D E P

DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA

Editor
Carlos Henrique Cardim

Dirección para correspondencia:
Revista DEP
Caixa Postal 2431
Brasília, DF – Brasil
CEP 70842-970

revistadep@yahoo.com.br
www.funag.gov.br/dep

La revista *DEP – Diplomacia, Estrategia y 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 Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (MRE/Funag – Fundación Alexandre de Gusmão/Ipri – Instituto de Investigaciones de Relaciones Internacionales), de la Constructora Norberto Odebrecht S. A., de la Andrade Gutierrez S. A. y de la Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica S. A.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

DEP: Diplomacia, Estrategia y Política / Proyecto Raúl Prebisch
no. 5 (enero/marzo de 2007) – . Brasilia : Proyecto Raúl Prebisch, 2007.

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
Número 5 Enero / Marzo 2007

Indice

5 Ideas, ideologias y política exterior en Argentina
José Paradiso

26 La integración de la infraestructura en América del Sur: un impulso al desarrollo sostenible y la integración regional
Enrique García

36 Paciencia y elecciones
Antônio Delfim Netto

40 Perspectivas de las relaciones entre Chile y Bolivia
Luis Maira

57 Fortalezas de Colombia
Fernando Cepeda Ulloa

80 Política exterior y seguridad democrática y humana
Diego Ribadeneira Espinosa

89 El nuevo orden global de Cheddi Jagan
Ralph Ramkharan

95 Situación económica y perspectivas en el Paraguay
Dionisio Borda

111 Visión estratégica regional de la política exterior del Perú
José Antonio García Belaunde

132 Surinam por sus autores
Jerome Egger

148 Mercosur: *¿quo vadis?*
Gerardo Caetano

186 *Plena Soberanía Petrolera*
Rafael Ramírez

195 Silvano Cuéllar – *Alegoría de la Nación*
María Victoria de Robayo

Ideas, ideologias y política exterior en Argentina

*José Paradiso**

En los últimos tiempos los estudiosos de las relaciones internacionales parecen haber redescubierto la importancia de ideas y creencias en la formulación de las políticas exteriores de los estados. Los adeptos al constructivismo, en abierta controversia con los teorías más tradicionales, han desempeñado un papel importante en ese sentido y ya se cuenta con una buena cantidad de investigaciones y modelos analíticos que procuran analizar esa vinculación y hallar pruebas de influencia o causalidad.[1] Cualquiera sea la esfera de política pública de que se trate, quienes deciden con frecuencia son guiados por un conjunto de ideas que especifican como deben ser abordados los problemas a que deben hacer frente; esta premisa fue punto de partida de un célebre estudio sobre la forma en que en la Inglaterra de los años setenta las ideas keynesianas fueron reemplazadas por otro paradigma Curiosamente, había sido el propio Keynes quién afirmara que siempre podía hallarse el rastro de ideas de economistas o filósofos políticos detrás de toda estructura decisional. Naturalmente, la cuestión radica en la entidad de las mismas, la distancia entre el tiempo ideacional y el tiempo decisional y la conciencia que los actores tienen de tal vínculo.

* Sociólogo y Profesor de la Universidad del Salvador en Buenos Aires, Argentina.
jparadis@salvador.edu.ar

[1] Albert S. Yee The causal effects of ideas on policies. International Organization 50/1, Winter 1996.

En rigor, nada es sencillo tratándose del tema de ideas e ideologías. Para recordarlo, allí estan las múltiples definiciones de este último concepto – dieciseis acepciones menciona Terry Eagleton y la permanente aparición de nuevos aportes y discusiones sobre el tema.[2] Tal vez por eso, gran parte de las historias de las ideas avanzan directamente hacia la descripción, el registro secuencial y las articulaciones entre ellas antes que pasar por el capítulo previo de las definiciones. La naturaleza muchas veces heterogenea y compleja de estas representaciones de la realidad que se construyen para saber acerca de las cosas y orientar la acción en medio de ellas las tornan resistentes a las fronteras demasiado rígidas, saltan por sobre las vallas, corren por distintos cauces y se mezclan en múltiples combinaciones que en ocasiones pierden la pista de sus orígenes.

Para facilitar el orden expositivo adoptamos un criterio bastante habitual que distingue dos componentes principales en el complejo campo de las ideaciones: por un lado, los sistemas de pensamiento que ofrecen un conjunto amplio y moderadamente coherente dispuesto a responder por la mayor parte de las cuestiones referidas al hombre y el mundo; tal el caso del conservadorismo, el liberalismo, el socialismo, etc. Cada tradición compone una cosmovisión que integra una variedad de manifestaciones unificadas en un denominador común y uno o varios referentes filosóficos. Por otro lado, las representaciones especificas circunscriptas a un campo determinado de la realidad; por ejemplo la idea de progreso, de interés nacional, de desarrollo etc. o que reflejan el pensamiento surgido en un ámbito institucional. Naturalmente, entre unos y otras, entre los sistemas ideológicos y los sujetos ideacionales individuales existen múltiples vínculaciones pues estos últimos se referencian en orden a los primeros. [Prescindimos de las teorías, aunque bien se sabe que estas estructuras conceptuales construidas conforme presupuestos epistemológicos y metodológicos precisos se comunican a traves de distintos canales con ideas e ideologías].

En este trabajo, concebido como una primera aproximación al tema de la gravitación de ideas e ideologías sobre la formulacion de la política exterior argentina, adoptamos una perspectiva histórica y para ello distinguimos cuatro grandes etapas: desde la época de la organización nacional hasta la primera guerra mundial; el período de entreguerras hasta fines de la segunda contienda; el ciclo 1945-1990 y desde el fin de la guerra fría en adelante.

[2] Terry Eagleton. *Ideología: una introducción*, Paidós, Barcelona, 1997.

Una Argentina seducida por el librecambio

La denominada república oligárquica conciliaba la disposición conservadora de la mayoría de sus dirigentes con convicciones liberales que tenía antiguas raíces históricas y que habían sido el texto de los grandes líderes posteriores a Caseros. La generación de la organización nacional – las tres presidencias constitucionales que se sucedieron entre 1862 y 1880 – y sus herederos cultivaron un liberalismo teñido de formas positivistas cuyo núcleo más compacto lo constituía el constitucionalismo, el mercado libre y un estado limitado aunque no ausente. Tales ideas formaban parte de una suerte de pensar dominante en el que coincidía, con ligeros matices, la mayoría de dirigencia; aun gran parte de la vertiente católica que, firme opositora de leyes laicas interpretadas como instrumentos de una política de descristianización, rechazaba las formas absolutistas de gobierno y creía sinceramente en las virtudes del libre cambio, valores que también eran compartidos por la mayoría del naciente socialismo y del ascendente partido radical. En suma, el *laissez faire* era una idea compartida por oficialistas y opositores y piedra angular de un modo de inserción internacional que, a cambio de las exportaciones agropecuarias, contemplaba un generoso flujo de capitales, productos elaborados, inmigrantes e ideas. Hubo, por cierto, manifestaciones de adhesíon a políticas proteccionistas pero aun quienes las defendieron no abjuraban de la ortodoxia económica**.**

Cuando se abordaban las cuestiones de política exterior – que principalmente eran las relacionadas con la dimensión territorial y los litigios fronterizos – no dudaban en sostener los "justos títulos del país" – lo fueran realmente o no – aunque discrepaban en orden al modo de defenderlos y preservarlos. Unos creían en la política de poder y los aprestos belicistas, otros en las vías pacíficas, el diálogo y las prácticas arbitrales, En ambos casos se remitía a un concepto de interés nacional que cada uno interpretaba a su modo. El predominio de la disposición hacia la tramitación pacifica de los conflictos interestatales se ajustaba a conveniencias de agentes económicos internos y exteriores pero también tenía un fuerte respaldo en ideas profundamente arraigados sobre el papel del derecho internacional como expresión de un avance civilizatorio del que se aspiraba a ser parte. "Paz y administración" sería la fórmula de gobierno que reflejaba un esquema de prioridades y una relación de causa a efecto entre el orden y el progreso material que debía materializarse tanto en el plano doméstico como en la gestión diplomática.

Quienes adherían a la "realpolitik" ponderaban las cosas de otra manera. El lenguaje del poder, de las alianzas y de los equilibrios era el que mejor se a daptaba a sus apreciaciones y si bien no lograron prevalecer, tuvieron bastante éxito en imponer la idea de que el país trataba con displicencia las cuestiones externas adjudicándole a su diplomacia erráticidad y vacilación. Sobre su modo de interpretar el interés gravitaban circunstancias propias de la época: las carreras armamentistas, los juegos de alianzas y contra alianzas, el auge de las construcciones geopolíticas – empezando por las ideas del almirante Mahan sobre el poderío naval. De todos modos, pasada la primera década del siglo, aquellos litigios que habían nutrido las discusiones estaban superados o parecían encaminados. Si bien había quienes seguían demandando atención al valor territorial y una diplomacia más agresiva, entre políticos e intelectuales ganaban peso otras ideas que involucraban la relación con el mundo.

Un sentimiento muy difundido entre las elites dirigentes que tuvo consecuencias sobre las orientaciones de política exterior y muchas iniciativas diplomáticas, fue el recelo frente a Estados Unidos de América. Esta actitud con frecuencia ha sido interpretada como el acomodamiento al dictado de los mercados o una consecuencia necesaria de la *relación especial* con Londres, sin embargo había bastante más que eso. De quienes conducían a un país cuya modernización y crecimiento económico era cada vez más considerado en el mundo, no podía menos que esperarse celo por la defensa de las expresiones formales de autodeterminación, orgullosa autopercepción y vocación de decir lo suyo.

En rigor, la percepción respecto de la potencia del Norte mezclaba indisimulada admiración – y deseos de emulación– con una desconfianza que aumentaba a la par de las prácticas expansivas de Washington sobre territorios de la América Hispana. Reflejaba un conjunto de reacciones sustentadas a veces en un antiutilitarismo de tonos arielistas, el hispanismo o el antimonroismo. Uno de los testimonios mas elocuentes lo constituye un trabajo de Roque Saenz Peña, presidente del voto universal, sobre la Doctrina Monroe. Defensor firme del principio de no intervención al que consideraba la "gran conquista del derecho de gentes que resguarda la integridad e inviolabilidad de las naciones", el futuro mandatario reconocía que "Los Estados Unidos no son muy dados a creer en la igualdad política de las naciones...sus actos y sus relaciones con los gobiernos débiles se resientes de cierta intemperancia, demuestran en todo momento su proximidad a la fuerza...¿Qué significado actual, real, positivo tiene hoy la famosa

doctrina? Simplemente la influencia norteamericana en vez de la europea".[3] Con el tiempo, al menos para un sector de la dirigencia, y en consonancia con lo que ocurría en otros países de la región, este antimonroismo fue dejando lugar a un latinoamericanismo de tonos antimperialistas crítico de las prácticas norteamericanas en Centroamérica y el Caribe

Una de las ideas que no podían dejar de gravitar sobre la forma en que los argentinos se relacionaban con el mundo era la certeza de que al país le estaba reservado un futuro de grandeza. Corroborada por notables performances económicas y alimentada por los comentarios de personalidades de todo el mundo que llegaban para comprobar con sus propios ojos el milagro que transcurría en la lejana periferia del Río de la Plata, esa imagen de si misma respaldaría actitudes frente a los otros que mezclaba orgullo y altivez con demandas de reconocimiento, sobredosis de autovaluacion con disposiciones imitativas y equívocas identificaciones.[4]

A medida que el crecimiento económico y la modernización del país transformaban muy rápidamente su fisonomía social y política, se creaban los espacios necesarios para que prosperaran nuevos sistemas de creencias. Si en el ámbito económico – y como resultado de la vigencia de un modelo de adecuación a la división del trabajo que daba frutos inocultables – el laissez faire seguía suscitando la mayor adhesión – la sociedad y la política amplificaban a derechas e izquierdas esquemas que reflejaban las novedades ideológicas de la época y del mundo, en particular el socialismo y el nacionalismo.

En la literatura, la prensa y los inmigrantes llegaban las noticias y los discursos socialistas que aquí no tardaría en reproducir los matices y las corrientes que prosperaban en Europa: reformista o revolucionaria. En materia de política exterior, los socialistas no se apartaban de sus referentes universales: suscribían las ideas de "arbitraje obligatorio, supresión de la acción secreta de la diplomacia, armamentos limitados, libre determinación de las naciones y facilidad de circulación de hombres, ideas y mercancías".[5] Tambien como un eco de aquel proceso europeo a través del cual la vertiente de cuño liberal que había nutrido

[3] Roque Saenz Peña. *Estados Unidos en Sudamerica*, La Biblioteca, Buenos Aires, 1897.

[4] Dicho sea de paso, una de las hipótesis más fértiles en cuanto a la interpretación de lo que muchos denominan el "caso argentino" parece remitir a este tipo de mentalidad que arraigó fuertemente en la sociedad y cuyos efectos "constitutivos" se hicieron sentir en el momento de la prosperidad y mucho mas cuando declino el efecto de los factores que la alentaban.

[5] Nicolas Repetto. *Política Internacional*. La Vanguardia, Buenos Aires, 1943.

la "era de las nacionalidades" dejaba lugar a una corriente autoritaria que reaccionaba contra las manifestaciones sociales y culturales de la modernidad, en Argentina prospero un nacionalismo maurrasiano intolerante, agresivo y adversario irreductible de las tendencias democráticas. Aun cuando sus preocupaciones principales se dirigían a los asuntos interiores, sus presupuestos ideológicos lo disponía hacia quienes propiciaban una política de poder y aprestos belicistas.

Sin embargo, la mayoría de las voluntades populares se inclinarian a favor del republicanismo democrático que encarnaría en la gran reivindicación del sufragio universal y, merced a ello, en un giro decisivo de la vida política argentina. Cierto que, más allá de este propósito, presentado con tonos y prosas recargadas y calculadamente ambiguas, el partido triunfante en 1916 no se respaldaba en un planteo programático de gran consistencia aunque, a través del peso del liderazgo de Hipólito Irigoyen, daría oportunidad para que influyera el pensamiento idealista y principista del filósofo alemán Federico Krause y sus continuadores españoles. De todos modos, bueno es advertir que, en materia de política exterior, el programa de la fuerza de orientación conservadora que compitiera por la presidencia en 1916 no se apartaba demasiado de los lineamientos tradicionales de la diplomacia argentina.

El componente igualitario que rondaba el pensamiento de Irigoyen fue responsable de la denuncia de una de las iniciativas más importantes de dicha política: el acuerdo del ABC. De este modo, el líder radical parecía hacerse eco de la preocupación de países relativamente débiles de Sudamérica que sospechaban de una entente entre los tres grandes destinada a regir el conjunto del subcontinente, aunque no deberían descartarse otros motivos: diferenciarse de sus antecesores o hacer alguna concesión a quienes recelaban de las buenas relaciones con Santiago y Rio de Janeiro.

Lo cierto es que respecto de la cuestión más sensible que dominó buena parte de su período de gobierno, la Unión Cívica Radical no se apartó de las orientaciones diplomáticas de lo que denominaría despectivamente como *"el régimen"*.[6] Conservadores, liberales, radicales, socialistas, nacionalistas coincidieron – no siempre por las mismas razones – en respaldar la decisión de mantener la neutralidad durante la Primera Guerra. Era la expresión de un

[6] En la simbología de la época, "el regimen" sería la expresión de la inmoralidad política dominante que "la causa", representada por los radicales, vendría a erradicar.

sentimiento pacifista ampliamente difundido entre la mayoría de las fuerzas políticas. Al margen de la conveniencia comercial, debía reconocerse en ese relativo consenso tamizado por rivalidades políticas domésticas, la percepción de que se trataba de una cuestión ajena, de un choque por el poder que confirmaba el belicismo de los soberanos europeos y las ambiciones imperialistas causantes de grandes antagonismos entre las naciones[7]; por otra parte, contaba a su favor con similar postura adoptada por el presidente Wilson, quién había sostenido ante el Congreso estadounidense que se trataba de un conflicto en el que su país no tenía nada que hacer.

Inicialmente, el radicalismo mantuvo la neutralidad sin demasiados sobresaltos; sin embargo, durante el primer trimestre del año 1917 las cosas dieron un vuelco. En respuesta a la intensificación de la guerra submarina dispuesta por Berlin, Estados Unidos se convirtió en beligerante, seguido por varios países latinoamericanos que adoptaron la misma actitud; paralelamente los sucesos que tenían lugar en Moscú y que concluyeron con la caída del zarismo y la paz por separado acordada por los revolucionarios apartaba del conflicto a uno de los grandes contendientes. Todo esto redefinía el perfil político e ideológico de la guerra aportando razones a quienes la presentaban como un choque entre democracias liberales y autoritarismos. En esta circunstancia, y aunque el gobierno la mantuvo hasta el final, la neutralidad contaba con cada vez menor consenso y suscitaba fuertes controversias políticas. Ante planteos como los expuestos por Joaquin V. Gonzalez: "En presencia de una lucha a muerte entre autocracia y democracia, uno se pregunta si la República Argentina – uno de los mejores exponentes de la democracia americana – ha de permanecer impasible, con los brazos cruzados, en actitud indiferente", la respuesta gubernamental sería: "Nuestra raza, por su composición étnica es sólidamente europea, pero nuestra nación esta completamente alejada de la órbita espacial donde se desenvuelve la guerra. En su composición social, nuestro pueblo proviene de Europa, pero en su organización política y en su espíritu, es diferente: ha nacido una nueva cultura; estamos conmovidos por la guerra pero no nos dejamos envolver en ella".[8]

Uno de los ejemplos mas elocuentes de los dilemas que la guerra le planteo a las distintas fuerzas políticas fueron las controversias al interior del Partido Socialista. Por cierto, en este caso pesaban elementos exclusivos de esa fuerza y

7 Enrique del Valle Imberlucea. *La Guerra Europea y la Política Internacional*, Buenos Aires, 1914.
8 Peter G.Snow. *Radicalismo Argentino*, Francisco de Aguirre, Buenos Aires, 1972.

se vinculaban con su carácter internacionalista y con la traumática experiencia de sus pares europeos que vieron desplomarse las concepciones pacifistas y de solidaridad proletaria ante las fuerzas del nacionalismo patriótico. Lo cierto es que cuando el grupo de parlamentarios del partido, apoyado por algunos miembros del Comité Nacional, propiciaron la ruptura de relaciones con Alemania, debieron enfrentar una fuerte oposición que obligo a la realización de un Congreso Extraordinario del partido el cual, por una reducida mayoría, desutorizó la posición rupturista y abrió camino a una división de la fuerza.

Conceptos idealistas antes que criterios pragmáticos fueron los que primaron en la actitud del gobierno porteño ante la constitución de la Sociedad de Naciones. Invitado a la conferencia constitutiva celebrada en Ginebra impuso a sus delegados la directiva de defender con inflexibilidad los principios de universalidad de la Sociedad y la igualdad de todos los estados soberanos y, al postergarse la consideración de estos criterios les ordenó retirarse de la Asamblea. Tal actitud revelaba muchas cosas, incluído el hecho de que el caudillo popular compartía la idea de las elites de que a Argentina "la Providencia le había reservado un lugar en la cima de la escena internacional". Cuando varios años después de haber tomado estas decisiones, Yrigoyen procuraba explicarlas afirmaría: "Nadie llevó más alla ni aplicó con más unción las doctrinas del Evangelio, ni extendió en el horizonte universal ideales más nobles y más fraternales interpretando los mandatos de la Providencia en las horas más difíciles de la prueba".[9]

Cuando se confunden los rumbos y todo comienza a hacerse menos alentador

Como en la mayor parte de la región la crisis con que se abrió la cuarta década del siglo significó una profunda ruptura, solo que en Argentina – y tal vez aquí radica su mayor singularidad – ademas del golpe militar que interrumpio la continuidad institucional y dio por tierra con el partido mayoritario, hizo que la imagen de un país de prosperidad asegurada y siempre creciente comenzara a desvanecerse. Naturalmente no se trataba de una idea precisa sino de sensaciones vagas pero destinadas a fortalecerse con el tiempo y que demandaría explicaciones

[9] Hipólito Yrigoyen. *Pueblo y Gobierno, Tomo IV La función de Argentina en el mundo*. Raigal, Buenos Aires, 1953.

sobre origenes y responsabilidades que se sumarían al ajuste de perspectivas y nuevas convergencias por parte de las grandes corrientes político-ideológicas.

En esa búsqueda, muchas miradas críticas enfocarian hacia el modo de inserción en la economía atlántica[10] y muy particularmente en el imperialismo británico sindicado como el causante de una "nación no realizada". Era previsible que tal interpretación prosperara entre las distintas vertientes de un nacionalismo que ganaba el centro de la escena favorecido por el repliegue de los ideales liberal democráticos asediados – como ocurría en el resto del mundo – a derecha e izquierda.

La tendencia era universal, aunque en cada región se combinaba con circunstancias locales específicas. Durante la década anterior a la Segunda Guerra la forma en que se desenvolvió la vida política en Argentina no hizo mucho para evitar el descrédito de los partidos políticos y la institución parlamentaria. Sus prácticas y el debilitamiento de sus capacidades para reflejar los intereses de la ciudadanía erosionó la credibilidad y la confianza en la matriz ideológica que les daba sustento y sumo adeptos a las corrientes críticas de la izquierda radical o a los distintos capítulos del nacionalismo, a los que les resultaría relativamente fácil definir tonos y contenidos del debate ideológico.

De todos modos, no deja de ser paradójico que en los mismos años en que la política doméstica parecía perder el rumbo en medio de proscripciones, fraudes, negociados, fracturas partidarias y cuestionados acuerdos, y el auge del nacionalismo reflejaba desencantos y rechazos, la diplomacia argentina obtenía los logros más destacados de toda su historia, en cierto modo emblematizados por el otorgamiento del premio nobel de la paz a quién se desempeñara como canciller entre 1932 y 1938. El respaldo de la célebre academia sueca a Carlos Saavedra Lamas fue coronación de una gestión de alto perfil que además de la intervención en el caso de la Guerra del Chaco acreditó otros desempeños destacados en el plano regional o global. Saavedra Lamas era un prestigioso hombre de ideas con amplios intereses y firmes convicciones respecto del valor de la juridicidad en el campo internacional y de la conveniencia de la cooperación entre los países latinoamericanos.[11]

[10] T. Halperin Donghi. *La Argentina y la Tormenta del Mundo, Ideas e ideologías entre 1930 y 1945*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2003.
[11] Carlos Saavedra Lamas. *Por la paz de las Américas*, Gleizer, Buenos Aires, 1937.

