colombiana de Juristas. Organización no gubernamental. Reporte hecho con base en información recogida en diversos periódicos nacionales y regionales y también en las denuncias de las víctimas ante organismos de derechos humanos.

En medio del pulso entre las Farc y el gobierno han quedado atrapados los secuestrados y los prisioneros de guerra. El intercambio humanitario²⁴ ha sido imposible porque ninguna de las dos partes ha querido hacer la más mínima concesión política o militar. Cada vez que se realiza algún amago de intercambio es porque una encuesta revela una gran opinión a favor o porque surge algún clamor de la opinión publica o de la comunidad internacional. Pero, apenas se apaga el eco de protesta, las partes vuelven a su mutismo.

Ante un probable fracaso

Quizás la voz más critica frente a la política norteamericana hacia Colombia y la Región Andina ha surgido en el propio seno de Washington. El Council On Foreign Relations, un influyente centro de pensamiento, creó una Comisión Independiente que en el 2003 estuvo sobre el terreno consultando las más variadas fuentes hasta dar a la luz un informe de la situación y aconsejar una variación de la política del gobierno de los Estados Unidos. La comisión señala a Colombia como el país clave en la crisis de la región.

El informe dice abiertamente que la región camina hacia el colapso, que la democracia está seriamente amenazada, que la política del gobierno de los Estados Unidos es miope, que es necesario un cambio radical y urgente si se quiere detener el deterioro de la situación en la región.

La política de Estados Unidos en los Andes ha alcanzado un punto álgido. A lo largo de los últimos veinte años, se ha gastado mas de \$25 mil millones de dólares en dicho escenario, principalmente en una guerra antidrogas orientada hacia la erradicación e interceptación de la oferta; pero este esfuerzo no se ha visto acompañado de un interés equivalente por el desarrollo, el fortalecimiento institucional y la implantación de reformas necesarias en los sectores público y privado en la región, como tampoco de una estrategia integral y multilateral por parte de los países consumidores de drogas para reducir su propia demanda. Se necesita urgentemente que Estados Unidos, la comunidad internacional y los actores locales desarrollen una estrategia regional enérgica e integral que vaya más allá de las drogas y canalice recursos

²⁴ “Intercambio Humanitario” es una figura que se está utilizando para designar una posible negociación entre las FARC y el Gobierno nacional orientada a liberar los secuestrados y prisioneros de guerra que tiene la guerrilla y también los guerrilleros que se encuentran presos en manos del Estado.

hacia un desarrollo de largo alcance de las zonas rurales y fronterizas, así como hacia reformas judiciales y de seguridad; y que movilice el compromiso y el capital de las élites locales, así como los recursos estadounidenses e internacionales.²⁵

El informe es minucioso y preciso en sus recomendaciones. Podríamos decir que trabaja desde un enfoque de “disolver el conflicto”; es decir, mantiene la idea de reprimir la producción, el tráfico y el consumo de drogas y a los grupos armados ilegales que se sustentan allí; pero coloca el énfasis en la superación de las causas económicas y sociales que están en el fondo del conflicto. *Disolución del conflicto* en vez de *eliminación de los actores* sería una forma de señalar la diferencia entre esta propuesta y la actual política norteamericana. El punto de partida es la consideración de que Colombia y la región andina necesitan tanto de “ayuda dura” como de “ayuda blanda” y critica el hecho de que la asistencia americana se haya concentrado en la “ayuda dura”. Señala como error grave que el énfasis de la lucha antidrogas se dirija a la oferta y que ataque principalmente los cultivos. Propone que haya un equilibrio entre los esfuerzos destinados a combatir el cultivo y el tráfico de drogas y los recursos y esfuerzos orientados a reducir el consumo. También se apunta que la estrategia de golpes a la oferta priorice “los estratos más altos de la industria del narcotráfico, narcotraficantes y pequeños carteles” dejando la fumigación como algo complementario y no dominante.

Es claro en señalar la necesidad de una política especial del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, lo mismo que de los países consumidores, para cooperar a gran escala con el desarrollo de estos países, de la urgencia de una profunda reforma agraria, de la importancia de un Tratado de Libre Comercio con preferencias y garantías para los países andinos.

Menciona como punto decisivo apoyar las negociaciones paz en Colombia y la obligación de preparar el postconflicto.

La nueva estrategia que sugiere el informe es sin duda mil veces más realista, inteligente y generosa que la política hoy dominante en Washington. La estrategia sugerida por el Council on Foreign Relations no cuestiona sin embargo la base prohibicionista de la política Norteamérica ni coloca al centro de la superación del conflicto un proyecto de reconciliación nacional en Colombia.

²⁵ Andes 2020. *Una nueva estrategia ante los retos que enfrentan Colombia y la región andina*. Publicación de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung y el Council on Foreign Relations. Bogotá 2004.

Pero la propuesta del Council on Foreign Relations tiene muy pocas probabilidades de ser acogida en Washington. La reelección de Bush deja muy poco espacio para el replanteamiento de la política norteamericana. El mismo Bush en su paso por Colombia, en el mes de noviembre de 2004, confirmó la posición de darle continuidad al Plan Colombia y de financiar un segunda fase a partir de 2005 cuando termina la primera fase. Lo más probable es que el conflicto tienda a escalar y el cultivo, procesamiento y tráfico de drogas se coloque aún más en el centro de esta guerra. En la medida en que persistan los actores armados ilegales, en que los campesinos “cocaleros” se radicalicen contra las fumigaciones, en que el dinero siga fluyendo hacia los narcotraficantes y los Estados de la región andina den muestras de colapso, Estados Unidos se verá obligado a profundizar su intervención llegando incluso a formas típicas de ocupación, como ha ocurrido en Afganistán, nuestro país hermano en la desgracia de las drogas, dado que monopoliza el mercado de la heroína.

La idea de disolver el conflicto en vez de eliminar a sus actores, de atacar las causas fundamentales que lo motivan y considerar propuestas de negociación, resulta, sin duda, un camino más factible de solución. Sin embargo este camino pierde de vista algunas cosas. La guerrilla es anterior al auge de los cultivos ilícitos, la colonización es anterior a los cultivos ilícitos, la marginación política y social de amplios sectores campesinos y urbanos es anterior a los cultivos ilícitos. En Colombia hay un conflicto con profundas raíces históricas. Lo que hace veinte años el presidente Belisario Betancur llamó las causas subjetivas, es decir, la disposición y la constancia que han mostrado grupos de colombianos para alzarse en armas buscando su reconocimiento y su inclusión, juega un papel fundamental en el conflicto colombiano y jugará sin duda un papel principal en la superación de la guerra. Para decirlo con toda claridad: el camino más certero para finalizar la guerra es la negociación política y la inclusión.

La reconciliación de los colombianos es el nombre que tiene este proyecto. La negociación está al centro, no es lateral. Intentar la eliminación de los actores es la catástrofe. Intentar disolver el conflicto es una política más benévolas y puede dar algunos resultados. Pero el camino de la reconciliación es el que puede dar mejores réditos para la democracia y acortar el tiempo de la confrontación.

Ahora bien, la reconciliación implica explorar fórmulas como un gobierno de transición en la que participen todos los actores del conflicto. Es buscar una manera concertada para superar el cultivo, el procesamiento y el tráfico de

drogas ofreciendo verdaderos programas de desarrollo que generen alternativas de vida distintas. Es poner en marcha un proceso de reindustrialización del país y un proyecto de profundas reformas sociales tal como lo están intentando en el sur del continente, jalonados por el liderazgo del presidente Lula. Es también atreverse a buscar la flexibilización de las políticas prohibitivas de las drogas y maneras persuasivas para reducir el consumo. ■■■

La política petrolera y el futuro de la Amazonía ecuatoriana¹

*Guillaume Fontaine **

La Amazonía es el área donde se concentra la mayoría de las actividades petroleras en Ecuador, desde fines de la década del sesenta. Los impactos sociales y ambientales de estas actividades se conocieron a partir de los años ochenta y dieron lugar a múltiples conflictos ecológicos en las siguientes décadas. En este sentido, la política petrolera ecuatoriana determinará en gran medida la suerte de la región amazónica a corto y medio plazos. En este artículo recordamos en primer lugar la evolución de la política petrolera, luego analizamos los problemas pendientes en la región amazónica, en relación con las actividades hidrocarburíferas.

* Profesor Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador

¹ Una versión preliminar de este texto se presentó en el seminario Perspectivas y enfoques ambientales en Ecuador, organizado por la Universidad Internacional SEK, Quito, de 14 a 17 de diciembre de 2004. Mesa redonda: “Interdisciplinariedad de la gestión ambiental en el Ecuador”.

La política petrolera en una perspectiva histórica

Los primeros contratos de concesión petrolera en Ecuador fueron firmados en 1878 con la empresa M. G. Mier, y en 1909 con la familia Medina Pérez, para la exploración y la explotación del litoral. En 1919, Anglo Ecuadorian Oil Fields, filial de Royal Dutch Shell, descubrió un yacimiento en la península de Santa Elena, que explotó hasta agotarlo, dejando al Ecuador con una parte ínfima de las ganancias. En 1937, Shell adquirió las concesiones de Leonard Exploration Co. (filial de Standard Oil of New Jersey) sobre 10 millones de hectáreas, y llevó a cabo las primeras obras de exploración en la región amazónica. Standard Oil se reubicó en el Perú, antes que de volver al Ecuador bajo el nombre de Esso, para asociarse con Shell en 1948. Un año después, este consorcio se retiró de la región, lo que inspiró al Presidente Galo Plaza su famoso comentario: “El Oriente es un mito”. Quince años después se firmó un nuevo acuerdo de concesión, con el consorcio Texaco-Gulf, que antecedió al descubrimiento de los yacimientos del norte de la región amazónica en 1967. Éstos habían de inaugurar una primera “riada hacia el oro negro”: en 1970, unas 30 concesiones habían sido atribuidas, abarcando a más de 10 millones de hectáreas en la región. (Fontaine, 2003a: 99).

El choque petrolero de 1973 abrió una era de prosperidad que significó un aumento promedio del PIB del 9% al año en la década de los setenta, con puntas del 25,3% en 1973 y del 9,2% en 1976. No obstante, este crecimiento disminuyó en la década de los ochenta, al volver a caer a un promedio del 2,1% al año. Los primeros años de la bonanza estuvieron marcados por la creciente influencia del Estado en la industria, entre otras cosas con la creación de la Cepe (Corporación Estatal Petrolera del Ecuador) en 1971, que iba a convertirse en Petroecuador en 1989. En 1969, el gobierno empezó a renegociar el contrato de concesión en el Oriente y, en septiembre de 1971, el Congreso adoptó una ley no retroactiva que reformó la ley de 1937 reglamentando las actividades petroleras. El gobierno militar de Rodríguez Lara, llegado al poder tras un golpe de Estado en febrero de 1972, emprendió entonces la nacionalización del sector petrolero, en particular bajo la iniciativa del ministro de Recursos Naturales, Gustavo Jarrín Ampudia. (*Ibid.*: 95).

La primera medida tomada por el nuevo gobierno fue ordenar la renegociación de los contratos de concesión anteriores al año 1971, mediante el decreto 430 del 12 de junio de 1972. En el mismo momento, el consorcio

Texaco-Gulf Oil culminaba la construcción del Sistema de Oleoductos Trans-Ecuatoriano (Sote), con una capacidad de transporte de 250.000 b/d (bariles por día).² En agosto de 1973, se firmó un acuerdo según el cual Texaco y Gulf perdían la mayor parte de la concesión pero guardarían el control hasta 1992. Hasta 1976, no cambió la situación para las empresas socias, cuya producción seguía limitada a 210.000 b/d, mientras que Cepe había conseguido el derecho de comercializar el 25% de la producción. En diciembre de 1976, la junta militar llegada al poder en enero del mismo año concretó un nuevo acuerdo, según el cual Cepe tomaba el control de Gulf en Ecuador y se volvía accionista mayoritario del consorcio, con el 62,5% de las participaciones. Sin embargo, Texaco seguía controlando las operaciones de producción. (Philip, 1982: 280-282).

La bonanza petrolera generó un creciente desequilibrio entre las importaciones, que se multiplicaron por siete entre 1971 y 1980, mientras que las exportaciones de productos no petroleros, que se multiplicaban por cuatro. La participación del petróleo en las exportaciones pasó del 18,5 al 62% entre 1972 y 1980 y en 1985 alcanzaba el 62,4% del PIB. Por otra parte, el crecimiento de la deuda externa tuvo como consecuencia el aniquilamiento del excedente comercial.

Esta tendencia no pudo revertirse en los años ochenta, en el momento en que los precios mundiales del petróleo iniciaban un declinar duradero. En 1984, el gobierno entró a negociar las condiciones del reembolso de la deuda y poner en práctica una política de ajuste estructural bajo la tutela del FMI. El fracaso de esta política había de tener consecuencias duraderas, cuyos efectos se harían sentir en el año 2000, con la dolarización completa de la economía ecuatoriana, de hecho sostenida por la producción y las exportaciones petroleras.

Las reformas de los noventa al régimen de contratación

Cepe perdió el monopolio de la comercialización con oportunidad de la ley 101 de 1982, que restringía sus actividades a la producción y la refinación. Hasta la adopción de la Ley Especial nº 45 de Petroecuador, de septiembre de 1989, la ley de hidrocarburos fue modificada tres veces más: mediante el Decreto Ejecutivo nº 958 y la Ley nº 8 de junio y septiembre de 1985, luego el Decreto Ley

² Recordamos que 1 barril = 158,98 litros, medidos a 15,5°C al nivel del mar.

nº 24 de mayo de 1986. Entre 1983 y 1993, se procedió a seis rondas de licitaciones, bajo la modalidad del contrato de prestación de servicios, similar al contrato de asociación vigente en Colombia en aquella época (Caballero, 2003: 188).

La creación de Petroecuador y sus tres filiales —Petroproducción, Petroindustrial y Petrocomercial— acompañó la restitución de los campos de Texpet al Estado ecuatoriano y la apertura al sector privado. La ley de hidrocarburos fue nuevamente modificada mediante la Ley nº 44 (en noviembre de 1993), que creó los contratos de participación en la producción además de los contratos de prestación de servicios. Siguieron tres reformas más: en diciembre de 1993 (Ley nº 49), septiembre de 1994 (Ley SN) y la agosto de 1998 (Ley Especial 98-9). Así fueron convocadas las 7^a y 8^a rondas de licitaciones petroleras.

Teóricamente, en los contratos de participación, Petroecuador y la empresa asociada asumen conjuntamente los riesgos de la exploración, mientras que en los contratos de prestación de servicios, los riesgos vinculados con la exploración quedan totalmente a cargo del socio, que percibe una indemnización (fijada con anterioridad) en el momento de la declaratoria de comercialización del yacimiento. (AAVV, 1990: 22-23). Pero las reformas introducidas por la Ley nº 44 fueron más lejos en la apertura al capital privado.

Hicieron que las empresas socias pudiesen cobrar en mercancía (por ejemplo con petróleo crudo), según un porcentaje fijado en el momento de la firma del contrato de explotación, y disponer a su voluntad del petróleo que les correspondía. En el mismo tiempo, los impuestos a la renta fueron rebajados y el control de cambio flexibilizado. También se abrió la industria de *downstream*, hasta entonces reservado a Petroecuador, y se autorizó la libre importación de productos petroleros. Desde luego, el precio de estos productos en el mercado interno fue calculado sobre la base de los precios internacionales, aunque quedara fijado por decreto presidencial, y los márgenes beneficiarios en relación con el precio de producción sometidos a restricciones.

Por otra parte, incrementaron el control estatal sobre el funcionamiento de Petroecuador, al asignar al Ministerio de Finanzas el 10% de la producción que antes era entregado al Fondo de Inversiones Petroleras. Esta asignación, destinada a compensar el déficit del presupuesto del Estado, afectó a las inversiones en el ámbito de la exploración y el mantenimiento de las infraestructuras. Desde luego, las ganancias de la empresa estatal (calculadas a partir de los ingresos brutos después de la deducción de las regalías y de los

gastos de la empresa y sus filiales) fueron integralmente revertidas al Banco Central, concretamente para pagar la deuda externa. (Campodónico, 1996: 162-172).

Mientras tanto, el Estado buscaba ampliar al máximo la capacidad de producción, renunciando a la estrategia “conservadora” de los años setenta y ochenta. En 1992, Ecuador salió de la Opep y abandonó la política de cuotas, lo cual preparó la subida de la producción de 321.000 a 378.000 b/d entre 1992 y 1997. (EIA, 1997). En ese sentido, una serie de adaptaciones buscaron facilitar el desarrollo de las inversiones de exploración, como levantar la obligación de perforar pozos durante la fase de exploración, ampliar la superficie de los bloques licitados a 400.000 ha y reducir la superficie devuelta al Estado en el caso de un descubrimiento comercializable.

Por otro lado, la ampliación de la capacidad de transporte y la construcción de un nuevo oleoducto se volvieron prioridades para el Estado. Este proyecto fue postergado hasta 2001, ya que Petroecuador no disponía de los recursos necesarios para aquella inversión y no se llegó a un acuerdo nacional sobre las modalidades de asociación con empresas privadas. En noviembre de 2000, se expidió finalmente el decreto presidencial por el cual se ordenaba la construcción de un oleoducto de crudos pesados (OCP), con una capacidad de transporte de 410.000 b/d, de Lago Agrio (Sucumbíos) a Balao (Esmeraldas). Su construcción, que finalizó en 2003, fue ejecutada por Techint, actual socio del consorcio, junto con Agip Oil, Encana, Occidental, Perenco, Petrobrás y Repsol-YPF.

En 2004 el gobierno presentó un proyecto de reforma más, que contemplaba nuevas modalidades contractuales, en particular para incrementar la productividad o reapertura de pozos operados por Petroecuador. Se habían creado contratos de alianzas estratégicas por el Decreto nº 799 de 2000 y contratos de alianzas operativas en 2001, mediante acuerdo entre el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Finanzas. Sin embargo, la legalidad de ambos fue cuestionada por ciertos expertos aunque éstos sigan vigentes hasta la fecha. (Araúz, 2004: 62).

Situación actual de la industria petrolera en Ecuador

Oficialmente, en 2002 las reservas probadas ecuatorianas alcanzaban 4.630 millones de barriles, es decir el cuarto rango en América Latina detrás de Venezuela (77.923 millones), México (22.419 millones) y Brasil (8.485

millones). Sin embargo, la capacidad de producción se limita a 407.000 b/d (6º rango en América Latina), y la capacidad de refinación a 177.000 b/d (7º rango). Las reservas probadas y la producción de gas natural siguen marginales, comparado con los otros países de la región. (Olade, 2002).

La producción de crudo ecuatoriano se concentra en la región amazónica, con 32 bloques, más los antiguos campos de Texpet, de los cuales 11 quedan por licitar³, además del campo ITT (Ishpingo, Tiputini, Tambococha). Petroecuador explota los antiguos campos de Texpet y concretó alianzas operativas con Dyoil (en los bloques Atacapi, Pacahuacu y VHR) y estratégicas con Sipetrol-Enap (en los bloques MDC, Paraíso, Biguno y Huachito). Las operaciones en los campos marginales de Petroecuador están compartidas con Tecnie-Bellwether (Chapara), Río Alto Exploración (Tigüino), Petrosud-Petroriva (Pindo, Yuca Sur y Palanda) y Tecpecuador (Bermejo). Por lo demás, las principales empresas multinacionales actualmente presentes en la región amazónica son: Occidental (bloques 15, Limoncocha y Eden-Yuturi), AEC y Encana (Tarapoa, bloques 14, 17 y 27), Agip Oil (bloque 10), Repsol-YPF (bloque 16), Petrobrás (bloques 18 y 31), Perenco (bloques 7 y 21), CGC (bloque 23), Burlington (bloque 24), Tripetrol (28) y CNPC-Amazon (bloque 11). La exploración y explotación *off-shore* se limita a los bloques 1, 2 y 3 (operados en 2004 por Canada Grande, Pacifpetrol y EDC), y quedan cuatro bloques por licitar.⁴ (AAVV, 2004b).

Al fin y al cabo, tras ocho rondas en las cuales se licitaron 16 bloques petrolíferos, cerca del 90% de la producción se realiza por siete empresas: en 2003, Petroecuador produjo un 48,5% del volumen total, delante de AEC (10,6%), Petroecuador-Occidental (8%), Repsol-YPF (7,7%), Agip Oil (7,2%), Occidental (4,6%) y Ecuador TLC (2,5%). El mismo año, los ingresos petroleros del gobierno central alcanzaron 1.555 millones de dólares y el volumen de exportaciones petroleras sumó 2.606 millones de dólares. Los ingresos petroleros representan alrededor del 33% del presupuesto del Estado y entre el 40% y el 43% de las exportaciones. (AAVV, 2004a).

A finales de 1999, los contratos de prestación de servicios aportaban un 11,84% de la renta al Estado, mientras el resto era reservado para las empresas

³ Están por licitarse los bloques 30, 34, 37 y 41, además de siete bloques no licitados (25, 26, 32, 33, 35, 36 y 38).

⁴ Están por licitarse los bloques 4, 39 y 40.

socias, entre las cuales figuraban Occidental, Elf Aquitaine, Oryx, Tripetrol y Repsol-YPF. Estos contratos fueron renegociados en 1999 y, en la actualidad, el único vigente es aquel de AGIP Oil Ecuador, operadora del bloque 10, en el cual el Estado recibe un 54% de la renta, pero debe cubrir todos los gastos operativos. (ARAÚZ, 2004: 59).

En comparación, la participación del Estado en los contratos de participación redefinidos por las Leyes n° 44 y 49 se determina por el volumen de producción: a mayor volumen, menor porcentaje de participación del Estado. Así, la renta estatal puede ubicarse alrededor del 20% como en el bloque 31 (adquirido por Pérez Companc en la 8^a ronda) u oscilar entre el 21% y el 50% en el bloque 27 (adquirido por City en la 7^a ronda). Tras haber sido reformados por decreto, a finales de 2003 estos contratos fijaron la participación del Estado ecuatoriano alrededor del 20%, con variaciones entre el 12% y el 13% en los bloques 14 y 17 (operados por Vintage, luego AEC), 15% en el bloque 15 (Occidental), 18% en el bloque 16 (Repsol-YPF), 20% en los bloques 7 y 21 (Perenco), 23,5% en el bloque 27 (City, luego Encana), y 33% en el bloque 18 (Ecuador TLC, luego Petrobrás). (*Ibid.*: 61).

En el caso de los contratos de participación para la explotación conjunta, la participación de Petroecuador se calcula en volumen de crudo. Ésta puede ubicarse alrededor del 20%, como en los campos Bogui-Capirón, operado con Repsol-YPF, y Eden-Yuturi, operado con AEC, luego Occidental. Pero puede superar el 60%, como en Limoncocha, operado con Occidental. Finalmente, en la explotación de los campos marginales la renta estatal cumulada alcanza el 66,8%. (*Ibid.*: 61-62).

El futuro de la región amazónica

Perspectivas futuras del sector petrolero

Desde inicio de la década de los noventa, la perspectiva del agotamiento a corto o medio plazo de las reservas petroleras del Ecuador abrió un debate sobre la viabilidad económica de la política petrolera. (AAVV, 1997; Doryan López, 1992; ACOSTA, 1991). Ahora bien, la hipótesis más probable es que, teniendo cuenta el grado de dependencia hacia el petróleo, el Estado ecuatoriano

deberá intensificar los esfuerzos en el ámbito de la exploración y la explotación, a fin de disminuir el riesgo de agotamiento de las reservas probadas. Ahora bien, dada la importancia de la deuda externa,⁵ este país adolece de la autonomía financiera necesaria para atribuir al Estado un papel predominante en las inversiones. A esto se añade la necesidad de modernizar los equipos obsoletos, no sólo para aumentar la productividad del sector petrolero, sino también para prevenir los daños ecológicos debidos a los accidentes, como la ruptura de los oleoductos o de las estaciones de bombeo. Por lo tanto, cualquiera que sea el escenario a medio plazo de la política petrolera ecuatoriana, lo más probable es que los gobiernos de turno buscarán cada vez más atraer las inversiones foráneas privadas y, por lo tanto, perseguirán la liberalización inaugurada en la década de los ochenta.

Si la privatización de la empresa nacional no estaba todavía a la orden del día en el año 2000, la creación de contratos de alianzas operativas y estratégicas significa una privatización parcial, de hecho, de la industria. (EIA, 3/2000). Esta estrategia del Estado ecuatoriano sigue las recomendaciones del Banco Mundial, que insistió, en un informe entregado en abril 2003, en la necesidad de “abrir” el capital de la empresa estatal para contrarestar la reducción de la producción e implementar la reforma del sector petrolero.⁶ De hecho, se calculó la inversión necesaria en 127,5 millones de dólares para incrementar la producción de 5.000 b/d en el campo Shushufindi; 15.000 b/d, en Sacha; 10.000 b/d, en Auca, y 12.000 b/d, en Libertador.⁷

En octubre de 2003, el Presidente Lucio Gutiérrez anunció que su gobierno procedería a la licitación de los principales campos operados por Petroproducción —incluso los marginales—, las refinerías La Libertad y Esmeraldas, el poliducto Pascuales, seguidos por los campos de Pañacocha e ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini) y luego dos bloques ubicados en el sur de la región amazónica. El 4 de noviembre de 2003, ofrecieron a licitación los campos Shushufindi, Lago Agrio, Auca y Yuca-Yulebra, bajo la modalidad de

⁵ En 2003, la deuda externa pública del Ecuador alcanzaba 11.483 millones de dólares, es decir, el 64,4% del PIB. (AAVV, 2004a).

⁶ Cf. el diario *Hoy*, 10/04/2003.

⁷ Cf. el diario *Hoy*, 8/07/2003.

contrato de asociación, con una participación mínima del Estado en 35% del aumento marginal de producción, más regalías y tributos. Esta oferta sedujo a las empresas chinas, procedentes de la reestructuración de CNPC (China National Petroleum Corporation), pero no fue considerada muy atractiva por el sector privado (debido a la incertidumbre jurídica del momento). Además, generó fuertes críticas en Ecuador, alimentando el debate en el Congreso sobre la reforma a la ley de hidrocarburos, y fue finalmente descartada por el gobierno.

Impactos socio-ambientales por el petróleo

Una de las consecuencias de la liberalización del sector petrolero es poner en relación cada vez más directa a las empresas privadas y a las comunidades locales, cuyas lógicas racionales son bastante discrepantes. En este contexto, el Estado debería cumplir con un papel clave: por un lado, al promover un marco legal que permitiría evitar que esta confrontación degenera en conflicto; por el otro, al asumir el papel de mediador por la institucionalización de estas relaciones, de tal modo que las poblaciones afectadas queden al abrigo de un deterioro de su medio ambiente. No obstante, esta misión se inscribe en un contexto de crisis de gobernabilidad, que se refleja en la inestabilidad política en Ecuador y la multiplicación de los conflictos ambientales, que deriva en gran parte de los impactos socio-ambientales evidenciados en los noventa. (FONTAINE, 2003 a: 479-496).

Los impactos socio-ambientales de las actividades petroleras quedaron desconocidos para la población ecuatoriana hasta inicios de la década de los noventa; es decir, cuando finalizó el contrato de Texaco. En la primera investigación sistemática realizada en Ecuador sobre este tema, se indica que, entre 1972 y 1992, los 30 derrames más graves del SOTE ocasionaron la pérdida de 403.200 barriles, a los que se sumaron 456.000 barriles de crudo⁸ y 450 millones de barriles de aguas de formación vertidos al medio ambiente, así como 6.667 millones de metros cúbicos de gas incinerados al aire libre (Kimerling, 1991; AAVV, 1996: 139). En otro informe independiente, se afirma que las poblaciones que viven en zonas contaminadas, donde operaba Texaco

⁸ A comparar con las pérdidas provocadas por el naufragio del Exxon Valdez en Alaska, que alcanzaron 259.200 barriles.

hasta 1992, se exponen a concentraciones de hidrocarburos policíclicos aromáticos y de componentes orgánicos volátiles muy por encima de las normas sanitarias estadounidenses y europeas, que generan diversas enfermedades que van desde las infecciones secundarias —como hongos cutáneos, verrugas o eccema— a cánceres de la piel, la sangre o el esófago, pasando por las neumonías y abortos espontáneos. (JOCHNICK y OTROS, 1994). Otras investigaciones evidenciaron que, aunque la tasa de mujeres embarazadas fuese menor en zonas contaminadas como San Carlos (Orellana), la tasa de abortos espontáneos a menos de 28 semanas ahí era superior. (SAN SEBASTIÁN, 2000). Existe además en estas zonas una gran diversidad de tipos de cánceres (estómago, vesícula, laringe, hígado, sangre, etc.) y una alta tasa de mortalidad entre las personas expuestas a estas enfermedades. (San Sebastián y Hurtig, 2002).

Históricamente esta región periférica sirvió de sustituto a las reformas agrarias de los años sesenta y setenta. La población amazónica subió de 74.913 a 546.602 entre 1962 y 2001, mientras se preveía que sólo alcanzaría 353.612 según proyecciones de 1962, lo que confirma la correlación entre el desarrollo de las actividades petroleras y la colonización agrícola. La producción amazónica sigue siendo dependiendo del petróleo en un 74%, muy por delante de las actividades agropecuarias y de servicios de comercio y transporte. Ahora bien, la curva de correlación entre deforestación y número de pozos perforados entre 1986 y 1996 muestra que, en los lugares donde se perforaron pozos, la tasa de deforestación es superior al 50%, y hasta puede alcanzar el 100%. (Arteaga, 2003).

Por último, en 1992, tras 20 años de explotación petrolera en Sucumbíos (donde se concentra la mitad del PIB regional), todos los indicadores socioeconómicos quedaban por debajo de los promedios nacionales: la esperanza de vida era un año menor al promedio nacional (63 contra 64); el personal de salud apenas representaba 11,3% contra cerca de 30% en el nivel nacional; la tasa de mortalidad infantil alcanzaba el 62,6% contra el 53,2% en el nivel nacional; el analfabetismo funcional superaba el 30%, contra el 25% para el país. Por otro lado, menos del 9% de las viviendas tenían acceso a una red de alcantarillado, contra 39,5% para el país; menos del 40% tenían acceso al servicio eléctrico, contra el 77,7%; y apenas el 5,5% de los hogares disponían de agua entubada, contra el 38,2%.⁹ (Fontaine, 2003b).

⁹ Datos calculados a partir del Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE) 2000 y del Infoplan 1999.

Diez años después, la situación no ha mejorado mucho, según el diagnóstico realizado entre 2000 y 2002 (por las juntas parroquiales, organizaciones comunitarias, municipios, instituciones y organismos provinciales, etc.) para el Plan participativo estratégico de la provincia de Sucumbíos.¹⁰ La mala calidad de la educación, el bajo rendimiento educativo, el débil desarrollo educativo y cultural de la provincia van a la par con la ineficiencia del sistema de salud, por falta de coordinación, insuficiencia y baja calidad de servicios (lo que se traduce por ejemplo, por una alta morbilidad y la mortalidad materno infantil). Las deficiencias de los servicios de energía eléctrica, de las comunicaciones, de las redes comerciales y de las infraestructuras básicas siguen siendo preocupantes, así como los problemas de seguridad ciudadana (anteriores al Plan Colombia), que se manifiestan por la corrupción institucionalizada, la impunidad y, por supuesto, la débil capacidad de respuesta ante los desastres.

Los conflictos ambientales por petróleo en la Amazonía

Ya a finales de los ochenta, una serie de conflictos estallaron alrededor de la explotación y exploración petrolera en la región amazónica, en particular en el Parque Yasuní, la Reserva Cuyabeno y la provincia Pastaza. Ahora bien, la divulgación de informaciones sobre los impactos de las actividades petroleras, conllevó una creciente confrontación de las organizaciones ecologistas, indígenas y campesinas con el Estado ecuatoriano y las empresas de la región.

El conflicto más mediático a escala internacional es, sin lugar a duda, el conflicto contra Texaco, que arrancó en 1993 con una demanda presentada a nombre de 30.000 personas ante la Corte del Distrito Sur de Nueva York. A fin de agrupar las demandas individuales y obtener reparaciones colectivas, la demanda constituyó una “acción de clase”, que buscaba conseguir indemnizaciones e intereses compensatorios por los daños corporales y los daños a la propiedad provocados por la contaminación del medio ambiente. Los demandantes invocaron la negligencia y ofensa intencional por acción y

¹⁰ H. Consejo Provincial de Sucumbíos, “Plan participativo de desarrollo estratégico de la provincia de Sucumbíos 2002-2012”, Nueva Loja, 2002.

por omisión, que habían entrañado daños individuales y colectivos, entre los cuales el aumento del riesgo de cáncer y demás enfermedades, así como la degradación y destrucción de su entorno.¹¹ En agosto de 2002, este caso fue reenviado por la Corte de Apelaciones al Ecuador, donde se está tramitando hasta la fecha. (Fontaine, 2003 b).

Sin embargo existe una multitud de conflictos, repartidos según una amplia escala de polarización, que abarca la negociación de indemnizaciones y compensaciones por contaminación entre las comunidades del Norte y Petroecuador, y la oposición radical de grupos y organizaciones indígenas en las provincias del centro y el sur de la región. Tal es caso de los shuar y achuar del Transcutucú contra Burlington (en el bloque 24) y de los quechua de Sarayacu contra CGC San Jorge (en el bloque 23). Estos actores abocan a favor de una moratoria a las actividades petroleras en el centro y el sur de la región amazónica, abocada desde quince años por la Opip (Organización de los Pueblos Indígenas de Pastaza). Constituye una de las mayores apuestas para la política petrolera ecuatoriana, junto con la evolución de la legislación ambiental en la última década.

Las primeras medidas legales para proteger el medio ambiente en Ecuador fueron tomadas en 1976, mediante la Ley de prevención y control de la contaminación ambiental. Sin embargo, esta ley quedó sin efecto durante quince años, por falta de los correspondientes reglamentos. El tema es tratado de manera específica en la Ley Forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre, de agosto de 1981, en varios reglamentos relativos al agua (1989), el aire (1991) y el suelo (1992), así como en una multitud de normas contenidas en la legislación regional y seccional. (NARVÁEZ, 2004: 366-374).

Pero por lo general no existió una preocupación particular para proteger al medio ambiente contra los impactos negativos de los hidrocarburos, sino hasta un periodo reciente. En realidad, no fue sino después de la reforma de la Constitución, en 1998, que se estructuró el derecho ambiental de tal manera que pudiera tener efecto en este ámbito. El principal cambio introducido al respecto por la Constitución es el artículo 86, que consagra el derecho de la

¹¹ En su conjunto, la demanda incluía siete alegaciones: negligencia, perjuicio público, perjuicio privado, estricta confiabilidad, seguimiento médico, defunción, “conspiración civil” y violación del Acta de Reclamo Contra las Ofensas (Alien Tort Claim Act, Atca).

población a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación. Está complementado en particular por los artículos 87-90, dedicados a las responsabilidades ambientales, la participación de las comunidades, los objetivos de la política pública en materia ambiental y la responsabilidad por daños ambientales.

En la continuidad de la reforma constitucional, en julio de 1999 se promulgó la Ley de gestión ambiental, que confía al Ministerio de tutela la responsabilidad de promover el desarrollo sostenible, junto con los organismos encargados de la descentralización de la gestión ambiental. Entre los instrumentos que menciona la ley, figuran la planificación, los estudios de impacto y el monitoreo o control ambiental, así como diversos mecanismos de participación social.

Por último, el Presidente Gustavo Noboa expidió mediante decretos dos reglamentos, cuyo alcance debe ser todavía sometido a evaluación pero que, indudablemente, tendrán un impacto decisivo para las actividades petroleras en las próximas décadas. Se trata en primer lugar del Reglamento sustitutivo del reglamento ambiental para las operaciones hidrocarburíferas en el Ecuador (expedido en febrero de 2001) y del Reglamento de consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas (expedido en diciembre de 2000). Si el primero no generó muchas discusiones públicas, el segundo sigue siendo objeto de fuertes resistencias, que no son ajenas a la oposición de los movimientos ecologistas e indígenas a la expansión de las actividades petroleras en la Amazonía.

En conformidad con este reglamento, una primera consulta previa fue llevada a cabo en el año 2003 antes de la licitación de los bloques 20 y 29. (IZKO, 2004). Aunque los resultados de la consulta fueron favorables al inicio de las actividades exploración en estos bloques, ésta dio lugar a una campaña encabezada por comunidades quechua del Napo y del Pastaza, y apoyada por varias ONG ecologistas. (AAVV, 2004c). En el blanco de estas denuncias, se sitúan los procedimientos y la legitimidad del proceso, en particular debido a la falta de consenso, hasta la fecha, respecto del propio Reglamento. Esta situación deja pensar que, tanto en Ecuador como en otros países amazónicos, las condiciones de resolución duradera y equitativa de los conflictos ambientales difícilmente pueden encontrarse en el mero ámbito legal, las técnicas empresariales de relaciones comunitarias y, menos aún, los mecanismos de

resolución alternativa de disputa, sino que deben enmarcarse en una discusión más amplia sobre la gobernabilidad democrática.

Conclusión

Las apuestas de la política petrolera para el Ecuador van más allá del ámbito económico y energético. En primer lugar, esta política debe afrontar el reto de una apertura controlada, es decir, que garantice una participación del Estado a la renta petrolífera al mismo tiempo que la modernización del sector y la ampliación de las reservas probadas. En segundo lugar, debe acompañarse de remediar los impactos ambientales y de consolidar el marco jurídico para la protección del medio ambiente. Finalmente, hay que asegurar la participación de la sociedad civil en la definición del modelo de desarrollo, especialmente para garantizar la representación de los intereses de la población amazónica. ■■■

Bibliografía citada

- AAVV (1990). *Glosario de la industria hidrocarburífera*, Quito, Petroecuador, 102 p.
- (1996). *La actividad petrolera en el Ecuador: aspectos ambientales y sociales*, Quito, Fundación Natura, 258 p.
- (1997). *25 años de exportación del crudo oriente. Pasado y futuro del petróleo en el Ecuador*, Quito, Petroecuador, Unidad de Relaciones Institucionales (URIP), 122 p.
- (2004a). *Sector energético ecuatoriano*, Quito, Ministerio de Energía y Minas, folleto.
- (2004b). *Directorio energético del Ecuador*, Quito, Rictisarm, 210 p.
- (2004c). "Pronunciamiento sobre la consulta previa en los bloques 20 y 29", en FONTAINE (ed.) (2004). *Petróleo y Desarrollo sostenible en Ecuador. T2. Las apuestas*, Quito, FLACSO, pp. 173-185.
- ACOSTA, A. (ed.) (1991). *Ecuador: el reto de la economía mundial*, Quito, Abya-Yala, ILDIS, El Duende.
- ARAÚZ, L. A. (2004). "Contratación petrolera ecuatoriana 1972-2003", in FONTAINE (ed.), *Petróleo y Desarrollo sostenible en Ecuador. T2. Las apuestas*, Quito, FLACSO, pp. 57-65.
- ARTEAGA, A. (2003). "Indicadores de gestión e impactos de la actividad petrolera en la Región Amazónica Ecuatoriana", en FONTAINE (ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. T1. Las reglas del juego*, Quito, FLACSO, GPA Petroecuador, pp. 51-78.
- CABALLERO, R. (2003). "La evolución del régimen de contratación con relación al manejo sostenible de las actividades hidrocarburíferas", en FONTAINE (ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. T1. Las reglas del juego*, Quito, FLACSO, GPA Petroecuador, pp. 187-196.
- CAMPODÓNICO, H. (1996). *El ajuste petrolero. Políticas empresariales en América latina de cara al 2000*, Lima, Desco, 356 p.

- DORYAN LÓPEZ, E. (ed.) (1992). *Transición hacia una economía no petrolera en Ecuador: retos y perspectivas*, Quito, La Huella, INCAE.
- EIA (Energy Information Agency) (1997). "Country Overview, Ecuador", Washington D. C., EIA.
- (2000). "International Energy Outlook", Washington D. C., EIA.
- FONTAINE, G. (2003a). *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, Quito, FLACSO, IFEA, 530 p.
- (2003b). "Más allá del caso Texaco. ¿Se puede rescatar al Nororiente?", *Iconos*, 16, Quito, FLACSO, pp. 129-137.
- (ed.) (2003). *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. T1. Las reglas del juego*, Quito, FLACSO, GPA Petroecuador, 224 p.
- (ed.) (2004). *Petróleo y Desarrollo sostenible en Ecuador. T2. Las apuestas*, Quito, FLACSO, 288 p.
- IZKO, X. (2004). "La consulta previa petrolera – bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia", en FONTAINE (ed.) (2004). *Petróleo y Desarrollo sostenible en Ecuador. T2. Las apuestas*, Quito, FLACSO, pp. 187-228.
- JOCHNICK, C., NORMAND, R., ZAIDI, S. (1994). *Violaciones de derechos en la Amazonía Ecuatoriana. Las consecuencias humanas del desarrollo petrolero*, Quito, CDES, Abya Yala, 192 p.
- KIMERLING, J. (1991). *Amazon Crude*, New York, NRDC.
- NARVÁEZ, Y. (2004). *Derecho ambiental y sociología ambiental*, Quito, Editora Jurídica Cevallos, 522 p.
- OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (2002). *Sistema de Información Estadística Energética*. Disponible (diciembre de 2004): www.olade.org.ec
- PHILIP, G. (1982). *Oil And Politics en Latin America. Nationalist Movements And State Companies*, Cambridge, Cambridge University Press, 572 p.
- SAN SEBASTIÁN, M. (dir.) (2000). *Informe Yana Curi. Impacto de la actividad petrolera en la salud de poblaciones rurales de la Amazonía ecuatoriana*, Quito, Abya Yala, 112 p.
- , HURTIG A.-K. (2002). *Cáncer en la Amazonía ecuatoriana (1985-1998)*, Coca, Instituto de Epidemiología y Salud Comunitaria Manuel Amunarriz.

Una odisea constitucional

*David de Caires **

Después del final de la segunda guerra mundial, un gran número de colonias adquirió su independencia. Con frecuencia heredan formas de gobierno moldeadas a partir de las ya existentes en el poder imperial precedente. Las élites locales, muchos de ellos vivieron por algún tiempo en el “país materno” en cuanto estudiaban derecho o medicina, ya estaban acostumbradas al sistema y a menudo admiraban muchas de sus características.

Guyana, la ex-colonia Británica, obtuvo su independencia en 1966. Adoptó de Gran Bretaña el sistema de gobierno parlamentario estilo Westminster bajo el cual el Primer Ministro, como jefe de Gobierno, y su gabinete ocupan el parlamento y son responsables directos por aquel foro de política y acciones ante los partidos de oposición y la gente. Este sistema ha incorporado una constitución escrita de relevante extensión que incluso Gran Bretaña no tenía. La tradición de la constitución escrita para las ex-colonias comenzó en 1948 con Burma y en 1950 con India cuando se volvieron

* Editor Stabroek News

independientes y ha sido el modelo de la disolución gradual del imperio Británico.

El Estado benefactor democrático y liberal en el que se había convertido Gran Bretaña, ciertamente, era una forma de gobierno avanzada que la había hecho evolucionar en un periodo de centenas de años incluyendo una Guerra civil y un conflicto prolongado entre el rey y el parlamento. Una característica del sistema es el jefe del Estado ceremonial o simbólico, el rey o la reina que tiene poderes marginales.

El sistema estilo Westminster y su constitución ha sido sustancialmente modificada en Guyana desde la independencia. Se puede apreciar que existen diversas ex-colonias incluyendo a algunas del Caribe en donde el sistema Westminster parece haber funcionado bien y no hubo presión para cambiarla. Este artículo analizará brevemente la transición de colonia a estado independiente y los cambios constitucionales desde la independencia en Guyana, y analizará cuales son las lecciones aprendidas de lo que se llevó a cabo.

Independencia en 1966

En 1966 Guyana obtuvo su independencia del Reino Unido con base en la constitución escrita (1) en la cual hubo participación de los líderes políticos en la formulación pero está basada principalmente en el modelo estilo Westminster del gobierno parlamentar. El Primer Ministro, jefe de Gobierno, representaba el poder legislativo y el jefe ceremonial continuaba siendo la Reina de Inglaterra, actuaba por medio del Gobernador General hasta que Guyana se convirtió en República en 1970. En ese momento se indicó un Presidente local no ejecutivo como jefe de Estado para remplazarla.

Puede ser útil apreciar brevemente los mecanismos para la transferencia de soberanía y la constitución de 1966. El 12 de Mayo de 1966 el Parlamento Británico aprobó una Ley “para proveer a Guyana Británica la consecución del estatus de responsabilidad completa en la Comunidad de Naciones *Commonwealth*.” El artículo 1 (1) de aquella Ley dice que “a partir del 26 de Mayo de 1966, Su Majestad en el Reino Unido no tendrá responsabilidad alguna por el gobierno del territorio que antes de esa fecha constituía la Colonia de Guyana Británica y también a partir de esa fecha pasaba a llamarse Guyana” Las siguientes disposiciones trataban de la nacionalidad británica pues los

guyanos ya no serían ciudadanos del Reino Unido y Colonias con excepción de algunos casos especiales. La Reina estaba autorizada a proporcionar una constitución para Guyana y una Orden de Consejo.

El 16 de Mayo de 1966, la Reina en el Palacio de Buckingham llevó a cabo la Orden del Consejo que llamó como la Orden de Independencia de Guyana de 1966. En ese documento se declaraba, entre otras cosas, que las leyes existentes permanecerían vigentes después de la independencia del 26 de Mayo y que los ministros, miembros de la Asamblea y oficiales públicos permanecerían en sus puestos.

La Constitución, anexada con la Orden como paso 2, declaraba que esa era la ley suprema y que cualquier ley que fuese inconsistente con ella sería anulada. El artículo 73 de la constitución siguió afianzando ciertas disposiciones y estipulando que no fuesen modificadas con excepción de leyes aprobadas por la mayoría, es decir, dos terceras partes de todos los miembros electos y en algunos casos a través de referéndum aprobados por la mayoría de los electores. Se puede destacar que en el Reino Unido, el principio de soberanía parlamentar, que permite al parlamento aprobar o no cualquier ley, efectivamente anularía tales intentos para afianzar derechos y limitar el poder del parlamento.

El capítulo 11 de la constitución se titula “Protección de los derechos fundamentales y libertades del individuo.” Bajo esta rubrica, hay dieciocho artículos que establecen las disposiciones de los derechos humanos tradicionales incluyendo el derecho de la vida y de la libertad, protección de trabajos forzados y tratamiento inhumano, protección de la pobreza, protección contra búsqueda de allanamiento arbitrario, libertad de pensamiento, expresión, asamblea o asociación, libertad de movimiento y protección de la discriminación. Gran Bretaña no posee tal “declaración de derechos escrita”. Los ciudadanos británicos derivan a sus derechos de la ley común (decisiones de la corte) y las leyes de estatuto, sin embargo la posición ha cambiado de alguna forma debido a la Convención Europea de Derechos Humanos, en donde se encuentra como signataria. Guyana y otras ex-colonias británicas le deben estas disposiciones de derechos humanos a los líderes políticos de India, en la asamblea constituyente que precedió la independencia de India, y a pesar de la resistencia inicial británica, insistieron que se utilizara como modelo la parte de la constitución de los Estados Unidos de las cláusulas de los derechos fundamentales. En 1960, Nigeria solicitó la inclusión de las disposiciones de la

Convención Europea de Derechos Humanos y tal precedente influyó muchas constituciones subsecuentes, incluyendo la nuestra.

La constitución estipula un Gabinete estilo británico con el Primer Ministro como jefe. Todos representados en la Asamblea Nacional aunque había una disposición que estipulaba a cuatro ministros tecnocráticos que no fuesen miembros electos de la asamblea nacional. De todas formas si fuesen indicados no podrían votar. Había una disposición que estipulaba un líder de oposición quien por convenciones gozaría de ciertos privilegios. El artículo 68 creó una Comisión Electoral que supervisionaría el registro de electores y la conducta de las elecciones, El Canciller del Judicial y el Jefe de Justicia sería indicados por el Gobernador General que actuaba con recomendaciones del Primer Ministro después de consultar al Líder de la Oposición. Otros jueces serían indicados por una Comisión Judicial de Servicio. Se les podría quitar el cargo por medio de un procedimiento especial. Servidores civiles serían indicados por una Comisión de Servicio Público. Había otras disposiciones que, como las anteriores, son más o menos estándares, aunque tengan algunas variaciones en una democracia parlamentar moderna que lleva a cabo la indicación de diversos oficiales como el Director de Enjuiciamiento Público y el Director de Auditoria.

Es fundamental divagar brevemente para tomar en consideración nuestra historia política moderna. Un gobierno de izquierda comandado por Cheddi Jagan ganó las elecciones en 1957 y en 1961 pero se aplazó la independencia por parte de los británicos a instancias de los estadounidenses, no obstante el compromiso precedente. Después de Cuba en 1959, el gobierno Kennedy se encontraba preocupado por ulteriores gobiernos Marxistas en la región. Se puede comprobar con documentos clasificados posteriormente publicados en Estados Unidos que hubo una conspiración para deshacerse del gobierno Jagan. Se dio apoyo a la sublevación interna, el sistema electoral cambió del tradicional sistema de distritos electorales al de representación proporcional porque existía la sensación que Jagan no obtuviera la mayoría general de los votos y así Jagan perdió poder en las elecciones de 1964 contra la coalición de gobierno liderada por L.F.S. Burnham. Así que el hombre en el poder en el momento de la independencia de 1966 fue el Sr. Burnham, quien representó los guyanos africanos que eran la minoría. Para mantener a su partido en el poder manipuló fraudulentamente las elecciones en 1968. Este fue el inicio de un largo proceso de erosión del sistema formal democrático en Guyana. Las

elecciones fueron nuevamente manipuladas de forma fraudulenta en 1973 y 1980. Se introdujo un referéndum en 1973 con la intención central de enmendar algunas cláusulas arraigadas de la constitución. El proceso de votación para el referéndum también fue manipulado. Los resultados efectivos de todos estos complots hicieron que la constitución heredada de 1966 fuese efectivamente desentrañada. Ciertas cláusulas arraigadas ya no requirieron referéndum para su alteración y con sus dos terceras partes obtenidas a través de las elecciones manipuladas tenía el poder para alterar por medio de la legislación ordinaria casi cualquier cláusula de la constitución incluyendo las de los derechos fundamentales.

Estos acontecimientos llevaron a los Guyanos a reflexionar sobre el hecho de que una constitución en manos de un político cruel no es más que papel. Empezaron a entender que los que sustenta la democracia no es solamente una constitución escrita pero si las instituciones fundamentales tales como la prensa libre, un poder judicial independiente y valiente, partidos políticos llenos de vitalidad, iglesias fuertes, una sociedad civil robusta y la cultura de libertad política desarrollada, moderación, compromiso y un juego limpio.

Haciendo uso de sus poderes, el Sr. Burnham extendió su vida de parlamento más allá del periodo constitucional de cinco años y anunció su intención de introducir una nueva constitución que establecería un presidente ejecutivo el cual no estaría en la Asamblea Nacional. Después de la consulta sin sentido sobre la nueva constitución, basada casi al pie de la letra en el borrador propuesto por el partido de Burnham, Congreso Nacional Popular (*People's National Congress*), a la asamblea Constituyente se aprobó en Febrero de 1980. Por lo tanto es dicha constitución que consideraremos posteriormente.

La constitución de 1980 (2), fue inspirada casi literalmente en varios estados socialistas de un único partido; comienza declarando a Guyana como un estado secular y democrático en el proceso de transición del capitalismo al socialismo. El artículo 13 expresa que el objetivo principal del sistema político del estado es extender la democracia socialista proporcionando un aumento en las oportunidades para la participación de los ciudadanos en la administración y proceso de toma de decisiones del estado. El artículo 15 manifiesta que para lograr la independencia económica el estado revolucionará la economía nacional que será basada en la propiedad social de los medios de producción y la abolición eventual de los arreglos internos y relaciones que permitan la exploración hecha para y por los hombres. La planificación de la economía nacional sería el

principio básico de desarrollo y administración de la economía. El artículo 16 expresa que la cooperación en práctica debe ser el principio dinámico de la transformación social y debe ocupar y transformar todas las interrelaciones en la sociedad – se le dio el nombre de República Cooperativa de Guyana.

El artículo 17 declara que la existencia de empresas de capital privado es reconocida pero éstas deben satisfacer las necesidades sociales y deben operar dentro de un marco regulador de política nacional. El artículo 18 expresa que la tierra es para uso social y debe ser para el agricultor. El artículo 22 habla del derecho y de la obligación del trabajo. Todas estas formulaciones retóricas se encontraban en el Capítulo 11 de la constitución titulado “Principio y Bases del sistema Políticosocial y Económico”.

Para el Parlamento el Presidente Ejecutivo aunque fuese el jefe de gobierno no ocupa un escaño en el mismo. El Primer Ministro y otros ministros sí. Había una disposición para el nombramiento de los vicepresidentes que asistían al Presidente en el desempeño de sus funciones. Muchos, de hecho, después fueron nombrados. Las cláusulas de los derechos fundamentales fueron conservadas, sin embargo fueron anuladas de forma efectiva por la mayoría de las dos terceras partes obtenidas en las elecciones. Queda claro que los formuladores de la constitución original nunca contemplaron que un partido pudiera tener dos terceras partes de los votos o que pudieran tener un nivel más alto de atrincheramiento de las cláusulas que contenían esos derechos.

Se dieron al Presidente inmunidades amplias en la acción legal y los artículos 179 y 180 crearon una enorme dificultad para la remoción del presidente de su cargo. Es importante notar también que el artículo 70 dio al Presidente el poder de proclamación para disolver el parlamento.

De hecho, una presidencia ejecutiva fue sobrepuerta al sistema parlamentar existente que de cierta forma desvirtúa la última. Se puede hacer una analogía entre el gobierno híbrido y la constitución francesa. Para todos los guyanos, de todas formas, esta nueva constitución representaba el final del estado de derecho y los llevaba a la autocracia. Burnham había destruido el proceso electoral y creó una constitución que le daba todo el poder. El resultado de la situación política fue evocador en algunos estados de un único partido que también practicaban la retórica socialista, no obstante Guyana aun permanecía siendo una democracia multipartidaria. De todas formas, debido al alto nivel de militarización que se había llevado a cabo (se había reforzado el

ejército y se crearon cuerpos paramilitares) y el control completo de la maquinaria electoral, no existía forma legítima para que el gobierno pudiese cambiar. Se puede decir que la constitución en cuanto paga tributo formalmente a la idea de constitucionalismo o el estado de derecho en efecto a través de las disposiciones severas niega ese ideal.

Forbes Burnham murió en 1985. En las elecciones fraudulentas de diciembre de aquel año su sucesor Desmond Hoyte ganó incluso un porcentaje mayor de los votos. Sin embargo, Hoyte comenzó a revelar tendencias liberales. Para 1990 con el final de la Guerra fría los estadounidenses ya no tenían interés en mantener a Jagan lejano del poder. Como respuesta a los estadounidenses y a otras presiones, Hoyte rechazó algunas leyes que habían sido aprobadas para facilitar el fraude en las elecciones y en 1992 con elecciones justas pero imperfectas Hoyte perdió contra el Partido Progresista Popular *People's Progressive Party* (PPP) liderado por Jagan. Así que Jagan estaba de nuevo en el poder después de 28 años en la soledad.

De todas formas la situación aún no estaba estable y después de las siguientes elecciones de 1997 en donde el PPP, liderado por la Sra. Janet Jagan, viuda de Jagan ganó pero con manifestaciones violentas lideradas por el partido de oposición del Sr. Hoyte que casi llegó a estar fuera de control completamente. La Comunidad del Caribe (Caricom) envió un equipo a Guyana para tratar de llegar a un arreglo de alguna forma y para ayudar en la concepción de las ‘Medidas para Resolver Problemas Actuales’, lo que comúnmente se conoce como el Acuerdo Herdmanstond. Estas medidas incluyen la creación de una Comisión para la Reforma de la Constitución (3) con un mandato extenso y una membresía amplia basada en los partidos políticos, movimientos de los trabajadores, organizaciones religiosas, sector privado, la juventud y otros socios sociales. Por la primera vez, y después de varias experiencias amargas, un amplio grupo de guyanos de diversos sectores iba a comprometerse en cierta medida para analizar su constitución y hacer recomendaciones.

La Comisión recibió 4601 propuestas que fueron discutidas en extensos debates a niveles de comité y de plenaria. También recibieron los puntos de vista y las opiniones de sietes especialistas guyanos y siete extranjeros. Fue un ejercicio de gran valor. Para citar al presidente, el Sr. Ralph Ramkarran, el Portavoz de la Casa, en su informe dirigido al presidente del Comité Especial Selecto del Parlamento que trata de este tema:

“Nuestros debates fueron extensos, intensivos, fracos y estimuladores. Los comisionados vieron con éxito cada oportunidad para resolver las diferencias a través de debates y discusiones que estuvieron siempre caracterizadas por el respeto mutuo y en una atmósfera de cordialidad. Había mucho en común entre los Comisionados y siempre y cuando fuese posible hacer la reflexión sobre los temas fuera de las sesiones plenarias, se hacían. Ellos crearon a partir de este proceso vínculos de compromiso con una causa común y un cierto entendimiento reciproco significativo de la base de un punto de vista en el cual talvez no pudieron fundamentar.”

Los Términos de Referencia destacados por los Comisionados para dirigir una serie de temas que incluyen “el mejoramiento de las relaciones raciales y el fomento de la seguridad étnica e igual oportunidad” y “medidas que aseguren que puntos de vista por incluir de las minorías en el proceso de toma de decisiones y en la conducta del Gobierno para su consideración.” Para poder demostrar el significado potencial de este ejercicio como enmienda constitucional es deseable, para darle el sabor de lo que se había emprendido una citación del informe de esta comisión que tocó el tema del poder ejecutivo compartido y la gobernabilidad más incluyente:

“Muchos deseaban ver una participación mayor de la Oposición en la toma de decisiones por lo tanto esa parte de la población no se siente fuera. Hubo sugerencias para que se fundara un mecanismo de poder compartido, como por ejemplo la repartición de los portafolios ministeriales a la Oposición. Disposiciones constitucionales se deben hacer para los Ministros de Oposición. Miembros de la Oposición deben tener sus instalaciones adecuadas para poder realizar su mandato de forma efectiva. El líder de la minoría se le debe renombrar Líder de oposición. Comités Especiales Selectos del Parlamento liderados por miembros de la oposición pero sin el título de ministros como miembros, se deben establecer como cuerpos integrales de los ministerios y para los temas pertinentes que puedan surgir. Uno de esos Comités debe ser el responsable de las citas para ciertos puestos claves tales como el Auditor General, el Director de los Enjuiciamientos Públicos y Jueces.

Por otro lado, hubo proposiciones que favorecían la forma actual de la Asamblea Nacional pero con todos los miembros elegidos. También hubo propuestas que sugerían una forma federal de gobierno.

En lo que se refiere a la Presidencia, algunos sugirieron que se mantuviera la Presidencia Ejecutiva mientras otros expresaban su opinión de volver al jefe

de Estado ceremonial. En éste ultimo, el jefe de gobierno sería el Primer Ministro. Muchas de las proposiciones pedían una reducción de los poderes e inmunidades del Presidente y se mantuviese la Presidencia Ejecutiva.

Dimensiones consideradas por la Comisión

La Comisión tenía la opinión que para atenerse a su mandato y tomando en cuenta la atmósfera que había provocado el establecimiento de la misma Comisión, existía la necesidad de un cambio de la cultura política del país y este cambio debería ser provocado por las instituciones que impondrían ciertos patrones de conducta para engendrar una nación cohesiva. En este sentido, se sugirió que la Comisión tratará de presentar un sistema de gobierno en el cual el poder pueda utilizarse de tal forma que todas las personas estén satisfechas y que además no se sientan excluidas, o sientan que otros tienen el poder y hacen lo que desean con él. Este factor se tuvo que tomar en consideración contra el fondo de las inseguridades raciales y las tensiones existentes y la Comisión tenía ese mandato. Parece que el sistema puro estilo Westminster no sería adecuado para Guyana en esta coyuntura. Para poder decidir si se debería adoptar un sistema nuevo es necesario identificar las características principales del sistema de gobierno que se deseé alcanzar, por ejemplo, una de esas características puede ser que ¿a cualquier persona se le permita iniciar la legislación? El sector privado, como motor del crecimiento debe ser tomado con más seriedad en lo relacionado a los inputs en el presupuesto. Si de hecho, el gobierno debe buscar dar más poder a pueblo. Los aspectos funcionales del sistema de gobierno también deben ser tomados en consideración, como por ejemplo, si el concepto de la separación de poderes permeciera. Si se conserva este concepto, entonces el tema se vuelve una de las disposiciones de detalle relacionadas con las funciones específicas de las armas del gobierno.

El Presidente: Los cuestionamientos de este tema son relacionados principalmente con la relación del Presidente, el Ejecutivo y la Asamblea Nacional. ¿Debe haber elecciones separadas para Presidente que a su vez tendrá el poder para crear el Ejecutivo? En el momento que esto se aceptase ¿debería haber una definición clara de los poderes del Presidente en relación con la Asamblea Nacional? Se deberá analizar de forma más amplia el papel del Primer Ministro operando en un sistema presidencialista. Los poderes del Presidente así como se encuentra deben ser revisados. Otro cuestionamiento es saber si

se tendrá un Presidente que, de cierta forma, simboliza el espíritu y las relaciones que los guyanos deben desarrollar. En este contexto de Guyana, se debe considerar si se utiliza la combinación de características de la Presidencia, que no sea típicamente ejecutiva, ni titular. La proposición se debe comparar con otra, por ejemplo, el Presidente no debe ser el jefe de gobierno; habría un jefe de gobierno que se dirigiría al Parlamento y sería el responsable mientras el Presidente es el titular.

Legislatura Bicameral

Se propuso un sistema legislativo bicameral con una composición de una casa superior que reconoce a la sociedad civil en su membresía. Esto, ya fue postulado, asistiría al fomento nacional de involucramiento en el proceso parlamentar a través de la inclusión de diversas instancias fuera de la estructura de los partidos políticos. Esto aumentaría la participación en la toma de decisiones y ofrece un mecanismo para lidiar con la política étnica. También existiría la disposición para los 10 representantes regionales. Este sistema contempla a un titular jefe de estado. Esta casa tendría poderes sobre la casa inferior. De todas formas, al considerar la reintroducción del sistema de gobierno, el tema de relevancia del sistema para Guyana en este momento de su historia tendría que ser bien analizado.

Como hacer que el Parlamento sea más efectivo: La Comisión también discutió los poderes del Parlamento frente al Gabinete frente al Ejecutivo, y los mecanismos que permiten al Parlamento hacer más de lo que hace en relación con las decisiones del Ejecutivo y del Gabinete. Se sugirió que el concepto de poder compartido del Ejecutivo se debe analizar. El sistema de Asociación del gobierno, donde todas las partes son representadas en ministerios se tomó en consideración. De igual forma, se hizo notar que esto, en efecto, significaría la no existencia de la Oposición. También se destacó que el modelo de Asociación no es el mejor pero es el más adecuado para situaciones de conflicto serio. Ahora bien, es importante saber si Guyana se puede considerar en conflicto serio. Se dió atención al modelo suizo. El modelo fiji también se analizó porque las islas Fiji tienen problemas étnicos similares a los de Guyana. En lo que se refiere a la definición del trabajo del Parlamento, la posibilidad de tratados, legislación de peso y acuerdos con instituciones internacionales y de financiamiento de su competencia de deben analizar. Hay

dos preguntas a las que deben responder las ponderaciones y son: ¿qué no es efectivo en el Parlamento así como está constituido actualmente? Y en segundo lugar, en términos constitucionales, opuesto a los términos administrativos ¿cómo se puede orientar? Como consecuencia natural o respuesta a estos cuestionamientos se debe preguntar en cuáles dimensiones se debe focalizar o en específico, cuáles son las cosas fundamentales que se deben cambiar, que requieren de disposiciones constitucionales para aumentar la efectividad en el Parlamento. El problema mencionado es el de dirigir los cuestionamientos para encontrar una forma de responsabilidad para el sistema parlamentar. Un retorno al sistema de instancias con alteraciones se sugirió como medio para hacer los parlamentares más responsables, en especial con un electorado que desee representantes identificados. Una legislatura bicameral podría solucionar este tema.

Comités Selectos: Se hizo notar que el Parlamento se podía reformar sin cambiar la constitución porque se podría llevar a cabo a través de las Reglas Prácticas. De tal forma que el partido de oposición mayoritaria en el Parlamento afirmó que preferiría disposiciones para que sean conservadas en la constitución porque excluirlas querría decir dejar el tema al gobierno o al partido gobernante. Por lo tanto, el desafío es proporcionar tal reforma en una forma holística. La responsabilidad de la Comisión es indicar los temas para el establecimiento y funcionamiento del sistema de Comités Selectos. Comités legislativos y presupuestarios son de los más importantes. Se sugirió que todos los Comités sean presididos por un parlamentar de la oposición y que los ministros no sean miembros. En el resultado, se recomendó un número substancial de reformas constitucionales que lidien con la limitación de los poderes presidenciales y limiten al presidente en dos términos; el nombramiento de los comités parlamentares que tendrán el poder de revisar las operaciones del ejecutivo, como se lleva a cabo en Inglaterra y en Estados Unidos; el nombramiento de jueces; el nombramiento de la Comisión de Relaciones Étnicas que podría investigar supuestas discriminaciones con base en la etnicidad de las áreas de empleo, vivienda y otros, y otras comisiones incluyendo aquellas que traten de los indígenas y de los derechos infantiles. Así que no hubo recomendación para el poder compartido ya que ninguno de los dos partidos apoyó la propuesta. El Congreso Nacional Popular (*People's National Congress*), el partido de oposición, cambió su opinión referente a este tema y apoyó la propuesta detallada de poder compartido del partido en el poder. Ese partido argumentó que los cambios constitucionales acordados para incluir a

nuevos comités parlamentares ya eran un gran paso hacia la gobernabilidad incluyente. También concluyeron que para que el poder compartido funcione, debe existir confianza a alto nivel entre las partes y no era así en ese momento. El tema quedó por resolverse.

Este ejercicio, en su conjunto, como revisión constitucional y de enmiendas fue útil. Hizo que los guyanos se familiarizaran con su constitución y diversos cambios de valor se hicieran. Sin embargo, varias personas expresaron insatisfacción con el mantenimiento del sistema presidencialista y también confirmaron su preferencia por el sistema parlamentar completo en donde el jefe de gobierno es miembro y responsable. Tal punto de vista se expresó en una nota editorial de un periódico, el Stabroek News (4): “¿Porqué una presidencia ejecutiva? Los científicos políticos destacaron que el sistema parlamentar es más flexible que el presidencial. Además, un presidente combina dos roles. Como jefe de estado es el representante de la nación. En su otro rol es el jefe del partido político. En un artículo titulado ‘Los peligros del presidencialismo’ en una revista de Democracia, Invierno 1990, Juan Linz argumentó: “El presidencialismo es inevitablemente problemático porque opera según la regla de ‘el ganador se lleva todo’ – un arreglo que tiende a hacer de la política democrática un juego de sumar ceros, con todo el potencial para el conflicto que tienen esos juegos.” Y nuevamente “El peligro que las elecciones presidenciales que suman cero se agrava con la rigidez del periodo fijado para el presidente en su cargo. A los ganadores y a los perdedores se les define de forma rigurosa por todo el periodo del mandato presidencial. No hay esperanza para cambios en alianzas, expansión de la base del gobierno de apoyo a través de la unidad nacional o grandes coaliciones emergentes, nuevas elecciones en respuesta a los eventos principales y así por delante. En cambio, los perdedores deben esperar por lo menos cuatro o cinco años sin ningún tipo de acceso al poder ejecutivo e influencia política. El juego de sumar cero en los régimenes presidenciales crea los hitos de las elecciones presidenciales e inevitablemente exacerba la tensión y polarización.”

Tres años después, en la misma revista, su colega publicó un artículo titulado “América Latina: Presidencialismo en crisis” donde se destaca que aunque América Latina imite a Europa al trazar sus sistemas electoral y judicial, estandarizó su forma de gobierno después de Estados Unidos, “haciendo de América la casa por excelencia del presidencialismo.” Continuó: “El

presidencialismo ha tenido éxito únicamente en Estados Unidos. Contribuyeron muchos factores para la consolidación de un régimen basado en la separación de los poderes incluyendo el desarrollo de la Corte Suprema como arbitro entre otros sectores, la tradición firme del control civil sobre lo militar y la práctica del federalismo (que centraliza el poder en generaciones en el estado en vez de que sea a nivel nacional). A pesar de estos factores, se duda que el presidencialismo haya tenido éxito en Estados Unidos a no ser por lo que fue pronosticado por los fundadores de los EEUU, específicamente el desarrollo de partidos políticos distintos organizados en un sistema bipartido.” También destacó que América Latina representa la tradición específica de Europa, la de España y Portugal, y se trata de un reflejo de la cultura política, en los tiempos de la conquista y después, lo romano y católico, corporativo y semifeudal en vez de las instituciones de Gran Bretaña o Francia “.

En otros territorios en la Comunidad Caribeña el sistema estilo Westminster sigue en vigencia sin alteración alguna y ha funcionado bastante bien. Ha habido cambios pacíficos de gobierno y se puede decir que hay estabilidad política. En Guyana, en parte por la mezcla étnica pero también debido a la política radical se vieron atrapados en la guerra fría, hubo rivalidad y el éxodo que inició en los años cincuenta y sigue hasta la fecha.