Volviendo a la difusión de las expresiones nacionalistas, la amplia literatura dedicada a la descripcion o explicación del fenomeno, ha puesto énfasis en puntualizar la gran variedad de manifestaciones del mismo, cada una de las cuales se articulaba sobre distintas combinaciones de intereses internos y referentes exteriores – que estos fueran españoles, italianos o alemanes no era una cuestión solo formal, reflejaba identidades ideológicas diferenciadas pero con denominadores comunes y desembocaba en decisiones políticas parecidas.

Tal el caso de la neutralidad. Debe admitirse que los juicios sobre las consecuencias de esta "reincidencia" argentina respecto de un acontecimiento que conmocionaría al mundo, ha llevado a perspectivas bastante simplificadoras respecto de ideas e ideologías que sustentaron tal postura. En general, se ha mencionado la identificación con el autoritarismo europeo o el oportunista interés de mantener abierto el canal comercial con Gran Bretaña. Sin embargo hubo bastante mas que eso. Naturalmente, el nacionalismo autoritario de la derecha antiliberal adhería al Eje e imaginaba una Argentina sumada al nuevo orden diseñado por el poderío militar alemán. Otro segmento del nacionalismo, más antiliberal que antidemocrático y celoso del imperialismo británico, era menos propenso a las identificaciones ideológicas y no veía con malos ojos una eventual victoria del Eje conforme la formula de "simpatizar con el enemigo de mi enemigo". Por último debería mencionarse aquel neutralismo que respondía a una suerte de "celo soberanista", a la idea de continuidad y coherencia diplomática o el respeto a una tradición partidaria.[12] Ciertamente en todos los casos se interpretaba a la guerra desde una matriz de realismo político convencional que no reparaba en la naturaleza perversa del régimen nazi.

Durante un par de años, el neutralismo tuvo un aliado en el extremo izquierdo del espectro político ideológico. Fiel a su filiación prosoviética, mientras se mantuvo el pacto de no agresión entre Berlin y Moscú sus exponentes sostuvieron que se trataba de una guerra interimperialista respecto de la cual el país debía mantenerse prescindente, pero tan pronto Alemania denunció el acuerdo y lanzó sus divisiones hacia el Este, orientaron todos sus esfuerzos a favor del alineamiento de Buenos Aires con las Naciones Unidas

Curiosamente, en la Segunda Guerra se repitieron circunstancias ya registradas en 1914: inicialmente los Estados Unidos propiciaron la neutralidad

[12] Este fue el caso del neutralismo sostenido por aquel sector de la Unión Civica Radical que respondía al liderazgo del caudillo cordobes Amadeo Sabattini.

del continente americano, y durante el transcurso de las hostilidades el ataque alemán a la Unión Soviética y el japonés en Pearl Harbor cambiaron la composición de las alianzas y la traducción ideológica de lo que estaba en juego. El aislacionismo de Washington se acompañó de gestiones – iniciadas antes de la contienda – para compatibilizar las posturas continentales y erigir un sistema defensivo conjunto, pero chocó con las actitudes siempre reticentes de Buenos Aires. El desencuentro se profundizó desde la Conferencia de Rio de Janeiro de inicio de 1942. Ya beligerante, los Estados Unidos presionaban a favor de la ruptura con el Eje mientras que la diplomacia porteña se resistía en prueba de "independencia de criterio, soberanía y autodeterminación"

Existen dos capítulos de las expresiones ideológicas de la época en los que no se ha reparado suficientemente. Por un lado, el referente latinoamericanista de la mayoría de las fuerzas políticas que competían para fijar las orientaciones internas y exteriores del país. Este estaba tan presente en el nacionalismo popular que seguía la tradición irigoyenista como en el nacionalismo autoritario, aunque en este caso combinado con la filiación pro hispana de inspiración madrileña o distorsionadas por la inclinación hacia políticas de poder, la confianza en la fuerza y las prevenciones respecto de Brasil y de Chile; pero también era un componente principal de las propuestas de los sectores liberal democráticos, incluido el socialismo reformista, sobre todo a partir del momento en que la casi totalidad del continente hizo causa común con las naciones unidas contra el Eje. En este caso el latinoamericanismo aparecía como una expresión de solidaridades democráticas.[13]

Por otro lado, una perspectiva ideológica que no ha sido suficientemente contemplada a pesar de la continuidad que habrá de encontrar en el discurso del movimiento político que, gestado en esos años, dominaría ampliamente toda la segunda mitad del siglo, ha sido la denominada "*tercera posición*". En rigor, esa corriente contaba con muy calificados antecedentes en el mundo: por lo menos durante muchas décadas – a través de cuatro afluentes principales – la social democracia, el liberalismo social, el social cristianismo y el corporativismo doctrinario – había encarnado la búsqueda de una vía intermedia alternativa al capitalismo del laissez faire y el colectivismo soviético. De esas cuatro vertientes fueron las dos últimas las que mas influyeron en el tercerismo argentino, circunstancia que condicionó su proyección política.

[13] Nicolas Repetto. Op. Cit.

La expresión más conspicua de este tercerismo la constituyó el Movimiento de la Renovación creado en 1941 por inspiración de un conjunto de jóvenes universitarios. Sus miembros defendían la neutralidad en el marco de una doctrina y un programa de "recuperación nacional" proclamaba: "Ni liberalismo ni totalitarismo. Democracia auténtica y verdadera. Soluciones argentinas para los problemas argentinos". En política exterior su fórmula también pretendía ser equidistante: "Ni anglófilos ni germanófilos. Ni neutrales de circunstancia. Argentinos que solo piensan en la grandeza de su patria". De todos los defensores de la neutralidad, este grupo fue el que respaldo sus posturas recurriendo a la más actualizada literatura de la política mundial. Empleando todo el andamiaje conceptual típico de la escuela realista que coloca a los intereses por encima de moral e ideología, desdeñaba la tesis según la cual lo que obligaba a abandonar la neutralidad era la necesaria defensa de la democracia y procura demostrar la incongruencia que significaba calificar como democracias a una coalición que contaba en sus filas a la Unión Soviética o a la misma China. Uno de los principales dirigentes del Movimiento sostendría: "Por doloroso que sea afirmarlo, en esta guerra no luchan nacional socialismo contra comunismo, ni nazismo contra liberalismo. En la guerra luchan siempre países, cada uno de los cuales actúa según conviene a sus propios intereses...se trata de una magna lucha por el predominio de los imperialismos anglo americano por un lado a imperialismo alemán con sus aliados italiano y japonés por el otro...la hecatombe mundial que se concreta en una lucha de imperialismos y de países que se mueven en el inmenso tablero de ajedrez del mundo buscando la posición y la oportunidad que mejor conviene a sus particulares intereses". [14] No es necesario hacer ningun comentario adicional para advertir la influencia que este tipo de perspectiva tendría en las representaciones del joven oficial del ejército que se preparaba para inaugurar una nueva etapa de la historia política argentina.

La restauración peronista

Seguramente no puede decirse mucho más de lo que se ha dicho respecto de la composición de la coalisión que llevó al poder a Juan Domingo Perón en febrero de 1946: fuerzas armadas, agrupamientos partidarios – algunos

[14] Bonifacio del Carril. *Movimiento de Renovación*, Buenos Aires, 1943.

desprendidos de partidos tradicionales, otros nuevos en el panorama político argentino – sectores empresarios y sindicales fortalecidos merced la onda industrialista de una década. También suponía la convergencia – para algunos sin mucha coherencia – de diferentes sistemas de creencias: además de la mencionada versión del tercerismo, keynesianismo y estado de bienestar, industrialismo proteccionista, neocorporativismo, social cristianismo, democratismo popular, etc. Naturalmente, en el conjunto que conformaría el "Movimiento", cada tendencia se vería reflejada en la práctica y leería el proceso como la realización de sus valores y expectativas.

El pragmatismo y la astucia táctica de Juan Peron han desdibujado el peso de las ideas en su política. El creador del Justicialismo se nutria de diferentes tradiciones ideológicas sin aferrarse dogmáticamente a ninguna, aunque lo que más le cuadraba era una forma de nacionalismo alejado de tonos aristocráticos y con muy poco afecto por la democracia liberal y sus instituciones, que al momento de buscar los perfiles mas calificados lo encontraría en una forma específica de tercerismo. Formación profesional y hábitos intelectuales no solo lo predisponían a una alta ponderación de las circunstancias internacionales sino a interpretarlas conforme los códigos de la *"realpolitik"*. A lo largo de toda su vida Perón predicó que toda acción política debía contar con una apreciación ajustada de las relaciones de fuerza en el mundo. Era precisamente esa matriz realista la que respaldaba su convicción de que la que terminaba al momento de arribar al poder no iba a ser la última guerra mundial del siglo. Esta idea de un previsible choque entre los ahora vencedores guiaría sus pasos durante buena parte de la primera presidencia, calculando lo que beneficiaría a Argentina una nueva intensificación de la demanda de alimentos..

Por otro lado, debe repararse en el hecho de que Peron se enrolaba en aquella corriente del realismo que tiende a potenciar el valor de la política, no a resignarlo mediante adaptaciones pasivas o alineamientos mas o menos automáticos. Esto tendría especiales connotaciones para desenvolverse tanto en el ámbito interno como en el escenario internacional. Creía que la política era la herramienta mas apta para construir nuevas realidades y procurar que prevaleciera el interés propio en las relaciones con los demás, especialmente con los más fuertes. Podría decirse que se trataba de una variante de la política de poder propia de estados de menores capacidades orientada a equilibrar fuerzas y mejorar las opciones ante las potencias.

Su experiencia de las actitudes de Washington durante los años de la guerra y la hostilidad que mostraría respecto de él mismo y de su proyecto político, seguramente ayudaron a desarrollar esta perspectiva autonomista, pero ella estaba en línea con las ideas dominantes en la mayoría del cuerpo social. Después de todo, el efecto electoral de una consigna que lo mostraba como la opción nacional ante los deseos de un funcionario norteamericano, era más que una prueba de esas disposiciones. Aunque afectada por las circunstancias, la autoestima de los argentinos no había cedido ni prescindía de la confianza en un futuro de grandeza que se había acuñado durante la primera parte del siglo. Ni siquiera aquellos que intimamente intuian que los tiempos de la prosperidad habían quedado atrás estaban dispuestos a resignar las antiguas aspiraciones. Prácticamente nadie, fueran conservadores o radicales, socialistas o nacionalistas, académicos, empresarios o simplemete hombres del común vería con buenos ojos a dirigentes que los condujeran como si se tratara de habitantes de una irrelevante entidad periférica. En este sentido, el peronismo se constituiría en una fugaz restauración de la confianza en la prosperidad y la grandeza, bien que condicionada por la sensación de una sociedad dividida social y políticamente como no lo había estado en el pasado reciente.

Al momento de ingresar en la etapa decisiva de su marcha hacia el poder, Peron estaba convencido de que el mundo ingresaba en una "era social" que él procuraría conducir por una vía distinta a la pretendida por el marxismo revolucionario. Aunque la mencionaba como una "revolución nacional", lo que emprendía era un camino reformista. La cuestión no radicaba en sus intenciones sino en las consecuencias de sus decisiones. Su natural inclinación a favor del orden y la unidad nacional lo llevaría hacia una profunda división de la sociedad facilitada por la reacción que las clases dominantes y gran parte de las capas medias experimentaron ante la irrupción de las masas.

Como se ha dicho, Peron encontraria en la fórmula de la "Tercera Posición" – a la que accedio merced a su disposición para registrar tendencias ideológicas epocales en versiones ecuménicas o vernáculas – una herramienta calificada tanto para la política interna como para la acción diplomática. Desde 1946/47 fue proclamada como base doctrinaria del Movimiento. Además de lo que reflejaba de una disposición "idiosincrática" a creer en la existencia de un destino providencial de un país ávido de grandeza, la Tercera Posición, una fórmula que "el genio tutelar argentino ofrece al mundo como solución para sus más acuciantes problemas", satisfacía varios propósitos; los principales, proveer de

un marco doctrinario a la fuerza política que estaba conformándose fortaleciendo, hacia adentro y hacia fuera, la imagen de su fundador y rehabilitar el prestigio del país mostrándolo como una sociedad regida por altos valores universales.

En rigor, lo esencial de la variante argentina de tercerismo que quería expresar el peronismo, era su programa alternativo de organización económica y social distinto del capitalismo individualista y del colectivismo que en la práctica se traduciría en una economía social mucho menos radical que lo que evocaba aquel propósito. Obviamente, no podía dejar de tener repercusiones internacionales en un tiempo en que los extremos de los que procuraban diferenciarse estaban representados y liderados por dos superpotencias enfrentadas en una Guerra Fría que escalaba peligrosamente y que ejercitaban, conforme una lectura no demasiado desencaminada, sendas formas de imperialismo – el que se caracterizaba por la penetración económica y el que apelaba a la penetración política e ideológica. "La solución argentina" a la que la propaganda oficial atribuía el mérito de haber sido probada en la práctica su viabilidad y eficacia se ofrecía como alternativa ecuménica: "Nuestro campo de acción es el mundo, pues los grandes movimientos como el peronismo, no son acontecimientos nacionales sino universales". En ese sentido debía interpretarse la idea de que no se trataba de una postura aislacionista o neutralismo una doctrina positiva.

El tercerismo aspiraba a ser algo mas que la herramienta para un realismo que procuraba fortalecer la posición relativa del país para mejorar las condiciones de desempeño en un contexto hegemonizado por Estados Unidos y para ello se valía de planteos normativos y referencia a valores. En la misma dirección se orientaba la afirmación latinoamericanista consecuente con demandas económicas y estrategias políticas, solo que sus propósitos podían verse interferidos con actitudes en las que se materializaba aquella "oferta" de la solución argentina que los vecinos podían fácilmente percibir como inaceptables formas de intervención en su vida interna.

Si desde el inicio las orientaciones macroeconómicas del gobierno contaban con un fuerte respaldo en las ideas y prácticas keynesianas, su industrialismo era impulsado por antiguas prédicas proteccionistas y la presión de intereses fortalecidos durante los años de la guerra. Solo al promediar la gestión peronista, los lineamientos de un modelo de desarrollo industrial coherente comenzó a encontrar eco en toda Latinoamérica. Las ideas de la Cepal, tal como fueran enunciadas por su Director en el célebre *"Manifiesto de 1949"*, comenzaron a

encontrar eco en toda América Latina y no pasaron desapercibidas para funcionarios y técnicos del peronismo, aunque si la asimilación no podía plasmar en una relación formal con la Comisión era por una cuestión política especial: Raul Prebish era un exilado argentino que había salido del país hostigado por las autoridades.

Más allá de esta particular circunstancia – y como ocurriría para el resto de la región – la "nueva ortodoxia económica" daría combate a la "vieja ortodoxia clásica" y esa puja, que sería de intereses concretos identificados con una u otra, estaría presente como sustrato ideológico en toda la vida política y económica por lo menos durante un cuarto de siglo.[15] Naturalmente, el pensamiento de la Cepal no podía dejar de influir sobre el modo de concebir y efectivizar la política exterior de los países periféricos. Lo haría en forma directa e indirecta: bien estimulando orientaciones autonomas – política exterior independiente – bien en virtud de los criterios sobre inserción en el mercado mundial y auspicio de la integración

Precisamente, durante el período de transición que siguió al derrocamiento de Peron, los principios de la ortodoxia liberal volvieron a guiar la conducta de las autoridades argentinas, tanto en el plano político y económico interno como en lo relacionado con la política exterior despojada de cualquier rasgo de tercerismo o neutralismo ante la confrontación global. Sin embargo, como lo demostraría el ascenso de la Unión Civica Radical Intransigente liderada por Arturo Frondizi, estas disposiciones no podían imponerse por el solo hecho de representar las antípodas del gobierno depuesto.

Entre el desarrollismo y la ortodoxia económica

Seguramente, ningún ciclo político argentino se respaldó en un cuerpo de ideas coherentes y bien articuladas como el presidido por Arturo Frondizi. Hasta fisonómicamente, fue el político con mayor sustento intelectual. Tanto así que en vísperas de las elecciones que lo consagrarían presidente, esa condición era uno de los argumentos preferidos de los que auguraban o deseaban su derrota. No se trataba solo de él. Buena parte de sus mas cercanos colaboradores, muchos de ellos llegados desde distintos meridianos político-ideológicos [nacionalistas,

[15] Albert Hirschman (comp.). *Controversia sobre Latinoamerica*, Editorial del Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1963.

socialistas, etc.] podían mostrar entre sus antecedentes una sólida preparación política e ideológica. Todos se encolumnarian detrás de la idea del desarrollo convertida en programa, meta y consigna de la acción política. Idea respaldada en modernos modelos económicos de bases teóricas, combinados con elementos de diversas procedencias ideológicas

Igual que Peron, los desarrollistas presumían de ser los que mayor atención prestaban y mejor conocían la situación del mundo. Sobre ese diagnóstico fundaban sus políticas. Para ellos, la revolución científico-tecnológica, el fin de la Guerra Fria y el ingreso a una era de coexistencia pacífica y el despertar de los pueblos coloniales desplazaban los ejes de los conflictos mundiales. Se eclipsaba el clivaje Este/oeste en beneficio de la jerarquización de las relaciones Norte/Sur y se abría una etapa de cooperación entre las superpotencias y de estas con el mundo periférico: "Surgía como fundamental – diría uno de sus exponentes – no la división del mundo entre capitalismo y socialismo, sino entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado". Una hipótesis central era que la finalización de la Guerra Fría por el empate nuclear desafectaría enormes recursos de la carrera armamentista, los que solo podrían hallar aplicación en la promoción de las áreas mas postergadas de los países centrales y en las regiones subdesarrolladas. "Obligadas a convivir pacíficamente – afirmaría Frondizi – las grandes potencias capitalistas y socialistas deben trasladar su contradicción al campo de la competencia económica y política" Los flujos comerciales y el movimiento de capitales serían afectados por ese proceso a favor del Sur.[16]

El frondizismo representaba una variante del estructuralismo desarrollista que coincidía con buena parte del diagnóstico de la CEPAL pero discrepaba con su modelo y recomendaciones. Sus exponentes registraban los aportes de lo que iba consolidándose como nueva economía del desarrollo, en particular con enfoques como el de Albert Hirschman quien en 1958 había concluído su influyente "Estrategia de Desarrollo Económico". Un capitulo ilustrativo de la diferencia respecto de la Comisión presidida por Prebish era su resistencia a la idea de la integración económica tal como era propiciaba por éste. El desarrollismo frondizista no se aparto de la retórica latinoamericanista que era parte de la tradición radical pero tendió a circunscribirla a la esfera política evitando comprometerse en el proceso de complementación regional.[17]

[16] José Paradiso. *La Política Exterior Durante el Gobierno de Arturo Frondizi*, Trabajo inédito.
[17] Rogelio Frigerio. *Estatuto del Subdesarrollo: las corrientes del pensamiento económico argentino*, M. Guemes Buenos Aires, 1974.

Desde el desplazamiento de Frondizi hasta fines de la década de los ochenta la vida del país estuvo fuertemente condicionada por la puja entre dos sistemas de ideas: desarrollismo estructuralista / política exterior independiente versus ortodoxia económica / alineamiento pro occidental. Ciertamente, todo transcurría en un escenario político muy complejo dominado por la "cuestión peronista" y las alternativas institucionales – alternancia civil / militar – asociadas a la misma.

Como se ha apuntado reiteradamente, los gobiernos "de partidos" se inclinaban programáticamente por el primer sistema de ideas, mientras que los de origen militar, en virtud de los intereses que ganaban participación durante los mismos, se inclinaban por el segundo sistema. De todos modos, aun en el caso de regímenes de facto caracterizados por fuertes luchas de facciones, resultaba difícil soslayar la hegemonía de que gozaban las ideas nacionalistas en todo el universo periférico. Este fue el caso, por ejemplo, del período de la denominada Revolución Argentina [1966 / 1973] en cuyo transcurso se produjo un cambio de las orientaciones políticas como resultado de la modificación de la relación inter-ideologica a favor de los términos desarrollistas / autonomistas.

Una expresión de la supremacía de las expresiones nacionalistas, sobre todo en el último tramo de los años sesenta y principios de la década siguiente, fueron el auge de la denominada teoría de la dependencia y de las formulaciones "tercermundistas". Estas interpretaciónes sobre las causas del atraso económico de los países del Sur y las formas para superarlas ejercieron una gran influencia sobre los sistemas decisionales de los gobiernos latinoamericanos. Precisamente, Juan Domingo Peron retorno al poder en el momento culminante de este "sistema de creencias" Sus credenciales históricas – el haber auspiciado el tercerismo y la neutralidad durante los años cuarenta – contaban con creces al momento de decidir la incorporación a un Movimiento de Países no Alineados que gozaba por entonces del mayor prestigio en virtud de la actualidad de sus reivindicaciones políticas y económicas.

Una idea que rondaba detrás de los planteos del denominado Tercer Mundo pero que trascendía ese ámbito era la conformación de un nuevo orden económico internacional. Ella movilizó a muchos líderes políticos y funcionarios gubernamentales y encontró sus expresiones más calificadas a través de la actividad de diversos centros de investigación tanto del centro como de la periferia. Todos manifestaban una sincera preocupación por las tensiones que se incubanan en la brecha entre países ricos y pobres o por las consecuencias que a futuro podía tener el creciente deterioro de las circunstancias ambientales. En

verdad, el llamado "preventivo" que procuraba anticiparse a las tormentas no fue escuchado y el nuevo orden que terminó imponiéndose desde los años ochenta resultó del todo opuesto al que se había propiciado. Aprovechando bien los errores de los modelos estatalistas, las crisis de los socialismos reales, la fractura del frente tercermundista que siguió a las crisis petroleras y el "inesperado" curso de algunos países asiáticos, la ortodoxia económica recuperó posiciones y tomó el centro de la escena ideológica liderada por la Inglaterra tatcheriana.

En cierto sentido la Argentina del proceso militar tanto como el Chile de Pinochet se anticiparon a la onda neoliberal y a la activación del occidentalismo anticomunista liderado por Washington. Las fisuras dentro del bloque de ideas y decisiones del régimen militar fueron resultado de las pujas internas para adueñarse de la sucesión del régimen o del fuerte contencioso con la Casa Blanca y el Departamento de Estado por las cruentas prácticas represivas.

El retorno a la democracia después de una desafortunada guerra contra quién había inspirado mucho de la política económica y social del Proceso, fue también el de las ideas estructural desarrollistas y autonomistas que formaban parte de los programas de los partidos mayoritarios. La administración Alfonsín tardó en descubrir que el mundo no era el de los setenta y que las ideologías hegemónicas también habían cambiado; no obstante ello, no se resignó fácilmente a las presiones ambientales: presionado por la deuda externa contraída por sus antecesores, buscó alternativas económicas no ortodoxas y sostuvo con firmeza una política exterior autónoma en medio de la reactivación de la Guerra Fría que había llegado de la mano de Reagan. De todos modos, lo que había comenzado con la certeza de por lo menos un segundo período de su partido, concluyó con el cierre anticipado del mandato y el retorno de los herederos de Perón a la sede del gobierno.

La "tercera encarnación del peronismo" – las dos primeras habían sido las de su propio creador – transcurriría en un clima de ideas radicalmente diferente al de las dos anteriores. Estas se habían producido en momentos de auge de conceptos y prácticas nacionalistas y recelos respecto de las virtudes del mercado y el libre empresismo, en cambio Carlos Menem llegó a la Casa Rosada cuando los vientos liberales soplaban con toda su furia arrasando con las ya debilitadas estructuras del Estado de bienestar y la economía mixta. Para colmo, la experiencia hiperinflacionaria que había obligado a Raul Alfonsín a anticipar su retirada, disponía a la sociedad hacia las fórmulas ortodoxas tal como se articulaban en el célebre Consenso de la capital de Estados Unidos.

El dirigente riojano era suficientemente astuto como para comprender que el modo mas seguro para permanecer en el cargo que lo desvelaba por el mayor tiempo posible era acomodarse a la corriente y convertirse en una prueba más de que lo que caracterizaba al peronismo era un pragmático acomodamiento a cada circunstancia. Si esa adaptación facilitaba su permanencia en el poder, desempeñarse como el discípulo más aplicado del magisterio ortodoxo dominante se convertiría en un reaseguro: en pocos lugares en el mundo las reglas se siguieron tan al pie de la letra y el alineamiento con las potencias tan firme.

Hubo quienes, creyendo ver en el compromiso con el Mercosur una prueba de continuidad con la orientación integradora iniciada por Alfonsín, hablaron de "políticas de estado". Sin descartar que esta idea pudiera haber estado presente entre algunos de los que participaron de la iniciativa, no era difícil advertir que existía una clara incompatibilidad entre el concepto de integración asociado al paradigma desarrollismo/autonomismo y el que venía de la mano de las concepciones neoliberales. Y por esa brecha se filtraron muchas dificultades.

No debe dejar de señalarse que, a los factores de alcance global que impulsaron la contraofensiva neoliberal y el cambio de hegemonías ideológicas, en Argentina se sumaron circunstancias domésticas singulares. En primer lugar, debe atenderse a los efectos traumáticos – sobre la economía, las actitudes de la gente y los patrones de sociabilidad – del mencionado proceso hiperinflacionario; por otro lado, y no independiente de lo anterior, las consecuencias de la "idea de la declinación" que pesaba cada vez más sobre el ánimo y las disposiciones de los ciudadanos. Hemos visto que por lo menos desde los años treinta, esto ha rondado en su mente. Durante algunas décadas compitió con su opuesto, esto es, la convicción de la grandeza y de una potencialidad que era necesario restaurar. Esto fue claro con Perón, con Frondizi y aun durante la época de la Revolución Argentina. Sin ambargo, cada crisis institucional alejaba tal ilusión y laudaba a favor de la sensación de decadencia. Para los representantes del renovado liberismo, la vía restauradora pasaba por el opuesto de lo que habían intentado las políticas desarrollistas, el intervencionismo estatal y la diplomacia autónoma. Si una economía abierta al mundo y la relación especial con la potencia hegemónica de la época habían sido la fórmula exitosa de principios del siglo XX se trataba de repetirla a fines del mismo desandando lo andado por gravitación de las ideas que habían respaldado a aquellas políticas. Estos ya habían sido los términos del discurso – difundido por influyentes comunicadores mediáticos y muchos intelectuales antiguos o recientemente convertidos al

liberalismo – que acompañó las prácticas represivas del régimen militar instaurado en 1976 y respaldó la gestión "aperturista" del ministro Martinez de Hoz.

En suma, esta mezcla de ideas, sensaciones y traumáticas experiencias le dieron sustento a la política interna y exterior de una década y siguieron gravitando después de la derrota peronista a manos de una coalición que llevó al gobierno a un hombre del radicalismo. En el fondo, la fórmula "modelo de los noventa con ligeros ajustes y control de la corrupción" no podía asegurar la consolidación de un nuevo ciclo político. Es cierto que la famosa paridad entre el dólar y el peso, obrando como un cepo reforzado por la memoria hiperinflacionaria, no dejaba mucho espacio para maniobrar a un gobierno demasiado vacilante que ni siquiera podía mantener cohesionada a su base política. A la traumática conclusión de la gestión de la Alianza le siguieron días en los que volvió a instalarse la imagen de una Argentina ingobernable dispuesta a encaminarse hacia nuevos abismos. Si esto se evito fue, en gran medida, mérito de Eduardo Duhalde. Sostén de Menem durante los primeros años noventa, poco a poco había ido tomando distancia y haciendo vocero de valores y prácticas del peronismo histórico. Auxiliado por un ministro de economía alejado del fundamentalismo ortodoxo, fue lo suficientemente hábil como para encarrilar la situación y evitar el caos que muchos pronosticaban. Duhalde "completó su obra" bloqueando el retorno de Menem y habilitando la llegada de otra carta del mazo peronista.

Tan "peronista" como Menem en cuanto a la concepción del poder, Nestor Kirschner comenzó su gestión en un terreno no demasiado firme minado por el "defaullt" pero beneficiándose de una atmósfera más propicia a las fórmulas desarrollistas. Si bien no puede hablarse de un nuevo sistema de creencias o cambios en las hegemonias ideologicas, parece evidente un retroceso de la ortodoxia liberal. Los efectos sociales y económicos de las políticas inspiradas por ésta última han actualizado las demandas de justicia social, desarrollo productivo y autonomía invitando a retomar el camino interrumpido hace treinta años aunque en un mundo muy diferente que por serlo necesita del hallazgo de renovadas y creativas modalidades de adaptación. DEP

Revisión: Pedro Delgado Hernández.

La integración de la infraestructura en América del Sur: un impulso al desarrollo sostenible y la integración regional

Enrique García *

La integración regional es un proceso complejo, que se desarrolla de múltiples formas y maneras, tomando ventaja de las oportunidades que se presentan y adaptándose pragmáticamente a las restricciones y obstáculos que surgen. Es, por lo tanto, un proceso que demanda las mayores exigencias al liderazgo regional con hondas implicaciones en los campos económico, social, político y cultural.

* Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF)
egarcia@caf.com

Este proceso no debe verse como un lujo, sino como una necesidad imperiosa de nuestra región para poder enfrentar los enormes desafíos que presenta la realidad social de nuestros países. En efecto, la coyuntura macroeconómica favorable en que nos encontramos y las positivas expectativas, no deben llevarnos a la conclusión de que Suramérica ha encontrado el sendero del desarrollo sostenible. El crecimiento económico logrado recientemente está fuertemente inducido por condiciones extremadamente favorables en el entorno internacional (principalmente la recuperación de la economía norteamericana y la alta inversión y crecimiento de la China), mientras que varios de los temas estructurales críticos que han limitado el logro de un modelo eficiente y socialmente equitativo aún no han sido resueltos efectivamente.

Hacia una agenda renovada de desarrollo

Latinoamérica debe promover una agenda de desarrollo que tenga como objetivo el logro de un crecimiento alto y sostenido que mejore las condiciones de vida de la mayoría de la población. Para este fin, la nueva agenda de desarrollo debe promover de forma integral los elementos de Estabilidad Macroeconómica, Eficiencia, y Equidad y Solidaridad, en un esfuerzo compartido entre los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Para lograr un crecimiento económico de calidad la región debe mantener un equilibrio entre el logro de los balances macroeconómicos básicos, la expansión sostenida de las diversas formas de capital, es decir, el capital físico, financiero, natural, humano y, principalmente, el social; un importante esfuerzo que conduzca a la evolución de la productividad; y la incorporación explícita de criterios de mejoramiento social, inclusión y lucha contra la pobreza.

Así mismo, se debe propender hacia i) la búsqueda de un adecuado balance entre Estado y mercado en función de las realidades, restricciones y competencias relativas que tengan el sector público y el sector privado; ii) el impulso a la transición de una estrategia de ventajas comparativas basada en recursos naturales y bajos salarios a una con creciente énfasis en ventajas competitivas estimuladas por el conocimiento, la innovación y la generación de valor agregado; iii) el reconocimiento de que el éxito depende en gran medida del esfuerzo interno, y que el apoyo externo no debe visualizarse como un sustituto sino como un complemento del esfuerzo propio; iv) la decisión de considerar la integración

regional no como un fin en sí mismo sino como una herramienta para lograr una mejor y más equitativa inserción internacional y mayor cohesión social a nivel regional.

El desafío de la integración regional

América del Sur vive hoy una etapa decisiva de su historia en la que los países que la conforman tienen el desafío de avanzar hacia una convergencia regional, con una clara toma de conciencia acerca de las bondades de una integración con identidad propia. Los diversos liderazgos nacionales están marchando hacia la construcción de esta nueva realidad, la cual surge de comprender –en toda su dimensión– la importancia estratégica que tiene la integración suramericana para la materialización del bienestar y la prosperidad de la región.

En este contexto resulta particularmente relevante el tema de la infraestructura física de la región. La infraestructura es clave para la integración económica y comercial, ya que afecta el acceso de los mercados a través de dos vías: el transporte de materias primas a los centros de producción y posteriormente en la distribución de esta producción a los centros de consumo nacionales e internacionales.

En América Latina la provisión de infraestructura se complica por la existencia de importantes obstáculos geográficos: grandes áreas y distancias con baja densidad poblacional, complejas barreras naturales y una fuerte vulnerabilidad a los desastres naturales. Estos obstáculos y una inadecuada provisión de infraestructura y servicios logísticos tienen como consecuencia un incremento en los costos transaccionales, baja competitividad y productividad. Cuantitativamente estos costos pueden resultar mayores incluso que las barreras proteccionistas de los distintos socios comerciales.

A manera de ejemplo, nuestra región muestra índices de comercio intra-regional muy por debajo al de otras regiones del mundo. Mientras que la Comunidad Andina comercia entre sus miembros una proporción cercana al 10% de su comercio, y Mercosur un 25%, los indicadores de comercio intra-regional son de 55% para el Tlcan, 60% para la Unión Europea y 68% para Asia.

La CAF y la integración regional

Desde su creación, la CAF ha tenido entre sus prioridades fortalecer los esquemas de integración regional como consta en los mandatos de su Acta Constitutiva. Este compromiso que en las primeras décadas de operación de la CAF se orientó principalmente al espacio andino, se extendió desde comienzos de la década de los noventas con la ampliación de los países miembros de la Corporación que hoy día llegan a 17, incluyendo todos los países miembros de la CAN y el Mercosur Ampliado, un grupo importante de países de la Mesoamérica y del Caribe, y España.

Más recientemente con la conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones, que engloba a los países miembros de la CAN y Mercosur, que a su vez son miembros de la CAF, se presenta una inmejorable oportunidad para consolidar acciones que desde hace algunos años venimos liderando en el contexto regional.

Aunque uno de los énfasis en materia de integración ha sido la infraestructura física, nuestra visión es integral y multidimensional puesto que incluye los objetivos de la integración comercial, la integración social y cultural, la integración de los mercados de capital, la integración de los mercados laborales, la convergencia macroeconómica y la integración política. La CAF mediante su acción crediticia, sus diversos programas estratégicos, y sus fondos especiales y de cooperación, impulsa activamente estos objetivos.

Desde el punto de vista del financiamiento, el esfuerzo más importante que la CAF ha venido realizando en los últimos quince años se orienta a la construcción de la infraestructura trans-suramericana –articuladora del territorio y de la integración regional– hecho que se refleja en el significativo y continuo crecimiento de nuestra cartera de proyectos de infraestructura física en toda la región, que al finalizar 2006 alcanza cerca de US$ 4.000 millones de dólares. Estos proyectos han sido estratégicamente seleccionados en alianza con los gobiernos y el sector privado, y su ejecución ha permitido ir reduciendo los cuellos de botella y eslabones faltantes en la plataforma logística suramericana.

En los últimos diez años, la CAF ha apoyado financieramente la ejecución de 49 proyectos de integración física suramericana que suman un monto total de inversión de más de 11 mil millones de dólares, de los cuáles la CAF ha aportado

cerca de US$ 3.500 millones. Dichos proyectos incluyen proyectos de interconexión terrestre y fluvial, energía y comunicaciones.

La experiencia en infraestructura que a lo largo de estos años ha acumulado la CAF se nutre de una historia de alianzas exitosas con los sectores público y privado, y de compaginación entre los intereses nacionales y regionales. A través de los años se han desarrollado novedosas estructuras financieras entre los que se destacan las estructuras de Asociación Público-Privada (PPP's), mecanismos de Garantías Parciales, participación de los mercados de capital domésticos en el financiamiento de los proyectos, concesiones y otras figuras de asesoría financiera.

También es importante destacar la creación por parte de la CAF de diferentes fondos que tienen como objetivo reducir algunas de las dificultades inherentes a los grandes proyectos de infraestructura. El Fondo de Promoción de Proyectos de Infraestructura Sostenible (PROINFRA) tiene como objetivo financiar la adecuada preparación, estructuración financiera y evaluación de proyectos de infraestructura sostenible que tengan un alto impacto para las economías regionales, nacionales o locales y contribuyan de forma consistente a la integración entre los países accionistas de la CAF.

Los recursos de PROINFRA financian la elaboración de estudios sectoriales de infraestructura, opciones de inversión o estudios de pre-factibilidad, factibilidad e ingeniería de detalle, e impacto ambiental y social de proyectos de infraestructura. Así mismo, financia asesorías para la estructuración del financiamiento de proyectos o asesorías a procesos de concesión y convocatorias a licitaciones de obras y la asistencia técnica para la creación o fortalecimiento de sistemas de planificación de la inversión pública y esquemas de participación pública-privada (PPP).

Por otra parte, es importante destacar el cuidadoso análisis de los impactos ambientales y sociales de los proyectos de infraestructura financiados por la Corporación. La CAF cuenta con novedosas herramientas y metodologías que han evolucionado en los últimos años y que nos han permitido promover la conservación y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y ecosistemas. Así mismo, contribuye a prevenir y mitigar los riesgos causados por desastres naturales, apoyando las inversiones orientadas a disminuir las vulnerabilidades geológicas en los proyectos de infraestructura. De esta manera valoramos y

preservamos el capital natural y la diversidad cultural de la región para el beneficio de un desarrollo sostenible e incluyente.

La iniciativa IIRSA

IIRSA es una iniciativa multinacional, multisectorial y multidisciplinaria que involucra a los doce países de América del Sur, en la cual participan los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones, involucrando aspectos económicos, jurídicos, políticos, sociales, culturales y ambientales.

La "Iniciativa" tiene como objetivo principal el desarrollo de la infraestructura regional en un marco de competitividad y sostenibilidad crecientes, de forma tal de generar las condiciones necesarias para alcanzar en la región un patrón de desarrollo estable, eficiente y equitativo, identificando los requerimientos de tipo físico, normativos e institucionales necesarios y procurando mecanismos de implementación que fomenten la integración física a nivel continental en los próximos diez años.

Debe su origen a la Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en agosto del año 2000 en la ciudad de Brasilia, República Federativa de Brasil, en la que los mandatarios de la región acordaron realizar acciones conjuntas para avanzar en la modernización de la infraestructura regional y en la adopción de acciones específicas para promover su integración y desarrollo económico-social.

Tal compromiso se tradujo en un Plan de Acción, formulado en la reunión de Ministros de Transporte, Energía y Telecomunicaciones de América del Sur, Montevideo, diciembre de 2000, el cual se ha constituido como marco de referencia para el desarrollo de las actividades de IIRSA. A partir de allí, sus objetivos, alcances y mecanismos de implementación han sido validados y fortalecidos sucesivamente en diferentes reuniones sectoriales y por parte de los Presidentes de los países pertenecientes a la "Iniciativa".

Principios orientadores de IIRSA

En los inicios del siglo XXI, la integración física y la modernización-desarrollo de la infraestructura regional son concebidos como elementos centrales para estimular la organización del espacio suramericano y el crecimiento

económico sostenible de sus países. En efecto, la pérdida de importancia relativa de la región en el contexto económico mundial, ha permitido avanzar en la percepción de que la región requiere la adopción de políticas de integración progresivas que permitan articular las ventajas comparativas y competitivas de nuestros países para así insertarse estratégicamente en el comercio internacional.

De esta forma, prima en la actualidad la concepción generalizada de que una región más fuerte y cohesionada económica, social y físicamente podrá avanzar de manera eficaz en la superación de los obstáculos para su desarrollo. En un contexto de asimetrías internacionales diversas, la integración resulta clave para el logro de ganancias comerciales-financieras de los países suramericanos, para articular física y económicamente al continente suramericano y para conseguir una adecuada inserción en el contexto internacional.

La visión de la infraestructura como elemento clave de integración está basada en la noción de que el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones pueda generar un impulso definitivo a la superación de barreras geográficas, el acercamiento de mercados y la promoción de nuevas oportunidades económicas, siempre que se desarrolle en un contexto de apertura comercial y de inversiones, de armonización y convergencia regulatoria y de cohesión política creciente.

El tema no debe ser visto, sin embargo, de manera aislada e independiente. Implica no sólo mejorar la infraestructura en sí (vial, portuaria, aeroportuaria, fluvial, etc.) sino concebir un proceso logístico integral que incluya el mejoramiento de los sistemas y regulaciones aduaneras, de telecomunicaciones, los mercados energéticos, la tecnología de la información, los mercados de servicios de logística (fletes, seguros, almacenamiento y procesamiento de permisos, entre otros), y su desarrollo sostenible a nivel local.

Una rápida revisión de algunos de los principios orientadores da una clara noción de los objetivos y alcances de la "Iniciativa":

1. Regionalismo abierto: es preciso reducir al mínimo las barreras internas al comercio y los cuellos de botella en la infraestructura y en los sistemas de regulación-operación que sustentan las actividades productivas de escala regional. Al mismo tiempo que la apertura comercial facilita la identificación de sectores productivos de alta competitividad global, la visión de América del Sur como una sola economía permite retener y distribuir una mayor parte de los beneficios

del comercio en la región y proteger a la economía regional de las fluctuaciones en los mercados globales.

2. Ejes de Integración y Desarrollo: representan una referencia territorial para el desarrollo sostenible amplio de la región. Este ordenamiento y desarrollo armónico del espacio facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que actualmente se encuentren aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de transporte, energía o telecomunicaciones. Los Ejes de Integración y Desarrollo representan una referencia territorial para el desarrollo sostenible amplio de la región.

3. Sostenibilidad económica, social, ambiental y política: el proceso de integración económica del espacio suramericano será sostenible si alcanza tal objetivo en los cuatro ámbitos mencionados.

4. Aumento del valor agregado de la producción: conformar cadenas productivas en sectores de alta competitividad global, capitalizando las ventajas comparativas de los países y fortaleciendo la complementariedad de sus economías.

5. Convergencia normativa: otro requisito para viabilizar las inversiones en infraestructura regional es lograr una convergencia normativa, incluyendo la convergencia de visiones y programas de los países.

6. Coordinación público-privada: los desafíos del desarrollo de la región plantean la necesidad de coordinación y liderazgos compartidos entre los gobiernos (en sus distintos niveles) y el sector empresarial privado, incluyendo tanto la promoción de asociaciones estratégicas público-privadas para el financiamiento de proyectos de inversión, así como consultas y cooperación para el desarrollo de un ambiente regulatorio adecuado para la participación significativa del sector privado en las iniciativas de desarrollo regional e integración.

En definitiva, la integración de la infraestructura física de América del Sur, busca establecer mecanismos para superar los obstáculos al crecimiento e impulsar el desarrollo y la integración de la región mediante innovaciones metodológicas y financieras para el establecimiento de conexiones de transporte, energía y telecomunicaciones entre mercados y áreas de alto potencial de crecimiento o zonas aisladas que ofrecen ventajas comparativas de orden social, natural y/o cultural.

Proyectos de integración física financiados por la CAF

		Aporte CAF (Millones de US$)	Total inversión (Millones de US$)
Eje Andino			
1	Colombia: Corredor Buenaventura - Bogotá (Túnel de La Línea)	32,0	278,6
2	Ecuador: Enlace Amazónico con Colombia y Perú (Carretera Troncal del Oriente)	83,8	152,7
3	Perú: Rehabilitación del Ferrocarril Huánuco - Huancavelica	14,8	20,8
4	Venezuela: Enlace ferroviario de Caracas con la Red Nacional	300,0	1.532,0
5	Venezuela: Apoyo a la navegación comercial en el Eje Fluvial Orinoco - Apure	10,0	14,3
Eje del Escudo Guayanés			
6	Brasil: Interconexión Vial Venezuela - Brasil	86,0	168,0
7	Brasil: Interconexión Eléctrica Venezuela - Brasil	88,0	218,9
8	Venezuela: Estudios Ferrocarril Ciudad Guayana - Maturín - Estado Sucre	2,6	2,6
9	Venezuela: Estudios Carretera Ciudad Guayana (Venezuela) - Georgetown (Guyana)	0,8	0,8
Eje del Amazonas			
10	Ecuador: Conexión Troncal Central	33,7	94,9
11	Ecuador: Corredor Troncal del Sur	70,8	110,2
12	Perú: Corredor Vial Amazonas Norte	110,8	328,6
13	Perú: Preinversión región fronteriza con Ecuador	8,3	8,7
14	Perú: Corredor Amazonas Central (Iirmo Tingo María - Aguaytía - Pucallpa)	3,9	13,6
Eje Perú - Brasil - Bolivia			
15	Bolivia: Carretera Guayaramerín - Riberalta	42,0	45,0
16	Brasil: Programa Vial de Integración (Estado de Rondonia)	96,4	134,2
17	Perú: Corredor Vial Interoceánico Sur (tramos 2, 3 y 4)	293,5	1.073,5
Eje Interoceánico Central			
18	Bolivia: Corredor Vial de Integración Bolivia - Chile	138,9	246,0
19	Bolivia: Corredor Vial de Integración Santa Cruz - Puerto Suárez (tramos 3, 4 y 5)	280,8	585,5
20	Bolivia: Corredor Vial de Integración Bolivia - Argentina	314,8	642,8
21	Bolivia: Corredor Vial de Integración Bolivia - Paraguay	60,8	162,8
22	Bolivia / Brasil: Gasoducto Bolivia - Brasil	215,8	2.030,8
23	Bolivia: Gasoducto Transredes	88,8	262,8
24	Paraguay: Carretera Concepción - Puerto Vallemi	38,8	70,8
25	Perú: Corredor Vial de Integración Bolivia - Perú	48,8	176,6
Eje Mercosur - Chile			
26	Argentina / Brasil: Centro Fronterizo Paso de Los Libres - Uruguayana	10,8	10,8
27	Argentina: Corredor Buenos Aires - Santiago (variante vial Laguna La Picasa)	10,8	10,8
28	Argentina: Corredor Buenos Aires - Santiago (variante ferroviaria Laguna La Picasa)	30,8	90,8
29	Argentina: Corredor Buenos Aires - Santiago (accesos al paso Pehuenche, RNaC y RN145)	186,7	186,1
30	Argentina: Interconexión Eléctrica Rincón Santa María -	386,8	823,8
31	Argentina: Interconexión Eléctrica Comahue - Cuyo	386,8	414,8
32	Argentina: Programa Obras Viales de Integración Argentina Paraguay	110,8	182,8
33	Brasil: Programa de Integración Regional - Fase I (Estado de Santa Catarina)	32,8	92,8
34	Uruguay: Megaconversión de las principales vías de conexión con Argentina y Brasil	25,8	136,5
35	Uruguay: Programa de Infraestructura Vial Fase II	70,8	295,4
Eje de Capricornio			
36	Argentina: Pavimentación RN81	90,2	126,2
37	Argentina: Acceso al Paso de Jama (Argentina - Chile)	54,8	54,8
38	Argentina: Estudios para Rehabilitación Ferrocarril Jujuy - La Quiaca	1,8	1,8
39	Bolivia: Programa Carretero Tarija - Bermejo	74,8	260,8
40	Paraguay: Rehabilitación y pavimentación de los Corredores de Integración RN10 y RN11 y obras complementarias	15,5	41,9
Eje de la Hidrovía Paraguay - Paraná			
41	Estudios para el mejoramiento de la navegabilidad, gestión institucional y esquema financiero de operación de la Hidrovía (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay)	0,9	1,1
	Total	3.532,8	11.561,8

Proyectos de integración física financiados por la CAF en la última década.