El hacer constituciones ha estado en boga en los últimos tiempos. En un documento presentado al Centro Nacional Europeo (5), J. Ford destacó que casi el 69 por ciento de los miembros de Nuu han hecho enmiendas importantes a sus constituciones en la década de 1989-1999, y el 70 por ciento de ellos adoptaron constituciones nuevas. Algunos de estos casos, así como lo destaca Ford, se deben a la conexión entre la reforma política y los temas de gobernabilidad y el desarrollo económico, en particular a la atracción de inversiones internacionales.

“Es esencial una fe renovada que se le ha puesto ha las constituciones para el desarrollo económico, político nacional estable. De igual forma, aunque sea menos evidente, también hay un fe renovada en el proceso de creación de constituciones político legal en sí mismo (es decir, no considerar la constitución como un documento o institución) sino como medio de reconciliación nacional y para focalizar la arena estructurada para acuerdos políticos y negociaciones en las sociedades en transición y post conflicto.”

Las constituciones idealmente deberían fluir de las circunstancias del país y deberían de gozar de medidas amplias con el apoyo popular. La

Federalista, que consta de cerca de 85 artículos o ensayos, contribuyó para diversas revistas en Nueva York del otoño de 1787 a la primavera de 1788, principalmente el trabajo de Alexander Hamilton y James Madison, diseñada para persuadir al Estado de Nueva York para que ratificara la Constitución que había sido formulada por la Convención, éste es un ejemplo clásico de un intento para generar la aprobación popular y aceptación de la constitución. Una constitución debe satisfacer las necesidades de las personas y las personas deben tener el conocimiento político y la capacidad para hacerla funcionar.

En su libro '*On Revolution*' Hannah Arendt atribuye el éxito de la revolución estadounidense y la constitución federal que fue subsecuentemente formulada al hecho de que las personas que la adoptaron tuvieron una experiencia relevante al facultarse por compactos para gobernarse a sí mismos, situación que no tenía una contraparte en Europa. Ella reconstruye la situación hasta los Padres Peregrinos y destaca la tradición de gobierno en diferentes niveles durante el gobierno británico y que también estaba presente cuando se ganó la Guerra de independencia de Inglaterra. Así, el reconocimiento de ese poder provenía de la gente y todos aceptaron que la autoridad debe ser adecuadamente constituida en órganos estables de gobierno. Las revoluciones, Rusa y Francesa, en contraste no produjeron ni estabilidad ni constituciones con valor determinante.

Constituciones proporcionan un marco. En condiciones de subdesarrollo y con niveles bajos de educación se debe cuestionar que tan importante sea para ellos. Las palabras contemplan ideas que requieren de instituciones con vitalidad y activas para informarlos y darles significado. Costumbres de apoyo, convenciones, el espíritu de compromiso y tolerancia, ninguna de estas cosas se puede poner en las constituciones. Estas son costumbres que se desarrollan en el tiempo y muchas veces después de una experiencia amarga. La constitución estadounidense fue informada por aquellos que deseaban un gobierno fuerte pero uno que fuese contenido por leyes. Ellos abrazaron el concepto de la división de poderes. Sin experiencia alguna y sin pensar que las constituciones de cultura política siempre serán frágiles.

Se ha adoptado nuevas constituciones en Afganistán e Irak. Han sido formuladas con cierta celeridad y ninguno de los dos países tiene una historia de fuerte constitucionalismo. Sudáfrica ejemplifica el valor de un proceso constitucional de envergadura. Así como lo afirma Ford: "Primero, el proceso

de formulación de la constitución es tan importante cuanto el documento legal que tiene como resultado: no importa que tan democrática sea, el contenido o las instituciones que establece, la constitución no adquirirá legitimidad crucial para la operación en curso o sobrevivirá sin un proceso con cuidados en cada fase de formulación y de adopción, y aun más ser el responsable adecuado para las historias, tradiciones y culturas locales. El proceso, en sí, de la formulación de la constitución puede ser transformacional, que proporcione un espacio político abierto, y que sirva para constituir una nación. Entretanto, medidas de transición funcionan bien y permiten cambios visibles suficientes para las reglas anteriores. El proceso de creación de una constitución se puede convertir en un vehículo para el diálogo nacional y reconciliación, así permitiendo las quejas y perspectivas relacionadas en la sociedad pos guerra para que se puedan ventilar e incorporar. El ejemplo sudafricano demuestra que el debate constitucional mantiene el espacio político abierto, estructura los parámetros para la acción política durante la transformación.”

Problemas de democracia multipartidaria existen en África, Asia y América Latina. Se hizo un experimento en Fiji con un gobierno de asociación, disposición que estaba en la constitución. No funcionó. Como los países se desarrollan y aparecen presiones para el cambio, para la democracia, para más libertades, y habrá presiones para que la constitución refleje estos desarrollos.

Las constituciones inevitablemente son inspiradas a partir de los modelos existentes y en realidad se dice que uno percibe, ya sea en nivel internacional, la emergencia gradual de un esbozo de las formas de gobierno ampliamente aceptadas. Pero para que tengan un valor duradero deben originarse de los desarrollos internos políticos y sociales. Están aquellos que cuestionan si ciertos tipos de problemas políticos tales como los étnicos o las divisiones geográficas son capaces obtener soluciones con la enmienda constitucional común y legal. Argumentan que una cultura política válida debe gradualmente evolucionar de la experiencia. Y tampoco las constituciones ‘buenas’ por sí solas llevan al desarrollo económico o a la democracia. Pero aunque todo esto sea parcialmente real, un proceso estructurado para un cambio constitucional puede ayudar a ventilar temas, y lo más importante, ayuda a desarrollar el respeto por el estado de derecho contemplado en las constituciones que eventualmente contribuyen con la estabilidad política.

Las constituciones se deben apreciar como un trabajo en progreso, sujeto a juicio o cambio dependiendo de las circunstancias. Por otra parte, como una

ley fundamental de la tierra, no deben ser sujeto con frecuencia o a cambios frívolos porque esto tiende a degradar su valor y estatuto.

Las constituciones y su significado e implicaciones se deben enseñar en las escuelas. Es muy importante que el ciudadano promedio tenga algún nivel de familiaridad con éstas para elevar el nivel de conciencia pública.

En Guyana en el momento de la independencia había lo que se puede describir en retrospectiva como inocencia constitucional. Sin ninguna experiencia real de autogobierno los problemas políticos de gobernabilidad no eran comprendidos. Los desarrollos realizados desde 1966 pueden ser vistos como parte de la curva de aprendizaje. Sería incluso verdadero decir que de todas formas nuestra odisea constitucional no nos ha llevado al paraíso seguro en donde la confianza diseminada sobre nuestra constitución la hemos alcanzado, el resultado se debe mayormente a nuestros propios esfuerzos que representan la solución satisfactoria para muchos de los problemas que enfrenta el joven estado nación multiétnico. Aunque el partido de oposición principal ha participado plenamente en el proceso de reforma constitucional continua expresando su insatisfacción con el resultado, en parte, sin duda alguna, es por la conciencia que poseen al tener patrones de votaciones étnicos ya que pueden estar en peligro representando un grupo de minoría y puede ser difícil ganar las elecciones. Existe una solución constitucional viable para ese problema. ¿Puede una forma de poder compartido proporcionar la respuesta? Estos temas permanecen sin solución mientras Guyana busca las metas escurridizas de estabilidad y desarrollo. ■■■

Referencias

- (1) La Constitución de Guyana e Instrumentos Constitucionales relacionados – Mayo de 1966
- (2) Constitución de la República Cooperativa de Guyana (1980)
- (3) Informe de la Comisión de Reforma de la Constitución a la Asamblea Nacional de Guyana con fecha del 17 de Julio de 1999.
- (4) Editorial en Stabroek News, periódico en Guyana, con fecha del 27 de Julio de 1999.
- (5) J. Ford - The Age of Constitutions? - National Europe Centre Paper No. 132

El fracaso de la política en la democracia y la impronta de la realidad

*Carlos Mateo Balmelli **

La bidimensionalidad del análisis político:
“¿La norma versus la normalidad?”
Herman Heller

Después de casi 30 años de reinstalada la Democracia en la región se genera la necesidad analítica de reflexionar críticamente sobre el estado de la democracia y las posibilidades que ofrece la política en el escenario de la democracia postransición.

La inquietud conceptual que se presentará en este ensayo es la de indagar analíticamente si lo que sucede en la región es una “crisis de la democracia” o de lo contrario se trata “del fracaso de la Política” en el marco de la democracia.

Esta diferencia nos permitirá delimitar nuestro objeto de estudio, después de haber definido esto, nuestro razonamiento se dirigirá a buscar las causas de las dificultades de la democracia, en dos supuestos, en primer momento, indagar si las razones de la crisis descansan en el marco institucional que formaliza la dominación política, o sin embargo, éstas encuentran su explicación en el estilo de gestión política que impulsa un proceso político que de manera recurrente desborda e inhibe la institucionalidad democrática.

* Senador de la República del Paraguay

Traer a consideración la variable institucional nos alejará de la tentación de entender la realidad sociopolítica a partir y a través de la visión estrecha según la cual lo fáctico reduce la incidencia de las instituciones en su dimensión formal a su mínima expresión.

El enfoque que dimensiona las instituciones en términos formales nos facilitará la elaboración de un esquema analítico en el que se establece una relación de interdependencia entre el factor institucional y el comportamiento de los actores.

La importancia de separar analíticamente la variable institucional de la realidad social nos proporciona una visión dinámica de la Sociedad Política y nos permite comprender a la actividad política como la acción social central que expresa y crea las instituciones.

Las nociones previas que tan escuetamente han sido abordadas posibilitan plantear el debate del estudio de la democracia desde un paradigma que reconozca la dimensión normativa y la fáctica como dos caminos que se bifurcan pero que no corren por sendas paralelas sino que se cruzan e interceden. Esta perspectiva habilita a que se indague y se busque las causas de la decadencia política en el análisis intrínseco de los arreglos institucionales, en la racionalidad que motiva y da sentido al accionar de los actores o en la utilización combinada de ambas variables; es decir: una visión integral que considere la voluntad de los actores y el marco institucional en una relación dinámica e interdependiente.

Redescubriendo lo Institucional

La tradición analítica que predominó en la región desconoció la incidencia del factor institucional como variable que *per se* influye en las expectativas de los actores sociopolíticos. La subvaloración del elemento institucional supuso por mucho tiempo la valoración de la democracia como instrumento de las políticas de cambio social y no como fin en sí mismo. La democracia como medio y no como fin significó en décadas pasadas una práctica política que se inspiraba en una racionalidad que contradecía y restringía la vocación democrática de los procesos políticos. Por ello se entiende que la decisión de los actores hiciera que el proceso político agotase los recursos institucionales provocando recurrentes crisis terminales en las que la realidad política se imponía al marco institucional. La modalidad de gestión y la dinámica de los

procesos políticos mitigaban la legitimidad de las instituciones, lo que suponía, el ejercicio de una práctica política que confrontaba y superaba a la legalidad existente. El aspecto agonal de la política debilitaba la capacidad ordenadora de las instituciones.

En aquel entonces la “crisis de la democracia” expresaba y representaba un comportamiento actoral que no se compadecía con la dominación democrática.

Si la democracia equivale a la forma superlativa de organizar y de ejercer el poder político, entonces es que su funcionamiento demanda el establecimiento de un sistema de comportamiento social y político complementario y compatible con lo que se dispone institucionalmente.

En el pasado la democracia en la región disponía de los recursos institucionales necesarios, pero sin embargo carecía de un sistema de actores políticos y sociales comprometidos con la viabilidad y la posibilidad de profundización de la democracia. Sucedía en la región aquello que algunos denunciaron en la República de Weimar, “la democracia sin demócratas”.

Chile: cuando la tensión existente entre la normatividad y lo fáctico se resuelve a favor del último

Un caso regional asimilable a otros, que exemplifica la situación en la que la estabilidad de la democracia se hizo insostenible, porque los actores no actuaron de acuerdo con los recursos institucionales previstos, es representado por la historia política chilena previa a setiembre de 1973. Una considerable cantidad de autores coincide en que la política preautoritaria en Chile se caracterizaba por ser antagónica, confrontadora y excluyente. La intencionalidad política de los actores se encarnaba en una práctica que hacía realidad la propuesta que entiende la política como la relación amigo-enemigo.

La pretensión de querer realizar proyectos de transformación social radicales que no consideraban ni reunían la aprobación de los otros actores sociales transformó el sistema político en un lugar en el que todo tipo de conflicto su expresión y su lugar encontraron.

Se quebrantó la estabilidad democrática porque el comportamiento de los actores desconoció los intereses de los otros y se configuraron mayorías

que ejercen el poder negando al resto del sistema de actores el derecho a reivindicar y a realizar sus pretensiones y expectativas.

La fuerza normativizadora de la Constitución chilena de 1925 encontraba sus limitaciones en el propósito y la conducta de los actores políticos. Las restricciones que imponía la realidad se hallaban definidas en la finalidad perseguida por los protagonistas de los procesos políticos. Para que la democracia pueda conservarse estable deben poseer los actores una racionalidad orientada a fines que sean alcanzables con los recursos institucionales previstos. Esta es la condición previa que deben cumplir en los procesos de cambio social predecible y enmarcado dentro de la legalidad vigente.

Para evitar que el cambio social sea violento y desborde el marco institucional existente deben los actores intentar la realización de proyectos de cambios sociales dentro de los arreglos institucionales previstos. Si las reivindicaciones de los actores se elevan más arriba del horizonte institucional establecido se provocará una crisis de legitimidad, por el hecho de que las instituciones existentes no pueden elaborar todas las demandas del proceso social y político. Si la acumulación de exigencias supera la capacidad instalada de la sociedad política, se corre el riesgo de que en ese contexto cualquier demanda social pueda convertirse en una amenaza que socava la estabilidad política.

El sistema político preautoritario de 1973 configuraba un régimen presidencialista con un sistema de multipartidismo integrado por partidos políticos portadores de valores divisionistas en un ambiente de polarización social.

La voluntad de los actores políticos y sociales se orientaba a la realización de proyectos de sociedad que de realizarse supondrían una profunda transformación de las estructuras sociales. Debido al alto grado de ideologización los actores no tuvieron en cuenta que los cambios profundos podían ser procesados en el contexto institucional existente únicamente si contaban con un alto consenso. El proyecto que quiso llevar adelante la unidad popular antes de la ruptura, no contaba con el consenso necesario. Cabe recordar que el Presidente Salvador Allende era triplemente minoritario: En su partido, en la ciudadanía y en el congreso. La crispación política trajo como consecuencia el abandono de las posiciones favorables al compromiso desechándose el diálogo como herramienta política válida en la democracia. La fragmentación política evidenció la incapacidad de buscar soluciones o compromisos dentro del contexto constitucional, lo que alentó a las conductas

extralegales que entendían encontrar la solución a la conflictividad en la abolición de la dominación democrática.

El poder como comunicación y fenómeno relacional en contrario de la noción weberiana de imponer una voluntad en contra de otra

El marco institucional de la dominación democrática si no encuentra el soporte en la voluntad de los detentadores y destinatarios de las Relaciones de Poder tenderá a perecer.

El observar el Poder como fenómeno relacional y comunicacional permite comprender las mutaciones a las que están sometidas las instituciones. Con esta visión se consolida el paradigma que considera a las instituciones como derivaciones de las relaciones de poder y de las pautas de comportamiento histórico de la sociedad. Por ello lo más apropiado para los fines de este ensayo es referir “el fracaso de la política” en la democracia y no hablar de “la crisis de la democracia”. Estas afirmaciones se fundan en la comprobación que demuestra que cuando los actores no ajustan su conducta y racionalidad a los patrones políticos complementarios y funcionales a las instituciones existentes, no se dispondrá de los presupuestos para potenciar las capacidades que ofrece un modelo institucional abierto, igualitario y competitivo.

Nadie quiere aceptar que la historia se desenvuelve sin más, independiente de una dirección determinada, de un objetivo.

E. M. Cioran

En democracia el Proceso Histórico puede ser lineal o evolutivo, circular o de estancamiento y regresivo o decadente. Por lo primero se entiende la circunstancia en la que se identifican razón y evolución, historia y desarrollo, decisión y esfuerzo colectivo que dirige el Progreso hacia niveles más elevados de convivencia social; lo segundo, se da cuando el proceso histórico reproduce situaciones de estancamiento originadas en las mismas causas, es decir: la concurrencia de los mismos hechos reproduce circunstancias similares. Se puede denominar a esta situación como la de ser prisioneros del mismo tiempo. Por

último, la tercera opción explica el acierto de prever la decadencia política si es que la decisión política de los líderes no se compenetra con la racionalidad y la ética. Se sostiene que si el proceso político es conducido por la irracionalidad o por la ceguera de involucrarse en la realización de sueños imposibles, el resultado esperado a lograr será el de despertar en el seno social a las fuerzas atávicas que logran el predominio del pasado sobre el futuro.

La regresión o el estancamiento no deben ser excluidos como posibilidades del Proceso Histórico. La historia abre las puertas para que toda posibilidad se convierta en realidad. De ahí que la reflexión política y la teoría social del cambio deben alejarse del optimismo que supone la simpleza de unir el destino de los Pueblos con el desarrollo. Asimismo, hay que apartarse de aquellos pesimistas que identifican el destino histórico de una nación con su fatalidad. En este ensayo se enfatiza que para esbozar una estrategia de desarrollo político se debe plantear como probables resultados del proceso político, las perspectivas lineales y evolutivas del progreso con la hipótesis de la decadencia y del estancamiento.

La utopía tiende al afianzamiento de lo homogéneo,
de lo típico, de la repetición y de la ortodoxia.

E. M. Ciorán

El discurso que reivindica la utopía como objetivo inmediato del accionar político, transforma la conducta que tiende al consenso en una actitud que se predispone al conflicto tomando a éste como único elemento que mueve el proceso histórico. Cuando el proceso político se dirige de manera tal que acabe o disminuya las posibilidades del compromiso se genera una situación en la que los actores pretenden maximizar sus beneficios sobreexcitando de esta forma el aspecto agonal de la política.

El componente utópico debe ser dejado de lado en el proceso de construcción institucional. Es legítimo y coherente sospechar de la fecundidad de la utopía en la historia. Lo utópico despierta la ilusión de impulsar proyectos de sociedad que contradicen la naturaleza humana e induce a olvidar la realidad. El liderazgo político comprometido con el orden democrático no puede divagar en la búsqueda de la Edad de Oro. El mejoramiento de la democracia requiere de un accionar político que reconozca la característica inagotable de la realidad.

La democracia significa la identificación entre gobernantes y gobernados.

Carl Schmitt

Cabe señalar que alcanzar el consenso no presupone la unanimidad de todos los miembros que integran la Voluntad Política. Los consensos son el resultado del acuerdo logrado dentro del sistema de actores y en el cual se satisface parcialmente los intereses y las expectativas de estos actores. Los consensos para ser estables deben responder a una coalición de actores capaces de imponer las consecuencias de lo acordado. Los consensos se imponen como cualquier otra consecuencia de la dominación política. Hablando sin eufemismo toda dominación política se impone y es necesaria. Lo primero porque no hay dominación sin coacción y lo segundo porque la Dominación es la respuesta a la ausencia de armonía social. La dominación resulta de la necesidad de dar resolución a los conflictos sociales, los consensos son viables desde el momento en el que la hegemonía se construye sobre la base de la mayoría. La vocación democrática de la coalición hegemónica se garantiza con la integración plural del sistema de actores. De no haber pluralidad en el sistema de actores que integra la coalición hegemónica, se producirá la pérdida de la calidad democrática de la coalición hegemónica, puesto que, se asimilará el principio de la hegemonía al de la mayoría que excluye a las minorías. Asimismo, se pretenderá identificar a los gobernantes con los gobernados con la consecuencia de poner fin a la dicotomía Oposición – Gobierno.

El sistema democrático ofrece más oportunidades en un ambiente en el que permanece como contradicción la relación gobierno-oposición. El sistema democrático se mantiene virtuoso, en tanto y cuanto, la relación del gobierno y la oposición transcurren en los términos y dentro de la lógica que reconoce los beneficios de contar con un sistema de actores plural y diferenciado.

Democracia autoritaria versus democracia liberal

El *modus vivendi* dentro del sistema democrático puede mutar de acuerdo a los criterios que se tienen para delimitar, en cada momento político, el estilo y el contenido de gestión pública, según los cuales, se ejercerán las funciones

gubernativas y de oposición. En este sentido el *modus operandi* de los actores no debe desconocer la naturaleza controversial de la democracia, tanto en su fase electoral, como en el de período gubernativo. La democracia es contradictoria, en lo que hace a establecer una relación tensa y dicotómica, entre opuestos que tratan de superarse o negarse a través de la afirmación de cada uno de ellos. La organización democrática del poder y la sociedad han de basarse y constituirse desde el conocimiento de la heterogeneidad de la voluntad política. La negación de la pluralidad de la voluntad política conduce a construir un modelo democrático que se funda en el paradigma que opone el concepto de la democracia al de liberalismo. Según este razonamiento el reaseguro de la democracia inexorablemente demanda la negación del liberalismo.

Para este enfoque la democracia es amenazada y vulnerada por la diversidad y el elemento competitivo que incorpora el liberalismo en la sociedad política. Por ello, y contrariando la lógica liberal que tiende a garantizar la identidad y la capacidad expresiva de un sistema heterogéneo de actores se levanta esta visión que pretende abolir la diversidad para imponer la homogeneidad.

Esta teoría de la política plantea la funcionalidad y la vigencia de la democracia en la medida que desaparezca el componente individual de la voluntad política y ésta tienda a homogeneizarse, es decir: a la destrucción de la heterogeneidad.

Desde esta visión dogmática de la democracia se anula el componente liberal, por ello las instituciones de este origen resultan superfluas. El dogma de la soberanía popular homogénea se convierte en “verdad indiscutible” que deslegitima la construcción institucional que se inspira en la filosofía del contrato. Esta última se constituye desde el principio de la reciprocidad, la igualdad y la libertad de los actores. El contractualismo como filosofía justificativa del Poder Político y su institucionalización, requiere para su vigencia un sistema de actores diverso en lo axiológico y en sus expectativas materiales.

Pero el cuestionamiento más descalificador de esta perspectiva antiliberal y autoritaria de la democracia es la de sobrevalorar la unanimidad de la soberanía popular como verdad política incuestionable. En este paradigma se desconoce que la lucha de la libertad consistió y consiste en conciliar el valor de la soberanía popular con el constitucionalismo clásico. El peligro que se corre cuando se reivindica la soberanía en detrimento de las instituciones es que la constitución y todo lo que ella abarca en limitación, garantías y derechos queden absorbidos

por la soberanía. ¡Qué vacío institucional, que desprotección jurídica cuando la constitución es abolida para ampliar los efectos de la soberanía popular!

Non Veritas Sed Voluntas Facit Legem.
No la verdad sino la voluntad hace la ley.

T. Hobbes

La referencia a la conducta de los actores nos permite entender la gravitación que supone para la estabilidad democrática el compromiso y la lealtad de los protagonistas del proceso político con las instituciones destinadas a ordenar la convivencia social.

La propuesta consiste en sumergir el análisis hacia lo más profundo, hasta llegar a la constatación que reconoce el hecho de que la vigencia de las instituciones depende de la deseabilidad que éstas reciben por parte de los actores y de la modalidad de resolución de las controversias originadas en las disputas por el Poder. Este último aspecto nos recuerda que en un sentido las instituciones resultan de las relaciones de poder y que la distribución del poder en las sociedades es asimétrica.

Lo que queremos señalar es que la democracia, no como forma de convivencia social, sino, como organización y ejercicio del poder político, depende de la impronta política más que de las variables económicas y sociales.

De esta última afirmación se puede inferir que el conflicto social de carácter distributivo que no expresa lucha por el poder cualquiera sea su intensidad condiciona pero no determina la viabilidad de la democracia.

Por mucho tiempo el razonamiento de la política dependía de lo económico, o de lo sociológico. Se consideraba al hecho político como un dato posterior a procesos exteriores a él. El dato de lo político era un subproducto de la penetración capitalista o de la lucha de clases. Estos enfoques desconocían la autonomía de la política y la sometían al mandato de lo económico y lo social. Nosotros no queremos desconocer la incidencia que ejercen estos factores en la política, lo que queremos es ubicar a la política como el accionar social que responde a las constantes de la búsqueda del poder y de la necesidad de ordenar la sociedad.

Las fases de transición están sujetas a reglas diferentes de las que gobiernan el principio y fin de los estados.

Y. Dror

Las transiciones de la dictadura a la Democracia han sido llevadas a cabo en un contexto macroeconómico recesivo, de profundización y aceleración de la inserción de los países de la región en los procesos transnacionales, de penetración capitalista, de acumulación de capital, de liberalización de los mercados financieros, de reformas económicas, de postergación y exclusión social, de aumento del Desempleo, de anomia, etc. Sin embargo, las adversidades socioeconómicas no nos habilitan a concluir que estos escollos se convirtieron en un impedimento para el desarrollo democrático, lo que no significa desconocer que la falta de condicionamientos favorables vulnera la estabilidad democrática en la región.

A pesar de un ambiente social y económico que en algunos casos llega a ser desolador, hoy la región conoce de un período democrático cuya larga duración permite afirmar que la transición ha llegado a su fin y que se ha entrado en el estadio de la consolidación democrática.

Esto último no quiere decir que la calificación que se le atribuye a la democracia sea el de satisfactoria, es más en la mayoría de los países de la región, la calificación que se le otorga a ésta es la de insuficiente. Esta situación es definida por algunos como “democracia de baja intensidad”; por las mismas razones otros la denominan como “democracia sin ciudadanía”, etc.

El hecho de afirmar que la democracia en la región se encuentra en el estadio de la consolidación, no significa que una regresión autoritaria deba ser excluida como de imposible probabilidad. Cuando se dice, que la Democracia se encuentra en un período de consolidación, se sostiene que ella es aceptada y deseada como un valor superior por los actores con protagonismo en el Proceso Político y por amplias mayorías de la Sociedad.

De igual manera aceptando el aumento de la complejidad de la tarea gubernativa, de igual manera se debe insistir en señalar en la imperiosa incorporación de patrones de gestión política que reconozcan que los gobiernos se están convirtiendo en algo cualitativamente más importante y que éstos gozan de considerable independencia en la toma de decisiones críticas, lo que los convierte en importantes objetivos de reformas.

Estas consideraciones obligan a que se considere las políticas para robustecer la capacidad de los gobiernos nacionales, puesto que, se entiende que éstos siguen jugando un papel preponderante, para afrontar los nuevos y exigentes cometidos que resultan de la dirección tomada por las sociedades. En este tipo de emprendimiento será función reservada a los gobiernos calificar los valores perseguidos y evaluar la efectividad de los instrumentos que están al servicio de las metas que pretenden ser alcanzadas.

Hay que alentar e incrementar un liderazgo ejecutivo fuerte,
sujeto siempre a salvaguardar.

Y. Dror

De las consideraciones hasta aquí expuestas, se infiere la necesidad analítica de reconocer la autonomía de la política como la actividad que debe contar con la capacidad para poder liderar los procesos sociales. Liderazgo significa la capacidad de impulsar la acción colectiva hacia determinadas metas.

Si se insiste en la necesidad de liderazgos es porque se reconoce el dato de que la historia por sí misma no lleva a cabo las transformaciones sociales cuando éstas son necesarias. La realización de los proyectos que definen un modelo de sociedad no se hacen realidad por generación espontánea, las mutaciones sociales cuando éstas son necesarias, son el resultado de la decisión y destreza de los actores que poseen liderazgo. La historia como proceso que tiene dinámica propia y características particulares sugiere el estudio casuístico que debilita la capacidad de generalizar de las otras ciencias sociales. El razonamiento casuístico de los procesos históricos encuentra su explicación en la peculiaridad de los actores. Cuando la pretensión intelectual investiga en la conducta de los actores encontrará la explicación causal del acontecimiento y en cambio si la investigación se inclina a favor de Factores exógenos al Proceso en cuestión se estará construyendo un sistema de razonamiento en el que en algunas ocasiones la explicación puede ceder ante la justificación, para que de esta manera se pueda legitimar determinadas situaciones históricas. Por ello, cuando en el análisis se le atribuye tanta sagacidad a la historia, se obtiene un objetivo no pretendido: la de caricaturizar a los actores.

El reconocimiento de la importancia de los actores y de su protagonismo, no significa desconocer que las expectativas de los actores son establecidas

por las instituciones y que el activismo de ellos debe ser sensibilizado con estímulos funcionales a la matriz institucional (entidad principal y generadora de otras) dentro de la cual están obligados a operar.

Dentro de las élites debe garantizarse por lo menos alguna rotación,
la entrada a las élites debe basarse en las elecciones y el mérito.

Y. Dror

El análisis se vuelve más complejo cuando se aborda el debate de la democracia pasando revista al sistema de actores y a la asignación de roles que a cada uno le corresponde. Si después de haber revisado el inventario disponible, el observador percibe deficiencias en el sistema de actores y de deformaciones en sus patrones de comportamiento, se podrá evaluar la calidad de la sociedad política desde una perspectiva que declina buscar la causa de la crisis en la democracia y focaliza la inquietud analítica en el contenido y los términos del ejercicio de la actividad política. Si la disfuncionalidad del sistema radica en la modalidad de gestión política de los actores es fácil comprender que la crisis en la región no es de la democracia sino de la política en la democracia. De ser así, la solución está más en el mejoramiento de la calidad de la política que en la ingeniería institucional. Cuando se demanda más calidad a la política lo que se busca es dotarle de más capacidad al accionar político.

Al equiparar como sinónimos “baja calidad” y “falta de capacidad”, estamos denunciando que la actividad política no agota todo el potencial que le ofrece la sociedad democrática; por ejemplo: ¿Qué capacidad instalada para el cambio puede tener un sistema democrático si es que no cuenta con liderazgos en el gobierno o en los partidos políticos comprometidos con la realización de las transformaciones necesarias?, ¿Qué capacidad de gobierno puede tener una democracia si es que los actores estratégicos no cuentan con una visión clara de hacia donde debe avanzar el proceso histórico?, ¿Qué capacidad de decisión posee un sistema político en el que la decisión de los actores es errátil, ¿Qué duración tendrán en el tiempo las políticas públicas si es que no están fundadas en acuerdos al que se le deben subordinar las pretensiones singulares de cada actor?, ¿Qué clase de continuidad institucional se garantiza si es que la reivindicación de las pretensiones de un actor exige no atender la demanda de los otros?, ¿Qué tipo de contenido

institucional tendrá la convivencia si es que la afirmación de la identidad de un actor demanda la negación de los otros?; y ¿Qué capacidad de construir poder político existe en una sociedad en la que la confrontación anula o debilita la capacidad de decisión que tiene el gobierno?. La respuesta a estas interrogantes traslada la atención del análisis al activismo político y demuestran que el estudio de la democracia para ser conducente debe trascender lo formal y ha de hacer que la discusión aterrice en el campo de la política.

Estas consideraciones inducen a redescubrir la centralidad de la política. No se debe reinventar la política, lo que hay que hacer es otorgarle el lugar que se merece en el momento de generar la matriz institucional principal y como instancia con capacidad de vincular a través de sus decisiones a todos los integrantes de la sociedad. Desde la política se impulsa y dirige el proceso de formalización institucional que apunta a convertir lo real en legal. Esta última circunstancia es inherente a todo proceso de modernización social. La sociedad moderna se caracteriza por habilitar los procesos de transformación que convierte la normalidad en normatividad.

Las instituciones formales e informales

La visión que reconoce el fracaso de la política en la democracia debe admitir la existencia de instituciones formales e informales, las primeras son aquellas que se expresan y formalizan a través del derecho y las segundas son reglas de convivencia que no se formalizan en el derecho y cuya vigencia y validez no está impuesta por ningún aparato externo coercitivo que puede imponer sanciones por incumplimiento de las mismas.

Comprender la dimensión formal e informal de las instituciones sirve para relativizar la capacidad que se le asigna al cambio institucional formal en los procesos sociales. Esta afirmación nos permite comparar los logros obtenidos a la vista de las reformas realizadas. Luego de más de dos décadas de haber dado inicio a innumerables cambios que afectan a las instituciones en su aspecto formal y evaluando este período de tiempo, puede decirse que la reforma institucional formal *per se* no es suficiente para evitar el deterioro de la democracia.

Se han elaborado nuevas constituciones, se han reformado los sistemas electorales, se han dotado de mayores facultades a los gobiernos locales, sin embargo, no se puede afirmar que todo este conjunto de reforma haya supuesto

el mejoramiento de la calidad institucional de los procesos sociopolíticos en la región. La agenda reformista debe entender las limitaciones de la ingeniería institucional. Se debe prescindir de los enfoques proclives al fetichismo institucional y no desentenderse de la obligación que supone acabar con las murallas que se elevan para impedir el aprendizaje institucional colectivo. Por esta razón las mutaciones institucionales no deben ser consideradas producto unilateral de la voluntad legislativa, se deben crear los mecanismos para que el proceso social de aprendizaje institucional se vincule al proceso de formalización de las instituciones.

Supone un error esperar un resultado inmediato de cualquier reforma institucional que solamente responda a un acto formal del Estado o a la expresión aislada y voluntarista de los detentadores del poder. La región ha vivido de la ilusión de que mediante la transformación de las instituciones formales se lograría inmediatamente los cambios necesarios. La realidad ha demostrado ser un impedimento que hace fracasar cualquier intento de reforma institucional que no pondere la dimensión informal de las instituciones. La propuesta que tienda a querer superar el fracaso de la política en democracia ha de considerar la interrelación que existe entre las instituciones formales e informales.

El tiempo es la luz de los desengaños.

F. Quevedo

Cuando al inicio de la década del 90 se refería la necesidad de gobernabilidad democrática, se le daba preeminencia en la agenda política a la construcción institucional a los efectos de impedir el retroceso del proceso político a formas autoritarias anteriores.

En este tiempo la teoría buscaba todos los reaseguros institucionales para evitar que el proceso político se retrotraiga al autoritarismo de años anteriores. La posibilidad de la regresión autoritaria estaba directamente relacionada con el deseo y la capacidad que podía existir dentro de la sociedad para reinstalar las formas autoritarias de gobierno. Es en aquel entonces que, cuando se exigía más participación, se lo hacía en pos de fortalecer la vocación democrática del proceso político. Tiempo después de haber reestablecido la democracia se percibe en la región nuevas características en el proceso político. Se ha superado la situación política pendular por la que solían atravesar los

países de la región de gobiernos civiles a militares, de democracias a dictaduras. En el presente la inestabilidad política indica una crisis cuya crispación expresa las desavenencias derivadas de la lucha por el poder y los conflictos sociales no resueltos. El fracaso de la política en la democracia se constata en la incapacidad de construir poder y dominación política. El dilema de la gobernabilidad democrática consiste en que el proceso político erosiona la capacidad de crear y mantener estructuras institucionales que garanticen el orden democrático y la posibilidad de establecer condiciones políticas para el funcionamiento del gobierno. No se puede desconocer que el deterioro de la calidad de vida es provocada por el debilitamiento de la eficacia del gobierno. En esta coyuntura el esfuerzo político debe orientarse a garantizar la continuidad institucional, aumentar la capacidad instalada del Estado y mejorar la calidad de la política. Los procesos políticos ajustados a criterios de gobernabilidad democrática deben responder a una racionalidad que conciba la necesidad de crear poder político. Hay que incorporar a la política los recursos que impidan que el proceso político erosione las bases de la dominación. Dentro de este razonamiento se puede ir elaborando una agenda político-institucional que permita crear poder para facilitar y respaldar la política de gobernabilidad democrática que conduzca a mejorar la calidad del proceso gubernativo.