Paciencia y elecciones

Antônio Delfim Netto[*]

Cada uno de nosotros vive en dos universos distintos: el Económico, donde el ciudadano espera encontrar empleo, ganar la vida, sustentar su familia, crear la expectativa de aumentar su bienestar y, finalmente, disfrutar de una honrada jubilación. Ese universo está controlado, básicamente, por el "mercado", pero el "mercado" sólo existe y funciona adecuadamente dentro de ciertas condiciones y con instituciones especiales: respeto a la propiedad privada, obligación legal para el respeto a los contratos, libre establecimiento de precios, etc. Él necesita, además, que el Estado garantice algunos bienes públicos que sólo él puede suministrar: razonable y diligente justicia, seguridad y estabilidad del valor de la moneda. El Universo Económico está definido y sustentado por las disposiciones Constitucionales, el "mercado" no es algo emanado de la Constitución, pero él sólo funciona como instrumento eficiente cuando ella lo ve con ojos de amistad.

El Universo Político está definido por la Constitución pero está sujeto a los humores del "sufragio universal". En periodos regulares y ciertos, cada habitante del "Universo Económico" es llamado a decir cómo ve su vida y qué espera de su futuro. Si en el Universo Económico las condiciones de la mayoría

* Diputado Federal, Camara de Diputados, República Federativa de Brasil.
dep.delfimnetto@camara.gov.br

son precarias y la perspectiva de futuro es sombría, cada ciudadano va a intentar modificarlo por el voto en la urna. ¿Cómo? Escogiendo el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo más comprometidos con los cambios que desea. Tal elección no lleva, necesariamente, a los resultados esperados.

Es importante comprender que el resultado del sufragio universal depende de la situación percibida por los ciudadanos: puede ser "progresista" si el anterior produjo los cambios esperados o generó la esperanza de realizarlos dentro de un plazo visible; o "regresivo", cuando se acaba la paciencia del ciudadano. Éste, entonces, "apela" para el cortocircuito prometido por un líder que explicita el inconformismo de la sociedad, exprime su indignación y, así, asume el poder por la Urnas.

La experiencia histórica muestra que la segunda solución frecuentemente lleva a una mayor frustración. Después de algún tiempo, la sociedad percibe que la "rápida salvación" prometida produce, después del entusiasmo inicial, más males que beneficios. La razón de esto es simple: Los cortocircuitos son ofrecidos a la sociedad (agonizada y cansada) por líderes iluminados, fanfarrones o ignorantes que ignoran su propia ignorancia. Ellos tienen éxito en las urnas porque la sociedad perdió las esperanzas en las soluciones de sus problemas con la política económica utilizada. Ésta sugiere que, después de conseguir la estabilidad monetaria, el "mercado" va a resolver los problemas sociales, lo que, obviamente, está lejos de ser garantizado.

Lo que está ocurriendo en la mayoría de los países de América del Sur debería sugerir cuidado para aquellos que pretenden imponer una política económica que busque apenas la eficiencia y la estabilidad, creyendo que sólo con ello el mercado acaba produciendo la ilusoria justicia social. Una economía puede tener equilibrio y una situación de máxima eficiencia productiva, incluso con la peor distribución de renta que se pueda imaginar. El papel del sufragio universal es exactamente el de relativizar esa búsqueda de eficiencia económica producida por el "mercado", porque este no ve problema moral en alquilar al portador de la fuerza de trabajo como si fuera una tuerca desechable o si se tratara del arrendamiento de un trozo de tierra. Ocurre que la "tuerca" piensa, ve las injusticias del mundo que lo cercan, tiene familia, tiene esperanza y ¡vota! Es en la urna donde el capital y el trabajo nivelan su poder: ella es el instrumento que puede conducir a la realización del desarrollo económico con relativa equidad.

En el mercado, cada uno "vota" de acuerdo con su renta o su patrimonio. Quien está sin renta (o desempleado) no vota y, si no recibe un auxilio no come; quien tiene 100 reales, tiene 100 "votos" para distribuir en la compra de los bienes de su preferencia y quien tiene 1 millón de reales tiene un millón de "votos" para el mismo efecto. Cada cual intenta usar la renta de la mejor forma posible. El problema es el de convencer a las personas delante de una urna que el paro no existe, "es fruto de la vagancia" de algunos y que cada uno recibe "con justicia" el pago por lo que produce, como afirma la teoría "neoclásica"... En Brasil, una vez cada 4 años (después de la reelección sin incompatibilidades de Fernando Henrique Cardoso (FHC), cada ocho años), los tres valen en la urna exactamente la misma cosa: ¡1 voto! Este voto es el que construye el poder político del que depende el funcionamiento del propio mercado. Cuando, equivocadamente (desde el punto de vista de la teoría y de la práctica), el poder político somete todo al mercado, como si él tuviera que resolver todos los problemas de la sociedad (libertad, igualdad, eficiencia), se corre el riesgo de obtener un retorno complicado del sufragio universal: ¡se elige un farsante o un "mesiánico"!

El caso de Bolivia es paradigmático. Ella realizó un plan de estabilización neoliberal en 1985, reconocido como "exitoso". Después de esto los bolivianos vienen luchando contra todas las vicisitudes. Esperaron durante 20 años que los líderes conocidos, que se alternaron en el poder, produjeran una mejora de sus condiciones de vida. Evo Morales puede hasta ser un lamentable resultado de las Urnas pero su legitimidad no puede ser contestada. Él es el producto del sufragio universal de un pueblo sufrido que perdió la paciencia y esperanza en las políticas tradicionales.

El caso brasileño es diferente, Lula es un líder carismático, lleno de pragmatismo, pero en los orígenes las causas no difieren tanto. Después de ocho años de crecimiento mediocre de FHC (una especie de "estanflación", la combinación maléfica de estancamiento y precaria estabilidad), el pueblo cansado y agotado comenzó a desconfiar de que el viejo "bla, bla, bla" que aseguraba que "después vendría el crecimiento y el empleo", era apenas promesa. El elector exigió un mayor empeño en una política de solidaridad, que cuidara a los más pobres: una política de asistencia social provisional, que protegiera a los menos favorecidos, mientras el empleo no viene...

No debemos eludirnos imaginando que nuestra paciencia es mucho mayor que la de los demás pueblos. Además de reforzar la institución de redes de

amparo a los más necesitados, tenemos que cuidar del desarrollo de la economía, porque sin un crecimiento más rápido de la producción, sin reanimar el espíritu salvaje de los empresarios para que vuelvan a invertir pesado en el sector exportador, nosotros, no daremos empleo a nuestra gente. Nunca es demasiado insistir que sin el crecimiento más rápido del PIB no habrá oferta de empleo suficiente para todos los que necesitan trabajar, y que el trabajo todavía es el medio más eficiente para mejorar la distribución de la riqueza nacional. Es necesario derribar el mito de que Brasil no puede crecer más que el 3,5% al año sin que la inflación vuelva. Eso es una gran tontería construida por los economistas que se juzgan "científicos"; cuando, en verdad, no dejan de ser servidores cautivos de los mercados financieros que nunca pisaron un "suelo de fábrica", donde los hombres comunes intenta realizarse en su trabajo. No existe tampoco ninguna contradicción entre el objeto del equilibrio fiscal y la ampliación de la inversión pública, que tan sólo ha de ser bien administrado. Si insistimos en la "pureza neoliberal" que entrega a los hombres a la antropofagia mercantilista, un día saldrán de las Urnas los "morales" que ya nos observan detrás de las esquinas...

Keynes dice que "la economía y los economistas no son los depositarios de la civilización, sino la posibilidad de la civilización". En otras palabras, el conocimiento de los condicionamientos de la realidad económica y del comportamiento de los hombres debe ayudar a construir una sociedad donde los ciudadanos puedan emplear sus esfuerzos libremente en actividades lícitas y hacer suyos los resultados, donde perciban la posibilidad de aumentar su bienestar dentro de un cuadro de justicia y relativa igualdad, con los niveles del PIB y del empleo crecientes.

La actividad del economista debe ser la de ayudar a la sociedad a construir mecanismos que hagan posible la libertad individual, que reduzcan las desigualdades y tengan alta eficiencia productiva, tres objetivos que no son enteramente compatibles.

Por ese motivo no se puede dejar al "mercado" la tarea de armonizarlos, como pretendían los economistas neoliberales. O ellos introducen la Urna como condición de la política económica, o corren riesgo de verla fracasar miserablemente. Como decía un eslogan *fabiano* de mi mocedad: ¡"los empleos están cerrados, pero las urnas están abiertas"! DEP

Versión: Pedro Delgado.

Perspectivas de las relaciones entre Chile y Bolivia[1]

*Luis Maira**

El clima que rodea las conversaciones sobre las relaciones Chile-Bolivia parece mejorar en los últimos tiempos. Sin embargo, esto no me genera especiales esperanzas, ya que la historia de las relaciones con Bolivia está marcada por breves climas positivos y largos tiempos de disparidades y conflictos.

Con relación a este momento en particular, cabe señalar tres datos coyunturales que resultan un buen punto de partida.

La elección chilena ha dado lugar a un cuarto gobierno de la Concertación y al primer gobierno de la etapa post transición. Los tres primeros gobiernos de la Concertación estuvieron abocados a una agenda muy estrecha y muy complicada que buscaba poner término al legado, tan lúcido como perverso, del régimen autoritario, lo que llamábamos los chilenos "el proceso de amarre". Los gobiernos democráticos recibieron en Chile – y esto resulta impresionante en un ejercicio de política comparativa con otros países latinoamericanos que

* Embajador de la República de Chile en la República Argentina.
data@embajadadechile.com.ar

[1] Exposición realizada en el grupo de análisis sobre las relaciones Chile-Bolivia de la Fundación Friedrich Ebert, Santiago.

salieron también de dictaduras de seguridad nacional – un campo minado, lleno de trampas y construcciones jurídicas y políticas muy eficaces, que reducían el margen de la soberanía popular y de sus autoridades. La Constitución de 1980 situaba en la cúpula del poder a entes de origen no democrático, con prerrogativas que ejercían las instituciones más cercanas al régimen militar: el Consejo de Seguridad Nacional que encarnaba la tutela democrática de las Fuerzas Armadas, sobre el Parlamento y el Gobierno la mantención de Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército en los primeros ocho años. Eso hizo de la transición chilena, una transición más estrecha, más difícil y más compleja que cualquier otra de América del Sur. Con las reformas constitucionales de agosto de 2005 hemos terminado de caminar por este desfiladero y, en términos generales, nos hemos homologado con la situación institucional propia de un país democrático.

El de Michelle Bachelet es, entonces, el primer gobierno post transición y esto quiere decir que es el primer gobierno que no va a tener que gastar buena parte de sus energías en deshacer lo que dejó "atado y, bien atado" el régimen militar. Va a poder tener otra mirada sobre el uso de sus tiempos, de sus espacios y mayor libertad al elaborar sus diseños políticos. Esto es muy positivo si además agregamos que la elección parlamentaria que acompañó la presidencial del 11 de diciembre, ha mejorado sustantivamente el margen de maniobra que dentro del sistema binominal ha tenido la coalición mayoritaria en estos años.

En segundo término la elección presidencial en Bolivia, por su parte, enterró muchos fantasmas que apuntaban a la ingobernabilidad del país. Con un 54% de apoyo el Presidente Evo Morales puede articular su gobierno en el contexto de un cuadro político menos fragmentado. Esta era la situación boliviana desde que se debilitó, a comienzos de la década actual, el viejo triángulo de partidos – MIR, ADN, MNR – que manejó la situación luego de la salida de la crisis del año ´85 y permitió las alianzas y acuerdos que dieron estabilidad en las dos décadas finales del siglo XX.

Al comparar la situación en ambos países, con todo, la cuarta administración de la Concertación en Chile, aparece con mayor certidumbre programática y con márgenes de tipo político más amplios.

Un tercer elemento que considero clave, es que el tema de la relación bilateral tiene una asimetría de percepciones nacionales en la opinión pública de nuestros dos países. Éste es un tema decisivo, emblemático para el pueblo y para la opinión boliviana, pero casi inexistente para la chilena por dos razones:

primero, porque la aspiración marítima impone una conducta activa a Bolivia, pero a Chile no lo obliga a nada, por lo tanto, la mera mantención del estado de las cosas le parece razonable al grueso de la gente, no familiarizada con los temas internacionales. En segundo lugar, no se ha logrado construir en el público chileno la sensación de que esto resulta prioritario y requiere una resolución, ni tampoco de que se trata de un asunto que nos afecta en nuestra imagen internacional y no meramente una demanda que nos hace otro país. Esto implica un desafío importante hacia donde debemos avanzar en términos de pedagogía política y de la construcción de consensos internos en Chile. En este sentido, francamente, las múltiples presentaciones que periódicamente hace el Partido Socialista a través de su dirección o de sus parlamentarios no ha logrado, hasta ahora, mejorar esta actitud de distancia por parte de la opinión pública chilena, que no percibe este tema como parte de su agenda.

En el contexto de lo señalado, quisiera concentrarme ahora en detallar algunos aspectos de los caminos que se pueden abrir de aquí en adelante.

Como punto de partida quisiera señalar que en Chile está pendiente producir una política consistente y detallada con relación al manejo de los asuntos con Bolivia. No tenemos ese consenso y esto se debe, en cierta medida, a que para las personas que administran las relaciones bilaterales con Bolivia, éstas aparecen como un asunto complejo pero que se regula por sí mismo. Así, por ejemplo, en la Cancillería los diplomáticos más avezados creen que nunca hay que conmoverse demasiado con los problemas que plantea la aspiración marítima boliviana. Desde su perspectiva, explican que Bolivia sólo es capaz de tener políticas fuertes y coherentes cuando logra una resolución de sus crisis políticas más graves. Es en esas fases cuando construye esquemas de gobernabilidad en torno a administraciones que inician su trabajo y esos gobiernos, por razones que los diplomáticos asocian con la legitimidad de su propio quehacer, colocan muy arriba en los foros internacionales y en la relación bilateral la demanda marítima de su país. La percepción de los diplomáticos es que una postura activa chilena dinamiza ese proceso, mientras que no hacerse cargo permite que el asunto se vaya disolviendo de acuerdo a los avatares de la propia coyuntura interna de Bolivia: no responder a los requerimientos aparece como una política inteligente para "*surfear*" el conflicto. Como resulta evidente, este enfoque no lleva a priorizar la urgencia por una política más estable y proactiva a mediano y largo plazo, sino simplemente a reiterar el manejo táctico ya conocido y que, normalmente,

da resultados dada la manera en que han funcionado las cosas en La Paz, al menos en los últimos años

Por nuestra parte, consideramos fundamental insistir en la necesidad de contar con una política consistente y estable del lado chileno que priorice los asuntos de definición de la política vecinal de Chile, vinculando las políticas a desarrollar con Bolivia, con las que aspiramos a llevar adelante con Perú y Argentina, nuestros otros dos vecinos territoriales. Hacer esa política y avanzar en ese sentido es un gran tema pendiente, aunque considero que la buena relación generada en la fase final de la gestión del Presidente Lagos crea buenas condiciones para abordar esta cuestión en el Gobierno de la Presidenta Bachelet.

Ahora bien, el primer punto que creo necesario expresar con claridad es que tenemos que hacernos cargo de que bolivianos y chilenos tenemos la que probablemente sea la peor relación vecinal entre dos países latinoamericanos. Esto se sustenta en un dato tan duro y concreto como que sólo en diez de los últimos cincuenta años, hemos tenido relaciones diplomáticas – que es lo mínimo que pueden tener dos países. Incluso ahora aparece como una cuestión difícil la perspectiva del restablecimiento de ese nexo esencial entre estados modernos, me refiero a la existencia de Embajadas y canales regulares de la relación bilateral.

Simultáneamente, estos dos países que tienen una tan mala relación, que explota periódicamente y casi desestabiliza los nexos binacionales, enfrentan uno de los conflictos más prolongados que tiene América Latina y que se extiende por 121 años. Esta disputa tiene un solo gran núcleo que es la aspiración de Bolivia a tener una salida soberana al Pacífico. Si dejamos de lado la demanda de Argentina sobre Malvinas, hay muy pocos otros asuntos que daten del siglo XIX y que estén en la agenda internacional de países latinoamericanos a comienzos del siglo XXI. El otro conflicto que era antiguo – el de Belice como demanda guatemalteca –, se resolvió hace muchos años con la existencia de un país independiente, asociado a la Comunidad del Caribe. Esto implica que queden sólo dos asuntos viejos: la aspiración marítima boliviana y la demanda Argentina sobre Malvinas. No hay ningún otro problema de esa envergadura. La diferencia está en que el de Malvinas no es un conflicto con otro país latinoamericano. Entonces, entre países latinoamericanos ésta es la cuestión más antigua y más caliente. Por eso es urgente hacerse cargo de esta particular complicación.

En mi opinión, uno de los grandes problemas que han tenido los momentos de bonanza en nuestros vínculos es que sugieren una solución instantánea. De

repente, los líderes políticos creen que en un plazo muy corto pueden resolver un contencioso tan complicado y antiguo. Y eso normalmente, es una mala expectativa que termina en situaciones de desencanto.

Cabe aclarar que soy parte de una generación que creía que muy rápidamente íbamos a resolver este asunto. Aquí había, antes del golpe de 1973, buena parte de los dirigentes juveniles bolivianos estudiando en Universidades chilenas. Nuestras relaciones humanas eran magníficas, nos conocíamos, discutíamos juntos sobre América Latina y no teníamos ninguna duda en cuanto a que íbamos a ser nosotros quienes arreglaríamos con relativa prontitud los pendientes de nuestra historia. Pero la vida nos ha enseñado que esto no es fácil y la historia indica lo mismo, porque cuatro veces, desde el fin de la Guerra del Pacífico, hemos estado en la cercanía de tener la solución de un puerto soberano de Bolivia en el Pacífico. Antes del Tratado de 1904, en 1895, en el contexto de la disputa argentino-chilena-boliviana por la Puna de Atacama; en 1926 con la llamada "Proposición Kellog", planteada por el Secretario de Estado norteamericano que, estando pendiente la situación de Arica y Tacna con Perú, invitó a los dos países a ceder el puerto de Arica a Bolivia como una salida que evitara el referéndum. Chile expresó su disposición a acoger esa posibilidad, aunque internamente la opinión pública era muy escéptica frente a esa vía, pero Perú la descartó tajantemente y con ello, la iniciativa norteamericana se descarriló.

En 1950, el ex – canciller Alberto Ostria Gutiérrez, en ese entonces Embajador en Chile, y el entonces Canciller chileno Horacio Walker, bajo las presidencias de Mamerto Urriolagoitia en Bolivia y Gabriel González Videla en Chile, avanzaron hacia el diseño de la solución más durable: el corredor boliviano, una franja al sur de la Línea de la Concordia y al norte de Arica. Ostria Gutiérrez (y esto también se advierte cuando uno lee los detalles en las Memorias de González Videla), desarrolló una lúcida y extraordinaria gestión diplomática para ir acercando esa posibilidad. Finalmente ésta se concretó como una fórmula técnica, elaborada por ingenieros y por expertos en límites. Y en el momento en que esto se estaba tramitando, se produjo una infortunada coyuntura que quitó peso a la negociación: González Videla, que ya no era un mandatario popular y había puesto fuera de la ley al Partido Comunista, originando el exilio de Neruda y otras cuestiones bien conocidas, a principios de 1950 visitó al Presidente Truman en Washington y le habló de este asunto en una conversación privada. Semanas después, en el Consejo de Relaciones Exteriores en Chicago, Truman tuvo una conversación con gente de prensa y con expertos en relaciones internacionales

norteamericanas, quienes le comentaron la inutilidad de las visitas de los jefes de Estado a Washington y señalaron como una pérdida de tiempo que él recibiera, en esos años de la guerra fría, a gobernantes de Asia, África y América Latina. Truman replicó señalando lo positivo que podría resultar este proceso y contó todas las negociaciones que González Videla llevaba reservadamente con el gobierno boliviano, lo cual originó denuncias simultáneas en la prensa chilena y boliviana. En cuestión de semanas, los dos cancilleres estaban fuera de sus puestos y el tema enteramente desbaratado.

El cuarto intento fue bajo Pinochet y Banzer, el abrazo de Charaña en 1975. Pareció que por ser dos dictadores los que estaban negociando, por no tener opiniones públicas a las cuales darles muchas explicaciones y por estar ellos comprometiendo directamente a las Fuerzas Armadas de sus países, estábamos ante la posibilidad real de una solución. El diseño técnico fue el mismo de 1950, se trataba casi del mismo corredor. Esto fracasó por numerosas razones, principalmente por el impacto psicológico negativo en Bolivia y Perú ante la cercanía del centenario de la Guerra del Pacífico. El diálogo tuvo un rebrote entre 1986 y 1987 con negociaciones que patrocinaron los presidentes Belisario Betancourt y Julio Sanguinetti, – de Colombia y Uruguay respectivamente –, pero que tampoco prosperaron por un veto del Almirante Merino en Chile. La doble gestión del tiempo final de Pinochet también se desbarató.

En los quince años que llevamos de transición, no hemos consolidado ninguna situación cercana a estas cuatro anteriores. La explicación que dan los encargados de la política exterior chilena, especialmente en el tiempo del presidente Lagos, es la secuencia de gobiernos con los que ha dialogado, seis distintos (primero el presidente Banzer, después, debido a su enfermedad Quiroga, luego Sánchez de Lozada, posteriormente Mesa y el Presidente Rodríguez y por último Evo Morales), lo que ha impedido una continuidad, una agregación de esfuerzos positivos. Esto también se debe a que los diálogos se han llevado a cabo en forma reservada y éste es un punto que debiéramos conversar: ¿es conveniente tener conversaciones secretas, o podría ayudar más un cierto grado de publicidad y comunicación de los diálogos y de sus avances para ir dejando hitos que permitan progresar cuando se retoman estas conversaciones?

A partir de aquí tenemos que asumir los tiempos y las complejidades de esta relación bilateral y trabajar pensando en lo que ocurrirá en el futuro. A

partir del año 2006, a mi juicio, los procesos debieran explorarse y construirse en un doble escenario: uno, de la integración que es multilateral y al que yo le confiero una extraordinaria importancia para ir construyendo medidas de confianza mutua que permitan hacer progresar el asunto bilateral y dos, el asunto propiamente bilateral, lo que en la Cancillería chilena se llama la "aspiración marítima boliviana".

En este contexto vale la pena pensar en un horizonte de tiempo de aproximadamente cinco años. El año pasado hablamos del tiempo del Bicentenario. Bolivia fue un país muy precursor: su rebelión se inicia en 1809 porque tuvo una expresión muy temprana, que precedió en un año a los estallidos que llevaron a la Independencia en la mayoría de los países de América Latina. Pero pensando más bien en el año emblemático que es 2010, como año del Bicentenario de México, de Colombia, de Argentina, de Chile, y del inicio de los procesos que llevaron a la emancipación de otros países de la región, podemos situar allí el marco cronológico de este esfuerzo que, además, coincide con el tiempo del mandato de los nuevos gobiernos chileno y boliviano. Debemos tratar de hacer de ése un tiempo fértil para ir avanzando en los dos planos: el de la integración en el marco multilateral y el plano propio de las negociaciones bilaterales.

Sobre el primer asunto, el de la integración sudamericana, tenemos avances muy importantes en un marco mucho mejor que el que teníamos hace poco tiempo, por ejemplo, en el 2003. En mi opinión, este cambio está ligado a la maduración de esta nueva etapa histórica de la post-guerra fría y de la globalización, iniciada con la caída del Muro de Berlín en 1989 y en 1991 con el fin de la Unión Soviética. La integración como proceso en América Latina y, en particular, en América del Sur, registra alcances mucho más concretos, ha perdido el carácter retórico y algo utópico que tuvo desde el nacimiento de los países latinoamericanos. Si hubiera que explicarle qué nos sucedió a alguien de fuera de la región, cabría señalar que tuvimos algunos constructores nacionales, padres de nuestras patrias, muy lúcidos, que entendieron que al afianzamiento de los Estados Unidos de América del Norte, había que contraponerle una integración política de los países de América del Sur. Esa fue la percepción de Bolívar y de San Martín, es decir, dos de las más grandes figuras del continente tenían esta perspectiva. Su expresión orgánica más alta tuvo lugar en el Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826, y allí mismo resultó evidente que esta perspectiva no era posible.

El sueño bolivariano, como lo llamábamos, pasó a ser entonces una construcción utópica, el ideal de una asociación política de los estados sudamericanos que podría contrapesar el creciente impacto y ascenso de la hegemonía norteamericana en el norte del hemisferio. Esto originó algunas iniciativas importantes y generosas, pero no tuvo nunca la posibilidad para hacer cuajar un proyecto político ni tampoco la tiene hoy. Sin embargo, nos hemos movido en el siglo XIX y también en el siglo XX con esa aspiración viva en las élites y en los grupos más progresistas.

A esa primera expresión utópica de la integración, se le sumó una segunda en el siglo XX que apuntaba a la integración económica. Así fue como después de la Segunda Guerra Mundial surgió la idea del Mercado Común Latinoamericano, cuya expresión orgánica se da en el pensamiento de la CEPAL y en su documento sobre Mercado Común Latinoamericano en 1959. Pasamos entonces a la propuesta ya no de una América Latina políticamente unida, sino de una América Latina vinculada económicamente por proyectos productivos y por el comercio. Pero al igual que en el caso bolivariano en lo político, el proyecto de Raúl Prebisch y de los fundadores de la CEPAL comprometía a la totalidad de la región, pues se trataba de un área que iba literalmente desde el río Bravo en el norte de México hasta la Tierra del Fuego. Ese proyecto, al igual que el anterior, no pudo prosperar, se convirtió siempre en un horizonte móvil en el escenario distante de América Latina hacia el cual no fue posible crecer.

El mundo actual y el nuevo sistema internacional, en cambio, nos han puesto el tema de la integración de un modo más urgente y más concreto, nos han hecho quemar etapas y progresar – y probablemente éste será un rasgo al margen de la voluntad de los gobiernos en los próximos años – de un modo real en este proceso de la integración latinoamericana.

Hoy día estamos ante un enjambre de acuerdos múltiples – económicos y comerciales, también políticos – que deben ser entrecruzados y coordinados. La realidad de América Latina es más de subregiones y grandes países que de un espacio homogéneo como lo veíamos en el siglo XIX y en la primera mitad del XX. La verdadera América Latina de comienzos del siglo XXI, son sus dos grandes países en el norte y en el sur, México y Brasil, que son una subregión en sí mismos y cuatro espacios subregionales bastante integrados: la América Latina centroamericana, la heterogénea zona del Caribe, la América Latina Andina y la América Latina del Cono Sur, básicamente en torno al Mercosur en donde Brasil

es un actor, pero al mismo tiempo, una potencia emergente lo suficientemente grande como para manejar su política exterior con independencia de las decisiones de los demás países del área. Entonces podemos quedarnos con estos seis actores, que entre sí tienen numerosos entendimientos. La construcción de tratados y acuerdos de libre comercio, sean Acuerdos de Complementación Económica en el marco de ALADI o Tratados de Libre Comercio bilaterales o multilaterales entre los países, es extensa. Y entonces, poner en una gráfica las formas de asociación y entendimiento de los países latinoamericanos es bastante impresionante porque es una red de acuerdos de distinta calidad, entre distintos actores y sobre distintos temas. Pero eso ha avanzado consistentemente en los últimos quince años.

Ahora, en el marco de un mundo de grandes regiones, América Latina tiene que tratar de ser una región que tenga peso en la reconfiguración del sistema internacional y que trabaje consistentemente en esa dirección.

Estas dos dinámicas, la de los acuerdos parciales y la de la necesidad de tener una presencia más activa en el escenario internacional, ha determinado que el avance del proceso de integración sea cada vez más consistente. A medida que la globalización pasa de su fase uno – antes del 11 de septiembre del 2001 – , a su fase dos, teniendo a Estados Unidos como un gendarme global con una nueva doctrina de seguridad y con intervención militar unilateral, acompañada de un descuido simultáneo de los temas de sus políticas regionales, advertimos un vacío y una no-política de Estados Unidos hacia América Latina. Esto hace aun mas importante la asociación y el apoyo mutuo entre nuestros países.

Este cuadro nos obliga a tomar más iniciativas que el anterior, lo que ha dado lugar a una propuesta que se plasma, con todas sus limitaciones y desafíos pendientes, en el Acuerdo de Cuzco de diciembre de 2004 y en la constitución final de una Comunidad Sudamericana de Naciones que se está reuniendo y está viendo qué pasos puede dar.

Sabemos que el proceso iniciado en diciembre de 2004 es sólo parcialmente auspicioso. Está claro que Brasil ha perdido buena parte de la iniciativa internacional que traía el gobierno de Lula debido a su crisis interna. Sabemos también que hay rivalidades reactivadas al interior del Mercosur, en particular, entre Argentina y Uruguay, y que existen numerosos problemas pendientes. Sin embargo, a pesar de todo, este proceso es una realidad y tiene posibilidades de avanzar.

El ciclo electoral que hemos abierto bolivianos y chilenos en el año 2005 tendrá una enorme proyección en el año 2006 y en la primera mitad del 2007, ya que prácticamente todos los países relevantes de la región, van a renovar sus gobiernos. Tendremos elecciones en México (julio 2006), con un cambio probable de orientación sustancial del PAN al PRD, si las encuestas no mienten; habrá elecciones en Brasil, que esperamos no signifiquen una involución de la política exterior que Brasil ha tenido en los años recientes; tendremos elecciones en Colombia; en Perú; en Nicaragua, que pueden ser de enorme drasticidad en sus resultados si es que ganan los sandinistas en este nuevo contexto. También en varios otros lugares – como Costa Rica, Haití, Venezuela, Ecuador – se va a ir normalizando y actualizando el escenario. Por último, en 2007, tendremos elecciones en Argentina.

Esto significa que debemos enmarcar el proceso de integración en esta perspectiva que no es desfavorable. Considero que, tomando los más y los menos de los relevos que tendremos en América Latina, es probable que a comienzos del 2007 tengamos gobiernos aun más favorables al proceso de integración de lo que tenemos hoy día. Y esto podría significar, si nos manejamos bien, avances en esta materia. Este es el contexto en el cual estamos.

Ahora, como se trata de un contexto múltiple y no ya de un impulso único, al revés de cuando buscamos la integración política o la integración económica en los siglos XIX y XX, tenemos una buena oportunidad para pensar nuestros movimientos más inmediatos. Creo que cuando hablamos de colocar los problemas de Bolivia y Chile, en un contexto más amplio, de lo que estamos hablando es del corazón de la parte central de Sudamérica, un espacio en donde entran seis países o sectores de seis países: el sur peruano, el norte grande chileno, el noroeste argentino, el suroeste brasileño, más Paraguay y Bolivia, que son los países mediterráneos del área.

Esto conduce a otro ejercicio igualmente interesante pero complicado que nos obliga a innovar en los enfoques y en la coordinación de las tareas. Especial importancia habrá que asignar al nivel subnacional y a sus autoridades. En el mundo de la posguerra fría, la política exterior de un país es la suma de los impulsos nacionales y subnacionales. No depende sólo de lo que se resuelva en La Paz, en Buenos Aires, en Brasilia o en Santiago, sino que muchas veces se vincula con los acuerdos y los entendimientos que van avanzando actores regionales en estos mismos países. Y entonces, la dinámica es de nuevo una

dinámica doble, de política exterior nacional de los países y de política exterior subnacional y paradiplomacia en el impulso de muchos proyectos. Y esto es exactamente lo que hay que organizar en el segmento central de América del Sur, en el eje que recorre el Trópico de Capricornio y que da forma al Corredor Bioceánico Santos – Antofagasta.

Ahora bien, si observamos el proceso de integración de carne y hueso, tal como va surgiendo de la reunión de Cuzco y de los encuentros de líderes políticos, de administradores de políticas públicas y sobre todo de Jefes de Estado, la integración sudamericana va resultando ser la suma de tres cuestiones. Al menos en principio tiene tres puntos sustanciales en la agenda:

1. integración física;

2. integración social, en el sentido de ver las políticas sociales y los problemas de pobreza y desigualdad en América del Sur, e

3. integración energética, y en particular, el proyecto del gasoducto sudamericano.

Es posible que hayan muchos otros aspectos importantes que entren en este cuadro. Pero si hoy día tuviéramos que hacer una descripción rigurosa de en qué ha consistido este esfuerzo de integración y cuáles son sus temas prioritarios, en la actualidad éstos son los tres principales.

Esto significa que un primer ejercicio que a mi juicio tenemos que hacer si es que queremos colocar la relación chileno-boliviana dinámicamente en este contexto, es ver de qué manera estos asuntos pueden favorecer avances positivos de nuestra relación bilateral.

Considero que en los tres campos podemos encontrar temas decisivos e importantes para impulsar esta relación. Primero, porque en cada reunión de los grupos de frontera estamos aprendiendo y avanzando en los proyectos y en la metodología. El año pasado, por ejemplo, he participado en Salta en la reunión de ZICOSUR, que es la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur que entonces ya acumulaba ocho reuniones anuales. Allí se reúnen los jefes de los gobiernos regionales, que los argentinos denominan gobernadores y en Chile llamamos intendentes. También asisten los jefes de los gobiernos municipales y junto a estos actores públicos participa la sociedad civil, rectores de Universidades, empresarios, líderes sociales. Es decir, allí se entrecruza el impulso de los actores del sector privado y del ámbito público. Ese es un tipo

de diálogo que cada vez es más frecuente en América Latina en torno a proyectos concretos.

Al mismo tiempo, los países están trabajando estos temas en un nivel más oficial, en los llamados "Comités de Frontera" y refuerzan así los temas propios de la relación bilateral entre cancillerías y gobiernos. Allí tenemos que instalar los dilemas y los caminos principales que se plantean hoy día para nuestros dos países que involucran también al conjunto de los países del segmento central de América del Sur. Diría que, si tenemos una mirada prospectiva, esos esfuerzos determinarán en qué medida podremos estar de un modo dinámico en la economía del siglo XXI, en el comercio internacional de las dos cuencas más importantes del mundo, que son la del Atlántico y la del Pacífico. Esto, entendiendo que a medida que avance el siglo XXI se va ir reforzando la tendencia que ya se consolidó en las décadas finales del siglo pasado, y que demuestra que la Cuenca del Pacífico está desplazando en la realización comercial de las capacidades productivas y tecnológicas al antiguo dinamismo de la Cuenca del Atlántico. Hoy día, la Cuenca del Pacífico realiza ya el 57% del comercio mundial. Además, con relación a este espacio, cabe considerar que los países de la parte central de América del Sur tienen una viva necesidad de comerciar cada vez más con China, con Japón y con la India, que si bien no es parte del Pacífico, éste abre el acceso al Índico.

Para los países mayores de la región, este reto surge como una demanda casi impostergable, por lo que considero relevante hacer una breve referencia a los proyectos brasileños y argentinos hacia el Pacífico.

En junio del 2004, Lula viajó con 450 empresarios brasileños a Beijing y buscó establecer acuerdos para generar una salida al Pacífico de la soya brasileña. Brasil es uno de los mayores productores mundiales de soya y necesita transportarla por los puertos sudamericanos del Pacífico, peruanos y chilenos, para ganar condiciones de competitividad y tiempo de transporte y desplazamiento de ese c*ommodity* en los años venideros.

Simultáneamente, China encontró una buena oportunidad para no verse afectada por las incertidumbres de disponibilidad y las tendencias al alza de precios que registran las materias primas por su propia demanda. Así le propuso a Brasil un crédito a través de la importante corporación pública china, COVEC (Corporación de Venta de Obras en el Exterior), para asegurar a mediano plazo el abastecimiento de soya brasileña y entregar, a cambio, proyectos de

infraestructura que permitieran construir uno de los tres diseños de ingeniería que los brasileños tenían en su carpeta para llevar soya del Matto Groso al litoral del Pacífico: una alternativa por la hidrovía del Mercosur o alguno de los otros dos proyectos que implicaban trayectos ferroviarios que atravesaban Bolivia y llevaban finalmente – vía Salta – la soya brasileña a puertos chilenos y de ahí al Asia del Pacífico con grandes ventajas desde el punto de vista de la economía y la competitividad brasileña. Brasil ha estado dispuesto a considerar este canje de soya a 12 años por las infraestructuras ferroviarias que le permitieran tener estas obras sin realizar nuevas inversiones públicas que comprometan el apretado presupuesto brasileño.

Dos meses después, el presidente Kirchner fue a China con 300 empresarios y también con buena parte de su gabinete, por sugerencia de Lula, con quien mantenía en ese momento una buena relación. El Presidente argentino hizo la misma conversación con el gobierno chino y con las autoridades de COVEC, pero esta vez para profundizar otro corredor bioceánico, que no era el de Santos – Antofagasta, sino el de Porto Alegre-Coquimbo. Este proyecto apunta a la construcción de un túnel en el paso de Agua Negra entre San Juan y Coquimbo y permitiría reducir el trayecto y, sobre todo la altura, del camino internacional. Este trayecto vial se podría transitar durante casi todo el año y posibilitaría sacar la soya argentina, que viene básicamente de las provincias del centro y, en particular, de Santa Fe, por una línea recta al Pacífico, llevándola desde allí hacia el mercado chino. La exploración argentina también incluiría un proyecto de construcción de obras a cargo de COVEC con apoyo del sistema bancario chino que la financiaría, obra que también se encargaría de diseñar el gobierno chino. Argentina recibiría la obra concluida, pagándola con envío de materia prima en los años venideros. Este proyecto quedó igualmente abierto y varias misiones técnicas chinas han estado trabajando en terreno en San Juan.

He estado siguiendo de cerca la concreción y profundización de éste y otro tipo de experimentos. A lo que apunto es a que la idea de proyectos concretos de infraestructura en la parte central de América del Sur dejó de ser hace tiempo una cosa retórica. Con los proyectos que maneja IIRSA y los que manejan los gobiernos, habría importantes posibilidades de un compromiso en sus presupuestos con el desarrollo de Bolivia, también en los de instituciones financieras internacionales como CEPAL y ALADI (en un terreno de estudio y prospección) hasta el trabajo más concreto del Banco Interamericano de Desarrollo o de la CAF, que pueden contribuir más específicamente con la

dimensión del financiamiento, de modo de dar efectiva viabilidad a aquellas iniciativas que interesen prioritariamente a Bolivia e incidan en su progreso.

Lo concreto es que en la parte central de América del Sur hay, hoy en día, un gran dinamismo de infraestructura en torno al tema de los corredores bioceánicos y se puede avanzar hacia una multiplicación de estos proyectos que resulta conveniente y deseable para los seis países. E indudablemente, la idea de que haya trenes y rutas viales que partan en Brasil desde Cuiaba y lleguen al Pacífico, teniendo como escenario parte importante del territorio boliviano o la vinculación del mismo tipo via Argentina, es un elemento de importante proyección y potencialidad para la economía boliviana y su desarrollo productivo.

Creo, entonces, que éste es un tema concreto, en el cual los gobiernos podrían trabajar más de cerca, en diálogo con las instituciones y organismos internacionales y tomando una relación que combine lo nacional y lo subnacional, de acuerdo a las prioridades que puedan ir definiendo sus autoridades.

El tema de las políticas sociales y la lucha contra la pobreza y la desigualdad es igualmente un asunto de gran importancia que no detallaré aquí. No obstante, creo necesario señalar que la focalización territorial de proyectos y recursos se convierte en un criterio central porque los problemas de pobreza en los países de América Latina, incluyendo a los mayores, se concentran en espacios territoriales específicos y en muchos casos se gestionan mejor a través de proyectos que están a un lado y otro de la frontera que trabajándolos individualmente desde un determinado país. Y esto también tiene vigencia en términos concretos de la situación chilena. Los problemas de pobreza que tengamos en Tarapacá o Antofagasta, las regiones I y II del Norte Grande chileno, se van a resolver mucho mejor en asociación con Argentina y con Bolivia y con el sur de Perú, que si los vemos sólo como otro asunto de la agenda social chilena. Algo similar le ocurre al suroeste brasileño o al noroeste argentino, todas zonas en las cuales se concentran importantes volúmenes de pobreza y desigualdad.

Finalmente, el tema energético es un campo abierto que, ciertamente, pasa mucho por la sensibilidad y decisión soberana de los países, pero no hay que olvidar el dato que resulta de un informe de la OLADE de hace dos años: en América del Sur tenemos capacidades energéticas que doblan las demandas del

momento *peak* de las economías nacionales sumadas. Los problemas básicos son entonces problemas de coordinación, de interconexión y del uso inteligente de los recursos energéticos. Todos los países sudamericanos tienen algo que colocar en esta balanza de dos platillos y algo que retirar, naturalmente, en los términos justos de los precios internacionales crecientes del mercado energético con los que estamos trabajando hoy día. Y aquí el proyecto del Gasoducto Sudamericano que arranca de Camisea – en Perú –, es una propuesta importante que se puede combinar con los aportes del gas boliviano, una vez que su nuevo gobierno defina el marco jurídico para su comercialización en el exterior.

Dicho esto, paso a cerrar mi presentación con el tema del manejo bilateral de la aspiración boliviana de una salida marítima al Pacífico. Mi impresión es que sí somos capaces de hacer acuerdos sólidos en el proceso de integración del área que nos involucra a bolivianos y chilenos, (que en nuestro caso no es el conjunto del territorio chileno, sino vitalmente el espacio del Norte Grande) y podemos colocar estos proyectos en acción, vamos a construir medidas de confianza mutua, un conocimiento más directo entre los responsables de las políticas públicas que nos permitan avanzar, simultáneamente y sin exclusiones, en el espíritu de la Declaración que hicimos en Algarve durante la Cumbre Iberoamericana del año 2000, para examinar los temas propios de la relación bilateral sin excluir el tema de la aspiración marítima boliviana a un puerto útil y soberano en el Pacífico. En todas estas cuestiones debemos hacer avanzar las cosas por sus cauces, como un artefacto con dos motores que encuentra en la realización de intereses complementarios y en la agenda de integración un motivo de reforzamiento y legitimidad de estas conversaciones bilaterales y de los acuerdos que podemos lograr.

En términos prácticos, creo que un esfuerzo sustancial tendría que orientarse a lograr una relación constructiva con Perú, porque todo parece indicar que cuando llegue alguna solución, será en los términos previstos en el Tratado de 1929 – y requerirá consentimiento peruano como el que hubo que explorar en 1950 y en 1975. Y el único dato positivo de las fallidas exploraciones de 1986 y 1987, desbaratadas por Chile, fue que en ese momento Perú tuvo un grado de flexibilidad y disposición mucho mayores que el que había mostrado en las conversaciones anteriores. Y eso tenemos que construirlo como un elemento de cooperación que esté disponible para darle culminación y concreción a los acuerdos que podamos ir avanzando y construyendo juntos.