Democracia versus democracia electoral

En la región puede observarse la realización de procesos electorales que tienen como resultado una determinada mayoría que se muestra incapaz de crear las condiciones para gobernar. Se han realizado procesos electorales en un ambiente de libertad e igualdad de condiciones; de los mismos emergen mayorías que expresan genuinamente la preferencia del electorado. Sin embargo, los procesos electorales han sido insuficientes para poder crear gobiernos capaces de gobernar. Son varios y diversos los casos de gobernantes que han surgido de elecciones incuestionables y que no han podido terminar su mandato electoral. Varias son las ocasiones en las que la sucesión de presidente depuesto se hizo de manera heterodoxa desde el prisma constitucional. Esta nueva situación de contar con gobiernos electos legitimados en su origen pero descalificados en función de gobierno pone a la vista la situación de tiranía que puede llegar a existir entre democracia y los procesos electorales. Se da una incongruencia entre la mayoría electoral y la incapacidad de consolidar

una mayoría política para gobernar. El razonamiento político debe buscar la solución a la tirantez e incongruencia que existe entre el resultado electoral y la transformación de éste en destreza para gobernar.

La salud de la democracia, cualquiera sea su tipo y su grado, dependen de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral.

Ortega y Gasset

Si confrontamos esta afirmación con la realidad socio-política en la región, se percibe que, si bien los procesos electorales se ajustan a derecho y los resultados son fiables, esto no ha supuesto un mejoramiento cualitativo de la legitimidad del ejercicio de la política. El deterioro de las condiciones de la estabilidad democrática no responde al desajuste de los procesos electorales, sino más bien están íntimamente relacionados a patrones políticos obsoletos e insuficientes para poder gobernar la nueva complejidad social.

Si el ejercicio de la política no se ajusta a nuevos patrones de comportamiento, la incapacidad de la política en la democracia va a convertirse en un fenómeno recurrente, cuyo punto de partida no serán los procesos electorales sino el comportamiento político inapropiado, alejado de los estándares de buen gobierno y de la realidad.

Hay que tener presente que la incidencia del factor electoral depende de la sociedad y en especial de la cultura dentro de los cuales está engastada.

Los excesos de una virtud matan más que los de un vicio.

E. M. Cioran

Al crearse ciertas instituciones puede pretenderse un propósito noble pero, el fin obtenido, puede llegar a ser el no buscado por la decisión que le dio inicio. El proceso de elaboración institucional, muchas veces, es pensado en abstracto, sin contrastarlo con lo fáctico, lo que conduce a elaborar instituciones que no son compatibles con la realidad dentro de la que tiene que tener validez y vigencia. Por lo tanto, la funcionalidad de las instituciones está condicionada

por su contexto social, económico y cultural.

La importancia de destacar la validez y la vigencia de las instituciones se debe a que los procesos de creación institucional, por razones valorativas, crean instituciones desde de lo “verdadero” deduciendo arreglos institucionales que niegan las posibilidades que ofrece la realidad.

Los procesos políticos de creación institucional deben poseer una visión que distinga lo “verdadero” de la realidad. La voluntad política que está determinada a crear instituciones debe establecer una relación en la que lo ideal y lo real se impliquen. Si esta relación de recíproca implicancia no existe se estarán construyendo instituciones desfasadas de la realidad. Por ello, se debe atender que la construcción de instituciones responde a una combinación de factores: la contingencia histórica, la lucha por el poder, y las pautas del comportamiento histórico prevaleciente en una sociedad.

El factor ideológico es un dato clave que debe ser descifrado en los procesos de creación institucional. De los patrones ideológicos se deducen formas de instituciones que puedan negar o contradecir la realidad. Las instituciones derivadas del “mundo de lo verdadero” son concebidas con el propósito de contradecir el mundo real. Lo presuntamente verdadero es en realidad un mundo aparente por no ser más que una ilusión de óptica ideológica. El proceso de la creación institucional debe tener los oídos abiertos para escuchar la voz de la realidad cuando ésta reclama sus derechos.

Reiteramos de manera recurrente la necesidad de recuperar la realidad para el proceso de toma de decisión y para el de creación institucional. Recuperar la realidad es un impostergable en los procesos políticos en los que se busca la construcción de un ordenamiento social superlativo. Se debe “reflexionar sobre la razón que hay en la realidad”, lo razonable debe encontrarse en la realidad y no en lo que nosotros creemos que es lo razonable.

La tentación de instalar El Leviatan no es la respuesta a la incertidumbre y la inseguridad

Las circunstancias actuales en la región, caracterizadas por el aumento de la inseguridad ciudadana y del activismo delincuencial, amenazan superar la capacidad instalada de los organismos de seguridad del gobierno. Estas

circunstancias, hacen más urgente la elaboración de leyes que sancionen con más rigor las conductas criminales y amplíen la capacidad de actuación preventiva de las instituciones encargadas de proteger el derecho a la vida y a la libertad.

Actualmente, la democracia es descalificada por varias razones, algunas de ellas están vinculadas a la insatisfacción social originada en el bajo rendimiento del sistema económico nacional, la otra en la incapacidad demostrada por las instituciones judiciales y políticas de proveer justicia y seguridad ciudadana como un bien colectivo accesible y garantizada para todos. En la presente coyuntura, la vida y la libertad de la población está amenazada, amedrentada y arrebatada por grupos criminales que, organizados o no actúan al margen de la ley, sin inhibiciones y sin temor, por no percibir la posibilidad de ser aprehendidos y castigados con penas más severas.

La teoría democrática no puede plantear el dilema de tener que elegir entre dos bienes jurídicos, la disyuntiva entre la libertad personal o la seguridad colectiva.

La propuesta que ofrece la corriente democrática liberal adhiere al axioma que reconoce a la libertad, convirtiéndola en la madre del orden social y a la seguridad como la condición previa sin la cual queda desprotegida jurídicamente la comunidad. Según esta noción, ambos términos, libertad y seguridad, se implican mutuamente.

El poder político debe garantizar la vigencia de estos bienes jurídicos en el Estado de Derecho, lo que significa que la libertad no se ejerce en un ambiente de inseguridad y que la seguridad no puede ser impuesta aboliendo el derecho a la libertad.

Compleja es la tarea de elaborar instituciones en la que dos bienes jurídicos superiores pueden ser presentados como contradictorios. Por estas razones, la modificación de las instituciones que se propone llevar a cabo debe responder a la racionalidad jurídica que reconoce la vigencia simultánea de ambos bienes jurídicos como condición ineludible para la existencia del Estado Democrático de Derecho.

El contenido de la propuesta de reforma estatal debe contener cuatro aspectos:

- A. Castigar con mayor vigor la conducta delictiva a través de la elevación de penas;

- B. Ampliar la capacidad de actuación preventiva de los organismos de seguridad y los jurisdiccionales;
- C. Inducir una actitud proactiva de los órganos de seguridad, lo que disminuye la posibilidad que los mismos tengan de excusarse o justificar su inacción;
- D. Respetar la esfera de lo privado y el derecho a la privacidad, exigiendo la intervención judicial para cada caso en el que el poder público demande información o colaboración de los particulares. De esta manera, se impide la invasión y la arbitrariedad del poder público en la sociedad.

La Clase Política: Existen dos clases de personas, la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera es siempre menos numerosa y monopoliza el poder.

En tanto la segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera.

G. Mosca

El reconocimiento de la existencia de las élites, grupo dirigente, clase gobernante o como se las quiera denominar disgusta puesto que, significa quebrantar el principio de la igualdad reivindicado por la teoría de la democracia.

La existencia de las élites a más de ser un dato de la realidad representa una necesidad para la conducción del proceso político. De las circunstancias que implican su selección, su composición, su rotación, su cohesión y su organización etc., dependerán las características y los resultados del proceso político.

A todo régimen político o a cualquier sistema social le es inherente la conformación de grupos resueltos a asumir la conducción de los mismos. En la transición de una época a otra o de un sistema a otro, no varía el hecho de que exista una clase dirigencial, lo que si cambia es la élite y los criterios para su composición, su reclutamiento y su funcionamiento etc.

Los sistemas políticos y los sociales están sometidos a “leyes constantes” que prescriben y regulan la emergencia y el ocaso de los Estados, de los regímenes y de los liderazgos. De acuerdo con el pensamiento que distingue, criterios permanentes para entender la creación y la degradación de los sistemas

institucionales, se puede establecer un vínculo de correspondencia entre la calidad de la élite y la eficiencia y eficacia con que funciona un sistema determinado.

La decisión de acercar la categoría de las élites al análisis permite un estudio de las instituciones bajo el ángulo visual del grupo de personas que poseen el Poder.

Se debe señalar que las instituciones son percibidas a través del lenguaje gestual de los encargados de su dirección. Para el conjunto de representados las instituciones son abstracciones que se evidencian cuando son encarnados por los grupos humanos que le dan vigencia y le representan. Es por ello que se debe tener en cuenta que la calidad institucional está tanto, o más condicionada por el comportamiento de los que ejercen las responsabilidades institucionales que por el diseño institucional en sí.

Es a partir de este razonamiento que se decidió denominar a “el fracaso de la política en la Democracia” y a lo que otros llaman la crisis de la democracia.

No queremos terminar en una discusión nominalista que gira alrededor de la nomenclatura del objeto de estudio en cuestión y no llega a sumergirse en la profundidad del debate; ¡que emerja lo real a la superficie!

Sostener que la democracia está en crisis, quizás no nos permita comprender que el desencanto, no se orienta hacia institucionalidad democrática, sino, al contrario, el descrédito va en contra de las prácticas viciosas y transgresoras que se realizan dentro del marco institucional democrático. Sin embargo, la noción del fracaso de la política en la democracia sugiere la necesidad de que la clase política asuma su responsabilidad institucional encarnando los supravalores que significa la democracia.

De la consecuencia lógica de este pensamiento se infiere la necesidad impostergable e insustituible de que los sistemas de gobiernos democráticos cuenten con élites que sean abiertas al pluralismo, eviten la arrogancia y se sientan comprometidos y subordinados a los mandatos de la democracia. La dificultad de los regímenes democráticos deviene de la ingenuidad de los mismos en considerar que las elecciones igualitarias, competitivas y libres son una vía que garantiza la oferta de elegir y encontrar a los políticos más adecuados.

Por ello, es tarea pendiente de la teoría política la elaboración de fórmulas que combinen los principios de la mayoría con un sistema meritocrático que facilite la consolidación de liderazgos fundados en el mérito y en el apoyo popular.

Hay que advertir las implicancias nefastas que comprenden contar con elites de gobierno sin ética actuando en un ambiente de cultura política desprovista de sensibilidad ética.

En esta situación, la debilidad de la elite se refuerza con la deficiencia social haciendo que la vida política en muchos países sea cada vez más amoral e incluso inmoral.

Desde la política y la sociedad se deben imponer criterios que obliguen a los integrantes de las elites a esmerarse en adquirir virtudes esenciales para mejorar las capacidades del gobierno.

Si observamos el pasado se encuentra en la historia romana, en tiempos de la república y del imperio, que uno de los deberes reconocidos a los gobernantes era el de buscar sucesores capaces y patrocinarlos para las tareas del gobierno.

La dirigencia política no puede desembrazarse de la obligación de reclutar y hacer rotar a los integrantes de las elites, estas últimas toman la mayor parte de las decisiones que afectan a las futuras trayectorias, su calidad es decisiva.

Se deben elevar los estándares de elección y formar elites con destrezas morales, psicológicas e intelectuales para encarar la misión de gobernar. En términos psicológicos, las virtudes como entereza, paciencia, persistencia, seriedad y compromiso, resolución, moderación y prudencia son necesarias para desempeñarse ante dificultades y oportunidades. Para desarrollar estas cualidades hay que bosquejar nuevas formas de selección y alentar las exigencias de niveles éticos más elevados. Debe convertirse en una doctrina fundamental del Estado Democrático de Derecho la idea de que los políticos electos y los funcionarios de alto rango tienen que ser superiores en virtudes y moralidad. Esto último también abarca el hecho de que la clase gobernante sea capaz de desarrollar una lógica común que le permita en función de gobierno actuar colectivamente y pensar en términos históricos.

Anotaciones finales que no pretenden ofrecer un final

En el transcurso de este ensayo hemos tratado de demostrar que las razones que explican la crisis reposan en el estilo y contenido de la gestión política y no en el modelo democrático de gobierno. De ahí que en todo momento no nos hemos referido a la crisis de la democracia, sino, a las deficiencias del ejercicio y del compromiso político en la democracia.

Todos los argumentos esgrimidos nos sirven para rechazar aquello que Nietzsche describía como el “moderno misraquismo” que equivale a la “idiosincrasia democrática opuesta a todo lo que domina y quiere dominar”.

Ni el Leviatan ni las utopías de inspiración anarquista que quieren abolir la dominación política ofrecen modelos alternativos válidos para resolver la problemática actual.

Se debe robustecer el poder de las instituciones a partir de una práctica política comprometida y capaz de poseer una configuración creativa de la sociedad y del individuo.

La situación demanda respuestas urgentes que inexorablemente reconocen la necesidad de un accionar político superior que obtenga como primer resultado la configuración de una NUEVA ESTATALIDAD.

Desde la política, y con las herramientas que ésta vaya creando, se deberá enfrentar la mayor complejidad que supone gobernar en un mundo globalizado. Se debe ejercer una política que al mismo tiempo sea destructiva y constructiva. Lo que no merece existir debe perecer para potenciar todo aquello que debe cobrar vida.

En un mundo con fuerzas arrebatadoras los gobiernos se convierten en actores estratégicos en la misión histórica nacional de construir nuestra propia mismidad. La calidad de la política y de los procesos gubernamentales es decisiva para superar dificultades y aprovechar las oportunidades en el mundo global. Por lo tanto, de nada sirve preguntar qué sentido tienen las necesidades que se padecen, la política comprometida con la promesa del porvenir debe avocarse a buscar las respuestas de la problemática en la realidad. Esta última se muestra interminable y posee más fuerza transformadora que cualquier utopía que seduce con la promesa de la edad de oro.

Sin compartir el optimismo socrático de creer que “el conocimiento cura la herida de la existencia”, consideramos que no se puede gobernar de espaldas al conocimiento y que las élites involucradas en las funciones del gobierno validan sus decisiones en la medida en que éstas estén fundadas en la seriedad y el rigor del conocimiento.

Cuando se habla de elevar los estándares de la clase gobernante se hace alusión a su mejoramiento moral y técnico administrativo basado en la adquisición de conocimiento.

En el desarrollo de este ensayo se ha planteado la tensión, ya descripta por Machiavelo, que existe entre la política y la ética.

Más que nunca se debe entender que la tarea de gobernar en democracia se funda en valores.

La democracia no es amoral, demanda para su buen funcionamiento de patrones de conducta que componen la ética con la política. El desafío intelectual consiste en que desde la visión realista de la política se elabore una teoría que funde y justifique el poder desde una valoración ética del individuo y la convivencia. El reto impuesto al realismo político consiste en combinar tácticas y estrategias severas con objetivos éticos en circunstancias complejas y originales.

Finalmente, hemos reivindicado lo real porque la fuerza de lo que existe está en la realidad, de ninguna manera somos o seremos partidarios de una ideología que identifique groseramente el poder con la fuerza. ■■■

Comunidad Andina: integración para el desarrollo en la globalización

*Allan Wagner Tizón **

L

a Comunidad Andina está integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y se rige por el Acuerdo de Integración Subregional (Acuerdo de Cartagena) suscrito el 26 de mayo de 1969, posteriormente modificado y ampliado mediante el Instrumento Adicional al Acuerdo de Cartagena para la Adhesión de Venezuela y por los Protocolos de Lima (suscrito el 30 de octubre de 1976), de Arequipa (suscrito el 21 de abril de 1978), de Quito (suscrito el 11 de mayo de 1987), de Trujillo (suscrito el 10 de marzo de 1996) y el de Sucre (suscrito el 25 de junio de 1997)

Esta experiencia de integración, que cumplirá en mayo de 2005 36 años de vigencia, no es un fin en sí misma ni está referida solamente al ámbito comercial. Es un instrumento que contribuye y refuerza los proyectos de desarrollo nacionales de los países andinos e incumbe los ámbitos de lo social, lo político y lo económico.

* Secretario General de la Comunidad Andina
Ex Ministro de Relaciones Exteriores del Perú

A lo largo de su vigencia, la integración andina ha pasado por períodos de auge y de crisis recurrentes y ha debido adaptarse a la realidad de sus Países Miembros y de la evolución de la economía internacional.

De cara al siglo XXI, la Comunidad Andina tiene grandes tareas por cumplir. Los objetivos generales de la agenda de la integración andina son complejos y acompañan al esfuerzo de transformación, desarrollo y modernización en los Países Miembros. En ese contexto, la Comunidad Andina continuará representando una pieza fundamental en la integración regional, hemisférica y mundial, participando con dinamismo y creatividad en el proceso internacional de mundialización.

Adecuar la integración para el desarrollo con inclusión social y una inserción internacional competitiva permitirán fortalecer a la Comunidad Andina como polo de atracción en América Latina para captar inversiones y desarrollar nuevos proyectos en materia de producción de bienes y servicios. El fortalecimiento del sistema democrático, la seguridad regional y la cooperación política dentro de la Comunidad Andina creará un marco de estabilidad jurídica y de confianza interna y externa. Adicionalmente, su proyección política e institucional permitirá una creciente y más amplia participación de los ciudadanos andinos en la formulación y ejecución de los programas de la integración, haciéndola un proceso más cercano a los pueblos de nuestra subregión.

Asimismo, la Comunidad Andina constituye un elemento de cohesión y desarrollo de capacidades competitivas de los países para enfrentar con éxito las negociaciones comerciales internacionales que se encuentran en curso. En este contexto, el gran reto que ahora enfrenta nuestro proceso es convertir a la integración en el eje articulador de una agenda interna de desarrollo y superación de la pobreza, que hoy más que nunca resulta impostergable, y una agenda externa en la que está en juego mucho más que el libre comercio: un modelo de inserción internacional que debe representar una oportunidad para el desarrollo socialmente incluyente de nuestras naciones.

En las páginas que siguen presentaremos, en primer lugar, un breve recuento de la situación actual de la instrumentación de los mecanismos del Acuerdo de Cartagena y, en un segundo acápite, las perspectivas del proceso de integración andino, basado en una profunda convicción sobre su importancia y sobre la necesidad de producir un nuevo punto de inflexión que coloque a

nuestros países en capacidad de competir en las corrientes globales y llevar beneficios tangibles y reales a sus pueblos.

I Situación del proceso de integración

La Comunidad Andina, en sus 35 años de existencia, ha conseguido establecer las bases para un mercado común y, adicionalmente, ha logrado expandir el panorama de la integración comunitaria más allá del ámbito comercial, mostrando una identidad en el concierto internacional y multiplicando, en su interior, los canales de participación en diversas áreas.

La dirección política asumida por el Consejo Presidencial Andino desde 1989 ha constituido un valioso aporte a la consolidación y expansión del proceso de integración. Ha sido justamente, a partir de las directrices presidenciales y en el marco de las normas vigentes, que se ha logrado avances significativos en el propósito de consolidar el proyecto integrationista.

Avances hacia el Mercado Ampliado

Hasta hace poco tiempo los esfuerzos sustanciales para la profundización de la integración andina se concentraron inicialmente en el terreno comercial. Ello permitió que la Comunidad Andina cuente con una nutrida normativa supranacional que ha permitido desarrollos en la construcción del mercado ampliado comunitario. Entre ellos podemos citar:

Libre comercio de bienes

Los primeros veinte años de la marcha de la integración andina (1969 – 1989) no mostraron un incremento significativo de las corrientes comerciales intrasubregionales, ni tampoco una importante diversificación de los bienes transados. Es recién cuando los Presidentes andinos deciden tomar las riendas para la conducción del proceso, a partir de 1989, que se observa un crecimiento exponencial del intercambio comercial al interior del mercado andino así como de su diversificación e incorporación de valor agregado subregional. Tan es así, por ejemplo, que las exportaciones intracomunitarias pasaron de 111 millones de dólares en 1970 a 1,039 millones de dólares en 1989, creciendo tan sólo 9 veces en 19 años, y alcanzaron 4,940 millones de dólares en 2003,

multiplicándose 44 veces entre 1970 y 2003. Asimismo, la composición de las transacciones intrasubregionales pasó de representar un 48 por ciento de productos manufacturados, en 1969, a un 90 por ciento en 2003. En la actualidad, las manufacturas de alto valor agregado representan un 58% del intercambio entre los países andinos. Estas últimas cifras muestran, además, la contribución de la integración a la industrialización. En 2004, las exportaciones intracomunitarias han alcanzado una cifra record ascendiendo a un monto histórico de 7,766 millones de dólares lo que representa un incremento de 59% con relación al año 2003.

La zona de libre comercio andina se perfeccionó en 1992 para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela mientras que el Perú la culminará en 2005. Hoy, el comercio del universo arancelario entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela – y más del 90% para el Perú – se realiza totalmente libre de gravámenes y restricciones. Además, los Países Miembros cuentan con una normativa complementaria que permite el funcionamiento del mercado de bienes, tales como las medidas para la armonización sanitaria, las normas y reglamentos técnicos, las normas aduaneras, las reglas de origen, y las normas sobre propiedad intelectual y el transporte.

No obstante, quedan pendientes varias definiciones para perfeccionar el mercado ampliado, entre las que podemos citar: la adopción de una política agropecuaria común; el reconocimiento mutuo de registros sanitarios y certificaciones técnicas; la agilización y simplificación de procedimientos aduaneros; fluidez del tránsito fronterizo para el transporte de carga por carretera y la actualización de la normativa en materia de competencia, entre otros.

La tarea de convergencia hacia el libre comercio tanto a nuestro interior como frente a terceros, a través de la consolidación del mercado común y el desarrollo conjunto de las capacidades competitivas, será un elemento decisivo de la cohesión andina durante los próximos años.

Arancel Externo Común

El Arancel Externo Común (AEC) se puso en vigencia en 1995. Este mecanismo – que compromete a Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela – cuenta con imperfecciones debido a que entre ellos existen algunas diferencias.

Bolivia mantiene una estructura propia aunque sujeta a la administración comunitaria y Ecuador cuenta con excepciones. Las mayores coincidencias se registran en las tarifas de Colombia y Venezuela (aproximadamente un 87%). Perú no participó en el mecanismo inicialmente establecido.

En la búsqueda del mercado común andino se impulsaron acciones para conformar una unión aduanera que involucre a los cinco Países Miembros. El resultado fue la adopción de un nuevo AEC en octubre de 2002 a través de la Decisión 535, para el 62% de las partidas del universo arancelario que equivalen, aproximadamente, a un 40% del comercio subregional. Sin embargo, en diciembre de 2003 la Comisión de la Comunidad Andina decidió posponer su aplicación en razón a las dificultades de algunos Países Miembros para adoptar el nuevo instrumento y, en mayo de 2004, se extendió dicho plazo hasta el 10 de mayo de 2005 mediante la Decisión 580.

Finalmente, con ocasión de la XV Cumbre Presidencial Andina, realizada en Quito, Ecuador, en julio de 2004, los Jefes de Estado instruyeron a los Ministros de Comercio llevar a cabo "...un debate amplio y franco en torno del arancel externo más apropiado para avanzar en el proceso de integración andina. En tal sentido, con el apoyo de la Secretaría General, se elaborará, adoptará y ejecutará un cronograma y plan de trabajo con el fin de consensuar una postura sobre el Arancel Externo Común y sus posibles modalidades, que deberá adoptarse a más tardar el 10 de mayo de 2005".

Libre comercio de servicios

La Comunidad Andina cuenta con el marco normativo para la liberalización del comercio de servicios, así como con un inventario de restricciones que refleja y consolida el nivel de apertura real en los diferentes sectores de servicios y modos de prestación. En la actualidad, se viene desarrollando un programa de trabajo para avanzar en el proceso de liberalización de las restricciones remanentes.

Desde una perspectiva sectorial, se han producido avances específicos en materia de transporte, turismo y telecomunicaciones. También se trabaja en aspectos que permitirían avanzar en la liberalización de servicios financieros a través de normas prudenciales, así como de servicios profesionales (derecho de establecimiento y reconocimiento de títulos).

Libre circulación de personas

Con el propósito de garantizar la libre circulación y establecimiento de los trabajadores para la conformación de un mercado andino del trabajo, han sido adoptadas las Decisiones 545 (Instrumento Andino de Migración Laboral), 546 (Instrumento Andino de Seguridad Social) y 546 (Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo), que constituyen normas comunitarias muy avanzadas en su género.

Asimismo, en el período 2002-2004, Ecuador, Perú y Bolivia ratificaron el Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez, que establecerá un foro tripartito y paritario para definir y coordinar las políticas sociolaborales de la Comunidad Andina.

En 2002 se adoptó la eliminación de visas y el reconocimiento de los documentos nacionales de identidad como documento de viaje, lo que facilita la libre circulación de turistas en la subregión. Este hecho se ha convertido en una realidad emblemática que le ha dado al proceso de integración una nueva dimensión de cohesión y construcción de confianza entre los ciudadanos y los empresarios andinos.

Metas macroeconómicas para la convergencia

Bajo la dirección de los Ministros de Economía, Presidentes de Bancos Centrales y Ministros de Planeación, se han fijado metas macroeconómicas y se cuenta con un Grupo Técnico Permanente encargado del seguimiento de tres indicadores básicos: endeudamiento, déficit fiscal y tasa de inflación, que se convierten en instrumentos centrales de la actual convergencia de los países hacia la estabilidad económica, como condición de un mejor desempeño en su agenda social.

No obstante, es necesario avanzar en el proceso de armonización de políticas macroeconómicas que faciliten la expansión del comercio e inversiones subregionales. La estabilidad macroeconómica de la subregión contribuye a limitar el impacto de los desequilibrios de un país hacia otro.

Con ocasión de la Cumbre de Quito, en julio de 2004, se ha dado un paso importante en materia de integración financiera con la aprobación de dos importantes Decisiones: La Decisión 599 sobre “Armonización de aspectos

sustanciales y procedimentales de los impuestos tipo “Valor Agregado” y la Decisión 600 sobre “Armonización de los impuestos tipo Selectivo al Consumo”, que responden a un objetivo de integración profunda.

Acciones en otras áreas esenciales para el fortalecimiento de la integración andina.

La Comunidad Andina ha impulsado acciones y conseguido logros en otras importantes áreas que contribuyen a robustecer el proceso, darle identidad, generar confianza y proyectar fortalezas compartidas.

Política Exterior Común y Cooperación Política

La Comunidad Andina es cada vez más percibida como un bloque. Esa percepción de la comunidad internacional se ha venido produciendo a través de las actuaciones conjuntas de los países andinos en diversos frentes y momentos.

Los “Lineamientos de la Política Exterior Común de la Comunidad Andina (PEC)”, Decisión 458, permiten una mayor presencia comunitaria e influencia internacional y en su marco se han desarrollado coordinaciones y posiciones concertadas en foros internacionales y negociaciones conjuntas con diversos países y agrupaciones.

En el campo comercial, la Comunidad Andina ha adoptado diversas formas de negociación conjunta o coordinada en el Alca, con el Mercosur, en las gestiones que dieron lugar a las prórrogas del SGP Andino con la Unión Europea y la Ley de Preferencias Comerciales Andinas con los Estados Unidos, así como en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y las que se iniciarán próximamente con la Unión Europea.

La conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en el marco de la Tercera Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Cusco, Perú, el 8 de diciembre de 2004, refleja la voluntad política común de los países de la región de “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y en articulación con otras experiencias de integración regional, al

fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”.

Como se desprende de la voluntad expresa de los Presidentes, la Comunidad Sudamericana se construirá mediante la convergencia progresiva de la CAN, el Mercosur y Chile, con la participación de Guyana y Surinam, y aspira a la consolidación de un proyecto político y de desarrollo de amplia envergadura en el espacio sudamericano.

En la agenda política, la Comunidad Andina cuenta con elementos compartidos que le permiten tener una posición común para actuar en materia de drogas, derechos humanos, democracia y seguridad, cuyos principales logros se registran a continuación:

- Lucha contra las drogas ilícitas

Acciones comunitarias en materia de lucha contra la droga, a través de la Decisión 505 “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos” de junio de 2001. En este marco, los Países Miembros han planteado una posición conjunta frente al Diálogo Especializado sobre Drogas con la Unión Europea, así como en el marco de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas.

- Democracia y Derechos Humanos

Se ha dado un impulso a la vigencia de los derechos humanos a través de la Carta Andina de Derechos Humanos, suscrita el 26 de julio de 2002, en Guayaquil. Para contribuir con el fortalecimiento y profundización de la democracia, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se ha pronunciado en diversas ocasiones en torno a las situaciones de inestabilidad política producidas en la región y las autoridades comunitarias han realizado gestiones para facilitar su solución.

- Seguridad y fomento de la confianza

El 17 de junio de 2002 en Lima se adoptó el “Compromiso de Lima – Carta Andina para La Paz y la Seguridad – Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa” por parte del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada con los Ministros de Defensa.

En desarrollo de este Compromiso se adoptó el Plan Andino para combatir el tráfico de armas pequeñas y ligeras. En la Cumbre de Quito (julio

2004) se aprobó la Decisión 587 “Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina”, que establece un marco avanzado de concertación y trabajo conjunto en este campo. Se está trabajando también en una aproximación para la definición de un Plan de Cooperación Andino anti-terrorista.

- Migraciones

Se adoptó la Decisión 548 “Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios” mediante la cual los cónsules de cualquiera de las repúblicas contratantes residentes en otra de las mismas, pueden hacer uso de sus atribuciones en favor de los individuos de las otras repúblicas contratantes que no tuvieran cónsul en el mismo lugar, con lo cual, además, se procura establecer vínculos con los migrantes andinos para mantener su identidad y aspiración de retorno ordenado a sus países de origen.

Adicionalmente, se adoptó el Pasaporte Andino, que dará mayor identidad a los nacionales andinos que hagan viajes a terceros países. Este documento, por sus normas de seguridad y nomenclatura, dará a los países de visita mayores seguridades respecto a quien lo porta.

Agenda Social

Mediante Decisión 601, adoptada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores el 21 de setiembre de 2004, se aprobó el “Plan Integrado de Desarrollo Social” (Pids), herramienta principal para promover la dimensión social de la integración andina, dirigido a impulsar el desarrollo social y afrontar comunitariamente la pobreza, la exclusión y la desigualdad en la subregión. El Pids comprende la ejecución de 19 proyectos en el ámbito social andino, los mismos que están a cargo del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social, instancia creada en Quito en el XV Consejo Presidencial.

Otros avances en la agenda social andina incluyen la expedición de los instrumentos sociolaborales sobre migración laboral, seguridad social y seguridad y salud en el trabajo (Decisiones 545, 583 y 584, respectivamente); la exitosa negociación conducida por los Ministros de Salud de la CAN, más Chile, en el ámbito del Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue, que permitió obtener una reducción de hasta un 72% en los precios de medicamentos antiretrovirales para el tratamiento del VIH/Sida; la realización de la Conferencia

Regional Andina sobre el Empleo, cuya primera edición se llevó a cabo en Lima, en noviembre de 2004, y la segunda está ya programada para 2005 en Bolivia, en ambos casos con la activa participación de la Organización Internacional del Trabajo; la expedición de la Decisión 594 para introducir contenidos de integración en la currícula escolar y la celebración en Lima del II Encuentro de Escolares de la Comunidad Andina (Cenit Internacional); la participación cada vez más dinámica de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral en el proceso de integración y la práctica de trabajo conjunto que estos órganos consultivos han desarrollado y que, entre otros resultados concretos, facilitará la próxima puesta en funcionamiento del Observatorio Laboral Andino; y la creación de otras instancias de participación de la sociedad civil en el proceso de integración, tales como la Mesa Indígena y la Mesa para la defensa de los derechos del consumidor (Decisión 524 y 539, respectivamente).

Medio Ambiente

La Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del trópico andino, aprobada en julio de 2002, constituye el más importante logro registrado en esta materia a nivel comunitario. Adicionalmente, se ha conseguido la adopción en 2001 de los “Lineamientos para la Gestión Ambiental y el Desarrollo Sostenible en la Comunidad Andina” y en mayo de 2003 los Ministros del Ambiente decidieron adoptar un plan andino de seguimiento a la Cumbre de Johannesburgo centrado en tres temas: cambio climático, biodiversidad y agua y saneamiento.

Desarrollo e Integración fronteriza

Un conjunto de normas buscan atender las fronteras y la integración física por su carácter estratégico en la dinámica del proceso de integración. La Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo establece los lineamientos de política común sobre el tema e institucionaliza el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo. La Decisión sobre Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), que ha impulsado trabajos binacionales en la definición oficial de sus primeras ZIF, y el impulso a los Centros Binacionales de Atención en Frontera (Cebaf), establece un marco comunitario para los pasos de frontera terrestre.

Energía

La reunión de Comisión Ampliada con la participación de los Ministros de Energía aprobó, en diciembre de 2002, el marco jurídico necesario para la interconexión eléctrica e intercambio intracomunitario de energía eléctrica. Esta norma ha dado resultados inmediatos en el suministro de energía de Colombia a Ecuador, con beneficios en precios para los usuarios de ambos países.

Con la conformación en junio de 2003 del Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de la Comunidad Andina y la celebración de la primera reunión ordinaria de este Consejo en enero de 2004, se han iniciado las acciones comunitarias para la integración efectiva de los mercados energéticos regionales, especialmente de aquellos basados en redes de transporte (energía eléctrica y gas natural), que contribuyan a generar nuevas oportunidades de negocios, inversiones y crecimiento económico. Asimismo, se avanza en el desarrollo de “clusters” energéticos, los servicios de energía en el marco de la OMC y los criterios de seguridad energética en el ámbito de las negociaciones hemisféricas.

Se potenciaría, a su vez, las ventajas competitivas de los países de la región, al hacer más eficiente, más seguro y menos costoso el suministro de energía a sus poblaciones.

Institucionalidad

La Comunidad Andina cuenta con un acervo institucional y normativo que puede considerarse como uno de los más desarrollados en su género.