Además de eso creo que este trabajo va a exigir acuerdos consistentes y sólidos, parecidos a una política de Estado en Bolivia y en Chile. Descartaría de antemano la posibilidad que un gobierno chileno pueda, con una mera negociación, cerrar un arreglo que implique cesión territorial. En general, ningún gobierno en ningún lugar del mundo puede hacer algo así. El proceso que imagino debiera culminar en los dos países con un referéndum o alguna resolución parlamentaria que sancione los acuerdos y que le dé la legitimidad y estabilidad que sólo la ciudadanía puede otorgar a la solución a que lleguemos. De otro modo será virtualmente imposible obtener un acuerdo interno y que podamos sancionarlo como un estatuto internacional complementario del de 1904 en los Congresos de los dos países. Sólo este itinerario complejo le va a dar respetabilidad, estabilidad y un grado muy legítimo al acuerdo que los equipos técnicos de Chile y Bolivia podamos lograr.

En términos prácticos, no creo que este asunto tenga un costo alto para Chile si consideramos la ventajas de poner término a un diferendo de más de un siglo que, objetivamente, daña nuestra imagen en América Latina. Chile es un país que tiene 4.300 kilómetros de costa y la verdad es que si lo miráramos como un asunto de "generosidad nacional", tal como la revista *The Economist* nos pedía hace dos años en una editorial muy impactante, los chilenos serían vistos como gente muy mezquina al no favorecer una solución de este tipo.

El punto es que esto tiene que ver con la legitimidad de una decisión que se construye en función del manejo mediático de los temas de la relación bilateral entre Chile y Bolivia. Y cuando se queman banderas chilenas en La Paz o hay editoriales vitriólicas en los diarios bolivianos, que son inmediatamente reproducidos en la prensa chilena y a veces en la televisión, eso genera una situación masiva de rechazo a cualquier solución de los requerimientos bolivianos por parte del grueso de la opinión pública. A los grupos más nacionalistas les resulta muy fácil proyectar sus visiones, lo que lleva a una involución de las posturas que ven en la solución del conflicto con Bolivia algo favorable al interés nacional chileno y reduce el margen de maniobra de quienes están por encontrar una solución más positiva. El cuidado y la prudencia son así actitudes básicas para aproximarse a los acuerdos.

Desde mi perspectiva se trata entonces de crear, a través de las relaciones multilaterales económicas, un contexto que nos permita llevar la relación bilateral a un punto que finalmente encuentre la solución jurídico-institucional que permita

hacer de la aspiración boliviana un asunto del pasado y resolverlo en los tramos iniciales del siglo XXI. Así, trabajando juntos bolivianos y chilenos podremos retirar del listado de conflictos este tema que constituye una piedra en el camino de la solidaridad y amistad y de la integración de América del Sur para tener paz y amistad duraderas. DEP

Fortalezas de Colombia

*Fernando Cepeda Ulloa**

¿Por qué Colombia ha sido capaz de mantenerse como un Estado democrático con un apreciable desarrollo económico y social no obstante el desafío de guerrillas, terroristas, carteles armados que trafican drogas ilícitas, vigilantismo, corrupción y altos niveles de inequidad social y de concentración de la propiedad?

Esta es la pregunta que con frecuencia me formulaba el entonces Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias. Él consideraba que era indispensable revelar el secreto. Y fue así como decidí convocar un grupo de académicos y empresarios para que respondieran, desde diferentes perspectivas y con base en sus investigaciones y experiencias, este interrogante.

Este esfuerzo ha llevado a la publicación de dos tomos que contienen, en total, treinta y ocho capítulos[1]. La edición del primer volumen está agotada y la del segundo no circulará en librerías. Por esta razón, este ensayo recoge las

* Ex Ministro de Gobierno y Profesor de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
nana@impsat.net.co

[1] *Fortalezas de Colombia I*, Ariel, BID, 2004. *Fortalezas de Colombia II*, Cuéllar Editores, Colciencias, 2006. Ya existe una edición en inglés del primer tomo auspiciada por el BID. Este ensayo recoge en buena parte el contenido de dos presentaciones del autor que introducen los dos tomos de Fortalezas de Colombia.

principales tesis de los diversos capítulos en forma muy resumida en un intento por obtener una mayor difusión.

Los capítulos que integran estos libros tratan de mostrar cómo ha sido la evolución histórica de una nación que, como otras, ha luchado denodadamente por establecer instituciones, crear una identidad nacional, proteger a las minorías, promover a la mujer, introducir procedimientos democráticos, fortalecerlos, consolidarlos para volver a reformularlos. Una sociedad que en medio de innumerables adversidades y de precariedades ha buscado crecer económicamente y distribuir ese crecimiento en los diferentes sectores de la sociedad. Ha habido avances, retrocesos, recuperaciones y, como negarlo, injusticias e inequidades ancestrales.

Se incorporan fortalezas que van desde la creatividad en diferentes campos del saber hasta las hazañas de colombianos en el deporte o la originalidad de su música pasando por lo que ha sido el compromiso histórico con la educación pública, la persistencia y significado de la prensa regional así como respuestas tan civilizadas y civilizadoras frente a la violencia: la red de bibliotecas públicas o los importantes ejemplos de resistencia civil contra la violencia o la contribución de la fuerza pública al fortalecimiento de nuestra institucionalidad democrática.

Un breve repaso del rico contenido de estos originales aportes le permitirá al lector familiarizarse con reflexiones y datos que deberían estar mucho más presentes en la mente de propios o extraños. Es que la Colombia que está retratada en estos dos tomos, es mucho más atractiva, interesante y merecedora de justa admiración que la que normalmente nos presenta. Y no es que esté desprovista de grandes fallas, injusticias e inequidades. Lo que ocurre es que estas contribuciones intelectuales nos permiten ver ahora un cuadro más complejo, y en consecuencia, más rico en matices. Y, así, sobresalen perfiles positivos y admirables de la realidad colombiana que no han merecido un lugar más prominente en la narrativa sobre nuestro devenir histórico.

Por supuesto, aquí no se tratan todas las dimensiones del fenómeno, pero cada uno de los autores llama la atención sobre algunos factores que no han recibido toda la consideración que se merecen para lograr un mejor entendimiento de nuestra realidad. La verdad es que Colombia ha tenido la capacidad de mantener una gobernabilidad democrática, no obstante notorias debilidades del Estado, del Gobierno, de la sociedad civil y de la ciudadanía.

Se trata de mostrar que la situación crítica que ha vivido Colombia, especialmente aguda durante el último cuarto de siglo, se ha podido confrontar – con éxitos y fracasos – gracias a unas tradiciones y a unas instituciones que no solo han sobrevivido al duro desafío de muchas amenazas sino que, además, en el proceso se han transformado y fortalecido en virtud de reformas democráticas como una de las respuestas a la crisis.

El mejor ejemplo, no obstante la controversia que todavía existe en torno de su impacto y significado, fue la elaboración y puesta en marcha de la Constitución de 1991. Ella fue producto, es cierto, de una profunda crisis pero, también, de un amplio proceso de autocrítica, de voluntad de cambio y de participación popular (Cepeda, 2003)[2].

En su gestación, concurrieron el poder ejecutivo, el poder judicial, la sociedad civil en sus más diversas manifestaciones y varios grupos de ex guerrilleros que se reintegraron a la sociedad civil y aprovecharon esta oportunidad para participar en el diseño de nuevas instituciones. Su implementación y desarrollo – que no ha estado desprovisto de retrocesos, fallas e inconsistencias – ha sido un proceso caracterizado por un vigoroso debate y una amplia participación. Aunque producto de un consenso, en 1991, en torno de ella no hay unanimismo. Todavía cuenta con opositores, algunos de ellos implacables.

Diría, recordando una reflexión que llevé al Primer Congreso del Pensamiento Político Latinoamericano (junio 29 – julio 2, 1983) que la Constitución del 91 respondió al, que entonces, denominaba el desafío para el futuro. Allí se diseñó una institucionalidad que concilia eficacia y responsabilidad política, participación e institucionalización. O sea, un esquema político diferente porque incorpora nuevas tendencias políticas, establece nuevas reglas de juego para una participación ampliada. Buscó abrir el proceso político a un juego más conflictivo pero sin violencia. Intentó, una receta que permitiera superar el conflicto armado sin eliminar una vida política pluralista, al tiempo que la fortalecía. En pocas palabras, maximizó el consenso al tiempo que propiciaba un conflicto político civilizado y pluralista. Apostó a la inclusión política, económica y social.

[2] Cepeda, Fernando (2003). *Colombia: The Governability Crisis* en Jorge I. Dominguez y Michael Shifter, *Constructing Democratic Governance in Latin America*, second edition, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 193 y ss.

Ello explica que, aún hoy, sean las nuevas fuerzas políticas como el Polo Democrático Independiente las que defienden la Constitución del 91 y las que denuncian intentos por deformarla. Otros sectores, abominan de ella. Personalmente, pienso que el precario desarrollo legislativo que recibió en los años posteriores ha dificultado la cabal implementación de la Constitución del 91. Algunos ajustes eran indispensables. La Corte Constitucional ha sido la guardiana de su espíritu y de su vigencia (Cepeda, 1984)[3].

La tradición civilista y ecléctica

¿Tradición civilista en Colombia? ¿Acaso en el primer siglo de vida independiente no hubo nueve guerras generales y 54 revoluciones locales? El distinguido historiador de la Universidad de Oxford, Malcolm Deas, responde a estos interrogantes en un trabajo que en apretada síntesis hace el recorrido desde la colonia hasta nuestros días. Para él, una de las claves de la singularidad colombiana es la ausencia de guerras con los vecinos o de intervenciones imperialistas. Para el historiador Deas esta circunstancia contribuye a la persistente conflictividad interna y la debilidad histórica de la fuerza pública. Sin vacilaciones afirma: "el país si ha tenido tradición civilista. Es una fortaleza, y debe formar capítulo de cualquier libro..." Pero aquí viene, entonces, el gran *caveat*, hay que mirar cómo, cuándo y dónde esa tradición civilista ha fallado y se ha mostrado incompleta, advierte Deas. El predominio de civiles – afirma – no necesariamente implica tolerancia. Y ahí está el problema que ha atormentado a Colombia. Luego de recorrer casi dos siglos de historia, Malcolm Deas recuerda que "un civilista verdadero sabe que tiene que poner límites a sus odios y a sus ambiciones en aras de la preservación de la civilidad". Ello no siempre fue así. Y a esto se añadió otra deficiencia de los civiles: "y eso es su miopía frente a las estructuras de las fuerzas de orden que el país ha necesitado". Para Deas ha habido unos civiles más civilistas que otros dentro de una cultura política donde el elemento militar era política y socialmente subordinado. La revelación que nos hace Deas es la siguiente: "la tolerancia es tal vez una virtud menos común entre políticos civiles que entre militares". "El aspecto más peligroso del sistema colombiano fue la politización sectaria del pueblo que alcanzó una profundidad y una cobertura

[3] Cepeda, Fernando (1984). *Pensamiento Político Colombiano Contemporáneo en Congreso de la República, Primer Congreso del Pensamiento Político Latinoamericano, Tomo II, Volumen V*, Caracas, pág. 561. Ver también, Cepeda 2003.

que me parece sin rival en la América Latina". El problema no fue el militarismo fue el sectarismo, es forzoso concluir.

El profesor Malcolm Deas, prevalido de su extenso y envidiable conocimiento de la historia colombiana y de la de otros países de la región, hace también unas reflexiones sobre el eclecticismo colombiano. "El afán de tener acceso a una cultura ancha – afirma – ha sido un hilo en la historia cultural nacional. Tengo un recuerdo de una carta del general Santander en la cual creo que enfatizó que él y su corresponsal estaban en Cundinamarca y no en Dinamarca y, en seguida, cuestionó la utilidad de la lectura de los economistas de la época, de Filangieri, de Say, de Adam Smith. Si lo recuerdo, su tono era pragmático, de duda, no de rechazo, y si lo recuerdo bien, así nombró a un italiano, un francés y un escocés. Un ejemplo admirable del eclecticismo que considero como una fortaleza". Y que para el profesor Deas es a veces "el camino de la sabiduría". Ese eclecticismo intelectual, en cuanto a las influencias externas en el pensamiento nacional, sostiene M. Deas persiste y en muchos campos. El se ocupa de mostrar como la geografía cultural contribuye a esta característica, hace comparaciones con otros países. Colombia es un país "sin teoría", sin esas tesis oficiales sobre su ser que en México son mas notorias, concluye en alguna parte de su ensayo Malcolm Deas.

La tradición electoral

Desde la independencia ha existido un intenso y prolongado calendario electoral que debería ser un indicativo suficiente de la centralidad que ha ocupado el sufragio en la formación del poder en Colombia. Esa es la afirmación contundente del historiador Eduardo Posada Carbó. Se trata – son sus palabras – de una tradición "longeva y persistente". El sistema ha sido competitivo desde los orígenes mismos de la república y ello se manifestó en el establecimiento de diversas organizaciones políticas para luchar por el poder. El recuento histórico no deja dudas al respecto. La transferencia pacífica del poder es parte de la notable historia democrática colombiana. El sufragio masculino fue adoptado tempranamente en 1853. Las normas electorales tienen un carácter incluyente. Pero, claro está, esta historia de inclusión tiene altibajos, es un "curso accidentado". En 1936 se eliminaron todas las restricciones para el sufragio masculino. En 1957 se introdujo el femenino aunque ya en 1853 se había adoptado fugazmente en la provincia de Vélez. El bipartidismo ha sido desafiado por

terceros partidos y allí hay un repertorio de triunfos y fracasos. Para Posada Carbó, existe una cultura de litigio electoral.

La tradición de libertad de expresión

El historiador Jorge Orlando Melo afirma que ya desde la primera Constitución, la de Cundinamarca en 1811, se reconoció la libertad de imprenta como uno de los derechos ciudadanos aunque con algunas restricciones referidas al dogma y a cuestiones obscenas. En la historia colombiana, concluye Melo, los esfuerzos de los diversos gobiernos por reducir la crítica o someter a los periódicos han fracasado consistentemente. Al mismo tiempo, muestra como en los años recientes los esfuerzos mayores y más dramáticos para restringir la libertad de los medios provienen de grupos sociales y no del Gobierno y recuerda como la verdadera tragedia del periodismo colombiano se ha producido por la violencia directa ejercida contra los periodistas por parte de organismos sociales no estatales: los carteles de la droga, las guerrillas, los paramilitares y otras formas de delincuencia. Pero, en términos generales, en materia de libertad de expresión encuentra que la situación no ha sido muy diferente a la que ha tenido lugar en las democracias europeas.

La tradición partidista

Los partidos colombianos no se han caracterizado por ser los más disciplinados de la región. Son producto de uno de los sistemas más personalistas del mundo. La existencia de competencia interpartidaria e intrapartidaria no ha generado ineficiencia en la producción legislativa. El Congreso ha sido importante para el mantenimiento de las instituciones democráticas y es uno de los más institucionalizados de la región y junto con los partidos en el nivel nacional representan una de las fortalezas institucionales más importantes: la civilidad y la tradición de instituciones democráticas. Estas son las conclusiones de Mónica Pachón al examinar en forma comparada los partidos políticos y el Congreso colombiano.

La sociedad civil

La sociedad civil colombiana ha jugado un papel determinante en momentos claves de nuestra historia. Un caso paradigmático es el que relata

Fernando Carrillo. La crisis de orden público que vivió Colombia a raíz del narcoterrorismo encontró una salida política – quien lo creyera – por la vía de la participación popular estimulada por un movimiento estudiantil *ad hoc* en un país donde las federaciones de estudiantes habían dejado de tener vigencia. El trabajo de Carrillo muestra como se pudieron superar formidables obstáculos, inclusive de orden legal, para finalmente encontrarle una respuesta legal a la crisis. Enmarca este proceso político en los fenómenos de movilización popular que derrumbaron el bloque soviético 1989-1991. En Colombia este movimiento estudiantil, imaginativo, movido por un espíritu generacional de cambio, tumbó el muro que el artículo 13 del Plebiscito de 1957 había erigido cuando prohibió para siempre la realización de un referéndum en Colombia. El propio presidente Barco – no obstante el apoyo de más del 90% de la opinión a su iniciativa – no pudo derribarlo. Con todo, su intentona inicial sirvió como un importante antecedente de este movimiento generacional que buscaba promover nuevas instituciones políticas.

La tradición jurídica

Si alguna institución revela lo que ha sido el apego histórico de los colombianos por el imperio de la ley – no obstante precariedades y comportamientos que en ocasiones pueden sugerir lo contrario – es la de la "revisión judicial" llamada entre nosotros control de constitucionalidad. Ello queda bien claro en el erudito trabajo del Magistrado Manuel José Cepeda que presenta 100 años de la práctica y desarrollo de esta garantía de juridicidad en Colombia.

Aquí tan sólo quiero recoger sus principales conclusiones con respecto al papel de la Corte Constitucional en la tarea de asegurar la supremacía de la Constitución de 1991:

- La Corte ha ejercido una influencia sustancial en el fortalecimiento del Estado Derecho y en la transformación del ordenamiento jurídico como un todo.
- La Corte ha generado un impacto visible en el campo político. Ha contribuido a la conversión de conflictos sociales en problemas constitucionales y, en esa medida, a la resolución pacífica de conflictos dentro de la sociedad.

- Los debates constitucionales contemporáneos más salientes han sido afrontados por la Corte, en particular en cuatro áreas:
  - El multiculturalismo y el derecho a la diferencia colectiva;
  - La exigibilidad de los derechos sociales;
  - La protección de la parte más débil en la aplicación de los derechos fundamentales, en las relaciones entre particulares; y,
  - La afirmación de los derechos fundamentales.

El Magistrado Cepeda concluye afirmando que Colombia ha gozado de una tradición de defensa judicial de la supremacía de la Constitución no solo centenaria sino ininterrumpida. No desconoce que ha habido períodos durante los cuales ese poder se ejerció tímidamente. Tampoco esconde que hubo sentencias que buscaron más la legitimación del poder que el control o la limitación del mismo. Pero lo esencial, afirma, es que durante un siglo el control constitucional se ha ejercido con independencia, mayor o menor según la época. Y que el siglo XX, muestra un proceso de ascendencia del constitucionalismo y que el control constitucional que originalmente estaba orientado a superar el conflicto entre órganos del poder ha llegado a convertirse en una garantía de la efectividad de los derechos constitucionales. Así, dice el Magistrado Cepeda, se contribuye al mantenimiento de la democracia y a la resolución pacífica de conflictos.

Fernando Carrillo muestra el nuevo modelo económico contemplado en la Constitución que tiene como principio cardinal el artículo 13 que se refiere al principio de igualdad y que ha dado base a importantes y controvertidas jurisprudencias. Señala como la Constitución obliga al Estado a que le de prioridad al gasto público social como otra expresión del Estado social de derecho que permea el espíritu de ese nuevo estatuto.

Carrillo afirma que una de las fortalezas de la Constitución es que incluyó los servicios públicos dentro de la finalidad social del Estado. La definición de los organismos de control (Ministerio Público, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República) como poderes independientes y autónomos. Y observa que la eficacia de la labor de estas instituciones depende de que trabajen como una "red de poderes relativamente autónomos". Destaca el significado y alcance de la Corte Constitucional y describe los mecanismos que se adoptaron para racionalizar el funcionamiento del ejecutivo y el fortalecimiento del poder legislativo. Para Carrillo es "muy

fácil demostrar como los grandes logros y fortalezas de la Constitución colombiana de 1991 se predican por parte de quienes solían no tener voz ni derechos por ser excluidos y marginados del sistema". Para él, en Colombia se pusieron en marcha herramientas novedosas que son la expresión de un moderno estado social de derecho.

Las minorías étnicas y raciales colombianas constituyen, particularmente, a partir de la Constitución de 1991, una parte muy querida y esencial de la nacionalidad colombiana. La politóloga Mala Htun hace un significativo aporte para el mejor entendimiento de lo que ha sido la posición de estas minorías en nuestra historia y en la actualidad. Ella se plantea interrogantes muy sugestivos sobre el desigual tratamiento que cada una de ellas ha recibido y trata de encontrar explicaciones. Ella señala las debilidades que han caracterizado las políticas públicas que se refieren a estas minorías y destaca las fortalezas que Colombia podría derivar de una mejor orientación de las mismas. Mala Htun concluye su trabajo con esta afirmación: "defender los derechos de los ciudadanos más marginados y en condición desventajosa no es la sola responsabilidad de legisladores que representan las minorías. Es un imperativo ético que compromete a todos los miembros de la sociedad política".

Mala Htun reconoce que en ningún otro país han sido más exitosos los grupos étnicos y raciales en obtener representación en el Congreso. Y plantea una interesante cuestión ¿por qué a los indígenas les ha ido mejor que a los negros? Ella reconoce la diferencia que hay entre unos y otros y las soluciones diferentes que demandan. Registra como es más fácil para un gobierno otorgar derechos a grupos pequeños que a grupos más significativos y piensa que las reformas políticas que mejoran la representación de las minorías pueden causarle daños a un país como un todo.

La política exterior colombiana, también, está permeada por una larga tradición jurídica. Por eso "se basa en la defensa del derecho internacional", afirma Rodrigo Pardo. Y, como lo muestra Rodrigo Pardo a lo largo de su trabajo, "otro gran hilo de la política internacional, el de buscar que sus relaciones con el resto del mundo contribuyan al fortalecimiento del sistema democrático". El Estado débil colombiano ha buscado el refuerzo no por la vía de incrementar su fuerza pública. Ha buscado alianzas internacionales que le ayuden a confrontar a los que han sido sus grandes enemigos. Eso es lo que con lucidez revela el estudio de Pardo: combatir el comunismo en los años

sesenta y setenta; el problema de las drogas en los ochenta y noventa; el terrorismo en el siglo XXI. Colombia ha mantenido una preferencia por la solución de conflictos de manera pacífica de acuerdo con el derecho internacional, es otra conclusión de Rodrigo Pardo. La supervivencia de la extradición frente a poderosos enemigos, mafiosos criminales – es el planteamiento de Rodrigo Pardo – indica hasta donde Colombia, en medio de sus sobresaltos y desafíos, ha mantenido su apego al derecho y el respeto a los compromisos internacionales.

Con estos antecedentes nadie puede sorprenderse de la otra conclusión de Rodrigo Pardo: "Estados Unidos ha sido la columna vertebral de la política exterior colombiana". Es que las tres grandes amenazas históricas contra la democracia colombiana – el comunismo, el problema de las drogas y el terrorismo –, han sido ejes importantes cuando no fundamentales de la política exterior de los Estados Unidos.