Dentro de la estructura institucional debe destacarse el Tribunal Andino de Justicia, cuya gestión de control jurisdiccional, con el apoyo de la Secretaría General como órgano encargado de vigilar el cumplimiento de los compromisos, buscan brindar la seguridad jurídica necesaria al proceso. Así mismo, es reconocida la eficiente gestión de la Corporación Andina de Fomento, a través del financiamiento de importantes proyectos de alcance nacional, subregional y regional.

Los órganos intergubernamentales de decisión, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión, han adoptado normas para fortalecer la integración en las más diversas áreas como se ha descrito en las secciones anteriores. La Comisión, en formato ampliado con Ministros sectoriales, está en capacidad de abordar y legislar sobre temas de energía, transporte, agricultura, economía y telecomunicaciones, entre otros.

La sectorización de los órganos comunitarios e intergubernamentales convoca la participación de actores diversos en la integración. Es así como se ha dado la vinculación progresiva de diversos representantes de los sectores laboral, empresarial, energético, ambiental, financiero, académico y educativo, entre otros, muchos de los cuales tienen la facultad de hacer recomendaciones a los órganos decisarios a través de los distintos Consejos y Comités que han sido establecidos.

II Perspectivas

Hoy día la globalización plantea a los países andinos un escenario y desafíos radicalmente distintos a los de hace 35 años cuando se suscribió el Acuerdo de Cartagena. Ha llegado el momento de asimilar el cambio para permitir una “Integración para el desarrollo en la globalización”, que haga posible la adecuada articulación entre la agenda interna del desarrollo y la superación de la pobreza, y la agenda externa de la inserción internacional competitiva de los países.

En esta etapa de nuevos desafíos, la Comunidad Andina debe procurar obtener el acceso a mercados cada vez más sofisticados en los que se compite con el conocimiento; evitar que esta nueva inserción global no termine por hacer más desiguales y fragmentadas las sociedades andinas; aprovechar las oportunidades que presenta la Sociedad de la Información; cautelar nuestros derechos sobre los bienes públicos regionales; y participar conjuntamente con el Mercosur, en la construcción de la nueva Comunidad Sudamericana de Naciones.

Un nuevo Diseño Estratégico de la integración andina

Luego de haber enriquecido el proceso de integración mediante una agenda multidimensional, es necesario ahora desarrollar un nuevo Diseño Estratégico, con las siguientes líneas de acción prioritarias:

La profundización de la integración comercial y la inserción internacional

Es un dato de la realidad que los aranceles tienden a ser cada vez menos relevantes en la perspectiva del libre comercio. Es importante recordar que el actual nivel y la estructura arancelaria en los Países Miembros es baja y poco

dispersa, comparada con los existentes en la décadas de los setenta y los ochenta, cuando existían desde aranceles infinitos por la existencia entonces de prohibición de importaciones, licencias previas, presupuesto de divisas y otras prácticas de administración del comercio, incluyendo niveles arancelarios promedio que superaban con creces el 40 por ciento. Basta recordar como ejemplo, que la primera propuesta de AEC presentada por la entonces Junta del Acuerdo de Cartagena a los Países Miembros en 1975 contemplaba un arancel de 15 niveles, con un promedio aritmético de 35 por ciento y una dispersión arancelaria entre 0 y 75 por ciento; y que para los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial se propusieron aranceles promedio de 52 por ciento para el metalmecánica, de 30 por ciento para el petroquímico, de 65 por ciento para el automotor, y de 24 por ciento para el siderúrgico.

Hoy, cuando los Países Miembros tienen aranceles con promedios cercanos al 10 por ciento, son más importantes en sus relaciones comerciales internacionales las políticas de competencia, la propiedad intelectual, las normas técnicas, las reglas de origen, las compras gubernamentales. Igualmente, los subsidios agrícolas y no agrícolas, las barreras no arancelarias, la protección disfrazada de medidas antidumping, la carencia de un sistema de comercio internacional estable y previsible y la ausencia de una cooperación internacional habilitadora del comercio y el desarrollo.

Se impone, además, una lucha frontal contra el contrabando, que en la actualidad reviste formas de crimen organizado por su dimensión y los métodos que utiliza. Este es un delito que perjudica la producción subregional, afecta el empleo e impide el aprovechamiento de las ventajas de la integración comercial.

En el ámbito andino, el transporte continúa siendo crítico para el libre comercio andino y si no se aborda con decisión se convertirá en un grave obstáculo para la inserción internacional de las economías andinas.

También debemos concentrarnos en impulsar el libre movimiento de capitales y profundizar el libre comercio de servicios donde los países andinos tenemos un importante potencial, como es el caso de los servicios financieros, turísticos y profesionales.

En consecuencia, debe revisarse a fondo la normatividad andina a fin de hacer realidad entre los Países Miembros un esquema de mercado común consistente en el libre comercio de bienes y servicios con una normativa

comunitaria en las disciplinas que comprende la moderna agenda comercial internacional, así como la libre circulación de capitales y personas.

Paralelamente, se deberá impulsar el desarrollo de las exportaciones que permita crear sinergias, promover el conocimiento de mercados y técnicas de exportación, y apoyar la generación de una oferta exportable de alto valor agregado creadora de empleo. La pequeña y mediana empresa exportadora andina deberá ocupar un papel preponderante en este empeño.

El desarrollo de la competitividad

Para aprovechar de manera efectiva las oportunidades de comercio e inversión que brindarán las negociaciones comerciales internacionales, es indispensable para los países de la Comunidad Andina el desarrollo de sus capacidades competitivas. De otra manera, no será posible establecer una autopista de doble vía con nuestros socios comerciales. Es por ello que la competitividad debe convertirse en un tema central en el nuevo Diseño Estratégico.

A partir de las estrategias nacionales de competitividad, es necesario identificar las áreas en las cuales el proceso de integración puede aportar una plataforma de trabajo conjunto, particularmente en temas tales como el desarrollo de la infraestructura física, políticas educacionales, capacitación laboral, “clusters” y cadenas productivas, infraestructura industrial y política ambiental.

En este contexto, debe otorgarse especial importancia al desarrollo de la competitividad en las llamadas “regiones activas” y macro – regiones andinas, especialmente, en aquellas vinculadas a los grandes ejes de integración y desarrollo de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirs).

Especial trascendencia tienen aquellas acciones que es posible aportar desde la integración para el desarrollo competitivo de las pequeñas y medianas empresas, que constituyen agentes de primer orden en el propósito de una inserción más incluyente de nuestros países en el escenario global. En esta perspectiva, se ha reactivado el Comité Subregional de las Pyme, como un escenario que permitirá la construcción de consensos en nuestros países alrededor de la ejecución de “políticas activas” que hagan posible el

fortalecimiento de estas unidades productivas para obtener el máximo aprovechamiento de la apertura de mercados.

En lo que se refiere al tema agrícola, el nuevo diseño estratégico del proceso de integración lo abordará desde la perspectiva del desarrollo rural y competitividad agrícola. Así, en una concepción amplia, el objetivo último de una estrategia de desarrollo rural será contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del campo, promover las condiciones para lograr un crecimiento económico sostenido y asegurar el uso sostenible de la base de recursos naturales. En la actualidad, la Comunidad Andina se encuentra adelantando el diseño de una estrategia específica para coadyuvar en la mejora de la competitividad de las cadenas de valor asociadas a la actividad agrícola, el desarrollo de una estrategia de seguridad alimentaria que incorpore activamente a las propias comunidades campesinas, el fortalecimiento de la institucionalidad en el campo, la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, la promoción de actividades rurales no agrícolas y el incremento de la integración económica de las regiones rurales con las urbanas. Todo ello, por cierto, otorgando plena atención y consideración a la milenaria relación cultural y social que existe entre el hombre andino y la tierra.

La Comunidad Andina dará especial prioridad, de otra parte, al desarrollo de la ciencia y la tecnología con el fin de sustentar su proceso de desarrollo en una creciente capacidad de innovación tecnológica. Para ello, habrá que adoptar un programa de acción específico, que permita impulsar los niveles de inversión pública y privada en esta área crucial para nuestro desarrollo.

Los nuevos temas estratégicos

Para acentuar el trabajo en la integración real, a la par que seguir desarrollando la normativa legal andina, es necesario abordar nuevas áreas estratégicas de acción, a partir de las ventajas comparativas de los Países Miembros, que fortalezcan su capacidad para ingresar en los nuevos escenarios de la globalización.

Por ejemplo, en materia de energía los países andinos debieran desarrollar una alianza energética subregional, considerando que el 52% de las exportaciones totales andinas al mundo consisten en productos de ese sector (petróleo, carbón y gas); que los países andinos poseen cuatro veces las reservas

de petróleo de los Estados Unidos y ocho veces las del Mercosur; así como el 74% de las reservas de gas de América Latina y el 75% de la producción de carbón de la región latinoamericana.

Ello permitirá impulsar su inserción en los mercados internacionales de hidrocarburos, en un contexto de seguridad energética; la promoción del desarrollo de “clusters” energéticos; la negociación internacional de servicios de energía de alto valor agregado; y la construcción de mercados integrados de energía (electricidad y gas) a través de redes físicas y marcos regulatorios armonizados.

El medio ambiente debe convertirse también en un tema estratégico de la integración andina, sobre la base de los avances que se han logrado en los últimos años a través de la Estrategia Regional de Biodiversidad y la Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible y que los países de la Comunidad Andina poseen el 25% de la biodiversidad mundial y el 20% del agua dulce del planeta.

Especial atención deben merecer los efectos del cambio climático sobre la subregión andina, especialmente la agudización del Fenómeno de El Niño y el deshielo de los glaciares de la Cordillera de los Andes que amenaza el ecosistema de montaña. En este contexto, los países andinos deberán trabajar juntos para poner en aplicación cuanto antes el mecanismo de desarrollo limpio previsto en el Protocolo de Kyoto, a través de los denominados “bonos de carbono”.

Por las razones anotadas, también merece un énfasis especial la cooperación andina en materia de recursos hídricos y la gestión estratégica internacional de este crítico recurso, cuya abundancia en la región andina convierte a la Comunidad Andina en un actor internacional especialmente relevante.

Los países andinos deberán asumir también un liderazgo, dentro del grupo de países megadiversos afines, para la negociación de un régimen internacional vinculante que regule el acceso a los recursos genéticos, impida la bio – piratería y proteja el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas.

Las nuevas tareas políticas y sociales

El nuevo Diseño Estratégico comprende también nuevas tareas políticas para la integración. Por ejemplo, la Comunidad Andina deberá profundizar acciones en materia de lucha contra las drogas, el terrorismo y la corrupción,

y desarrollar esquemas de seguridad cooperativa en los planos subregional, suramericano y hemisférico que permitan reducir los gastos militares para dedicar esos recursos a las tareas del desarrollo.

Para ejecutar este nuevo Diseño Estratégico será indispensable también fortalecer la cooperación política andina en favor de la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y la gobernabilidad.

Sin embargo, no habrá gobernabilidad democrática, a menos que nuestros países avancen en la solución de la pobreza, la exclusión social y la desigualdad. En ese sentido, la Agenda Social Andina debe ocupar un papel central en el quehacer comunitario.

El desarrollo social no es sólo un imperativo ético y un factor consustancial del desarrollo económico que busca el proceso de integración, sino que es, al mismo tiempo, un factor de legitimación del proyecto subregional ante los pueblos andinos.

El desafío que ahora enfrenta la integración para contribuir en el cierre de la profunda brecha interna de los países es el de identificar su “valor agregado” para actuar sobre los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión, a través de la movilización de actores regionales y mundiales alrededor de las metas de la Cumbre del Milenio en la Comunidad Andina; la construcción de un espacio común para las agendas nacionales; la focalización espacial de las acciones – informalidad urbana y áreas fronterizas - ; así como el desarrollo de acciones concretas que permitan aumentar el nivel de legitimad del proceso frente al “ciudadano de a pie”.

Ello, sin dejar de lado el desarrollo de la Política Exterior Común, la cual debe, entre otros, enriquecer las agendas de relaciones comunitarias con los dos principales socios de la Comunidad Andina, como son los Estados Unidos y la Unión Europea; y debe fortalecer la proyección de los países andinos hacia la Cuenca del Pacífico.

Hacia la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones

Un tema medular de la Política Exterior Común de los países andinos es la reciente conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en la Cumbre del Cusco de diciembre de 2004.

La Comunidad Sudamericana de Naciones es, sobre todo, un gran programa político y de desarrollo regional descentralizado, y una oportunidad para corregir desequilibrios y asimetrías al interior y en los países del subcontinente, llevando bienestar a las regiones apartadas de nuestros países. Se trata de un esfuerzo de integrar a Sudamérica alrededor de tres ejes fundamentales: la cooperación política, la integración económica y el desarrollo de la infraestructura.

En cuanto a la Cooperación Política, tendrá como temas centrales la democracia, los derechos humanos y el desarrollo social, además de la adopción de posiciones conjuntas en temas importantes de la agenda internacional.

En cuanto a la integración económica, estamos partiendo de la existencia de los dos procesos de integración de la región (CAN y Mercosur), cada uno con sus logros y sus problemas, a lo que se suman los acuerdos de libre comercio recientemente firmados entre ambos bloques. Estos acuerdos hay que ponerlos en vigencia, homologarlos en un solo acuerdo sudamericano y profundizarlos para incorporar en ellos elementos más sustantivos de la actual agenda comercial. Es decir, debemos avanzar a un acuerdo de tercera o cuarta generación.

Finalmente, con relación al desarrollo de infraestructura, cabe señalar que en diciembre de 2004 culminó la primera etapa del programa Iirsá, con el establecimiento de 10 ejes y 350 proyectos, entre ellos 32 que han sido priorizados para ser ejecutados en los próximos 5 años. A fin de que estos ejes sean de desarrollo y no sólo corredores de tránsito de mercaderías tendremos que comenzar a trabajar los llamados procesos sectoriales, es decir, todo aquello que hará posible que en las áreas de influencia de estos ejes se generen las economías regionales descentralizadas.

Es importante tener presente el concepto fundacional de la Comunidad Sudamericana de Naciones establecido claramente en la Declaración del Cusco, a saber, que la Comunidad Sudamericana se construirá a partir de la progresiva convergencia entre la CAN, el Mercosur y Chile. Este concepto fundacional es muy importante porque indica que no estamos partiendo de cero sino de lo que ya existe, lo que es expresión de una voluntad política madura.

Finalmente, quiero señalar que la “integración para el desarrollo en la globalización” sólo será posible si los países se comprometen a desarrollar un

entramado de normas, relaciones y mecanismos que hagan realidad dicho proceso. Para ello, será indispensable incorporar a la reflexión sobre el quehacer andino y sudamericano al mundo académico, a los gremios empresariales, a los trabajadores, a los ciudadanos, en suma, a la sociedad civil en general. Sólo así la integración podrá ser realmente un instrumento eficaz para el desarrollo de nuestros pueblos. ■■■

El sistema electoral de la República de Surinam

*Samuel Polanen **

El 25 de noviembre de 1975, Surinam proclamó su independencia y la bandera de Holanda se sustituyó por la bandera surinamesa. La Monarquía, que creó un vínculo entre Surinam y los Países Bajos, y que durante los últimos veintiún años había regido el pueblo surinamés, dejó de existir, y el Reino de Surinam se transformó en una república independiente y soberana. En su Preámbulo, la nueva Constitución declaraba: “Nosotros, el pueblo de Surinam [...] solemnemente [...] nos damos la siguiente Constitución.”

“Nosotros, el pueblo de Surinam” éramos y continuamos siendo descendientes de amerindios, colonizadores blancos, señores coloniales, sus dependientes y sus ejércitos, esclavos negros, judíos portugueses, inmigrantes venidos de China, de India Británica (conocida ahora como República de Indonesia), de todas las islas ahora conocidas como Caribe. En conjunto, esos pueblos forman el arco iris surinamés.

* Ex Director del Consejo Electoral Independiente de Surinam

En 1987, se promulgó una nueva Constitución, después de su adopción mediante *referéndum*. Esa Constitución declaraba que Surinam sería un Estado democrático, unitario y descentralizado, con una Legislatura nacional de una única Cámara compuesta de 51 (cincuenta y un) miembros. Denominada Asamblea Nacional, la nueva Legislatura era considerada el órgano más elevado de la jerarquía constitucional. Se incluyó un capítulo específico que versa sobre el tema de la democracia política. El Artículo 52 de la Constitución utiliza el siguiente lenguaje: “(1) Todo el poder político emana del pueblo, y debe ejercerse de acuerdo con la Constitución. (2) La democracia política se caracteriza por la participación y la representación del pueblo surinamés, que se expresará por medio de la participación del pueblo en el establecimiento de un sistema político democrático, así como por su participación en la legislación y administración, que tiene por objetivo el mantenimiento y la expansión de este sistema. La democracia política creará, además, las condiciones para la participación del pueblo en general, mediante elecciones libres por medio de voto secreto, para la composición de los órganos representativos y del Gobierno”. Las palabras fundamentales de ese Artículo son la *participación* y la *representación* del pueblo.

Participación

El sufragio universal sólo se introdujo en Surinam en 1948. Antes de esto, a los posibles electores se les impedía votar por las cláusulas de censo (criterio tributario), de capacidad (criterio educativo) y de género (criterio sexista), constantes de las leyes y estatutos electorales; por ello, el número de electores era reducido. En la misma época (en 1948) se crearon los verdaderos partidos políticos, que sustituyeron a los hasta entonces grupos de apoyo a los candidatos, instituidos inmediatamente antes de cada elección y que enseguida desaparecían o permanecían mudos.

Fue la Constitución de 1987 la que modificó el régimen electoral, al establecer en su Artículo 54 que el Gobierno estaba obligado: “[...]a registrar todos los electores y a notificarlos para que participen de las elecciones”. El registro obligatorio resultó de la emisión de un Título Electoral que se asignaba a todos los ciudadanos con más de dieciséis años, y a crear un sistema apropiado de registro de los electores, para facilitar el proceso electoral previsto por el Artículo 53. Ese Artículo reconoce: “el derecho de los ciudadanos de constituir

organizaciones políticas, dentro de los límites de la Ley”. El sistema se complementa por una ley especial sobre organizaciones políticas (o sea, partidos políticos), que establece y determina los criterios que se le aplican a cualquier entidad para que tenga ese *status* legal, sin el que las autoridades electorales pueden negarle acceso a las elecciones.

Representación

“Democracia” significa ‘gobierno para el pueblo y por el pueblo’. Sin embargo, como no es posible más que todo el pueblo gobierne el Estado, como sucedía en la Antigüedad, se han creados sistemas para que el pueblo sea representado en el Gobierno de forma apropiada y legítima. En este sentido, se concibió el Artículo 55, juntamente con el Artículo 52 de la Constitución. Las palabras utilizadas son las siguientes: “La Asamblea Nacional representa el pueblo de la República de Surinam, y expresará la voluntad soberana de la nación. La Asamblea Nacional es la más alta institución del Estado.” Además de ese ámbito nacional de representación, la Constitución creó dos otros poderes territoriales, a saber: el local y el distrital. Para ese fin el país se dividió en diez distritos electorales, y éstos a su vez están divididos en subdistritos electorales. Los distritos electorales coinciden con los distritos administrativos y geográficos. En estos distritos y subdistritos se organizan elecciones directas. Los 51 miembros de la Asamblea Nacional se eligen en diez distritos electorales específicos. Su número varía según el distrito, de acuerdo con determinados criterios constitucionales. Por otro lado, los miembros de los Consejos Locales, llamados “*Ressortraden*”, se eligen por parte de los habitantes de esos subdistritos, si se registran debidamente. Con base a los resultados de las elecciones de los diferentes partidos políticos, en todos los Consejos Locales de un distrito, a éses partidos se les concede un cierto número de escaños, en los Consejos de Distritos separados, y su número está sujeto a una distribución proporcional.

Para los electores documentados es muy importante saber de qué distrito o subdistrito específico se les consideran habitantes o residentes. Para este fin el Gobierno emite una tarjeta de votación para todos los electores, y la lista de los que van a votar está realizada con basea esta información específica.

La tarjeta de votación contiene también información por medio de la cual el elector puede orientarse con respeto a su sección electoral, el lugar

donde se supone que va a ejercer el derecho de voto, y donde su nombre debe aparecer en la lista de los electores. Si su nombre no consta en esa lista, no podrá votar, aun cuando esté en posesión de todos los documentos exigidos. A un elector se le puede identificar de esta forma: si es un ciudadano de la República de Surinam, tiene más de dieciocho años, posee un documento de identidad y una tarjeta de votación; o se reside en una de los distritos electorales y aparece en la lista oficial de los electores publicada por el Gobierno. La votación de los ausentes, la votación previa y el voto obligatorio no son prácticas en el país.

Los partidos políticos sirven como catalizadores del proceso político, movilizando, organizando a los electores, reclutando y eligiendo de sus filas a candidatos para los varios órganos representativos. Los programas políticos y electorales se conciben por parte las direcciones de los partidos.

Las elecciones, en su día, se confían a un cuerpo independiente y autónomo de autoridades electorales. En cualquier distrito o subdistrito electoral hay por lo menos una sección electoral. En todas los distritos electorales existe una unidad central electoral que supervisan y coordinan las actividades, y que funcionan como oficina central de los procesos de todas los diferentes colegios electorales de su jurisdicción. Una unidad central de recuento funciona como oficina nacional de escrutinio, calculando los resultados de todo el país. Finalmente, la Constitución creó un Consejo Electoral Independiente, supervisor de las elecciones en todo el territorio nacional, y el órgano que declara que los resultados tienen valor legal obligatorio.

Los métodos electorales que se usan son: para el nivel nacional, un sistema proporcional basado en la mayor media y con votos prioritarios; para el nivel local, el criterio de la mayoría simple, el premio para el candidato que logra el mayor número de votos. Todos los miembros de todos los órganos legislativos, una vez debidamente elegidos y admitidos, son también miembros del Consejo del Pueblo Unido: el cuarto nivel de representación.

De 1987, Surinam viene convidiendo a organizaciones internacionales para observar sus elecciones. La Organización de los Estados Americanos, la Unión Europea y el Caricom han aceptado esa función, y hasta el presente momento todos declararon que nuestro proceso electoral y las elecciones propiamente, son libres, adecuados y transparentes.

De acuerdo con el lenguaje constitucional, Surinam adoptó un sistema de gobierno del tipo presidencialista. La Asamblea Nacional ejerce la función

de colegio electoral. A lo más en dos turnos consecutivos, debe elegirse al presidente y al vicepresidente de la República. Si no se consigue, hay un recurso para el Consejo Unido del Pueblo. Diferentemente de la votación en la Asamblea Nacional, que requiere una mayoría de dos tercios, el Consejo funciona con el criterio de la mayoría simple. El presidente dirige el Gobierno, mientras que el vicepresidente dirige el Consejo de Ministros. El Gobierno está constituido por el presidente, el vicepresidente y el Consejo de Ministros. El presidente, en todas sus funciones, y el Gobierno, considerado como un cuerpo, son los responsables políticamente delante de la Asamblea Nacional. El mandato presidencial, así como el mandato de los miembros de la Asamblea Nacional, es de cinco años. Ni la Asamblea Nacional ni el Gobierno pueden destituir “prematuramente”; como dicen los franceses, aquí el principio rector es la “cohabitación”.

El panorama político

En el año electoral de 2000, un total de 39 partidos políticos se registraron, y 21 de ellos participaron en las elecciones. Salió victoriosa una coalición de partidos, conocida como “Nuevo Frente”. Los partidos coligados son el Partido Nacional de Surinam (NPS), el Partido Unido Reformado (VHP), el Partido Laborista de Surinam (SPA) y el *Perjaha Lubur* (PL) —vinculado al sector indonesio de la sociedad surinamesa. La coalición conquistó 32 escaños, de un total de 51. El presidente y el vicepresidente fueron propuestos entre sus miembros, y elegidos por la Asamblea Nacional. La Oposición no se opuso a los candidatos propuestos. De esta forma fue elegido como presidente el Señor Ronaldo Venetiaan, que nombró a los miembros de su Gabinete. Los otros partidos eran el Partido Nacional Democrático (NDP), El Partido Nacional Democrático 2000 (DNP-2000), la Unión de los Trabajadores y Agricultores Progresistas (Palu) y el ala política de la Federación de Agricultores y Trabajadores (PF-FAL). Esos partidos conquistaron 19 de los 51 escaños que constituyen la Asamblea.

Como en nuestra historia reciente ningún partido político consiguió conquistar la mayoría absoluta, los partidos necesitan formar coaliciones. Las características (las llamadas “desventajas”) de un sistema proporcional les obliga también a trabajar de forma cooperativa, pues la diferencia aritmética de un pequeño número de votos puede producir una diferencia considerable en la

distribución proporcional de los escaños. Con respecto a las decisiones constitucionales importantes, de que es ejemplo preeminente la elección del presidente y del vicepresidente, la propia Constitución exige una mayoría de dos tercios.

La sociedad colonial segmentada y construida de la que se origina la República de Surinam, creó partidos políticos basados en valores étnicos, y no primordialmente en ideologías. Actualmente, se puede observar un cambio en esa actitud y un cambio de concepto. Con elecciones en el próximo día 25 de mayo, se registran nuevos partidos políticos, y se forman nuevas combinaciones de partidos. El mundo globalizado, la atmósfera continental en América Latina y nuestra participación en el Caricom son factores que crean desafíos para que el país participe de un orden internacional basado en principios democráticos, en la solidaridad y en el desarrollo para todos, en lugar de lo étnico y de una política partidaria cerrada. Las elecciones pueden disponer el camino para eso.

En el día 25 de noviembre de 2005, la República de Surinam va a celebrar su trigésimo aniversario. Que nuestro sistema pueda fortalecerse por nuestra percepción de la democracia y con las lecciones aprendidas de la historia. ■■■

Uruguay integrado

Tabaré Vázquez *

La edición de una revista sudamericana sobre temas de diplomacia, estrategia y política es una buena noticia.

Y si tal iniciativa se enmarca en un proyecto que lleva el nombre de Raúl Prebisch, además de una buena noticia es un impulso y un desafío..

DEP reúne esas características. En atención a ello, a la invitación formulada por sus Editores y seguro interés de los lectores, presentamos a continuación una intervención realizada el 04 de octubre ppdo en el marco de la campaña electoral por el actual Presidente electo de la República Oriental del Uruguay, Dr. Tabaré Vázquez.

La misma plantea aspectos referidos a la integración regional e inserción internacional del Uruguay desde la perspectiva del gobierno que asumirá funciones el próximo 01 de marzo.

La voluntad expresada por la ciudadanía uruguaya en la elección nacional celebrada pocas semanas después de realizada esta exposición otorgan una especial significación a su contenido. Sus propuestas son ahora compromisos de gobierno.

*Dr. Gonzalo Fernández, Secretario (designado) de la Presidencia de la República
Enero, 2005*

Amigas y amigos:

Lunes a lunes, durante varias semanas, hemos abordado los principales capítulos de la propuesta programática y compromisos de gobierno del Encuentro Progresista/Frente Amplio/Nueva Mayoría para concretar un proyecto nacional de desarrollo productivo sostenible.

En el marco de este ciclo, hemos hablado del “Uruguay productivo”, de la producción y el trabajo como claves de crecimiento económico sano.

Hemos hablado también del “Uruguay social”, porque el mayor patrimonio de un país es su gente y la principal responsabilidad de un gobierno es protegerla, promoviendo su derecho a la vida digna.

* Presidente de la República Oriental del Uruguay

Hemos, asimismo, abordado el “Uruguay innovador” basado en la educación y en nuestra potencialidad para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

También nos hemos referido al “Uruguay democrático”, a la necesidad de democratizar más aún a la democracia uruguaya en términos de ciudadanía, transparencia y eficiencia del Estado y ética en la gestión del gobierno.

Sin perjuicio de otros aspectos pendientes, en esta jornada queremos compartir con ustedes algunas reflexiones, propuestas y compromisos en referencia a otro aspecto fundamental en nuestro proyecto de país: un aspecto que dialoga con los anteriores y que denominamos “Uruguay integrado”.

“Uruguay integrado” en tanto que estrategia de inserción internacional en la región y en el mundo; algo que no es sencillo en el mundo actual para un país territorialmente pequeño y escasamente poblado como el nuestro; un desafío que debemos encarar con coherencia, imaginación y sentido de nación.

Amigas y amigos:

Todos lo sabemos: la Banda Oriental se convirtió en República Oriental del Uruguay en medio de complejas circunstancias regionales e internacionales: la lucha entre España y Portugal primero, y luego entre las Provincias Unidas y el Imperio del Brasil por el control del Río de la Plata y de lo que es hoy nuestro territorio. Y como telón de fondo de estas pugnas (aunque en realidad ni tan “telón” ni tan “de fondo”...) la presencia activa del entonces dominante y omnipresente Imperio Británico.

Tales circunstancias determinaron que la dimensión internacional esté presente desde los orígenes mismos de nuestro país. Su constitución como nación independiente, su afirmación y consolidación como Estado y sus posibilidades de desarrollo han estado y están indisolublemente ligadas a su inserción internacional.

En otras palabras: la viabilidad del Uruguay como nación está estrechamente vinculada a su lugar en la región y en el mundo.

De ahí entonces la necesidad siempre presente en los discursos oficiales —pero no siempre debidamente atendida en la práctica de quienes los pronuncian— de acordar, diseñar e instrumentar una política exterior independiente, de Estado, y basada en grandes valores y principios.

Independiente porque debe ser elaborada y aplicada por el gobierno nacional sin influencias ni presiones de ningún tipo.

De Estado o nacional, porque debe basarse en los más amplios consensos políticos y sociales.

Y basada en grandes valores y principios tales como:

- El decidido compromiso con la paz, la soberanía, la democracia y la solidaridad.
- El firme rechazo a todo tipo de terrorismo, violencia y discriminación.
- El inalienable derecho de los países a tener fronteras estables y seguras y a ejercer en forma libérrima su soberanía y autodeterminación.
- El respeto al Derecho Internacional, entendiendo que las normas que ordenan y regulan las relaciones entre los Estados constituyen la mejor forma de garantizar la convivencia pacífica y el respeto a los derechos soberanos de los pueblos.
- El no alineamiento, o sea independencia respecto a alianzas políticas y militares bajo la hegemonía de grandes potencias, procurando apoyar todas aquellas iniciativas tendientes al fortalecimiento de la paz y el establecimiento de un orden mundial más justo y equitativo.
- La no intervención en los asuntos internos de otros países como expresión de máximo respeto a la soberanía de cada pueblo.
- La reafirmación del multilateralismo como forma de fortalecer el derecho internacional, jerarquizando el papel de las Naciones Unidas (lo cual implica promover las reformas necesarias para que sus decisiones sean más democráticas y eficaces).
- El reconocimiento a la indivisibilidad de todos los derechos humanos, sean políticos, sociales, económicos, civiles o culturales, incluidos los derechos de titularidad colectiva tales como el derecho al desarrollo y al medio ambiente sano, ya recogidos en las normas internacionales.

Amigas y amigos:

Los países, como las personas, comienzan a relacionarse de puertas afuera a partir de su realidad más inmediata. Esto es: sus vecinos.

Profundas realidades históricas, políticas, económicas, sociales y culturales nos unen con Argentina y Brasil.

La relación del Uruguay con estos países hermanos es fundamental para el mantenimiento de la estabilidad política y el desarrollo económico de nosotros mismos: la mitad del comercio exterior del Uruguay está representado por Brasil y Argentina; existen importantes flujos de capital e inversión con nuestros vecinos; Buenos Aires es, en términos demográficos, algo así como la segunda ciudad más poblada del Uruguay; la población total de nuestro país equivale a la de un barrio de San Pablo; y la inmensa mayoría de los turistas que nos visitan cada año provienen de la región.

Ningún proyecto de inserción internacional del Uruguay puede realizarse ignorando esta realidad o prescindiendo de nuestros hermanos y vecinos.

Lamentablemente, estos últimos cinco años han sido testigos del deterioro de las relaciones del gobierno uruguayo con ellos.

Además de las tristemente famosas declaraciones del actual Presidente de la República que tanto resintieron los vínculos con Argentina y Brasil, la política exterior impulsada por la coalición de gobierno, sacrificó en el altar de una inserción unilateral e irresponsable del Uruguay en el ámbito internacional y de una relación supuestamente privilegiada con la mayor potencia del mundo actual², la relación con nuestros vecinos y la participación comprometida y convencida del Uruguay en el proceso de integración regional.

Permítanme decirlo aquí ante todos ustedes, representantes de gobiernos amigos y pueblos hermanos del Uruguay, dirigentes políticos, agentes económicos, referentes sociales y comunicadores que nos acompañan: el gobierno progresista trabajará incansablemente para fortalecer las relaciones del Uruguay con sus vecinos.

Y consecuentemente con ello anuncio que, de confiarnos la ciudadanía las responsabilidades del gobierno nacional, nuestra primera misión oficial al exterior será, precisamente, visitar a nuestros hermanos y abordar con ellos esa amplia agenda de temas que tenemos en común.

Iremos a Brasil y a Argentina. Pero también iremos al hospitalario y heroico Paraguay, ese país hermano con el cual los uruguayos tenemos una deuda histórica que debemos honrar e intereses comunes en la construcción de la integración regional.

² En materia de relaciones internacionales no se necesitan privilegios, se necesita respeto, justicia, solidaridad.

Desde el gobierno vamos a reiterarles a nuestros hermanos y vecinos lo que ya les hemos expresado aun desde la oposición pero como principal fuerza política de este país: que aquí hay un Uruguay que quiere más diálogo, más cooperación, más cultura, más relaciones entre las sociedades civiles respectivas, más inversiones y más comercio con sus vecinos y; por supuesto, que aquí hay un Uruguay fuertemente comprometido con el proceso de integración regional.

Integración concebida desde nuestras fronteras, no como línea divisorias sino como ámbitos de encuentro y unión para el desarrollo conjunto de las zonas fronterizas, hasta el Mercosur, como un imprescindible proceso de integración regional en un mundo complejo caracterizado por la presencia hegemónica de una gran superpotencia y la existencia de bloques políticos y económicos en permanente interacción.

En fin, vamos a decirles a nuestros hermanos argentinos, brasileños y paraguayos que las mujeres y los hombres de este país queremos más y mejor Mercosur; que no solamente queremos ser socios del Mercosur sino que además queremos ser protagonistas de este proceso de integración regional.

El desarrollo de las relaciones bilaterales con los países de la región es el mejor sustrato sobre el que puede apoyarse la renovación de nuestro compromiso con el Mercosur.

Amigas y amigos:

El proceso de integración regional comenzó con el acercamiento histórico entre Argentina y Brasil a fines de los ochenta y principios de los noventa.

A ese proceso el Uruguay se integró tarde y mal. No pudo haber sido de otra manera por cuanto los responsables de sus sucesivos gobiernos siguen apegados a la fantasía del Uruguay como casita linda en un vecindario feo, apuestan a la inserción internacional solitaria y unilateral, confunden pragmatismo con incoherencia y creen en los acuerdos comerciales, pero no creen en la integración.

Para conducir políticamente los procesos de integración hay que ser coherentes: hay que creer en ella y asumirla en todas sus dimensiones, porque las relaciones entre los pueblos y los países es mucho más profunda que una relación mercantil.

La crisis que golpeó a la región, la debilidad de los mecanismos institucionales comunes y la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas afectaron severamente el funcionamiento del Mercosur. Y,

ciertamente, la ya mencionada falta de convicción de los sucesivos gobiernos uruguayos en el proceso de integración, cuando no su también ya mencionada actitud unilateralista, poco ayudaron a fortalecer al Mercosur.

Pero la historia no está predeterminada ni siempre se repite y hoy el Mercosur está iniciando nuevamente un proceso de afianzamiento que encontrará en el gobierno progresista uruguayo un aliado y un protagonista.

Permitanme reiterarlo: queremos más y mejor Mercosur. Y trabajaremos para alcanzar tal objetivo.

Trabajaremos en una reforma institucional integral del Mercosur que concebimos como un asunto sustancialmente político y que implica, entre otras tareas, el fortalecimiento de todos aquellos ámbitos que nos unen y van cimentando una práctica y un derecho común para la región.

La construcción de instancias supranacionales representa un desafío ineludible si se pretende diseñar e implementar eficazmente las políticas comunes. Hay que pensar y actuar en clave Mercosur.

En línea con lo anterior, impulsaremos:

- la rápida incorporación de las normas comunes a los derechos nacionales,
- la potenciación de la Secretaría Mercosur para que la misma sea un órgano con competencias para promover iniciativas y capacidad operacional para concretarlas,
- la jerarquización del Tribunal Arbitral Permanente y la Comisión de Comercio.
- el fortalecimiento Foro Consultivo Económico Social en tanto ámbito representativo de la sociedad civil.

Mención aparte dentro de este mismo capítulo merecen el Parlamento del Mercosur y la Red de Mercociudades.

La Red de Mercociudades ya es una realidad. Se abrió paso al impulso de numerosos gobiernos locales de la región, entre ellos el que hoy nos recibe en su casa.

Una nueva institucionalidad mercosureña debe recoger esta experiencia creando un Foro de Ciudades del Mercosur para que allí se exprese toda la creatividad y potencialidad de estas gestiones locales y para que el Mercosur se potencie con el alto nivel de integración que las ciudades de la región ya han alcanzado.

En relación con este tema quiero decirles que Montevideo no solamente quiere ser la mejor casa de todos quienes en ella viven o la visitan, sino que también quiere ser la casa del Mercosur.

La estrategia de capitalidad desarrollada por el gobierno municipal de Montevideo en los últimos años tendrá escala nacional en un gobierno progresista del Uruguay.

El Parlamento del Mercosur implica una decisión política fundamental que debe discutirse en profundidad para posibilitar la articulación de las agendas sociales, económicas y políticas presentes en el complejo proceso de integración en curso, asegurando la transparencia y democratización de las decisiones.

Reconocemos la complejidad de este proceso y admitimos la necesidad de desarrollarlo en etapas, pero nada de ello nos hace renunciar a la trascendencia estratégica del objetivo planteado.

Amigas y amigos:

La agenda del Mercosur no se agota en los aspectos institucionales.

Trabajar por más y mejor Mercosur es también trabajar en otras áreas de las cuales, sin ánimo de agotar la lista ni establecer un orden taxativo, mencionaremos las siguientes:

1. Complementación productiva. Es un tópico sustancial en el concepto de integración pues la integración, cuando es genuina, implica generosidad y solidaridad entre sus miembros.

Aspiramos a una mayor integración de las cadenas productivas en la región, de modo de lograr mejoras efectivas en la competitividad, a través de la especialización y la complementación al interior del bloque. Las bases de la posición competitiva de nuestro país y de nuestros socios del Mercosur no deberían quedar restringidas a cuestiones de costos de mano de obra y disponibilidad de recursos naturales.

Una política común de competitividad basada en la promoción de la complementación y especialización de las cadenas productivas, debería

orientarse a reducir la distancia de productividad respecto a los países desarrollados y, al mismo tiempo, debería contribuir a reducir las asimetrías entre los países socios del Mercosur.

En esta perspectiva, los Foros de Competitividad son un formidable instrumento de articulación por cuanto ayudan a explicitar las demandas y necesidades de los distintos sectores productivos y a facilitar la formulación de planes de negocios.

2. Instrumentos financieros comunes. La política monetaria común es una condición ineludible para un proceso de integración regional, pero además deben sentarse las bases —existen reales posibilidades en esta línea— de tener instrumentos e instituciones financieras regionales que capten el ahorro de los connacionales y que inviertan en actividades productivas de la región, generando un crédito hoy casi inexistente. Y regulando en esta materia otros campos, como puede ser el del ingreso a la región de capitales especulativos y volátiles.

3. Complementación física y de comunicaciones. No podemos seguir condenados a la soledad. Para integrarse es necesaria una red física que nos una.

Esto, aunque muy obvio, requiere también planes coordinados para aprovechar nuestros ríos y cursos de agua navegables, nuestras actividades portuarias, nuestro espacio aéreo, nuestras rutas, etc.

4. Integración energética. Aspecto fundamental para el Uruguay por cuanto al mismo tiempo que este país padece frecuentes crisis energéticas, las uruguayas y los uruguayos tenemos bajo nuestros pies dos de los principales acuíferos del mundo y vivimos en una región rica en reservas de petróleo y gas y con enorme potencialidad en materia de fuentes energéticas limpias (eólica, solar).

5. Ejecución de planes de desarrollo conjunto. Si bien los procesos de integración no son clonables, para tener una idea de la importancia de este punto basta recordar que la hoy pujante Unión Europea comenzó a edificarse entre los escombros que dejó la Segunda Guerra Mundial como una comunidad del carbón y del acero...

Nosotros, afortunadamente, no partimos de semejante situación, pero como dijimos hace un instante, tenemos mucho para construir en materia de complementariedad productiva, de infraestructura física que nos comunique y una, de matriz energética, etc.

6. Complementación científica y tecnológica. Debemos integrar nuestra inteligencia y nuestros conocimientos como forma de optimizar recursos, intercambiar experiencias y técnicos, abaratrar costos e innovar.

Debemos fortalecer y desarrollar capacidades que nos permitan reducir la brecha que nos separa de las naciones más desarrolladas del planeta.

No tenemos por qué resignarnos a correr eternamente atrás del desarrollo. Tenemos posibilidades de caminar con él.

7. Complementación cultural. El gobierno progresista de una nación moderna debe gestionar la multiculturalidad en clave de integración regional e inserción planetaria.

Es más: el éxito definitivo y perdurable de una auténtica y eficaz integración regional se decide en la honda y entrañable dimensión de la cultura y de sus puentes.

Sólo se conformará una identidad regional si nuestros pueblos comienzan a reconocerse como partes diversas de una única y dinámica unidad que compartieron en el pasado, que los vincula en el presente y que los proyecta al futuro.

8. Complementación en derechos laborales y seguridad social. Una integración que realmente responda a las necesidades y esperanzas de nuestros pueblos deberá implementar políticas coordinadas de promoción de empleo decente que respeten los convenios marco y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y la libertad de sindicalización de los trabajadores, así como la libre circulación de las personas en el ámbito regional.

9. Articulación en materia de defensa. En el mundo actual y en la perspectiva del proyecto nacional de desarrollo productivo sostenible que el Encuentro Progresista/Nueva Mayoría/Frente Amplio propone como estrategia de país, más y mejor Mercosur significa también avanzar en los procesos de coordinación y cooperación de las Fuerzas Armadas de la República con sus similares de la región sobre bases de subordinación al Mando Superior establecido en nuestra Constitución, calificación profesional, impulso tecnológico y reperfilamiento presupuestal.

Amigas y amigos:

No es lo mismo historia que cronología. Pero el devenir histórico reconoce la importancia de algunas fechas.

En la breve historia del Mercosur ya hay varias fechas importantes. Y hay una de la cual nos separan poco más de diez semanas, de setenta días: en efecto, el próximo 17 de diciembre se realizará en Ouro Preto una nueva Cumbre Presidencial del Mercosur.

En esa reunión se considerarán importantes asuntos referidos a la institucionalidad y el futuro del Mercosur.

¿Qué posturas llevará el gobierno uruguayo a esa cumbre? ¿Cuál será su actitud ante el gobierno nacional —entonces ya electo— que asumirá el 1 de marzo de 2005?

No nos corresponde a nosotros responder tales interrogantes.

Pero que no nos corresponda responderlas no significa que tales interrogantes no existan... ¡vaya si existen!

Por tal razón, y ante la perspectiva de que la ciudadanía confíe al Encuentro Progresista/Nueva Mayoría/Frente Amplio las responsabilidades del gobierno nacional, quiero expresarles nuestro compromiso de desplegar los máximos esfuerzos en el sentido de los objetivos planteados y nuestra disposición a hacerlo lo antes posible, sin invadir competencias ajenas pero sin renunciar a las nuestras.

Tampoco estamos dispuestos a ser indiferentes a la inclusión —llamativamente precipitada— de temas trascendentales y complejos al final de una gestión de gobierno que comprometen fuertemente ya no sólo al próximo gobierno sino más importante aún- al futuro de las y los uruguayos.

Me refiero concretamente al Acuerdo de Inversiones ya suscrito recientemente por el Ministro de Economía del actual gobierno de la República con el gobierno estadounidense y pendiente del trámite parlamentario que establece la Constitución de la República.

Quiero decirlo claramente: el Encuentro Progresista/Nueva Mayoría/Frente Amplio, no ha sido consultado sobre los contenidos de dicho acuerdo ni los conoce.

Esta situación nos preocupa y por una razón de elemental responsabilidad política advertimos que estamos alertas a la evolución de la misma en todos los ámbitos de acción política en los que participamos.

Consideramos importante decirlo en este ámbito pues un acuerdo de este tipo, negociado unilateralmente, significa un desconocimiento al Mercosur y a la necesidad de encarar estos temas como región.

Porque el Mercosur, lejos de ser una fortaleza cerrada sobre sí misma, es una plataforma para la integración de la región en el mundo.

Unidos tenemos un largo camino para recorrer, solos no tenemos ni rumbo ni destino.

Amigas y amigos:

No queremos seguir solos ni como país ni como Mercosur.

En tal sentido, cabe destacar la prioridad a conferir a las relaciones con los Estados Asociados (Bolivia, Chile y Perú), a la ampliación del Mercosur y a su interacción con otros procesos de integración en marcha en la región.

Somos conscientes de la realidad latinoamericana y no ignoramos la complejidad de los proyectos planteados, pero no renunciamos a trabajar por lo que nuestro padre Artigas llamaba “el sistema americano”.

Un Mercosur ampliado, fortalecido y consolidado deberá reforzar su papel en las negociaciones respecto al Alca, con la Unión Europea, con India y China, con otros procesos de integración y áreas de libre comercio, así como en los ámbitos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio.

Nuestro compromiso con el Mercosur R surge de la convicción. Por eso es permanente y cotidiano.

Pero dentro de tal permanencia hay momentos que plantean desafíos especiales a los compromisos.

Quiero anunciarles, entonces que asignamos especial importancia a la Presidencia *pro tempore* del Mercosur que el Uruguay ejercerá durante el segundo semestre de 2005.

Y que si la ciudadanía nos confía las responsabilidades del gobierno de la nación, trabajaremos para que esa Presidencia sea la que el Mercosur y el Uruguay merecen.

Amigas y amigos:

El compromiso y la participación de Uruguay en el Mercosur no son contradictorios con una política activa de inserción de nuestro país en el escenario internacional sino que, por el contrario, actúan en forma complementaria y se apoyan recíprocamente.

En ese sentido, consideramos que nuestro país debe desarrollar activamente sus relaciones con todos los demás países latinoamericanos,

entorno inmediato después del Mercosur y vocación natural e histórica de nuestros pueblos.

Y al decir todos los demás países latinoamericanos quiero decir precisamente eso: todos, sin excepción alguna. Porque de todos nos sentimos hermanos y con todos nos sentimos solidarios por la razón básica de ser latinoamericanos. También con Cuba.

En el ámbito interamericano, deben asumirse posturas y emprenderse acciones que hagan de la Organización de Estados Americanos un instrumento de afirmación y profundización de la democracia en la región.

También consideramos importante dar un nuevo impulso a las Cumbres Iberoamericanas que constituyen un foro privilegiado para el fortalecimiento de los vínculos entre América Latina y la Península Ibérica y, a través de ella, con el resto de Europa.

Pero para que esos lazos sean fructíferos y que la comunidad iberoamericana tenga verdadera incidencia en la realidad internacional, debemos pasar de las fotos de familia a los acuerdos concretos, de las declaraciones de principios y valores compartidos a las acciones que dibujen claramente el perfil del accionar internacional de esta comunidad.

Al respecto, proponemos un claro compromiso de la Cumbre Iberoamericana con la Iniciativa contra el hambre y la Pobreza y con la apertura de los mercados de los países industrializados a los productos provenientes del mundo en desarrollo como forma efectiva de contribuir a la reducción de la brecha norte-sur y a una mayor justicia internacional.

Estos compromisos deberán efectivizarse en programas de cooperación, acciones coordinadas en los foros internacionales y, especialmente, en aquellas negociaciones relativas al comercio internacional tales como la Ronda de Doha, a la que todos debemos aportar inteligencia y esfuerzo para que sea una auténtica Ronda del Desarrollo.

Otro capítulo en el que Uruguay debe desempeñar un papel protagónico es el referido al desarrollo de la cooperación sur/sur. África y Asia ofrecen enormes oportunidades para la promoción de relaciones de cooperación técnica y económico comerciales mutuamente beneficiosas.

Amigas y amigos:

El acceso a los mercados y en particular la agricultura, la eliminación de los subsidios a la exportación y la reducción de los apoyos internos por parte de los países desarrollados son objetivos fundamentales de nuestra política exterior. Para lograrlos no podemos estar ajenos a los esfuerzos que en el mismo sentido realizan nuestros socios del Mercosur y otros países en desarrollo.

Inexplicablemente, o mejor dicho, por razones que no compartimos, el Uruguay se ha marginado del llamado Grupo de los 20, donde debió haber estado desde el inicio para defender, junto a los demás miembros del Mercosur, condiciones de comercio más equitativas que nos permitan vender nuestros productos.

El gobierno progresista dará pasos para revertir esta situación y el Uruguay estará presente en todas aquellas instancias bilaterales, regionales o multilaterales de concertación y negociación que sean necesarias para conseguir nuestros objetivos.

Sin sacar pecho ni dar lástima.

Pero con convicción y energía.

La integración del país al mundo tampoco puede olvidar la relación con los organismos financieros internacionales. También en este terreno, desde el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el país, promoveremos una relación de mutuo respeto que tenga en cuenta las necesidades y el derecho al desarrollo de la sociedad uruguaya en su conjunto.

Amigas y amigos

La política del gobierno progresista se nutrirá de las mejores tradiciones que hicieron del Uruguay, en el pasado, un país respetado por la comunidad internacional.

Respetado no por la fuerza de sus ejércitos ni por el poder de sus empresas, sino por su actitud de vanguardia y por su coherencia en la afirmación de principios éticos, de derecho y de justicia en la relación entre las naciones.

El gobierno progresista rescatará ese legado y dará prioridad a las Naciones Unidas como ámbito de afirmación de la vigencia del derecho internacional y del multilateralismo. Frente a la fuerza y al unilateralismo en las relaciones internacionales.

En un mundo lacerado por la desigualdad y el hambre, comprometemos todos nuestros esfuerzos para que la Agenda del Desarrollo, que encuentra

uno de sus principales fundamentos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, mantenga su preeminencia frente a la Agenda de Seguridad.

Sin desconocer la importancia de la lucha contra el flagelo del terrorismo, creemos que la gravísima situación en que se encuentran hoy millones de personas en todo el planeta —nuestros semejantes, no pocos de ellos nuestros compatriotas—, requiere una intervención urgente de la comunidad internacional para solventar este problema.

En este sentido, comprometemos nuestro apoyo y nuestra participación activa en la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza impulsada por Brasil, Chile, España y Francia con el apoyo de las Naciones Unidas y recientemente anunciada en su sede.

Amigas y amigos:

Aunque lo enunciamos anteriormente, permítanme volver sobre el concepto y desarrollarlo brevemente: la defensa y promoción activa de los Derechos Humanos será otro signo característico de la acción internacional del Uruguay progresista.

Creemos que la realidad del mundo actual, donde la Agenda de la Seguridad parece imponer restricciones crecientes a las garantías y derechos individuales, requieren de una acción decidida de la comunidad internacional para la defensa y afirmación de los Derechos Humanos.

¿Cómo explicar y justificar la existencia de presos sin juicio y privados de sus más elementales derechos? ¿Podemos permanecer impasibles ante la práctica de la tortura ahora, por si no fuera suficientemente aberrante, privatizada y fotografiada?

Estos hechos hieren profundamente a la dignidad humana (no solamente de quienes padecen tales prácticas sino también —y fundamentalmente— de quienes las aplican, ordenan aplicarlas o simplemente las toleran) y reclaman la promoción de iniciativas tendientes a afirmar la vigencia y defensa de los Derechos Humanos que involucren a los distintos foros multilaterales y regionales vinculados al tema, junto a los gobiernos y las sociedades civiles de los distintos países. Apoyaremos tales iniciativas.

Recuperaremos las mejores tradiciones nacionales de este país en cuanto al desarrollo y vigencia del derecho internacional y, en consecuencia promoveremos y cooperaremos con la Corte Penal Internacional.

Otra tradición de la política exterior uruguaya que también recuperaremos será la defensa, desarrollo y promoción de los derechos de los trabajadores y los sistemas de previsión social. Promoveremos acciones en el seno de la Organización Internacional del Trabajo tendientes a asegurar la defensa de estos derechos y a combatir la precariedad laboral y el desempleo que la pretendida flexibilidad laboral impulsada por el neoliberalismo ha hecho crónicos en vastos sectores sociales.

A estas tradiciones sumaremos dos líneas específicas de acción:

1º Una firme política de protección del medioambiente y una participación activa en aquellas iniciativas tendientes a asegurar el desarrollo sostenible, prevenir y mitigar los efectos del cambio climático, promover mecanismos de desarrollo limpio y prevenir el movimiento de sustancias tóxicas, entre otros.

En ese marco, bregaremos por una política internacional de protección de los recursos naturales del país, especialmente aquellos que tienen valor estratégico y económico

2º El mantenimiento de los tratados y convenciones internacionales que contienen avances en equidad de género, respaldando específicamente las decisiones de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y de la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

Ello supone también incorporar la dimensión de género en las diferentes instancias institucionales del Mercosur ya existentes, así como en las líneas de trabajo a trazar para la profundización de la integración.

Amigas y amigos:

Dos precisiones de índole más interna —por decirlo de alguna manera— para finalizar esta intervención:

La primera: para construir nación, para llevar adelante un proyecto nacional de desarrollo productivo sostenible y para desplegar una estrategia de inserción internacional acorde con fines y objetivos del país, es necesario recalificar ese instrumento llamado Ministerio de Relaciones Exteriores.

Y el énfasis en la palabra instrumento no es casual. Ya lo hemos dicho anteriormente y vamos a reiterarlo ahora: así como no concebimos un gobierno progresista palaciego, así como no concebimos políticas sociales para que los pobres sigan siendo pobres, tampoco concebimos un Ministerio de Relaciones

Exteriores encerrado en sí mismo, cautivo de oropeles decimonónicos (por no decir dieciochescos...), alejado de la realidad, de los objetivos y de las posibilidades del país.

Como ya lo hemos anunciado para otras áreas de la gestión del Estado, también a nivel del servicio exterior promoveremos la adecuación del mismo a los grandes objetivos nacionales.

En esta materia reconocemos que no todo lo existente es malo, que hay experiencias y recursos humanos valiosos que por cierto no hay que dilapidar; pero ha de reconocerse también que muchos aspectos son mejorables y que algunos de ellos requieren muchas mejoras...

La segunda precisión final: la inserción internacional en el marco de una auténtica estrategia nacional de desarrollo debe abarcar también políticas demográficas.

Políticas para que las uruguayas y los uruguayos vivan en su país, políticas para que las uruguayas y los uruguayos que por diversas razones no viven en su país se sientan parte del mismo.

Políticas de diáspora. Pero también, y fundamentalmente, políticas para evitar la diáspora.

Porque los países son, sustancialmente, su gente. Y en la vida de la gente las raíces existen porque son necesarias.

Amigas y amigos:

Como dijimos al principio, durante varias semanas hemos compartido reflexiones, opiniones, propuestas y compromisos sobre el Uruguay social, el Uruguay productivo, el Uruguay innovador, el Uruguay democrático y el Uruguay integrado.

Por cierto que hay otros Uruguay: el Uruguay cultural, el Uruguay de la diversidad étnica, el Uruguay de la equidad de género, el Uruguay de los jóvenes, el Uruguay de los adultos, y el Uruguay de los Mayores.., pero todos ellos, como las diferentes caras de un poliedro, conforman un solo Uruguay: el Uruguay que nos impulsa y convoca.

De ese Uruguay venimos y hacia ese Uruguay vamos.

Muchas gracias. ■■■

Venezuela: de un sistema político a otro

*Carlos A. Romero **

La serie de hechos políticos que se han desencadenado en Venezuela desde la década de los ochenta del siglo pasado han llamado la atención de diversos analistas, decisores y académicos. En efecto, cuando lo que se consideró como un sistema político estable comenzó a dar signos de inestabilidad, la comunidad internacional tomó en cuenta a un proceso que no sólo se había definido como “sano”, al compararse con los estándares latinoamericanos, sino que también se proyectaba como un modelo a seguir en nuestro continente.

Revisiones bibliográficas de la época dan cuenta que para analizar a la política venezolana se impuso un paradigma, una manera de ver las cosas que situaba sus coordenadas en la tesis que los venezolanos disfrutaban de un sistema populista de conciliación de élites. Este sistema se basaba en un clásico caso de “pactismo” conocido como el Pacto de Punto Fijo, el cual reflejaba el consenso entre las élites para desarrollar una democracia representativa con

* Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela

un capitalismo mixto y con un papel predominante del Estado, dado el carácter petrolero de la economía y bajo la idea que el desarrollo económico garantizaba un ascenso social sostenido. (Kornblith y Romero, 2004)

Tres “escuelas” criticaron esa explicación dominante. Para algunos analistas con inspiración liberal, no era cierto que el sistema populista de conciliación de élites tenía su clave en el papel de *primus inter pares* que jugaban los dos grandes partidos políticos, el socialdemócrata AD y el socialcristiano Copei en la conformación de una coalición en donde todos obtenían ganancias, unos más otros menos. De hecho se consideraba que la democracia venezolana estaba secuestrada por un Estado captado por unas élites separadas de una mayoría que no usufructuaba el poder y que no tenía acceso a las decisiones públicas. Para otros con inspiración marxista, Venezuela no era sino un eslabón, y no el más débil, de una expansión capitalista, en donde el país y sus gobernantes jugaban un papel dependiente. Una tercera visión planteó que la riqueza petrolera venezolana era la clave para entender los cambios políticos en nuestro país.

En este artículo se evalúa cómo se analizaron los orígenes, el desarrollo y las proyecciones del sistema político actual con base a lo anterior y bajo la consideración de dos premisas: en primer lugar, que es discutible observar a la política venezolana tan sólo desde la óptica de la historia de los acontecimientos sin tomar en cuenta el importante debate que se ha desarrollado entre las diversas interpretaciones que se han dado en el mundo académico sobre la política en Venezuela. En segundo lugar, que es discutible hablar de “un sistema político venezolano” desde 1958 hasta nuestros días.

En cuanto a lo primero, se hace referencia al “pactismo”, entendido como un modelo enrejado, el *middle way* que se impuso para interpretar el llamado “éxito democrático venezolano” y que a partir de ahí, se construyó un discurso que opacaba grandes interrogantes que ofrecía un país que había llegado a la modernidad de la mano de la industria petrolera y de los recursos fiscales abundantes, pero que presentaba un enorme déficit social y productivo.

Sin embargo, esta visión ideal de la política estuvo acompañado en los hechos por signos contrarios, dado el desarrollo de redes de clientismo, un gasto público que crecía año tras año, una importante deuda externa (a partir de la década de los ochenta) y una serie de desarreglos institucionales. Esto hacía de la democracia venezolana, no propiamente la *darling* (dentro de la idea de ser un caso *sui géneris*) que se enseñaba como un ejemplo a seguir en los

textos sobre política comparada de América Latina, sino más bien como un modelo, que a pesar de los arreglos por arriba y del recurso petrolero, no se había institucionalizado ni había convencido a la mayoría de los venezolanos de sus bondades.

En este contexto, la grieta que se abrió a partir de 1989, no expresaba algo súbito, producto de un rayo inesperado sino más bien la lenta pero persistente humedad que corroía un proceso que estaba llegando a sus límites, en medio de la aparición de fenómenos atribuibles al resto de América Latina y que hasta ese momento aparecían muy distantes para ser tomados en cuenta para el caso venezolano: inflación, crisis militares, escándalos de corrupción, crítica popular, movilizaciones y abstención electoral.

Carlos Andrés Pérez, en su segundo gobierno (1989-1993), prometió detener la crisis del sistema utilizando las orientaciones generales del Consenso de Washington. Al efecto *shock* que se le aplicó a un país adormecido en su propia imaginación de estabilidad (la cual era una idea reforzada por la tesis del “pactismo”) se le respondió con violencia social y resquemor político, haciendo de Venezuela un país preocupante para la Comunidad Hemisférica, dentro del marco de intentos de golpe de Estado en 1992, una crisis constitucional, la salida del presidente Pérez por la vía de su destitución en 1993 y un estado general de desarreglos políticos. (Kornblith y Romero, 2004)

Rafael Caldera, en su segunda presidencia (1994-1999), trató de ensayar con otra “receta” para eliminar las causas de la crisis. Su cálculo fue en creer en que el sistema populista de conciliación de élites no estaba agotado sino desvirtuado y que al regresar a sus “cánones” originales, se recuperaría la estabilidad perdida.

Hugo Chávez, líder de una de las asonadas militares de 1992 y oficial retirado del ejército venezolano ganó las elecciones en diciembre de 1998. El ahora presidente Chávez comenzó a aplicar su oferta electoral rompiendo con el pasado y dividiendo la etapa democrática venezolana, de 1958 a 1999, definida como “la Cuarta República” y a partir de 1999, como la “Quinta República”. Este proceso pasó por una Asamblea Constituyente, una nueva Constitución y una nueva relación entre el poder político del Estado y las élites venezolanas, en donde prevalecen, desde entonces, un claro disenso, una masas ilusionadas y divididas, la profundización del clientelismo, una mayoría oficialista en todas las ramas del poder público y una serie de victorias electorales oficialistas acompañadas de una alta abstención. (Véase cuadro anexo)

Transcurridos seis años de la administración de Chávez el país aparece ante los ojos de la comunidad internacional de forma contradictoria. No se ha enterrado la democrática, pero la tesis “chavista” de promover la democracia llamada “participativa”, (un intento de democracia directa), no ha logrado estabilizar al país, seguimos siendo una nación petrolera, pero ahora más que nunca y en tránsito de ser un país energético, se han profundizado los rasgos de pobreza, la clase media se ha venido a menos, la inflación es un riesgo permanente y se sigue debilitando la moneda nacional, a pesar de un mercado petrolero estable y de unos ingresos públicos significativos.

Pero ahora volvemos a una pregunta inicial ¿qué le pasó a Venezuela? En realidad, ésta pregunta debe transformarse en la siguiente ¿qué está pasando en Venezuela?, un país que aparentemente está sumergido en una crisis sin solución, a pesar de haberse aplicado tres *récipes* seguidos.

En cuanto a la segunda premisa, debemos recordar que, desde el punto de vista constitucional, Venezuela presenta dos etapas en la conformación de su vida política moderna, a pesar de no tener en su legado histórico reciente una interrupción del proceso democrático La primera de ella transcurre desde 1958 hasta 1999 y estuvo basada en la Constitución del año de 1961; y la segunda de ellas transcurre desde 1999 hasta nuestros días y se basa en la Constitución de 1999.

Nuestra principal conjetura descansa en la idea que los cambios constitucionales observados reflejan a su vez profundas diferencias en el establecimiento de la política venezolana, dentro del marco de estas dos etapas: 1958-1999 y desde 1999 hasta nuestros días. (Combillas, 2002)

Para poder explorar las premisas orientadoras de este trabajo, vamos a analizar en primer lugar el debate transcurrido sobre la manera de interpretar la política venezolana en los tiempos pasados y actuales.

Las visiones sobre el SPV

Como dijimos en la introducción de este artículo, para el estudio del sistema político venezolano predominó una visión funcionalista que situaba sus coordenadas en la tesis que los venezolanos disfrutaban de un sistema populista de conciliación de elites.

En este marco, se tienen dos variantes principales que siguieron esta dirección: el enfoque proveniente del campo histórico-político, que enfatizó el

papel de los partidos políticos y el de los dirigentes políticos democráticos en la fundamentación del sistema político, el cual se denominará como el *enfoque Martz*, en referencia al autor más representativo de esta corriente, el fallecido “venezolanista” norteamericano, John D. Martz. Esta perspectiva observó al Sistema Político Venezolano (SPV) como el producto de la competencia electoral de partidos de diversas ideologías y de la hegemonía del partido Acción Democrática, de tendencia socialdemócrata (y en menor medida del partido COPEI, de tendencia socialcristiana), sobre la política venezolana.

De esta visión se desprenden cuatro razonamientos generales: el venezolano se identificó con la política a través de los partidos y sus líderes; los criterios de asociación del venezolano eran fundamentalmente seculares; en el país no había clases definidas ni diferencias étnicas significativas y por lo tanto Venezuela era un país homogéneo e integrado. (Martz, 1977)

Un segundo enfoque de carácter político e institucional enfatizó el papel de las élites en la creación del SPV y se denominará el *enfoque Rey*, en referencia a su principal exponente, el politólogo venezolano Juan Carlos Rey. Este enfoque fue el más utilizado entre los autores venezolanos dedicados al estudio del SPV y fundamentó su análisis sobre la idea que el SPV fue el producto de un pacto, en el marco de un sistema populista de conciliación de élites. De esta perspectiva, se desprenden los siguientes razonamientos: el sujeto de la política en Venezuela no eran los partidos ni el pueblo, sino las élites; y éstas lograron un consenso capaz de estabilizar la vida política a través del usufructo del ingreso público y su distribución equitativa; por ello, lo importante era analizar los criterios racionales que permitían ese consenso y el apoyo popular. Esto suponía: 1) una alta capacidad de negociación; 2) un estilo conciliador de negociación; 3) y una alta desmovilización social, debido principalmente al control de las masas a través de organizaciones confiables. Para Rey y sus seguidores, el SPV entró en crisis a fines de los años ochenta del pasado siglo, ya que había fallado el consenso interélites, y no se generaba una confianza de la población hacia la democracia de partidos. (Rey, 1991)

¿Qué tienen en común estos enfoques? En términos generales, los que los une es su preocupación por analizar los mecanismos explícitos y racionales que conforman un determinado perfil del sistema político venezolano.

Como se adelantó en la introducción de este artículo, tres escuelas se disputaron la explicación dominante sobre esa estabilidad. Para algunos analistas

con inspiración liberal, se asumía que el SPV estaba agotado y que debía suplantarse por un liderazgo de la sociedad civil frente al Estado y una descentralización política, enfatizando el papel del ciudadano en la política y observando una crítica a los partidos y otras organizaciones corporativistas. A este lo denominaremos el *enfoque COPRE*, ya que fue en esta Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en donde se produjo un mayor número de publicaciones que se orientaron en la dirección neoliberal, (aunque también hay que reconocer los aportes de la organización venezolana de corte liberal, Cedice). (Kornblith, 1996).

Para una segunda escuela de inspiración marxista, Venezuela no era sino un eslabón, de una expansión capitalista, en donde el país y sus gobernantes jugaban un papel dependiente. Este enfoque se basó en un carácter economicista, resultado de la tradición marxista en el país y señalaba el carácter dependiente de la sociedad venezolana y el criterio clasista de la élite dominante el cual denominaremos el *enfoque CENDES* en referencia al instituto de investigación universitario del mismo nombre de donde se publicaron importantes investigaciones con esta orientación. Esta perspectiva enfatizaba que los procesos socioeconómicos eran la clave para entender a la política venezolana, en sintonía con conceptos como la violencia política, la marginalidad y la pobreza, el gasto público, el papel del Estado en la economía y la distribución del ingreso. (Kelly y Romero, 2002)

De esta perspectiva se desprendían cuatro razonamientos: en Venezuela había una gran diferencia entre los logros de la democracia y la vida económica del venezolano; Venezuela era un país dependiente de los Estados Unidos; el sujeto político en Venezuela no sólo son los partidos sino el pueblo. El Estado venezolano controla la vida política.

En ese marco, una tercera escuela contraria a la tesis del pactismo enfatizó la idea que para entender el funcionamiento del sistema político y las claves de su estabilidad era importante tomar en cuenta la variable que significaba los ingresos petroleros, lo cual hacía de Venezuela un caso único en términos comparativos con el resto de América Latina. Así, la estabilidad política no era el producto de un consenso entre elites o de una masa que ejercía la cultura política democrática o un liderazgo dependiente que dominaba al Estado, sino la consecuencia de tener un modelo económico rentista. (Karl, 1997)

En función de afinar los elementos que componen esta tercera escuela, sería útil analizar dos importantes publicaciones escritas por autores que han querido relacionar el SPV con la específica condición rentística venezolana, lo

cual permite observar con más claridad los vínculos entre la política y el petróleo en Venezuela dentro del marco internacional.