Medio Ambiente

Diversos estudios identifican la capacidad del Estado colombiano para proteger el medio ambiente como una de las más fuertes de América Latina y el Caribe, así lo declara rotundamente el reconocido experto, Manuel Rodríguez Becerra. Según él, en la década de los noventa, Colombia fortaleció sus instituciones y sus políticas ambientales. Apenas entendible en un país que ocupa el puesto 36 entre 122 países representativos por su importancia económica y ecológica. Colombia ocupa el segundo lugar entre los 12 países con mayor diversidad biológica después de Brasil y posee una enorme riqueza hídrica y una no menos importante en biodiversidad y en bosques. El 46% del país está cubierto de bosques.

Rodríguez Becerra advierte que no obstante las fortalezas señaladas, ellas se desenvuelven en un escenario caracterizado por un incremento de la degradación y la destrucción ambiental, fenómeno este último que comparte con todos los países del globo. Los avances registrados, concluye Rodríguez, no han sido todavía suficientes para revertir tendencias inerciales de destrucción del capital natural determinadas en gran medida por el crecimiento poblacional y los estilos de desarrollo prevalecientes. Además, añade, el conflicto armado impone limitaciones y retos singulares a la protección ambiental.

Desarrollo económico y social

Durante los años ochenta, en materia de desarrollo económico, el caso colombiano fue único en América Latina. Ese período denominado "la década pérdida" fue en Colombia uno en el cual se registró la más alta tasa de crecimiento en comparación con los demás países latinoamericanos. Indicadores tan positivos como éste, son los que trae Carlos Caballero. Y que se pueden resumir en esta afirmación suya: "la economía colombiana creció de manera sostenida, a un ritmo promedio de 4.5% anual, entre los años treinta y finales del siglo XX".

Colombia comparte con Brasil y Argentina la designación como uno de los países que cuentan con un mayor número de profesionales competentes, principalmente en los niveles corporativos más altos, afirma Caballero. A tal punto, añade, que el país se ha convertido en un exportador de capital humano calificado. La cobertura en salud pasó del 23% de la población al 55% en el 2002, en virtud de la Ley 100 de 1993. Con todo, Caballero señala que hay deficiencias en el control y vigilancia y hay limitaciones para la sostenibilidad financiera del sistema. La acelerada urbanización (39% de población urbana en 1951, 72% en el 2002) ha generado una fuerte presión sobre la demanda de vivienda y se estima un déficit de dos millones de unidades. Los hogares urbanos no propietarios de vivienda ascienden a 3'228.751. El programa de Vivienda de Interés Social de la administración Uribe está buscando atender la demanda de vivienda de este sector, con no pocas dificultades.

La tendencia a la reducción de la pobreza, explica Caballero, señala un mejoramiento sostenido en el largo plazo, con un retroceso fuerte a raíz de la crisis económica de finales de los años noventa. Entre 1980 y la primera mitad de los años noventa – recuerda Caballero – el progreso fue notorio, pero los indicadores muestran que en 1999, debido a la contracción de la economía y al incremento del desempleo habían regresado a los niveles de 1988. Nuevas investigaciones le permiten a Caballero verificar una evolución esperanzadora. Por ejemplo, el porcentaje de hogares en pobreza y en miseria se redujo entre 1973 y 2003, tanto en las áreas urbanas como en las rurales. El índice de calidad de vida entre 1993 y 2003 mejoró en todo el país.

Para Caballero "una economía que tuvo en el pasado la capacidad para crecer y generar progreso social dentro de la estabilidad, posee la fortaleza para enfrentar los desafíos de los próximos años". Con mayor razón, comenta,

si se superan las diversas manifestaciones de violencia y Colombia se inserta, apropiadamente, en el contexto internacional.

Conviene complementar este diagnóstico con la presentación de dos casos de organización empresarial. El primero de ellos lo describe el propio gerente general de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Gabriel Silva. Muestra como el sector cafetero fue un motor de crecimiento y desarrollo económico, social, político e institucional. Además, de integrador de regiones.

Es bien conocido que el café fue el producto principal de exportación colombiana. En 1925 representó cerca del 75% de las exportaciones totales. En la década de los ochenta todavía era superior al 40%. Hoy se ubica cerca del 7%. Un resultado del proceso de diversificación. Lo que es importante resaltar es la capacidad que tuvo el sector cafetero para generar una institucionalidad que, como lo dice el título del trabajo de Gabriel Silva, es un modelo de equidad y de estabilidad para el sector rural colombiano. "En la institucionalidad cafetera radica una de las mayores fortalezas del país (...) la Federación de Cafeteros es una organización que ha sido capaz de aprovechar su naturaleza privada, democrática y participativa para asociarse eficazmente con el Estado, para generar niveles de bienestar colectivo que no hubiesen sido posibles (...)", concluye Silva. Es que el café es el producto que mayor impacto distributivo ha tenido en las zonas rurales en virtud de una economía basada en pequeños y medianos productores, con niveles de interacción cívica, participación política y calidad de vida superiores al resto del agro colombiano y al de otras economías cafeteras comparables, afirma sin vacilaciones Silva. El modelo de organización institucional, política y social de los cafeteros merece mayor atención, inclusive de los propios colombianos porque allí puede estar el paradigma que puede inspirar muchos proyectos productivos de envergadura que ayuden en la etapa del posconflicto que ya comenzó en Colombia.

El segundo modelo se refiere a una organización más reciente que es la de la explotación de la palma africana. El empresario Rubén Darío Lizarralde muestra como campesinos, Estado, empresarios y banqueros pueden hacer alianzas efectivas que al tiempo que generan convivencia y paz, redundan en productividad y competitividad. Esta es la notoria y original experiencia de Indupalma, un proyecto realizado en una zona de conflicto y que tiene como aspecto innovador no tanto distribuir la poca riqueza que existe cuanto generar nueva riqueza y compartirla equitativamente. Esta alianza de paz y desarrollo

equivale a una reforma agraria realizada desde el sector privado que ha generado 300 nuevos propietarios de tierra y de cultivos de palma de aceite y 900 nuevos trabajadores. Todos ellos con un carácter empresarial. Así se ha creado capital social, se ha construido un escenario productivo sostenible en una zona donde el clima de violencia no propiciaba la integración de las comunidades.

Este modelo es replicable en otras zonas de Colombia y para otros cultivos. Surge así una oportunidad de generar proyectos productivos que ofrezcan una salida atractiva en el posconflicto que ya está viviendo Colombia. Es una oportunidad tanto para los inversionistas colombianos como para los extranjeros. Y también para la cooperación internacional. Es que en Colombia el 70% de la tierra apta para ser cultivada no está en producción. Y como lo dice, muy bien, Rubén Darío Lizarralde se pueden crear ejes de desarrollo económico sostenible en el sector rural con economía de escala y una producción competitiva promoviendo cultivos como la palma, el cacao, el caucho, el café, los maderables, el banano y otras frutas. Los modelos de gestión y de equidad están a la vista y han sido probados. Y con éxito.

El papel de los empresarios

Carlos Dávila y Roberto Gutiérrez abordan el asunto del papel de los empresarios y lo que ellos han significado en nuestra historia. El primero de ellos aborda una visión histórica de lo que ha significado el empresariado colombiano, para afirmar que no son ni héroes ni villanos. Parte de la base que la historia empresarial es parte de la historia de la sociedad. Revisa la noción de Colombia como un país cafetero para señalar que hubo una notoria actividad empresarial antes del café. De la misma manera, controvierte la teoría que presentaba el espíritu empresarial como una virtud casi exclusiva de la región antioqueña. Y así, se reafirma en la tesis que dice que una de las características del empresariado colombiano es su marcada base e identidad regional. Igualmente, señala el papel de los inmigrantes sirio-libaneses. Y luego se ocupa de otras características que distinguen al empresariado colombiano en sus 150 años de historia y que se pueden sintetizar así: alta diversificación de inversiones: "no tener todos los huevos en la misma canasta"; estrechas relaciones con la política y el Estado; pocos inmigrantes pero, entre ellos, destacados empresarios; y la importancia y perdurabilidad de la familia como actor empresarial.

Recuerda –para responder así la pregunta que dio lugar a estos dos tomos sobre las fortalezas de Colombia – "que el desempeño económico colombiano sobresale en el contexto latinoamericano por el control prudencial de la economía por parte de un grupo de empresarios y tecnócratas colombianos bien calificados que a lo largo del siglo XX evitaron las hiperinflaciones, los profundos déficit fiscales y el excesivo endeudamiento externo. Carlos Dávila alude a algunos comportamientos que se desenvuelven entre lo que denomina "malabarismo entre lo legal y lo ilegal" como un lastre que afecta las reglas de juego. Destaca la tenacidad del empresariado para adaptarse a las condiciones del conflicto armado interno y señala "la conformación de nuevos sectores empresariales provenientes de diversos orígenes sectores económicos que permiten hablar hoy en día de un empresariado medio que ha irrumpido con fuerza en muchos sectores económicos y prácticamente en todas las regiones del país."

Roberto Gutiérrez y Hugo Enrique Navarro muestran los avances que los empresarios han logrado al diseñar nuevas formas dirigidas a aliviar situaciones de pobreza e inequidad. Señalan los aportes del sector privado colombiano tanto el que se propone fines de lucro como los que tienen propósitos meramente filantrópicos. Luego de explicar el concepto moderno de empresa social, presentan cuatro casos ejemplares para destacar los factores que contribuyeron a su consolidación y los resultados obtenidos. Inician con el caso de la Fundación Social creada en 1911. Señalan que esta fundación es dueña de empresas y no al revés, que su razón de ser es "modificar las causas estructurales de la pobreza en Colombia". Aunque no desarrollan en detalle la características de esta interesantísima institución, traen cuatro experiencias, así: Profamilia, organización sin fines de lucro, que está dedicada a la salud sexual y reproductiva; Finamérica, empresa con fines de lucro, que se dedica al microcrédito, La Equidad Seguros, cooperativa, que trabaja en este campo y Colsubsidio, organización sin fines de lucro, una caja de compensación familiar, que trabaja en programas de salud, educación, recreación, mercadeo social, crédito y vivienda. Muestran como "la configuración de estas organizaciones como empresas sociales ha logrado transformar a la sociedad colombiana".

El papel que han jugado empresarias y empresarios en la construcción de una sociedad más equitativa en Colombia quedaría incompleto si no se hace una referencia a su actividad filantrópica. Infortunadamente, los empresarios parecen haber tomado muy en serio el mandato evangélico que dice que tu mano derecha

no sepa lo que hace tu izquierda, en materia de generosidad. Así, pues, no existe un adecuado registro del número de fundaciones, de sus recursos y una historia apropiada. Beatriz Castro ha trabajado el tema y no obstante las escasas investigaciones presenta una evaluación de esta actividad que se remonta al período colonial hasta llegar al momento presente.

Colombia tiene más de 5.400 ONG's cuyo financiamiento es así: 39.5% proviene de fondos propios; 23.3% de auxilios gubernamentales y 24% de donaciones. Colombia se distingue porque la mayor proporción de los ingresos de las ONG's provienen de corporaciones y fundaciones empresariales. Mientras en América Latina esa contribución es del 10.4%, en Colombia es del 14.9%. Estos son algunos de los datos que aporta el capítulo de Beatriz Castro. Ella sostiene que, en los últimos años, en la medida en que el conflicto colombiano se ha recrudecido, la presencia de organizaciones filantrópicas se ha incrementado, sobretodo, las de carácter humanitario. A esta actividad se añaden ahora gestos de generosidad tan notables como el del pintor Fernando Botero, quien ha hecho varias donaciones, tanto al Museo de Antioquia como al Museo Nacional y al del Banco de la República. Con todo, este es un tema que el empresariado está en mora de relievar porque tanta discreción no ayuda, particularmente cuando se leen análisis que no siempre hacen justicia a este sector.

Diversidad cultural y surgimiento de una nueva cultura de "accountability"

El historiador Gustavo Bell se refiere a otra notoria paradoja colombiana: la persistencia y la riqueza de diversas manifestaciones culturales que van desde la música folclórica pasando por el teatro y la lectura, hasta extraordinarios eventos masivos que expresan la sensibilidad poética de los colombianos, no obstante la dureza de la realidad que imponen tantas expresiones de violencia.

Los colombianos – así lo considera – jamás han desmayado en su empeño para construir un país más amable y culto, como lo atestigua la intensa y variada agenda cultural que se desarrolla igual en la capital que en las regiones. Unas muestras desordenadas de esta actividad, tomadas al desgaire, corroboran su afirmación: los festivales de teatro de Manizales y de Bogotá se han convertido en una fiesta de la cultura; la novena versión del de Manizales con grupos teatrales de cinco continentes contó con una asistencia de más de dos millones

y medio de espectadores. En el Festival Internacional de Poesía han participado poetas de más de 70 países de todos los continentes. La próxima versión de este festival en Bogotá contará con 72 poetas de 52 países. En materia de lectura, los datos son impresionantes: en el año 2000 alrededor de cinco millones de personas visitaron las distintas salas de las bibliotecas públicas. Esta cifra se duplicó para el 2003. La Luis Angel Arango de Bogotá es la biblioteca pública más visitada del mundo y tiene la página de Internet más variada y amplia de habla hispana.

En materia musical, el vallenato ha ido adquiriendo un carácter nacional con repercusiones internacionales. García Márquez, el Nóbel colombiano de literatura, – así lo recuerda Bell – afirma que su célebre novela Cien Años de Soledad era un vallenato escrito y que ese género había sido la principal fuente de inspiración de su prosa. Los músicos colombianos, Carlos Vives, Shakira, Juanes y otros más, han obtenido reconocimientos internacionales que igual se materializan en premios apreciados mundialmente, que en la venta de millones de copias de sus producciones. Lo propio se puede decir del baile y otros géneros que ya desbordan las fronteras nacionales.

Bell encuentra, también, que el punto de partida de toda política estatal de apoyo a la cultura ha sido la diversidad de sus manifestaciones en las regiones. Y la refiere a uno de los principios fundamentales de la nueva Constitución del 91: el reconocimiento y la protección a la diversidad étnica de la nación colombiana. Aunque ya esa diversidad era un hecho consolidado. Bell concluye diciendo que Colombia apenas se está descubriendo a sí misma en su rica diversidad cultural, perturbada por un contexto de violencia. Por adverso que parezca ese entorno, las manifestaciones culturales gozan, según Bell, de un saludable vigor.

El historiador Adolfo Meisel, sin rodeos, afirma en el primer párrafo de su ensayo que "la existencia de varias regiones económicas, claramente diferenciadas entre sí, es una de las fortalezas con que cuenta Colombia en la actualidad. Por un lado, la presencia de esas regiones la he conferido a las relaciones políticas interregionales una dinámica más fluida que las que habría en el caso de una división más bipolar. Otra ventaja es que las crisis que afectan la base económica de una zona, no necesariamente se reflejan en el conjunto de la economía en una forma severa. Adicionalmente, ello ha permitido que las elites económicas regionales tengan múltiples intereses, contribuyendo así a que en los grupos de presión (…) estén presentes divisiones entrecruzadas, que contribuyen

a la moderación en las posiciones que defienden". Para Meisel el caudillismo no arraigó en Colombia precisamente por esta fragmentación física. Mapas y datos estadísticos facilitan el entendimiento de esta peculiar característica colombiana. El autor cree que "la fuerza económica de las regiones es una fortaleza de largo plazo de Colombia".

Patricia Londoño Vega elaboró una exhaustiva investigación histórica que le permite descubrir las características de la sociedad antioqueña que tantos autores han buscado desentrañar. Y a la manera de Putnam muestra como una intricada red de organizaciones, asociaciones y sociedades constituyeron la compleja trama social que ha hecho de Antioquia la región más pujante y emprendedora de Colombia. Y, para sorpresa de muchos, muestra como la religión católica fue un factor modernizante en esa sociedad. Para concluir señalando como en estos antecedentes socio-históricos se podría encontrar una explicación a la capacidad que ha tenido esa región colombiana no solo para resistir el embate de guerrillas, paramilitares y carteles criminales sino, para mostrar su capacidad de recuperación como lo ilustran ahora indicadores económicos, políticos, sociales y culturales. En sus palabras "Tal vez su pasado, su compacta sociabilidad y los canales relativamente fluidos que comunicaban la iniciativa privada, el gobierno y una institución de la importancia de la iglesia católica en la región durante aquella época (…) hayan desempeñado un papel más importante de lo que hoy suele reconocerse en la tarea de responder a los retos planteados por las recientes dificultades. Quizás sea hora de hacerles justicia: peores niveles de desintegración social hubieran podido resultar de una historia diferente".

En el caso antioqueño es evidente el papel de las asociaciones, de la alta valoración por la educación, el papel de la mujer y la influencia de congregaciones religiosas europeas.

Las tradiciones anteriores y otras que no se han considerado contribuyen a explicar el surgimiento de una cultura política moderna de ciudadanía expandida, de mayor espíritu cívico y de exigencia de rendición de cuentas a las autoridades y de búsqueda de solución pacífica de conflictos. Es la tesis que presenta David Spencer. Para el, los cambios culturales deben acompañar los cambios estructurales si es que se pretende que el sistema sea funcional. Colombia, afirma Spencer, es en Latinoamérica el lugar donde está surgiendo el ejemplo más extraordinario de una nueva cultura política que puede contribuir al mejor funcionamiento de su estructura democrática de tan larga tradición.

Spencer describe el surgimiento de este fenómeno y lo compara con lo que ocurre en otros países y regiones. Enmarca esta situación en las posibilidades que abrió la Constitución de 1991. Para él, los ex combatientes del M-19, al desempeñarse como gobernantes municipales, han hecho una valiosa contribución porque implementaron la visión que ellos mismos habían ayudado a introducir en la nueva Constitución. Los más exitosos, dice, fueron Antonio Navarro Wolf como alcalde de Pasto y Rosenberg Pabón como alcalde de Yumbo, en las cercanías de Cali. Ambos fueron alcaldes que rindieron cuentas ante la ciudadanía, que empoderaron a los ciudadanos y que hicieron contribuciones significativas para el mejoramiento de sus comunidades. Luego, políticos independientes como Antanas Mockus, hijo de inmigrantes lituanos y ex rector de la Universidad Nacional de Colombia, quien hizo de la integridad, la honestidad y la austeridad, así como de la construcción de ciudadanía, una preocupación genuina de todos los ciudadanos. Para Spencer, Enrique Peñalosa, otro exitoso alcalde en Bogotá y Alvaro Uribe son continuadores de esos esfuerzos que están creando esta nueva cultura política. Es un logro admirable, inédito, en un país que vive las circunstancias de violencia que han afligido a Colombia durante los últimos lustros.

Los conceptos teóricos y los mecanismos que se han utilizado para propiciar la construcción de una nueva ciudadanía, en el caso de Bogotá, los presenta John Sudarsky, quien ha sido un pionero entre nosotros de los trabajos académicos que tienen que ver con el desarrollo del capital social. Él trae los ejemplos concretos: la campaña de conservación de agua; el respeto a la ley y su aplicación universal; el respeto a la vida; la comunicación apreciativa, o sea, la que reconoce los avances logrados y no tanto las deficiencias. Frases claves sirvieron, dice Sudarsky, para codificar colectivamente estos temas: "construir sobre lo construido", "no pedir en privado, lo que no puedas pedir en público", etc. Estas batallas a favor de una nueva ciudadanía exigen, así Sudarsky finaliza su texto, más comunicación apreciativa y menos fracasomanía.

En 1940 tres profesores de geografía estadounidenses calificaron a Bogotá, como la capital más inaccesible del nuevo mundo. El periódico francés Le Monde editó (1980) un libro que contenía perfiles de una docena de ciudades. El capítulo sobre la capital colombiana se titulaba "Bogotá: La Peur" (el miedo). Por esa misma época, una arquitecta francesa publicó una breve novela seguida de un ensayo con el siguiente título "Bogotá: Jungle" (jungla). Describió un mundo sórdido de gamines, víctimas de las drogas. Julio Dávila recuerda estos

diagnósticos y, luego, los compara con los que dos décadas más tarde publicó el corresponsal de The New York Times para decir que Bogotá nunca había estado mejor. The Washington Post, un año después, calificaría a Bogotá como "una agradable anomalía" en un continente "cuyas ciudades capitales con frecuencia son historias de horror". Todo ello le sirve a Dávila como telón de fondo para explicar la transformación de Bogotá.

Julio Dávila, se pregunta ¿qué sucedió en la capital colombiana para que se diera un vuelco tan radical en la percepción de sus ciudadanos y de visitantes ocasionales? ¿qué dio origen – se pregunta este profesor de la Universidad de Londres – a los cambios que le han merecido a Bogotá recientemente premios internacionales que generan comentarios tan favorables por parte de expertos?. Su trabajo busca ir más allá de las evaluaciones coyunturales. Sin desconocer el papel que han cumplido sucesivas administraciones distritales, él muestra que esta transformación se apoya en una serie de profundos cambios sociales y materiales que venían sucediéndose desde décadas anteriores. Señala, también, que hubo bases institucionales, nacionales pero principalmente locales que estos gobernantes municipales supieron aprovechar en forma innovadora con el apoyo fundamental de la ciudadanía. Es una perspectiva que enriquece los planteamientos de Spencer y de Sudarsky y que le hace justicia a otras dimensiones del proceso.

Promoción de la mujer

Cada día más se reconocen los innegables avances que ha obtenido Colombia en la promoción de la mujer. Son particularmente relevantes los trabajos realizados por The Women's Leaderships Conference of The Americas, en especial los referentes a su incorporación al ejercicio del poder político y en la administración pública.

El capítulo escrito por María Consuelo Cárdenas se concentra, principalmente, en el papel que están jugando las mujeres en el sector empresarial colombiano y la forma tan particular como están armonizando ese trabajo con otras esferas de su actividad vital. Para ella, ese comportamiento cabe dentro de la concepción que el filósofo francés Gilles Lipovetsky denomina "la tercera mujer". Colombia – afirma – es el país con la mayor proporción de mujeres ejecutivas de toda Latinoamérica. Ellas ocupan estas posiciones por su

preparación profesional y su excelente desempeño, añade. Colombia es claramente, lo dice sin ambages, un país ejemplar en este campo. La particularidad que Consuelo Cárdenas resalta el rechazo a una ética del trabajo alienante que pierde de vista otros valores de la persona y de la familia. Nuestras ejecutivas, dice, están cuestionando con sus prácticas en su vida cotidiana esta "ética del trabajo". Varias están incluso dispuestas a "renunciar y salirse de su trabajo", si está es la única forma de proteger su propia vida y sus relaciones familiares. Así cuestiona la importancia absoluta del trabajo, su horario y sus exigencias. Una de las fortalezas de nuestro país – dice – es el equilibrio que las colombianas han ido estableciendo entre el estilo de liderazgo y el balance hogar-trabajo.