El primer ejemplo de esta corriente intelectual que se va analizar es el libro escrito por Diego Bautista Urbaneja, titulado *Pueblo y Petróleo en la Política Venezolana del Siglo XX* (Urbaneja, 1991). En esta publicación, Urbaneja se pregunta en primer lugar que piensan las élites sobre el pueblo y como cada una de las corrientes ideológicas presentes en la historia de las ideas en Venezuela (liberal, positivista, marxista y democrática) responden a ese tema. En un segundo término, el autor propone la idea de que en Venezuela estamos en la presencia de un Estado rentista el cual no tiene la misión redistributiva, ya que no extrae recurso de la sociedad, sino que por el contrario distribuye una riqueza no producida por la sociedad. De esta forma, la sociedad no mantiene al Estado sino éste a la sociedad, en el marco de un rentismo sociológico que impulsa una autonomía mayor del Estado. (Urbaneja, 1991)

Terry S. Karl publicó en 1997 un excelente libro sobre el tema que nos ocupa titulado: *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, (Karl, 1997). Karl asume varias de las tesis previamente reseñadas por Urbaneja, pero contribuye a colocarlas en una perspectiva comparada ya que el caso venezolano es observado junto con otros países con economías petroleras. (Karl, 1997)

En el comienzo del libro, Karl se pregunta por qué los países subdesarrollados petroleros han experimentado casi de idéntica forma un proceso de deterioro económico y de incertidumbre política, aún operando en contextos geopolíticos diferentes, con estrategias de desarrollo idénticas, trayectorias semejantes y con resultados perversos. (Karl, 1997: XV)

En este contexto, Karl discute dos problemas centrales a este tipo de economía: 1) los efectos perversos de la llamada “enfermedad holandesa” el proceso por medio del cual un crecimiento exponencial de un sector de la economía deprime el resto, lo que produce a la larga un estancamiento general de la economía. En este sentido, los países exportadores de petróleo subdesarrollados, exacerbaban la dependencia de una economía de un solo producto. 2) En segundo término, para la autora, el origen de los ingresos públicos influye en la conformación de las instituciones públicas: el Estado, el Régimen y el Gobierno. El Estado es la estructura organizacional permanente: (la burocracia y las instituciones); el régimen marca las estrategias a seguir para las toma de decisiones; y el gobierno consiste de los actores (políticos partidistas,

administradores civiles y administradores militares) que ocupan posiciones dominantes dentro del régimen en un determinado momento”, (Karl, 1997: 14). Por ello, es el Estado y no el sector privado el centro de acumulación beneficiado por la renta petrolera. Esto produce un comportamiento rentista de la sociedad, lo que lleva a: 1) la importancia del tema petrolero en la política; 2) una resistencia al cambio por parte de la mayoría de una sociedad protegida y subsidiada; 3) un crecimiento desmedido del Estado.

Por otra parte, la autora se opone a la tesis del excepcionalismo venezolano basada en las premisas de los enfoques Martz y Rey (elecciones periódicas, pactismo, partidos, élites y consenso). Según Karl, esta visión es incompleta ya que no toma en cuenta el problema del acceso a la renta petrolera. A su vez, esta “Venezuela de pactos” reforzó la renta petrolera desde 1958, dando lugar a “una democracia sin perdedores”. (Karl, 1997:111)

Recordemos que el caso venezolano ha sido difícil de incluir de manera satisfactoria en las clasificaciones generales comparadas sobre regímenes políticos en la región, (Levine, 1973; Romero C, 1992). Por mucho tiempo, el modelo político venezolano, el Sistema Político Venezolano (SPV), se consideró un ejemplo para las propuestas de transición del autoritarismo hacia las democracias pactadas, aunque se criticaron desde diferentes ángulos algunos elementos del mismo.

El SPV tuvo unos supuestos básicos desde la óptica racional: era un modelo de democracia presidencialista, con una economía mixta, un sistema de partidos, elecciones periódicas y libertad política. Por otra parte, se destacaron tres tendencias socioeconómicas: la importancia de la renta petrolera, una distribución limitada del ingreso, y un papel central del Estado en la economía. Y en tercer lugar, se mantuvo un grupo de “mitos” políticos que sustentaron el modelo: el mito del progreso de la población, por vivir en un país petrolero, el mito de que el venezolano es esencialmente democrático y el mito de la estabilidad política. (Van Der Dijs, 1993; Capriles, 1993)

De un sistema a otro

Periodo 1958-1999

El SPV experimentó una gran crisis a fines de la década de los ochenta. Sin embargo, no hubo un cambio significativo de sus estructuras, a pesar que

en los últimos años, dos de sus principales indicadores, el crecimiento económico y el apego a la democracia de partidos se derrumbaron por la aparición de una inflación significativa y el desencanto político expresado en una alta abstención electoral y en el apoyo circunstancial a dos candidatos triunfadores antisistema y con tendencias autoritarias, Caldera en 1993 y Chávez en 1998. (Rey 1980; Romero. C 1992)

Una heterogénea producción de libros y artículos sobre la política venezolana trataron desde entonces de comprender los cambios políticos desarrollados en el país desde los sucesos de violencia social de febrero de 1989 denominado “El Caracazo”. En estas contribuciones se hace un esfuerzo para analizar por qué el sistema político venezolano basado en la Constitución del año 1961 y en el pacto de élites dio paso, tan sólo en nueve años, a un régimen semi-autoritario y con una nueva Constitución que se alejaba del proyecto liberal democrático y que adoptaba la tesis de la democracia participativa y protagónica y el fuero militar. En este marco, la personalidad del presidente Chávez, el cambio en las relaciones cívico-militares en donde se forman las bases de una democracia tutelada, el contenido de la nueva Constitución de 1999, el desplazamiento de los partidos tradicionales de su poder electoral y el retorno a políticas económicas de tendencias proteccionistas llamaban la atención sobre lo que es considerado un nuevo régimen y para otros un nuevo proyecto nacional: la “Revolución Bolivariana”. (Gómez Calcaño, 2000; Álvarez, 2000; Urbaneja, 2000; Salamanca, 1997)

Pero, ¿qué pasó para que se diera ese cambio? Recuérdese que a partir de la caída del dictador Marcos Pérez Jiménez en 1958, los venezolanos crearon un sistema político democrático el cual pudo desarrollarse por más de dos décadas sin mayores contratiempos. Los partidos mayoritarios, Acción Democrática de tendencia socialdemócrata y Copei de tendencia social-cristiana se alternaron en el poder Ejecutivo y estuvieron controlando, en la mayoría de los casos, el poder Legislativo y el poder Judicial. De esta forma, diversos analistas extranjeros y locales coincidieron en que el modelo venezolano se podía categorizar como un sistema de partidos, alternativo y con tolerancia de las minorías, en el marco de un pacto entre élites, en donde la dirección partidista prevalecía por encima del resto de los factores políticos.

En este contexto, la Constitución del año 1961 determinó las reglas de juego y el entorno jurídico-institucional para que se estabilizara un sistema

que hasta 1999 se mantuvo, según la tesis pactista, bajo unas bases sólidas: siete períodos presidenciales constitucionales, un capitalismo mixto con el papel predominante del sector público, dado los ingresos petroleros y la capacidad de gasto del Estado; el control de los sindicatos y de los movimientos sociales por parte de los partidos mayoritarios; unas relaciones cívico-militares estables y bajo el control civil; un empresariado privado leal a un sistema que le otorgó créditos, protección y estímulos fiscales, con base en un modelo de crecimiento hacia adentro; una población que se benefició de un constante empuje económico y de una situación económica estable en cuanto al empleo, una cotización favorable y fija de la moneda local frente al dólar (4.30 bolívares con relación a un dólar americano), una inflación moderada, la cual no pasó de dos dígitos y variadas oportunidades de ascenso social.

A pesar de la presencia de movimientos guerrilleros urbanos y rurales de mediana importancia entre 1961 y 1967, dos intentos de golpe de Estado en 1962 y la existencia de sectores radicales marxistas, nacionalistas y conservadores minoritarios, que criticaban a una “democracia limitada” y una “economía concentrada en el Estado”, la democracia venezolana pudo superar sus escollos iniciales y convertirse en la *darling* de América Latina al no pasar por una ruptura del orden democrático y una crisis económica generalizada. De esta manera se conformó un “petroestado” junto con un sistema político partidista con poca participación de la sociedad civil y con una población que mayoritariamente votaba en las elecciones generales, legislativas y presidenciales cada cinco años por los candidatos de los dos principales partidos de centro, AD y Copei.

Aunque en un principio se consideraron como algunas anomalías pasajeras; la ineficiencia de algunos gobiernos; la corrupción administrativa, la falta de canales de participación para sectores emergentes, el fracaso de las políticas sociales, el aumento de la abstención electoral y los indicios de una crisis económica condujeron a formar una idea en los años ochenta, en el pasado siglo XX: que el sistema político venezolano estaba en crisis y que había la necesidad de reformarlo. Para un sector de la élite política, esta reforma podía darse dentro de los límites de la Constitución de 1961, con un cambio interno del Estado y del sector público; para otro sector, la alternativa al sistema se basaba en la propuesta de un proceso constituyente y de un cambio radical de las estructuras políticas del país. Para un tercer sector, las fallas anotadas eran coyunturales y se podían mitigar en la medida en que se mantuvieran o se elevaran los ingresos fiscales y la capacidad de adquirir préstamos en el exterior.

Lo cierto fue que el país comenzó a percibir que la riqueza petrolera tenía sus límites, que el gran complejo “clientelar” entre el Estado y la sociedad no daba más, que surgía el problema del pago de la deuda externa, por su monto y por el despilfarro de esos recursos en gastos corrientes y en mega-proyectos, que la moneda comenzaba a devaluarse y que la legitimidad del sistema comenzaba a disminuir, en la medida en que crecían las protestas sociales, la incertidumbre económica, la corrupción administrativa y la falta de eficacia de un sector público hipercrecido.

En este marco, cuando el entonces Teniente Coronel Hugo Chávez Frías decidió incorporarse al intento de golpe militar contra el gobierno democrático de Venezuela en 1992, nunca pensó que la historia le daría una oportunidad de dirigir por otros medios al país. En efecto, Chávez y sus seguidores se habían preparado para tomar por la fuerza un poder que consideraban estaba “secuestrado” por una dirigencia partidista que había fallado en llevar la felicidad a los venezolanos. Aunque el intento de golpe fracasó militarmente, despertó a una sociedad que desde entonces simpatizó mayoritariamente con una causa que a pesar de tener un mensaje confuso, sí señalaba un destino: había que cambiar la historia de una nación. (Gómez Calcaño, 2000)

En efecto, un país con un alto ingreso en divisas, producto de la renta petrolera, que había alcanzado establecer un modelo democrático, que se había disciplinado dentro del cauce civilista a las Fuerzas Armadas y que contaba con un sólido prestigio internacional, se vio envuelto en pocos años en un proceso desintegrador. Lamentablemente, ya habían pasado varias oportunidades para reformar al sistema y adecuarlo a unas nuevas realidades internacionales y nacionales. (Cardozo de Da Silva, 1998; Romero C, 1992; Urbaneja, 1991; Oropeza, 2000)

Hugo Chávez comprendió en la cárcel, después de estar preso por participar en el intento de golpe, que la victoria de Rafael Caldera en 1993, un ex presidente de la República que había roto con el partido que él mismo había fundado en 1946, el partido COPEI, y la alianza heterogénea que le había respaldado, eran junto con otras manifestaciones electorales y sociales (como la insurrección popular de febrero de 1989 y diversas protestas populares), el indicio que el país se estaba desprendiendo del pasado y que buscaba algo distinto. Sin embargo, la aureola que rodeaba a Chávez por su detención, no le produjo mayor presión para que dejara la ilusión de tomar el

poder por la fuerza. Es sólo, en 1994, cuando Chávez sale en libertad, que él recorre el país y acepta que en las elecciones presidenciales de 1998 tenía la opción de ganar. (Gómez Calcaño, 2000; Álvarez, 2000)

Desde entonces, Chávez dirigió la conformación de una alianza política compuesta por tres grandes sectores, el militar que le acompañaba desde 1992, y aún antes; el sector revolucionario tradicional, una izquierda que vio en Chávez una figura providencial; y sectores culturales, empresariales y sociales que de alguna forma se habían separado de la política tradicional, no habían participado en la lucha política, estaban marginados del poder, venían de la derrota de la Lucha Armada en Venezuela de los años 60 en el siglo XX, o que simplemente, veían con ojos oportunistas que por ahí iba el proceso. (Álvarez, 2000)

La apuesta dio resultados. El partido más grande del país, el socialdemócrata Acción Democrática se dividió y escogió a un candidato presidencial con poco *appeal*, Luis Alfonso Ucero, su entonces secretario general nacional. El partido socialcristiano Copei, apoyó la candidatura independiente de una ex Miss Universo, Irene Sáez. Sectores independientes vieron en la figura del ex gobernador, del estado Carabobo, Henrique Salas Römer, quién estaba apoyado por su partido Proyecto Venezuela, y que era un abanderado del proceso de descentralización, una salida “antipartido” no radical. En este contexto, Chávez rompió con la etiqueta de ser una candidatura de izquierda y golpista en la cual se le había querido reducir y recibió un apoyo multisectorial, con el respaldo de su propio partido, el Movimiento Quinta República MVR (fundado en 1997) y otros partidos de centro y de izquierda, más sectores sociales, culturales y empresariales. Dicho sea de paso, los partidos AD y Copei abandonaron a última hora a sus candidatos y apoyaron a Salas Römer, en un intento desesperado de derrotar a Chávez en las elecciones presidenciales de 1998. (Gómez Calcaño, 2000)

Periodo 1999-...

Desde que Hugo Chávez ganó la presidencia de la República en diciembre de 1998 con un 56% de los votos, éste reforzó sus planteamientos electorales y predijo que su gobierno no sería un gobierno más, de lo que él mismo llamaba la “Cuarta República” (el período comprendido entre 1958 y 1999). De hecho, se disponía a fundar la “Quinta República”, la cual comenzó en 1999, y para

ello impulsó la convocatoria a una Asamblea Constituyente que redactó una nueva Constitución “hecha a la medida” incorporando la extensión del período presidencial a seis años y la posibilidad de la reelección inmediata. (En la Constitución de 1961 no se contemplaba la reelección inmediata y el período presidencial era de cinco años).

En materia de política exterior, Chávez se deslindó de una política equilibrada prooccidental que había caracterizado los gobiernos anteriores y comenzó a definir una acción exterior más “progresista”, activa, contradictoria y fuertemente acompañada de gestos terciermundistas. En materia económica, el gobierno de Chávez ha mantenido en los casi seis años de ejercicio una política mixta Estado-mercado del gobierno anterior, pero con ribetes populistas en materia de distribución de recursos a través de planes sociales de asistencia directa, a la vez que ha profundizado el carácter petrolero de la nación.

Esto se ha acompañado de un desplazamiento de las tradicionales élites políticas de las instituciones públicas. El Gabinete ministerial, la estructura organizacional del Estado, los miembros de la Asamblea Constituyente y de la Asamblea Nacional, los gobernadores y alcaldes son en su mayoría representantes de un nueva dirigencia cívico-militar que llegó al poder de la mano de Chávez. (Álvarez, 2000; Kelly y Romero, 2002)

Transcurridos seis años de gobierno (uno bajo la Constitución de 1961 y cinco bajo la Constitución de 1999), Venezuela se encuentra en una encrucijada. La convocatoria de la Asamblea Constituyente, la promulgación de una nueva constitución en diciembre de 1999, el inicio de un nuevo período presidencial de seis años a partir de enero del 2001, (recordemos que en julio de 2000 se dieron unas nuevas elecciones presidenciales bajo la vigencia de la Constitución de 1999 en donde Chávez ganó por un 57%), la instalación del nuevo poder legislativo: la Asamblea Nacional, la cual reemplazó al Congreso bicameral estipulado en la Constitución de 1961 y el mismo ejercicio del gobierno indican un cambio fundamental en el país.

Desde 1999 Venezuela se mueve políticamente dentro de las siguientes coordenadas: se nota un alto grado de presidencialismo y personalismo en la figura de Chávez y el apoyo popular a su figura todavía se mantiene, tal como se vio en el proceso de re legitimación electoral del poder ejecutivo y del poder legislativo en las elecciones del mes de julio del 2000 y en el referéndum revocatorio presidencial de agosto de 2004. Aunque la oposición ha estado

reducida institucional y electoralmente, cuenta con gran despliegue mediático y el sector militar adquiere fueros, prerrogativas y mandatos nunca vistos desde 1958, aunque se observan divergencias internas en esa institución.

Desde el punto de vista económico, el aumento de los precios del barril de petróleo a niveles ya olvidados le permitió a Chávez, entre 2001 y 2004, “maquillar” una estabilidad monetaria, cambiaria e inflacionaria, impulsar el gasto público y comprometerse en un endeudamiento interno sostenido. Desde el 2002 se han dado sucesivas devaluaciones de la moneda venezolana, el “bolívar” y una tímida inflación. (Astorga, 2000)

Por último, no se puede olvidar el hecho histórico que la izquierda en Venezuela, con sus diferentes matices y niveles partidistas e intelectuales encontraron en la figura de Hugo Chávez la plataforma político-electoral para llegar al poder. De hecho, Chávez revivió e implantó en el gobierno y en el país una visión económica estructuralista y anticapitalista basada en las ideas del fortalecimiento del Estado como instrumento central de desarrollo y el proteccionismo a la industria nacional, formándose así un paquete ideológico “antioccidental” configurado en una visión del mundo antiimperialista. (Kelly y Romero, 2002)

Finalizado el año 2001, en Venezuela se proyectaban algunas tendencias que indicaban que el año 2002 sería decisivo en cuanto al sostenimiento del régimen chavista. En primer término, la imagen misma presidencial que había hecho del presidente Chávez una figura informal, quién en sus movimientos, oratoria, formas de comunicarse y planteamientos políticos expresaba y expresa una personalidad compleja. Esta configuración lo alejó de los sectores medios y de igual forma, pero en menor medida, de algunos sectores populares. En segundo lugar, se observaba un deterioro de la legitimidad del presidente Chávez, en cuanto a que la personalización del proceso de cambio afectaba también su legitimidad como Jefe de Estado.

También se observaba para ese año 2001, un deterioro de la situación política, en la medida en que a lo anterior, se le juntaba la reaparición de una oposición estructurada que a través de organizaciones como Fedecámaras y la CTV, más algunas organizaciones no gubernamentales. Estas divergencias tuvieron un punto de inflexión, el 15 de diciembre del año 2001 cuando la Confederación de Trabajadores de Venezuela, la CTV, organismo cúpula sindical controlado por la oposición y Fedecámaras promovieron y realizaron un paro nacional de doce horas en contra de las políticas del gobierno. A esto se le sumó

el creciente ritmo opositor de los medios de comunicación nacionales, prensa, radio y televisión y las acusaciones de Chávez de una supuesta conspiración para derrocarlo, todo lo cual generaba un clima de inestabilidad política en Venezuela.

Esto hizo que, en el año 2002, se observaran en Venezuela más huelgas, una huelga general, más conflictos y violencia callejera y más brotes de delincuencia. Esto a su vez, vino acompañado de una mayor oposición al gobierno por parte de los medios de comunicación social privados y las amenazas de cierre y control de esos medios por parte del gobierno.

No se puede dejar de mencionar las causas de la rebelión cívico-militar del jueves 11 de abril de 2002 y de los días subsiguientes, conocida como “El Carmonazo”. En primer lugar, el descontento de la clase media, de los empresarios y de parte de los trabajadores por la forma como Chávez venía conduciendo al país, con el afán de dividir a Venezuela en dos mitades. En segundo lugar, el fraccionamiento de la Fuerza Armada en donde coexisten varios grupos, rivalidades entre fuerzas y divisiones ideológicas. En tercer lugar, el cansancio de la gente por los conflictos originados por Chávez en contra de la Iglesia, Pdvsa (la empresa estatal petrolera, en donde se despidieron a más de 18000 trabajadores que fueron a una huelga laboral en marzo de 2002 y en enero y febrero de 2003) y los medios de comunicación social. Sin embargo, el presidente Chávez retomó el poder el día 14 de abril de 2002, dado el apoyo popular y militar que tuvo y dado el sectarismo de unos gobernantes provisionales que trataron de gobernar de facto eliminando los poderes públicos y las rivalidades internas militares dentro del grupo conspirador. (Kornblith y Romero, 2004)

El presidente Chávez luego del golpe militar de abril de 2002, del paro nacional indefinido de diciembre de 2002 y enero de 2003 y de la huelga petrolera de enero y febrero de 2003, estuvo en control de la situación y obtuvo el respaldo de la mayoría de los oficiales de la Fuerza Armada. El presidente Chávez y su círculo más cercano han sostenido la tesis que los que quieren sacarlo del poder son en verdad sectores ligados a la industria petrolera mundial multinacional y a los Estados Unidos que pretenden “castigarlo” por gobernar para los pobres y por los altos precios del petróleo, que él de cierta manera ayudó para que aumentaran hace dos años con la política de reducción de la producción de la OPEP. En segundo lugar, el presidente Chávez percibe que hay una especie de conspiración mediática que quiere desestimarlo a nivel internacional y que tiene ramificaciones mundiales.

Por otra parte, como resultado de la labor de la OEA y del Centro Carter y de un “Grupo de Amigos de la OEA” en el marco de la crisis venezolana, se creó en mayo de 2002 una Mesa de Negociación y Acuerdos que en un trabajo de cuatro meses solidificó la necesidad de buscar una salida pacífica y democrática a la crisis de este país, pero la falta de acuerdo y de resultados concretos desesperó a la mayor parte de la población opositora y puso en duda el trabajo sistemático de los dirigentes dentro de la Coordinadora Democrática que de buena fe trabajaron en esa dirección.

Desde el punto de vista internacional, a pesar de los intentos de la oposición venezolana y de sectores opositores a Chávez de denunciarlo en algunas cancillerías occidentales y en organismos multilaterales, el gobierno de Venezuela ha mantenido relaciones diplomáticas y comerciales con todos los países con quienes las mantenía para noviembre de 2002 y más bien se observa una moderación en la presión internacional.

En noviembre de 2002, un importante grupo de organizaciones opositoras al gobierno de Chávez crearon la Coordinadora Democrática a fin de juntar los esfuerzos de los sectores opositores. Su propósito inicial fue el de impulsar un referéndum consultivo establecido en la Constitución de 1999 a fin de llamar a la renuncia del presidente Chávez. Más de dos millones de firmas avalaron la petición, pero en enero de 2003, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia dictó una sentencia declarando sin lugar esa petición. Pero la Coordinadora Democrática inició otro trabajo de igual manera: el “Firmazo”, proceso mediante el cual se logró el número suficiente de firmas para convocar a un referéndum revocatorio presidencial. En agosto de 2003, más de 3 millones de firmas fueron depositadas en el Consejo Nacional Electoral y en septiembre de ese mismo año, el Consejo Nacional Electoral determinó por mayoría calificada que en esas firmas se observaban problemas técnicos y omisiones. (Kornblith y Romero, 2004)

La Coordinadora Democrática insistió en recoger de nuevo otras firmas (proceso que fue llamado como “El Reafirmazo”), para convocar a un referéndum revocatorio presidencial previsto en la Constitución de 1999, depositando en el Consejo Nacional Electoral casi 3 millones y medio de firmas, una suma superior a los votos obtenidos por el candidato presidencial opositor Henrique Salas Römer en 1998 y el candidato opositor Francisco Arias Cárdenas en el año 2000. De nuevo el Consejo Nacional Electoral tuvo reservas sobre esas firmas

pero permitió la “reparación” de las mismas, lo que se logró y así el CNE se vio obligado a aceptar el referéndum revocatorio presidencial como una salida pacífica y constitucional a la crisis venezolana, evento que se dio el 15 de agosto de 2004.

Ahora bien, el desarrollo político hacia el referéndum revocatorio presidencial (RR) expresó una enorme desconfianza por parte de las partes involucradas. El gobierno, a pesar de haber aceptado el RR estaba confrontando una crisis de legitimidad dados los escándalos de corrupción en el mundo petrolero, la dudosa campaña de cedulación e inscripción en el Registro Electoral Permanente (REP), las reservas que se tienen sobre el proceso de automatización del proceso de RR y la politización de la administración pública. Por parte de la oposición, se observó el atraso en preparar la organización de los votantes para el RR y la innecesaria discusión sobre el proceso de transición (sobre si salía Chávez de la presidencia, ¿qué hacer?), lo cual desvió la atención del problema central, que era ganar el RR. De hecho, la Coordinadora Democrática no logró superar sus problemas internos y no pudo concretar un comando electoral y una línea política clara y homogénea para oponerse a Chávez y sus seguidores.

Faltando tres semanas para el 15 de agosto de 2004, Venezuela estaba entrando en una segunda fase del RR la cual se caracterizó por una aparente estabilidad y el compromiso de los actores participando en el mismo, a fin de llevar sin contratiempos el proceso, al tiempo que aceptaba acatar el resultado. Pero en un país dividido, en que el gobierno estaba ampliando el gasto público pero con un desempleo que se situaba en un 21%, (ahora está en un 17%) y con un barril de petróleo en 34 dólares, pero con un déficit de caja en la tesorería de PDVSA de unos 5 millones de dólares y con una inflación de un 11% por lo que iba de año, la más alta de América Latina.

Los resultados del referéndum revocatorio fueron así: 60% de los votos para el NO y 40% para el SÍ, en medio de un gran *shock* para la mayoría de la oposición que creyó que se estaba ganado el RR. El liderazgo de la oposición, en medio de la derrota que sufrió el 15 de agosto, desarrolló una estrategia dual, en el sentido de profundizar las denuncias sobre el presunto fraude cometido en el RR y en iniciar los preparativos para participar en las elecciones para gobernadores y alcaldes pautadas para el día 31 de octubre de este mismo año.

En realidad, la Coordinadora Democrática quiso hacer “ruido” sobre el presunto fraude para no asumir la derrota, para no aceptar la necesidad de una autocritica, por el mal manejo que se dio en la campaña por el “SÍ” y para

tratar de llamar la atención de la comunidad internacional, que, de acuerdo a la Coordinadora Democrática, había estado demasiada pasiva frente a la victoria del “NO”, el producto, según la coordinadora Democrática de varios fraudes, ventajismo electoral y gasto público para ganar adeptos.

A todo esto se añade, que el gobierno y el oficialismo tenían la primera opción para ganar las elecciones para gobernadores y alcaldes pautadas para el día 31 de octubre de 2004. La derrota del RR, la división en relación a lanzar candidatos únicos, el desgaste opositor, el ventajismo del gobierno y la abstención proyectada de los votantes opositores dieron al traste con la pretendida recuperación de la oposición.

Cabe destacar en relación a este último punto que estamos hablando de sectores que habían participado en la campaña del RR y que ahora pensaban que no había nada que hacer en materia pacífica con el gobierno y que no se debía ir a las elecciones regionales y municipales. (A la par de estos sectores, está otros sectores minoritarios radicales que insisten en buscar una salida violenta a la situación planteada en Venezuela). Las encuestas reflejaban que más del 60% de los electores que se identificaban como de oposición manifestaban que no iban a votar y sólo un 25% de los electores que se identificaban con el gobierno decían lo mismo, lo que dio como resultado que aproximadamente el 55% de los electores no pensaban votar el 31 de octubre de 2004.

A la par de estas consideraciones hay que tomar en cuenta la discusión que se dio en el seno de la oposición sobre si ir o no a las elecciones del 31 de octubre y la negativa de la OEA y del Centro Carter de no asistir como observadores a los comicios. En cuanto a lo primero, en la oposición hubo tres grupos que opinan sobre esto. El primer grupo decía que había que denunciar todo el proceso electoral y presionar en la calle para que se cancelara la fecha del 31 de octubre y que no se convocaran las elecciones hasta que se lograra un consenso sobre la depuración del Registro Electoral Permanente (REP) y sobre la pulcritud del proceso. Un segundo grupo defendió la tesis de que no había que presionar para que se cancelara la fecha sino simplemente no participar en las mismas y dejarle al oficialismo el proceso electoral, para que ganara todos los puestos de elección. Un tercer grupo insistió en que a pesar del viento favorable para el gobierno para obtener casi todos los puestos de gobernador, alcalde y de diputados regionales que se disputaban, la oposición debía participar en los comicios.

Los resultados del proceso electoral del 31 de octubre de 2004 ratificaron los pronósticos sobre una alta abstención. Se obtuvo un 54.7% de abstención y un mayor control del oficialismo sobre las gobernaciones y alcaldías. De acuerdo con los resultados obtenidos y avalados por el CNE, el oficialismo tiene ahora 20 gobernaciones controladas, de las cuales 9 son ocupadas por militares retirados y más de 236 alcaldías, quedándole a la oposición dos gobernaciones, Nueva Esparta y Zulia y 98 alcaldías.

Pero el tema más importante de estas elecciones es el alto grado de abstención que se obtuvo y que ya las encuestas reflejaban. Este signo de abstención daña por igual al gobierno y a la oposición y demuestra como el venezolano está cansado de tanta politización, a la par que, se desconfía cada día más de las instituciones electorales.

De igual modo, los resultados electorales del 31 de octubre de 2004 vislumbran una grave crisis de gobernabilidad en la mayoría de las regiones, dado el oficialismo ha ganado con un margen de votos muy pequeño en un ambiente alto de abstención. Es decir, que la base de apoyo política es débil y se tendrán que satisfacer demandas sociales muy grandes. Esas expectativas son las que pudieran fracturar la base de apoyo del oficialismo a nivel nacional, la cual descansa fundamentalmente en el mecanismo utilitario del gasto público. Y es precisamente en este aspecto en donde se observan las mayores vulnerabilidades del gobierno: ¿cómo satisfacer las demandas que ha desarrollado este año cuando se vislumbran restricciones financieras para el próximo año? (Magallanes, 2004)

En síntesis, se pudiera plantear que a partir de 1999, se observan tres subetapas en la experiencia chavista. Una que va desde 1999 a 2000, considerada ésta como una etapa de consolidación de un nuevo sistema político (Asamblea Constituyente, nueva Constitución, desplazamiento de élites y una nueva elección presidencial en el año 2000); una segunda subetapa, del año 2000 al año 2004 (crisis del nuevo sistema, golpe del 2002, paro general y huelga petrolera de 2002-2003, el control de la Fuerza Armada y la erradicación de focos de oposición en la administración pública y en Pdvsa; y una tercera subetapa, a partir del referéndum revocatorio presidencial y las elecciones a gobernadores y alcaldes, en 2004, con el peligro de utilizar la coerción en el caso que fallen los mecanismos de legitimidad y utilitarios, en el marco de la transformación de una economía que está dejando de ser petrolera y está

pasando a ser energética (por la ampliación de la producción de gas natural y de petróleo pesado y extra-pesado).

Conclusiones

Los cambios globales han afectado al proceso democrático mundial en la medida en que las instituciones fundamentales de la democracia moderna, los partidos políticos y los sindicatos al igual que el Estado de Derecho pierden su capacidad de respuesta. Por ello, surge con mucha fuerza la discusión sobre la interdependencia económica, la relación entre gobernantes y gobernados y entre la democracia directa y la democracia representativa, la judicializacación de la política, las limitaciones de la economía neoliberal y sus efectos sociales, la internacionalización de la política, el proceso migratorio, la falta de confianza en el destino de la economía, la exportación de capitales y las transformaciones de la relación entre civiles y militares.

En este marco, los temas de la agenda política de nuestras naciones la han hecho más compleja, en cuanto que los temas de la agenda mundial, como la incertidumbre de los mercados financieros, la deuda externa, los derechos humanos, el ambiente y la perfectibilidad de la democracia se imponen como de “alta política” al lado de los temas tradicionales de seguridad y diplomacia. En medio de esto surgen serias interrogantes sobre las diferencias entre las democracias minimalistas enfocadas en el plano institucional-electoral y las democracias maximalistas con contenido social. Este último tipo de democracia está enfocada, además de en el plano político, en el plano socioeconómico.

Esta discusión cobra una particular relevancia en el momento en que se propone la reducción del Estado de Bienestar, las transformaciones de la democracia representativa y el impacto de las actividades de la sociedad civil y la reforma del Estado con bases privatizadoras, una economía de mercado y un ajuste económico.

En este marco, América Latina presenta una serie de “candados” que no ha podido abrir y que se potencian en el marco de los cambios globales. La tensión entre las ideas liberales y el caudillismo, la tensión entre civiles y militares, entre la institucionalización y la informalidad, entre unas élites cerradas, la reducción de la clase media y un creciente número de pobres, la relación traumática con los Estados Unidos y la discusión sobre el reformismo, los

planteamientos populistas y las tesis revolucionarias, conforman una permanente contradicción entre las aspiraciones de un desarrollo político y económico y unas crecientes asimetrías.

Es por ello, que a la par de algunos problemas estructurales que identifican a América Latina (cómo lo son por ejemplo, la interrogante de cómo se resuelven las contradicciones entre la difusión y la concentración del poder, el papel de las clases medias en la estabilidad de nuestros países, las limitaciones al crecimiento económico y el clientelismo) se imponen temas “nuevos” que provienen de la globalización. La combinación de esos dos macroprocesos se convierte en una importante interrogante para aquellos que aspiren a comprender nuestras realidades, lo que a su vez permite formular las siguientes preguntas: 1) ¿qué variable es la más importante para analizar la situación actual?; 2) ¿pueden los gobiernos democráticos alcanzar el crecimiento económico?; 3) ¿cómo se distribuyen los costes que originan las transacciones entre capital, trabajo y otros factores económicos?; 4) si ya no sirven la tesis del libre mercado, del pacto social ni los regímenes militares ni comunistas y si América Latina ha probado de todo, ¿qué queda entonces por aplicar?

Venezuela no escapa a esta realidad. En una época en donde se han roto varios paradigmas, teorías, escuelas y enfoques explicativos que pretendieron dar cuenta de nuestras vicisitudes, el caso venezolano origina bastantes interrogantes, en la medida en que alguien se pregunte qué pasa con un modelo de democracia que cambió desde adentro, sin la ruptura del orden constituido, pero que ha experimentado profundas transformaciones en el seno de su reciente realidad política.

De hecho, la crítica a la democracia representativa y al modelo “mixto” de la economía afectó al caso venezolano de tres maneras. Por una parte, en cuanto que ello significó la pérdida de la condición *sui-generis* que se le atribuía al país con respecto al resto de los países latinoamericanos. Por la otra, en referencia a la respuesta que aquí se le había dado al problema del desarrollo, vale decir, la propuesta de una democracia representativa y de un perfil petrolero; y por último, en cuanto que ello permitía repensar la experiencia venezolana sobre nuevas propuestas teóricas que ayudaran a superar la tesis del “pactismo” y la tesis “petrolera”.

Recordemos dos planteamientos generales sobre la política latinoamericana: en primer lugar, que el análisis de la política regional ha

descansado fundamentalmente en un ciclo dicotómico y oscilante entre una vertiente pesimista y otra optimista. En segundo lugar, que esa perspectiva no ha tomado en cuenta, o en algunos casos, no ha privilegiado, la presencia de elementos irrationales en la política, y si se ha hecho, ha sido a través de su consideración como “desviaciones” del modelo racional-legal.

¿Cómo pudiera colocarse el caso venezolano en el marco de toda esta reflexión?; ¿cómo se puede conocer verdaderamente la política venezolana.? ¿Estamos hablando de un cambio de Sistema Político Venezolano (SPV) desde 1999?

Los enfoques “Martz, CENDES, Rey y COPRE”, insistieron en lo negativo para el SPV de la conformación del Estado rentista. Por el contrario, sostendemos que es el Estado rentista la razón de ser del SPV en el período 1958-1999 y también en el actual período. Al mismo tiempo, como consecuencia de la crisis política experimentada en los años 92, 93, 99 y 2002, se ha extendido la creencia que el SPV ha experimentado grandes transformaciones hacia la participación y la descentralización. Sospechamos por el contrario, que el proceso político venezolano ha afianzado su carácter autoritario y estatista desde 1980, en medio de un bajo crecimiento económico y una moderada inflación (lo contrario al período 1958-1979) (Karl, 1997; Gómez Calcaño, 2000; Álvarez, 2000, Puente, 2003)

Con base en las consideraciones anteriores tenemos que dos son las claves para entender el “carácter” del SPV: por una parte, el estatismo y el clientelismo, y por la otra, la dependencia del gasto público de los ingresos petroleros. En este sentido, vale la pena explorar cuáles son claves para entender el por qué el SPV no ha sido totalmente sustituido por un régimen militar o revolucionario. Se sugieren dos elementos: 1) la paradoja de poseer una mayor estabilidad del sistema, y a su vez un reflujo del apego a la política y en menor medida, a la democracia por parte de los venezolanos; 2) “Venezuela es una taquilla”, como sabiamente exclamó en un momento de angustia un ex presidente de la República. Esto significa que el gasto público nunca dejará de crecer mientras se mantenga el ingreso petrolero y se disponga de una red de clientelismo.

Todo esto nos lleva a insistir en la necesidad de utilizar, un modelo diferente para el análisis de nuestro caso. Ese modelo alternativo tiene que incluir en sus supuestos algunos de los elementos ya mencionados, así, como otros de carácter novedoso. De esta manera, se tendrá una panorámica más

nítida del SPV que ha venido constituyéndose desde el año 1999 y una mayor fuerza teórica y metodológica para abordarlo, para así comprender la respuesta venezolana a los cambios globales, sobre todo a partir de la victoria del presidente Hugo Chávez en las elecciones presidenciales de 1999, el desarrollo del proceso de la Asamblea Constituyente y la promulgación de la nueva Constitución de 1999.

En principio, este modelo alternativo tiene que “desconstruir” la tendencia cronológica lineal que ha dominado el análisis histórico contemporáneo en nuestro país, en donde se ha enfatizado, por una parte, que el sistema democrático es una etapa superior al pasado dictatorial, y por la otra, la tendencia a unificar los eventos históricos a través de los períodos presidenciales, dejando de lado la posibilidad de comprender eventos diversos, ni causales ni necesariamente homogéneos. Al mismo tiempo, es necesario aceptar la pertinencia de dividir analíticamente el proceso político venezolano en dos partes. En primer término, el período de 1958 a 1999, en el marco de un sistema político de democracia representativa con base en la Constitución de 1961; y un segundo período, desde el año 1999, en el marco de un sistema político de democracia participativa con base en la Constitución de 1999. (Magallanes, 2004)

Frente a ello, nuevas corrientes teóricas permitirían ampliar el rango de conocimiento y comprensión de la realidad venezolana en donde se ha experimentado la creación, el sostenimiento y las imperfecciones de un orden democrático, dentro de un proceso de “crisis sin solución”, con un crecimiento sin desarrollo en medio de un *boom* energético. Del mismo modo surgen como espacios analíticos a profundizar, el desplazamiento de élites a partir de 1999, la ausencia de un consenso generalizado (tesis pactista) y los efectos nocivos de la enfermedad holandesa (tesis petrolera).

En términos de exploración surgen los aportes de la economía, en términos de estudiar los efectos de la “toma” del Estado venezolano por grupos específicos y las consecuencias de la inflación y de la política cambiaria como fuente de explicación de la crisis venezolana. También deben incluirse las propuestas que provienen de los estudios culturales, en términos de conocer las características de la violencia social en el país, el redimensionamiento de una cultura política democrática y la falta de apego a ella; así como los elementos provenientes del enfoque jurídico, en cuanto al estudio de los problemas de la

justicia distributiva y el concepto de equidad; los aportes provenientes de los estudios sobre la globalización, en cuanto al estudio del fenómeno “interméstico” (el tema de la presencia de organismos internacionales en la dinámica interna y del fenómeno migratorio); y los aportes de los estudios sobre seguridad y sobre las relaciones entre civiles y militares, en referencia a la importancia del sector militar en la actual vida política de Venezuela. (López Maya, Smilde y Stephan, 2002; Combellás, 2002; Puente, 2003)

La combinación de los enfoques tradicionales y de estos nuevos enfoques pudiera señalar el camino para entender un caso que a principios de la década de los sesenta del siglo pasado parecía que era “distinto” al resto de América Latina y que ahora forma parte de su propia incertidumbre. ■■■

Apéndice

ABSTENCIÓN ELECTORAL EN VENEZUELA (en porcentaje: %)

ELECCIONES PRESIDENCIALES

1958:	7,85
1963:	9,15
1968:	5,64
1973:	3,48
1978:	12,43
1983:	12,25
1988:	18,10
1993:	39,84
1998:	36,60
2000:	43,80

ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES

1979:	27.13 (Municipal)
1984:	40.70 (Municipal)
1989:	54.10 (Regional)
1992:	50.72 (Regional)
1995:	53.85 (Regional y municipales)
1998:	46.60 (Regional)
1999:	53.80 (Elección Diputados Asamblea Nacional)
2000:	43.80 (Regional)
2004:	54.70 (Regional)

REFERENDA

1999:	62.40 (Convocatoria al Referéndum Constitucional)
1999:	55.50 (Referéndum Constitución de 1999)
2004:	33.40 (Referéndum presidencial)

Fuente: *Consejo Supremo Electoral / Consejo Nacional Electoral/Nacional Electoral de Venezuela. Series Estadísticas.*

BIBLIOGRAFÍA

A. LIBROS

- ÁLVAREZ, Ángel (Coordinador) (1997). *El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones*. Caracas, Instituto de Estudios Políticos, UCV.
- .BLANCO, Carlos (1993). *Venezuela, Del Siglo XX al Siglo XXI: un Proyecto para Construirla*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- BOND, Robert (1977). *Contemporary Venezuela and Its Role in International Affairs*. New York. New York University Press.
- ESPAÑA, Luis P., y Manzano, Osmel (1995). *Venezuela y su Petróleo: El Origen de la Renta*, Caracas, Centro Gumilla.
- FUNDACIÓN MANUEL GARCÍA PELAYO (2000). *Constitución y Constitucionalismo Hoy*. Caracas, Fundación Manuel García Pelayo
- FUNDACIÓN POLAR (2000). *VENEZUELA Siglo XX. Visiones y Testimonios*. (Coordinación Editorial: Asdrúbal Baptista), Caracas, Fundación Polar. Tres tomos
- KARL, Terry Lynn (1997). *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, University of California Press.

- KELLY, Janet; ROMERO, Carlos (2002). *The United States and Venezuela. Rethinking a Relationship.* New York, Routledge
- LEVINE, Daniel (1973). *Conflict and Political Change in Venezuela.* Princeton, Princeton University Press.
- LOPEZ MAYA, Margarita, SMILDE, David y STEPHAN, Keta (2002); *Protesta y Cultura en Venezuela. Los Marcos de la Acción Colectiva en 1999.* Caracas, FACES, CENDES, FONACIT.
- MARTZ, John y MYERS, Dave (Editors) (1977). *Venezuela: the Democratic Experience.* New York, Preger Publishers, New York.
- MC COY, Jennifer; SERBIN, Andrés; SMITH, William C and STAMBOULI, Andrés (1994). *Venezuelan Democracy Under Stress.* New Brunswick, Transaction Publishers.
- OROPEZA, Luis José (2000). *El Gendarme Necesario.* Caracas, Editorial PANAPO.
- REY, Juan Carlos (1991). *La Democracia Venezolana y la Crisis del Sistema Populista de Conciliación.* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- REY, Juan Carlos (1989). *El Futuro de la Democracia en Venezuela.* Caracas, IDEA, Serie Estudios.
- REY, Juan Carlos (1980). *Ensayos de Teoría Política.* Caracas, Editorial Ateneo de Caracas-Editorial Jurídica Venezolana.
- ROMERO, Carlos A (Coord.) (1992). *Reforma y Política Exterior.* Caracas, INVESP-COPRE - Nueva Sociedad.
- URBANEJA, Diego Bautista (1991). *Pueblo y Petróleo en la Política Venezolana del Siglo XX.* Caracas, CEPET.
- TUGWELL, Franklin (1975). *La Política del Petróleo en Venezuela.* Caracas, Monte Ávila Editores.

B. ARTÍCULOS

- ÁLVAREZ, Ángel (2000). “La Democracia Delegativa y Muerte de la Constitución”. En: Fundación Manuel García Pelayo. *Op. Cit,* pp. 743-759.
- ÁLVAREZ, Ángel E (1981). “El Paradigma de Acción Racional Aplicado al Análisis de las Decisiones del Sistema Político Venezolano, en el Caso del Diferendo Limítrofe con Colombia”. Caracas, *POLITELA*, nº 10, pp. 51-84.
- ASTORGA, Pablo (2000). “Un vecindario al cual pertenecemos”. En: Fundación Polar. *Op. Cit,* pp. 363-390.
- CAPRILES M, Ruth (1993). “Racionalidad de la Corrupción en Venezuela”. Caracas, *POLITELA* nº 16, Instituto de Estudios Políticos UCV, pp. 207-240.
- CARDOZO DE DA SILVA, Elsa (1996). “Repensando Políticamente el Mercosur desde Venezuela”. *Política Internacional,* Vol. X, nº 12, abril-Junio, pp. 9 - 13.
- CARDOZO DE DA SILVA, Elsa (1997). “Venezuela: política exterior para la gobernabilidad democrática”. En: Richard Hillman, Elsa Cardozo de Da Silva, *Op. Cit,* 75-122.
- CARDOZO DE DA SILVA, Elsa (1998). “Cuarenta años después: la política exterior que tuvimos y la que necesitamos”. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura.* Vol. IV, no. 1. FACES-UCV, Caracas enero-junio, pp. 43 – 63.
- COMBELLAS LARES, Ricardo (2002). “La Constitución de 1999 y la Reforma Política”. En: *Revista Venezolana de Ciencia Política.* Julio-Diciembre 2002. Mérida, Venezuela, nº 22, pp. 9-30.
- ELLNER, Steve (1997). “Recent Venezuelan Political Studies: A Return to Third World Realities”. *Latin American Research Review.* Vol. 32, number 2, pp 201-218.
- GÓMEZ CALCAÑO, Luis; PATRUYO, Tharalí (2000)., “Entre la Esperanza Popular y la Crisis Económica. Transición Política en Venezuela”. *Cuadernos del CENDES.* Dossier:

- Globalización, Reestructuración y Transformación Territorial. Año 17, segunda época, nº1. Caracas, Enero-Abril, pp. 199-246.
- KORNBLITH, Mirian (1997). “Crisis y Transformación del Sistema Político: Nuevas y Nuevas Reglas de Juego”. En: Ángel Álvarez (Coordinador), *Op. Cit.*
- MARTZ, John (1977). “Venezuela’s Foreign Policy Toward Latin America”. En: Robert Bond., *Contemporary Venezuela and Its Role in International Affairs*. New York. New York University Press.
- MYERS, David J (1994). “Perceptions of a Stressed Democracy: Inevitable Decay or Foundation for Rebirth?”. En: Jennifer Mc Coy, Andrés Serbin, William C. Smith and Andrés Stambouli, *Venezuelan Democracy Under Stress...*, pp. 107-138.
- REY, Juan Carlos (1994). “La Crisis de la Legitimidad en Venezuela y el Enjuiciamiento y Remoción de Carlos Andrés Pérez de la Presidencia de la República”. *Boletín Electoral Latinoamericano IDH-CAPEL*, pp. 67-112.
- ROMERO, Carlos A. (2001). “El Factor Trabajo como Tema en la Agenda Global”. En: Varios Autores (2001); *Libro Homenaje a Fernando Parra Aranguren*. Caracas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela, pp. 403-420.
- SALAMANCA, Luis (1997). “Crisis de la Modernización y Crisis de la Democracia en Venezuela; Una Propuesta de Análisis. En: Ángel Álvarez (Coordinador), El Sistema Político Venezolano..., pp. 239-351.
- URBANEJA, Diego. (2000) El Proceso Constituyente Venezolano de 1999 y el Concepto de lo Político de Carl Schmitt”. En: Fundación Manuel García Pelayo., *Op.Cit*, pp. 761-781.
- VANDERDIJS, Miguel (1993). “Positivismo, Populismo y Racionalidad”. *POLITEIA*, nº 16, Instituto de Estudios Políticos, UCV, pp. 207-240.

C. DOCUMENTOS OFICIALES, MONOGRAFÍAS, PÁGINAS WEB E INFORMES EN BORRADOR.

- ESPINASA, Ramón (1997). “*Política Petrolera y Desarrollo Económico*”. Papel de Trabajo. Caracas, PDVSA.
- KORNBLITH, Miriam, ROMERO, Carlos (2004). *Venezuela: the road to Chávez* Caracas, Instituto de Estudios Políticos.
- MAGALLANES, Rodolfo (2004). *La Igualdad en la República Bolivariana de Venezuela (1999-2004)*. Caracas, Instituto de Estudios Políticos.
- PUENTE, José Manuel (2003). “*La Economía Venezolana. Pasado, Presente y Retos para el Futuro*”. Caracas, IESA.

Tormenta en los Andes, 1986



Gil Imaná Garrón

*José Bedoya Sáenz **

*“Rostros eternos como mar congelado
rígidos mantos color de suelo
ojos cerrados mirando desde dentro
manos de raíz petrificada”*

Yolanda Bedregal

La vida de Gil Imaná y su obra se hallan marcadas por dos extraordinarios factores: el apego a la tierra y la vivencia de un riquísimo contexto social e

* Director de la Academia Nacional de Bellas Artes H. Siles de Bolivia - ANBA

histórico, que dio forma a la Bolivia actual, rica en diversidad cultural y en procesos interculturales. Ambos factores se funden en el crisol de una extraordinaria sensibilidad, capaz de plasmar de manera sorprendente el paisaje andino y el alma de los hombres y mujeres que lo habitan otorgándoles, mediante una vigorosa expresión, presencia universal.

Tiempo de crecer

Nacido en 1933 en la Capital histórica, cuando Bolivia afrontaba la Guerra del Chaco, conflagración bélica que dejó tras de sí una profunda herida que puso en tela de juicio los fundamentos mismos de la nacionalidad y que abrió una etapa de gran debate intelectual, del que no estuvieron ausentes los temas del arte y de la estética; se formó el niño y luego el joven artista, en un ambiente familiar pleno de estímulos y afecto, en este escenario en que las ideas se mezclaban con las aspiraciones y los sueños, en que se gestaban los más profundos cambios sociales de la historia del país.

Los debates sobre indigenismo y academicismo; academicismo y modernidad desempeñaron un papel preponderante en la formación del artista, quien, ya a sus trece años de edad, llamaba la atención de sus maestros por la destreza con que dibujaba. El maestro lituano Juan Rimsa, uno de los máximos exponentes del indigenismo y gran conocedor de la técnica y del color, seleccionó un grupo de jóvenes estudiantes de la Academia Zacarías Benavides de Sucre e instaló un taller de formación en el que destacaron los hermanos Jorge y Gil Imaná Garrón.

Entre la tierra y el hombre

En 1950, un grupo de jóvenes intelectuales y artistas comprometidos con las reivindicaciones sociales de los trabajadores se constituyó bajo la denominación de “Anteo”, al hacer referencia al personaje mitológico que toma su fuerza de la tierra. En este grupo participan, además de Gil Imaná y su hermano Jorge, los pintores Walter Solón Romero y Lorgio Vaca, y toman como medio de expresión el mural dentro de la línea del muralismo social, realizando una importante cantidad de obras en colegios, universidades e instituciones públicas, primeramente en su ciudad y luego por todo del país.

El 9 de abril de 1952 un levantamiento popular establece el gobierno de la llamada Revolución Nacional, presidido por el Dr. Víctor Paz Estensoro, en que

se llevaron adelante medidas de hondo contenido social, como la nacionalización de las minas, la reforma agraria, el voto universal entre otras; pero que además alentó el desarrollo de las artes, lo que dio como resultado oportunidades para la creación de estos pintores, quienes plasmaron en sus murales un sentimiento nacionalista y de reivindicación social pasando a ser conocidos como los *pintores de la revolución* y luego a formar parte de la llamada *Generación del 52* que marcó los caminos del arte boliviano de la segunda mitad del siglo XX.

Caminar en el tiempo

La obra de Imaná es con seguridad una de las más representativas del arte latinoamericano. Su fuerza expresiva característica de la región andina y el desarrollo de los elementos plásticos que emplea en sobrias composiciones en las que formas geométricas evocan el entramado de tapices andinos, las conformaciones pétreas de la montaña o la cruz andina de Tiwanaku, que generan ritmos muy controlados en los que el color de su paleta terrosa nos transporta a la soledad del paisaje del altiplano boliviano, del que emergen como montañas sus mujeres, rigurosas y austeras en el tratamiento formal, pero llenas de una ternura que sólo la firmeza del gesto y el sentimiento del artista pueden transmitir.

En el transcurso del tiempo, su trabajo es el de una constante búsqueda, rica en contrastes, que fluctúa entre lo mental controlado y lo gestual espontáneo. Si bien, el dibujo domina su primera etapa, pronto da paso y entidad al color, que maneja con maestría. Emplea acentos de alto contraste tonal y de valor al introducir el trazo negro, espacios blancos, y toques rojos. Finalmente, los límites de la pintura y el dibujo se diluyen en una etapa donde las formas alcanzan una sorprendente síntesis, y la gestualidad del trazo y la pincelada le confieren gran fuerza expresiva.

En todo caso, la obra de Imaná transmite una poética sencilla que consigue traducir con considerable fidelidad los sentimientos más profundos de los pobladores de la región andina y logra conmover al espectador con una economía de elementos que sorprende y que trasciende las fronteras para acabar siendo reconocido como uno de los más importantes exponentes del arte latinoamericano. ■■■

Construtora Norberto Odebrecht

La Constructora Norberto Odebrecht fue fundada en 1944, en Salvador, Bahía, por Norberto Odebrecht, y dio origen a la Organización Odebrecht. Con planeamiento, disciplina e innovaciones, la empresa promovió grandes transformaciones en los métodos de construcción tradicionales en los años 40 y, a lo largo del siguiente decenio, consolidó su presencia en el mercado bahiano.

En los años sesenta, Odebrecht expandió su actuación hacia el Noreste, acompañando el desarrollo de la infraestructura industrial de la región, estimulado por la acción de Sudene (Superintendencia de Desarrollo del Noreste). A fines de esa década, la Constructora Norberto Odebrecht empezó a expandirse hacia el Sur y el Sureste del país. En esa época, los desafíos en el terreno de la ingeniería eran las obras de tecnología especial, como metros, usinas nucleares, emisarios submarinos, aeropuertos y grandes puentes.

En ese periodo, la Constructora tuvo una actuación expresiva al adjudicarse contratos para proyectos de gran porte, como el Aeropuerto Internacional del Galeão (actual Aeropuerto Antonio Calos Jobim), el Campus de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, la Usina Nuclear de Angra dos

Reis y el Edificio Sede de Petrobras, en Río de Janeiro, y el Puente Colombo Salles, en Santa Catarina. A mediados de los años setenta, Odebrecht se había convertido en una empresa con presencia nacional.

La internacionalización de la Constructora Norberto Odebrecht empezó hace 25 años. En esa época, algunas obras importantes desempeñaron un papel pionero en pro de la integración de América del Sur. En 1979, con la construcción de la Hidroeléctrica Charcán V, en Perú, y las obras de desvío del río Maule, en Chile, para construir la Hidroeléctrica Colbún-Machicura, se iniciaba una larga trayectoria de aprendizaje y actuación en proyectos de impacto para el desarrollo del subcontinente.

En 1980, Odebrecht incorporó la Companhia Brasileira de Projetos e Obras – CBPO, actual CBPO Engenharia Ltda., empresa paulista fundada en 1931 por el ingeniero Oscar Americano da Costa, fortaleciendo su calificación en el área de construcción pesada. CBPO era una de las mayores constructoras brasileñas, con un cuerpo técnico de alto nivel y una extensa lista de obras ejecutadas en el sur del país: las usinas de Itaipú, Xavantes, Capivara, Nova Avanhadava, además de las carreteras Inmigrantes, Trabajadores y Castelo Branco.

En 1984 la empresa se estableció en el África Austral, también para construir infraestructuras. Se destacó en Angola, en consorcio con Tecnopromoexport – TPE, una empresa de la ex Unión Soviética en el proyecto de construcción de la hidroeléctrica de Capanda, a 400 Km. de Luanda, fundamental para el desarrollo económico de toda la región.

En 1986, con la compra de Tenenge – Técnica Nacional de Engenharia, Odebrecht se afirmó en el segmento de construcción industrial. Fundada en 1955 por Antonio Mauricio da Rocha, Tenenge ya había participado en el montaje de cerca del 40% de todo el complejo siderúrgico y de la instalación de más de un tercio del parque hidroeléctrico de Brasil.

Ese mismo año, Odebrecht empieza su actuación en Argentina, con la construcción de la Hidroeléctrica de Pichi Picún Leufú, en la Patagonia. En 1987, inicia su actuación en Ecuador, con la construcción de la primera etapa del Sistema de Riego Santa Elena, en la región de Guayaquil.

La experiencia de los primeros años en otros países, inclusive la que fuera adquirida por los equipos de CBPO y de Tenenge, permitió el inicio de

una nueva etapa de actuación internacional, que se caracterizó por la integración de empresas locales y por el aprendizaje renovado de distintas realidades culturales y de mercado.

La nueva etapa empieza en 1988, con la adquisición de la empresa portuguesa José Bento Pedroso & Filhos, rebautizada como Bento Pedroso Construções S.A. – BPC. Integrada a Odebrecht, BPC ha participado de proyectos decisivos para modernizar la infraestructura portuguesa, como la ampliación de la Autopista Nacional 1, el Puente Vasco da Gama, la Vía Infante don Enrique, en Algarve, y líneas y estaciones del Metro de Lisboa.

Esa fase continúa en 1991, con la incorporación de SLP Engineering, empresa del Reino Unido especializada en la construcción de módulos de alojamiento para plataformas *offshore*. También ese año Odebrecht ingresó en el mercado mundial más competitivo: los Estados Unidos. Al resultar adjudicataria de una licitación para la ampliación del Metromover, metro de superficie que atiende al área central de Miami, en Florida, se convirtió en la primera empresa brasileña a ejecutar una obra pública en dicho país. En los años siguientes, realizó una serie de obras en territorio norteamericano, como la Represa Seven Oaks, en California, terminada en 1999, y el gimnasio de deportes American Airlines Arena, en Miami, inaugurado en el 2000. Actualmente, está concluyendo el complejo cultural Performing Arts Center y la Terminal Sur del Aeropuerto de Miami.

En 1992, Odebrecht inició su actuación en Uruguay y en Venezuela, respectivamente, con las obras de saneamiento de Montevideo y la construcción del Centro Comercial Lago Mall, en Maracaibo. Aún en Venezuela, la empresa es responsable actualmente de la construcción del Segundo Puente sobre el río Orinoco, en Puerto Ordaz, proyecto carretero y ferroviario que forma parte del Eje del Escudo Guayanense de la IIRSA, Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana. También ese año, Odebrecht se instaló en México para la construcción de la hidroeléctrica Los Huites. Un año después construyó en Colombia las estaciones de bombeo de la Bristish Petroleum y, en Bolivia, ejecutó la pavimentación de la ruta que conecta Santa Cruz de la Sierra a Trinidad, sus primeras obras en esos países.

Más recientemente, en el 2003, la empresa se adjudicó el contrato para ejecutar las obras del Acueducto Noroeste, en la República Dominicana. Ese mismo año, Odebrecht instaló una base de operaciones en el Medio Oriente,

en los Emiratos Árabes Unidos, por medio de la cual pasó a estar presente en Djibouti, en el Este de África, donde está construyendo una terminal portuaria.

Durante esa trayectoria los negocios de Odebrecht siempre han sabido respetar los asuntos internos de cada país donde se instaló la empresa, pues sus integrantes conocen bien el valor del distanciamiento político y de la objetividad empresarial en el mundo contemporáneo. No obstante ello, las actividades internacionales le enseñaron a la Organización a enfrentar adversidades provocadas por convulsiones sociales en naciones amigas, experiencias que la hicieron conocer de cerca los flagelos que las mismas representan para sus poblaciones.

También vino de ellas el ejemplo de que sólo se alcanza el progreso cuando las obras aumentan la generación de oportunidades reales de desarrollo e integración regionales, en vez de servir únicamente como ejes de conexión entre centros distantes.

Odebrecht vende principalmente servicios y así promueve el intercambio de conocimiento y tecnología. Ella lleva al exterior el nombre de Brasil asociado a la imagen de capacitación y competitividad. Por lo tanto transporta, además de ingeniería e industria, la cultura nacional. Y lo hace en el cotidiano de la integración con las comunidades locales por medio de la comprensión de sus realidades.

Hoy en día, las empresas de Ingeniería y Construcción de Odebrecht están presentes en países de América del Sur, América Central y Caribe, América del Norte, África, Medio Oriente y Europa. En la edición del 2004 de la Guía Global de la Construcción, de *ENR-Engineering News Record* - principal publicación de ese sector, Odebrecht ocupó el 25º lugar en la lista de las 225 mayores constructoras internacionales, reafirmando su posición de mayor empresa de Ingeniería y Construcción de origen latinoamericano. Además, hace por lo menos cinco años que Odebrecht se destaca entre las cinco mayores constructoras internacionales de hidroeléctricas, habiendo liderado la clasificación en los años 2000, 2002 y 2003.

A lo largo de sus 60 años, la Constructora Norberto Odebrecht fue agregando capacitaciones para servir más y mejor a sus clientes, y ya ejecutó más de 1.600 obras, en 30 países. Esa trayectoria solo fue posible porque, a lo largo del tiempo, los integrantes de Odebrecht se empeñaron en materializar

los sueños de esos clientes, basando sus acciones en la Tecnología Empresarial Odebrecht – TEO, filosofía cuyos principios fundamentales fueron y siguen siendo trasmítidos de generación en generación, en un proceso educativo permanente. La condición esencial para ello se encuentra en la dimensión humana de la Organización, o sea, en personas capaces de educar, de aprender y de desarrollarse, preparadas para enfrentar desafíos, capacitadas para liderar equipos, calificadas para servir a clientes y, principalmente, para formar a sus sucesores. ■■■

Grupo Andrade Gutierrez

compromiso con el desarrollo

El origen de los negocios del Grupo Andrade Gutierrez se produjo con la fundación de la *Construtora Andrade Gutierrez*, en 1948, producto de la determinación y de la visión de futuro de tres ingenieros: Gabriel Andrade, Roberto Andrade y Flávio Gutierrez. Empezó con una pequeña obra en Belo Horizonte, algunos operarios y un tractor, llamado *Soberano*.

Hoy el holding Andrade Gutierrez es uno de los mayores grupos empresariales de Brasil con actuación en tres importantes segmentos de la economía: Construcción Pesada, Telecomunicaciones y Concesiones Públicas. Los tres negocios son independientes entre sí, sin embargo, constituyen un Grupo que tiene su actuación fundamentada en un trípode de valores: pasión, excelencia y desempeño económico.

En todas las áreas en las que actúa, y en todos los lugares en que estuvo presente, en sus 57 años de historia el Grupo Andrade Gutierrez siempre estableció su trabajo por los principios de la innovación, la calidad y la constante superación de desafíos.

El Grupo AG creció y se transformó en un conjunto de negocios distribuidos en varios países. Su misión, sin embargo, sigue siendo la misma: ofrecer servicios de calidad, administrar negocios complejos, valorizar y desarrollar la fuerza de trabajo local, satisfacer a los clientes, interactuar con la comunidad y comprometerse con el equilibrio ambiental.

Más de 50 años después de la fundación, el currículo del Grupo Andrade Gutierrez incluye diversos negocios en Brasil y en el mundo. En este punto, vale destacar la experiencia de AG en el mercado internacional. Pocas tienen la capacidad que Andrade Gutierrez tiene de administrar y concluir proyectos de gran complejidad tecnológica y logística. La empresa inició trabajos de construcción en el exterior hace cerca de 20 años. Durante este período trabajó simultáneamente en más de 10 países, alcanzando cuatro continentes.

El Grupo es una corporación enteramente adaptada a las nuevas tendencias mundiales, con flexibilidad para establecer asociaciones, identificar oportunidad en todos los sectores de la economía y realizar contratos de las más diversas modalidades.

En el segmento de construcción pesada AG ejecuta obras en las más diversas regiones del mundo, entre ellas, Amazonía, semiárido brasileño, desierto y florestas de África, islas de Portugal, montañas de los Andes y playas del Caribe. En América Latina, actúa en países como Argentina, Ecuador, Perú, Chile y Colombia. La empresa también planea ejecutar proyectos en Venezuela. Por la vivencia de sus equipos en diferentes condiciones y regiones en que trabajan, AG agrega ventajas competitivas consolidadas.

Esos contratos pueden ir de la ejecución de un proyecto para la iniciativa privada o para el poder público hasta el compromiso más amplio como *general contractor*, cuando la empresa se encarga de todas las etapas: proyecto de viabilidad de ingeniería, identificación de inversores, levantamiento de recursos financieros y administración de la implantación y operación posterior del emprendimiento.

Entre los proyectos de la Constructora destacamos algunos ejecutados en Brasil y en el exterior en los últimos años como las usinas de Itaipu y Angra II, las carreteras Castelo Branco y Bandeirantes, los metros de San Pablo y de Lisboa, los aeropuertos de Belo Horizonte y de la Ilha da Madeira, el acueducto Noroeste de la República Dominicana y el puente sobre el río Daule, en Ecuador.

En el sector de telecomunicaciones AG Telecom es considerada una de las más importantes empresas en el área en Brasil. Con los trabajos iniciados en 1993, la compañía busca constantemente nuevas oportunidades en el mercado de capitales así como la atracción de asociados estratégicos para el desarrollo de los negocios.

AG Telecom participa del grupo de control de Telemar Participações S/A, holding de Tele Norte Leste Participações S/A (TNL – Telemar), la mayor empresa de telecomunicaciones brasileña – que reúne a Telemar (TMAR, operadora de telefonía fija, con presencia en 16 estados), Oi (primera operadora de telefonía móvil con tecnología GSM del mercado brasileño) y Contax (líder de contact center de Brasil).

En junio de 2004 Telemar fue elegida por el Anuario Telecom como la Empresa del Año, superando a otras 160 empresas de 20 segmentos diferentes. Otros reconocimientos vinieron en el Anuario del *Jornal Valor Econômico* y en la *Guia de la Revista Exame*, dos de los más importantes vehículos de comunicación del país, como la mayor empresa privada nacional.

En 1993 el Grupo creó a *AG Concessões* para actuar en el segmento de servicios públicos de infraestructura con enfoque en carreteras, saneamiento y aeropuertos. Sus principales actividades son el desarrollo de nuevas oportunidades de negocios, seguimiento permanente de los resultados conquistados por las concesiones de las cuales el Grupo participa y, también, la viabilidad y negociación de financiamientos para los actuales y futuros proyectos.

El primero proyecto de *AG Concessões* fue creado en 1994 con la concesión del Puente Rio-Niterói, en Rio de Janeiro. Desde entonces la empresa ha hecho cerca de un gran contrato por año.

La actuación de *AG Concessões* es hecha actualmente por medio de la empresa CCR – *Companhia de Concessões Rodoviárias* – y por negocios en el área de saneamiento. Las concesionarias controladas por CCR administran cinco de las más importantes concesiones de carreteras del País: Carretera Presidente Dutra (NovaDutra); Carretera dos Lagos (conexión Rio Bonito-São Pedro da Aldeia, de la Via Lagos); Sistema Anhangüera-Bandeirantes (AutoBan); conexión Curitiba-Ponta Grossa-Apucarana/Jaguaraiá (Rodonorte); y Puente Rio-Niterói (Ponte S.A.). CCR es la mayor empresa de este sector en América

Latina con la administración de 1.290 kilómetros de carreteras y volumen de tráfico de cerca de 800 mil vehículos por día.

Recientemente *AG Concessões* hizo un contrato de construcción y explotación del nuevo aeropuerto de Quito, en Ecuador. Esta concesión, con una inversión de US\$ 600 millones, tiene un plazo de 35 años y la conclusión de la obra está prevista para 2008.

Otra conquista de *AG Concessões* fue la compra del 85% del capital social de Water Port, empresa de saneamiento básico que actúa en el Puerto de Santos. Esta adquisición significa la ampliación de los negocios de la empresa en el área de saneamiento.

Tanto en *AG Concessões*, como en las demás empresas del Grupo, las iniciativas de responsabilidad social son expresadas en el perfeccionamiento de las relaciones con los empleados, proveedores, clientes, sociedad y gobiernos, por la reducción del impacto ambiental de sus emprendimientos y por el potencial de los beneficios dirigidos a las comunidades en que actúa.

Entre las acciones de responsabilidad social se destaca la certificación de sus sistemas de gestión de calidad, medio ambiente, seguridad y salud ocupacional por las normas ISO 9001, ISO 14001 y por la especificación OHSAS 18001, respectivamente. Esas conquistas hicieron de Andrade Gutierrez la primera empresa de construcción pesada brasileña a obtener la certificación de todos los sistemas que forman su gestión integrada.

Todas las actividades que envuelven el Grupo exigieron la creación y el desarrollo constantes de procesos, sistemas y tecnologías para atender a los desafíos y demandas específicos de cada negocio y cliente, en cada contrato. Y para eso no faltó empeño y dedicación por parte de todos los involucrados. Procurar la excelencia es, como mínimo, querer hacer las cosas de la mejor manera posible. Este es el valor del Grupo Andrade Gutierrez, que en 57 años tuvo la pasión de transformar, crear nuevos negocios, creer e invertir en Brasil, en América Latina y en otros países del mundo. ■■■

D E P

DIPLOMACIA ESTRATEGIA POLÍTICA
Año I Número I Octubre/Diciembre 2004

Indice

-
- 5** La política exterior argentina
en el marco de la integración regional
Rafael Biela
-

- 22** La nueva política exterior boliviana
Juan Ignacio Siles del Valle
-

- 41** Conceptos y estrategias de la diplomacia
del gobierno Lula
Celso Amorim
-

- 49** La política exterior de Chile en los inicios del milenio
Maria Soledad Alvear Valenzuela
-

- 68** La política exterior colombiana: gobernabilidad
democrática, responsabilidad compartida
y solidaridad
Carolina Barco
-

- 93** La política exterior del Ecuador
Patricio Zuquilandia-Duque
-

- 115** La política exterior de Guyana: Respuestas a los
cambios en el contexto mundial
Samuel Rudolph Instanally
-

-
- 129** La política exterior del Paraguay
Leila Rachid
-

- 142** La política exterior del Perú: una opción nacional
en el proceso global
Manuel Rodríguez Cuadros
-

- 175** La política exterior de la República de Surinam
Maria Levens
-

- 184** Política exterior del Uruguay
Didier Operiti Badía
-

- 208** Los venezolanos y su democracia
Jesús Arnaldo Pérez
-

- 229** Antonio Berni – *Primeros Pasos*
Alberto G. Bellucci
-