Repuestas a algunas amenazas a la gobernabilidad democrática

Ricardo Santamaría describe las características de las manifestaciones de violencia que ha sufrido Colombia y muestra como durante siete administraciones (desde 1981), el gobierno y la sociedad mantienen abierta una opción de reconciliación que ha estado caracterizada por la generosidad. Explica como durante las administraciones Barco y Gaviria se reintegraron a la vida civil y a la lucha política varios grupos insurgentes (M-19, Quintín Lame, EPL, etc.) y las dificultades que han bloqueado salidas políticas negociadas con las Farc y el ELN y las Autodefensas. Señala como el negocio de las drogas ilícitas catapultó el poder de los grupos armados ilegales, al tiempo que exacerbó otros problemas. Para luego, describir los más recientes procesos de paz e indicar que es lo que podría ocurrir hacia delante. "Lo que hoy sabemos los colombianos – dice Santamaría – es que nunca por muy grande que sea el desafío, el terrorismo será capaz de doblegar a la sociedad y sus instituciones" (...) "y también sabemos que los procesos de paz en Colombia han sido la mejor pedagogía para la democracia. Han afianzado la tolerancia y ampliado el espacio político. Los que han participado en ellos han demostrado que la fuerza de sus ideas es superior a la de sus armas. Así, lo que ha hecho la sociedad colombiana es profundizar la democracia para construir la paz y al construir esa paz ha encontrado el camino para continuar perfeccionando su democracia".

El analista español Román D. Ortiz, quien ha vivido en Colombia durante 2003 – 2004 hace una cuidadosa reflexión personal entorno de los factores que convirtieron a Colombia, en la década de los años noventa, en un "país

problema". Y al hacerlo así extiende su análisis comparativo a los demás países de América Latina, pero en particular, a la Región Andina. Para el profesor Ortiz, los problemas de seguridad interior en Colombia están asociados a procesos de modernización avanzados pero inconclusos.

La década de los noventa – dice Ortiz – es el período durante el cual se alcanza "el máximo grado de crisis" y luego viene el proceso de recuperación. Román Ortiz explica en detalle como ocurrió el fortalecimiento de los grupos armados ilegales. En esencia, un proceso de internacionalización de su financiamiento, del tipo de armamento que obtuvo y de la asesoría que recibió de redes ilegales internacionales, etc. Así mismo, examina como la violencia adquirió mayor visibilidad, como esta circunstancia afectó la vida interna y las relaciones exteriores. El proceso de modernización que se realizó tanto en materia constitucional, institucional, comercial y financiera generó una transición, según él, que contribuyó a aumentar la percepción de inestabilidad. "La consolidación del nuevo arreglo constitucional y el paulatino cierre del proceso de descentralización administrativa devolvieron la estabilidad al aparato estatal e hicieron posible un funcionamiento eficaz y más ordenado de la burocracia". Estas circunstancias sumadas al fortalecimiento de las herramientas de seguridad se combinaron para generar un círculo virtuoso que tradujo en mejoras del orden público y de la vida cotidiana de los ciudadanos.

Finalmente, esa es la conclusión. La administración Uribe "obtuvo rápidamente resultados" a tal punto que "Colombia podría llegar a convertirse en un pilar estratégico" para el resto de la Región. Ello no está garantizado y su materialización dependerá de otros factores.

La resistencia civil

Es de todos sabido que Colombia ha sufrido un prolongado calvario. No creo que exista en América Latina un país que haya soportado una mayor adversidad, lo que ha acontecido en los últimos cuarenta años es realmente una historia de horror. Los diversos capítulos de Fortalezas de Colombia I y II han estado dirigidos, precisamente, a mostrar como el país ha superado esa terrible circunstancia y a explicar cuáles son las tradiciones, las instituciones, los hechos políticos, económicos y sociales que han mantenido nuestra democracia y han permitido un apreciable desarrollo económico y social. El

capítulo de Juanita León es realmente impresionante. Con base en investigaciones muy juiciosas que ella ha realizado, no tanto en las bibliotecas cuanto en el propio campo de batalla, ha publicado libros sobre el tema y ha elaborado con base en esos trabajos este capítulo: "La resistencia civil frente a los grupos armados ilegales".

Juanita León transmite una sensación de todo lo que ha habido de coraje y de heroísmo en el comportamiento de muchas comunidades colombianas. Se diría que todo el comportamiento de los colombianos ha sido de resistencia civil. No de otra manera se entiende que el ritmo de trabajo, de creatividad empresarial, artística y el empuje que en todo momento caracteriza a los colombianos no haya sufrido mengua, no obstante más de 25 mil secuestros e incontables genocidios, asesinatos y abusos grotescos que violan los derechos humanos y las más elementales normas del Derecho Internacional Humanitario. Juanita León lo dice bellamente al comenzar su capítulo, al recordar la deslumbrante conclusión del Barómetro Mundial de la Felicidad, un proyecto de la Universidad de Erasmus de Rotterdam, en Holanda, que mide qué tan a gusto se siente la gente con su vida en diversas partes del mundo, allí se concluye que los colombianos son los más felices del mundo. "Algunos – dice Juanita León – interpretan esta circunstancia como una dolorosa y cruda indiferencia ante el sufrimiento de tantos colombianos víctimas de la guerra. Es posible que en algunos casos sea así. Sin embargo, estoy convencida de que ser feliz, a pesar del conflicto armado, es la principal forma de resistencia de los colombianos".

Conclusión

Es imposible recoger en un texto breve el contenido de dos libros que suman casi mil páginas. Creo que el propósito se ha logrado: explicar los factores que han contribuido a mantener la democracia colombiana y a obtener tasas de crecimiento sostenidas en medio de amenazas tan graves y tan persistentes a la institucionalidad. Se dejan de lado, para no abundar en argumentos, otros elementos tan significativos como la creatividad artística, científica, musical; el papel que tradicionalmente ha jugado el amor de los colombianos por las bibliotecas, por la educación, por los museos, por el deporte que son fortalezas que contribuyen a alimentar la autoestima. Es este repertorio de virtudes, si se quiere, las que hoy se están reviviendo y que le dan un nuevo aire e impulso a la sociedad colombiana para obtener los impresionantes indicadores de progreso

que llevaron a la reelección inmediata del Presidente Uribe. Un hecho político de gran significación que no encuentra antecedentes en nuestra historia. Sin duda, las fortalezas de Colombia han cumplido, una vez más, con la tarea de encarrilar el país por la senda correcta. DEP

Revisión: Pedro Delgado Hernández

Política exterior y seguridad democrática y humana

*Diego Ribadeneira Espinosa**

La definición de una política de Estado en materia de relaciones internacionales es un imperativo para el Estado ecuatoriano y todos los sectores de la sociedad. Esta política de Estado que, como tal, deberá trascender gobiernos, ideologías, grupos de poder e intereses políticos y partidistas, deberá ser formulada sobre la base de la más amplia consulta nacional y como fruto del consenso, de todos los sectores del país.

Los problemas de desarrollo; la angustiosa situación de pobreza, abandono y desatención que sufren amplios sectores de la población; la creciente inestabilidad de la frontera norte, la permanente inestabilidad política; los graves problemas de gobernabilidad; la crisis institucional que sufre el país; la corrupción; la pérdida de valores de nuestra sociedad; y, en el ámbito externo, la situación de la seguridad regional; configuran un cuadro de grave riesgo para

* Viceministro de Relaciones Exteriores de la Republica del Ecuador.
gabviceminis@mmrree.gov.ec

la seguridad del Ecuador, que podría aplicarse por igual a muchos países de la región y que exige la urgente definición de una política de Estado coherente, consensuada y centrada en los altos intereses nacionales.

Esta política, para asegurar su eficacia, requerirá ser eminentemente democrática, por lo cual en su ejecución deberá contar con la activa participación de los más amplios sectores de la sociedad civil.

Los graves problemas que en los últimos años ha generado la vulnerabilidad humana, hace imperativo el planificar una política exterior para el siglo XXI, que ponga especial énfasis en los conceptos de seguridad humana, seguridad ciudadana y, su consecuencia, la seguridad democrática.

El concepto de seguridad es una de las cuestiones que ha tenido una rápida evolución en estos últimos años, y debe avanzar de manera decidida, del acento preeminente y exclusivo en cuestiones de seguridad territorial y estatal, hacia un acento mucho mayor en la seguridad de la población.

La seguridad democrática es un asunto íntimamente relacionado con la eficiencia de las instituciones, que necesariamente deben estar al servicio de las personas. De esta manera se coloca a los seres humanos, sujetos de derechos y obligaciones, como la finalidad última del Estado y de las instituciones democráticas. Bajo esta concepción la cuestión de la seguridad democrática, serviría también como puente entre la seguridad interna y la seguridad internacional.

A fin de centrar el tema, es conveniente recordar que el primer documento que en el campo internacional acuña el término de "seguridad humana" es el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Pnud – del año 1994. El concepto fue reforzado durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas.

Si bien la idea de seguridad – en general – se encuentra restringida, en el plano internacional, al Estado, en los últimos años, debido a la vulnerabilidad humana cobran cada vez más importancia los conceptos de seguridad humana, seguridad ciudadana y su consecuencia, la seguridad democrática. Una concepción moderna de esta naturaleza viene a llenar un vacío de fondo en la orientación del Estado y en la colaboración internacional.

Si se coincide en esta reflexión se puede concordar que un concepto actual de seguridad internacional puede estar basado en la idea de una seguridad interna

e internacional centrada en el ser humano antes que en la entelequia exclusiva del Estado.

De lo anterior podemos reconocer el carácter multidimensional de la seguridad, dentro de un criterio amplio e integrador, enfocado en la vida y en la dignidad de las personas, lo cual visto desde esta perspectiva genera efectos y consecuencias como la de una auténtica proyección que vigile por el acceso real a todos los derechos – humanos, civiles, políticos y económicos – de todos los seres humanos, inclusive los beneficios que ofrece el desarrollo. Ello implica también nuevos compromisos y responsabilidad de la sociedad internacional a fin de revisar sus prácticas, en reconocimiento de las vulnerabilidades del ser humano, de manera que se lo pueda proteger y ofrecer seguridad ante las antiguas y nuevas amenazas domésticas y globales: crónicas e inesperadas.

La construcción de un sistema de seguridad justo que haga compatibles valores y principios superiores, con intereses prácticos de los países, es perfectamente factible. Paz y seguridad son bienes públicos internacionales, cuya vigencia y practicidad crea nuevas opciones de acción y cooperación, que sin rendir la soberanía de los Estados, posibilita reclamar acercamiento y cooperación en términos de corresponsabilidad, en tanto que el derecho del uno termine donde se inicia el ejercicio del otro Estado.

Una manifestación íntimamente ligada a las actuales vulnerabilidades del ser humano, sobre todo en Latinoamérica y en muchos países africanos es el fenómeno de las migraciones, que forman parte de la evolución humana y han cobrado inusitado vigor como efecto de la globalización, las desigualdades en los niveles de desarrollo, las disparidades en los salarios que reciben los trabajadores en los países desarrollados y en desarrollo y, principalmente, el incremento de la pobreza que afecta a un alto porcentaje de la población latinoamericana.

En el Ecuador, en los últimos ocho años, se ha producido una emigración masiva sin precedentes en su historia. Aproximadamente tres millones de ecuatorianos residen en el exterior, lo que equivale a cerca del 25% de la población nacional. Ecuador se ha convertido en emisor en proporciones crecientes de mano de obra cualificada y no cualificada a Estados Unidos, España e Italia y en menor medida a nuevos destinos como Canadá, el Reino Unido, Holanda y Alemania.

En el caso ecuatoriano las causas que impulsaron esta masiva emigración se derivan de la inestabilidad política y las crisis políticas y económicas que ha

vivido el país y particularmente la que desembocó en la crisis financiera de 1999, año en el cual el Producto Interno Bruto se redujo en un 30% y la inflación ascendió a cerca del 100%. A todo ello se sumaron la dolarización, desastres naturales como el fenómeno de El Niño, todo lo cual confluyó en un empobrecimiento drástico de la población.

El profundo significado humano de la emigración y la necesidad de establecer las bases de un tratamiento integral de su problemática, obliga a desarrollar una política tendiente a fortalecer la presencia del Estado en las tareas de defensa de los derechos humanos y libertades de los emigrantes, procurando su plena organización en el extranjero en condiciones de regularidad, su integración en los países de destino y su vinculación con el Ecuador; impulsar la atención a sus familias mediante programas de asistencia social, apoyo a la reunificación familiar y reinserción en el Ecuador; y, procurar el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado ecuatoriano y los países receptores de emigrantes, con la finalidad de realizar acciones coordinadas y conjuntas para la ejecución de programas en beneficio de los emigrantes.

La enorme trascendencia social, económica y política del fenómeno de la emigración, exige concertar una política migratoria sudamericana cuyos principales lineamientos deberían ser: libre movilidad de las personas; incentivos y acciones para el retorno de los emigrantes; asistencia y protección de los derechos humanos de los emigrantes; remesas y mecanismos para el desarrollo; y, migraciones y negociaciones internacionales.

Los grandes objetivos prácticos de esa política sudamericana de migraciones serían: velar por el respeto de los derechos de los emigrantes de conformidad con las Convenciones e instrumentos internacionales vigentes; brindarles asistencia en el marco de las leyes y reglamentos de los países receptores; procurar la regularización de los emigrantes indocumentados; proteger a sus familias y propiciar su reunificación; combatir la explotación laboral, trata de personas, tráfico de emigrantes y delitos conexos (es urgente ampliar las penas por el delito de coyoterismo); apoyar el fortalecimiento de las asociaciones de emigrantes en el exterior; propender a la aplicación del principio de responsabilidad compartida en las relaciones internacionales en materia migratoria, particularmente a través de proyectos de co-desarrollo; concertar acuerdos bilaterales o regionales para la regulación y ordenamiento de los flujos migratorios; propiciar una cooperación internacional eficaz en materia de

repatriaciones; impulsar la contribución de la migración al desarrollo; mitigar los problemas internos que originan la emigración irregular; y, fortalecer las relaciones con los Estados receptores con el fin de coordinar acciones conjuntas para el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos en beneficio de los emigrantes.

Es sumamente necesario, además, que Ecuador y todos los países sudamericanos, luego de concertar y aprobar esta política regional sobre migraciones, lleven a cabo una acción sistemática y coordinada para incluir la problemática en los foros internacionales pertinentes, en el afán de contrarrestar las políticas restrictivas de los países desarrollados y a la vez robustecer el marco jurídico internacional para la defensa de los derechos de los emigrantes. En ese contexto, será importante que los países miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones tomen acciones para asegurar su participación en los siguientes instrumentos internacionales que garantizan los derechos de los emigrantes, en los que Ecuador ya forma parte: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, y para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas; las Convenciones contra la Tortura, la Discriminación contra la Mujer, la Discriminación Racial; la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias y varios convenios referentes a los trabajadores migrantes concertados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo.

Otro elemento esencial de una política exterior con énfasis en la seguridad democrática y humana es la promoción de los derechos humanos. Al respecto, cabe recordar que la Constitución Política del Ecuador consagra como el más alto deber del Estado el respeto, la defensa y promoción de los derechos humanos. En ese contexto, el Gobierno del Ecuador expidió en junio de 1998 el "Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador", documento promovido permanentemente y desde su origen por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que tiende a prevenir, erradicar y sancionar la violación de los derechos humanos en el país. De esa manera, la Cancillería ecuatoriana no solamente vela por el respeto de los derechos humanos en el país sino que mantiene informada a la comunidad internacional y organismos internacionales competentes en la materia, sobre las acciones que el Ecuador adopta para asegurar el respeto de esos derechos.

Al Plan Nacional de los Derechos Humanos se incorporó un Plan Operativo sobre los Derechos de los Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas, para cuya ejecución las entidades gubernamentales conjuntamente con la sociedad civil y con la cooperación técnica internacional, se encuentran realizando estudios destinados a la elaboración de reformas a la normativa sobre los migrantes en armonización con las normas constitucionales y los instrumentos internacionales.

El Servicio Exterior Ecuatoriano, como institución profesional y permanente de la República, que ha sufrido con menor severidad los efectos de la grave crisis institucional por la que atraviesa el país, tiene por tales motivos una doble responsabilidad frente a la sociedad y está llamado a cooperar con las demás instituciones nacionales para suplir sus debilidades, sin descuidar, a su vez, sus obligaciones de ejecutor de las políticas establecidas por el Jefe del Ejecutivo, en el exterior.

La Cancillería, en este sentido, debe convertirse – y en muchas formas ya ha iniciado este proceso – en un canal de comunicación entre el gobierno central y la comunidad nacional, a fin de que a través de su práctica en el diálogo, su visión de conjunto y experiencia de vivencias en el exterior y la percepción de su neutralidad frente a las disputas domésticas que tiene la sociedad, se constituya en un puente para ayudar a resolver las grandes necesidades y problemas que afectan al desarrollo y bienestar de la población.

En este esfuerzo el Ministerio de Relaciones Exteriores debe procurar una permanente coordinación y concertación con otro órgano profesional y permanente, de vital importancia para el país, como son las Fuerzas Armadas. De esa manera juntos, el sector externo y el frente militar, aplicarán una estrategia de cooperación con la población, a fin de conseguir del gobierno central y los diferentes Ministerios, atención de las necesidades y solución de los graves problemas del país.

Para el cumplimiento de estas tareas la Cancillería debe buscar además un creciente acercamiento hacia todos los sectores de la población del país y en especial hacia los menos favorecidos. La credibilidad de las acciones que emprenda el Ministerio de Relaciones Exteriores dependerá del grado de envolvimiento de sus funcionarios con los más amplios sectores de la población ecuatoriana. En ese sentido considero de suma importancia extender la representación de la Cancillería al mayor número posible de Provincias, a lo largo del territorio ecuatoriano.

En esta labor el Ecuador deberá buscar la ayuda de países amigos, con lo cual el manejo de la cooperación internacional, tema del que el Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga por intermedio del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (Ineci), se convertirá en una herramienta trascendental, que por un lado le permitirá canalizar los esfuerzos para atender las necesidades de amplios sectores de la población y por otro, involucrarse con la sociedad civil, organizaciones sociales y fundamentalmente con los gobiernos seccionales, que afortunadamente constituyen una garantía de eficiencia, continuidad y estabilidad. En este contexto, la Cancillería deberá buscar una alianza, que de cierta manera ya la tiene en múltiples temas, con la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), la Corporación de Consejos Provinciales (Concope) y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador (Conajupare).

Otro sector sumamente importante en la estructuración de una política de seguridad son los comunicadores sociales quienes, como orientadores de la opinión pública, tienen una muy alta responsabilidad ante la sociedad. La Cancillería deberá adoptar una política de gran apertura hacia la prensa para asegurar no solamente la difusión de las acciones emprendidas y el apoyo de la población, sino la afirmación de la identidad nacional y la recuperación de la autoestima del ciudadano ecuatoriano que lamentablemente, por todos los sucesos de la última década, ha perdido la confianza en las instituciones de la democracia.

Paralelamente el Ecuador deberá participar activamente en los procesos bilaterales y regionales, que buscan reforzar la seguridad de las zonas de integración fronteriza y al mismo tiempo conformar una política de seguridad andina, amazónica y sudamericana.

En tal orden de ideas, la política exterior, que tendrá al Ministerio de Relaciones Exteriores como su principal órgano definitorio y ejecutor, perseguirá los siguientes grandes objetivos generales:

– Aplicación de una política exterior al servicio de la paz, la democracia, el desarrollo y la integración, que reafirme los principios de soberanía, garantice la independencia e integridad territorial y promueva la inserción del Ecuador en todos los continentes y mercados internacionales, por medio de una estrecha vinculación entre la acción externa y las prioridades nacionales de desarrollo, con especial énfasis en los derechos humanos y sobre todo en la defensa de los derechos de los emigrantes.

- Promoción y fomento de una cultura de diálogo, de concertación y de participación ciudadana, que contribuyan al mejor ejercicio de las funciones del Estado y a la superación de los problemas de gobernabilidad.
- Promoción de un clima de paz y seguridad a nivel mundial, hemisférico, andino, sudamericano y fundamentalmente nacional, a fin de crear un ambiente de estabilidad política y de fomento de la confianza, indispensables para el desarrollo, la erradicación de la pobreza y la seguridad del país.
- Promoción del respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de Derecho.
- Fomento de la lucha contra la corrupción y el narcotráfico, tanto en la perspectiva nacional como en el plano de las relaciones internacionales.
- Participación activa en los procesos de integración física, política, económica y social, particularmente en la región andina y sudamericana.
- Desarrollo de una política preferencial con los países vecinos con el objetivo de permitir el desarrollo armónico de las áreas fronterizas y de crear capacidades de iniciativa, negociación y diálogo.
- Impulsar activamente el desarrollo sostenible de las regiones situadas en el cordón fronterizo norte y sur y su integración con los espacios similares de los países vecinos.
- Impulsar el proceso de formación de las nuevas generaciones diplomáticas, a fin de asegurar la eficiente acción de una diplomacia nacional que promueva y defienda los intereses permanentes del Estado; proteja y apoye a las comunidades y empresas ecuatorianas en el exterior y cumpla debidamente con los objetivos de promoción comercial, captación de inversiones y de recursos de cooperación internacional; convirtiéndose así en un instrumento para el desarrollo y la seguridad del país.
- Impulso de políticas migratorias globales que incorporen la promoción de oportunidades laborales y el debido aprovechamiento de las remesas de los emigrantes, mediante la formación de pequeñas y medianas empresas de tipo familiar, que aseguren el retorno de los emigrantes y el bienestar y desarrollo de las próximas generaciones.

– Colaborar de manera sistemática con todos los sectores del Estado y de la sociedad en las políticas de afirmación de la identidad nacional, a fin de consolidar una nación ecuatoriana integrada, no regionalista, respetuosa con sus valores, con su patrimonio histórico y con su diversidad étnica y cultural.

– Mantener una estrecha colaboración entre la política exterior, el frente militar y el sistema de defensa nacional para la definición y resguardo de los intereses permanentes del Estado. DEP

Revisión: Pedro Delgado Hernández

El nuevo orden global de Cheddi Jagan

*Ralph Ramkharan**

El Nuevo Orden Global de Cheddi Jagan surgió en un momento peculiar en el transcurso de los acontecimientos en Guyana y en el resto del mundo. La pobreza era inmensa, el peso de la deuda de los países en vías de desarrollo crecía y su administración se hacía inviable, la deuda de Guyana, de dos mil millones de dólares, consumía 94 centavos de cada dólar ganado, los ordenamientos del FMI habían reducido drásticamente el nivel de vida de todos los guyaneses, siendo los más pobres y los menos favorecidos los que sufrían las peores consecuencias, aumentando así la pobreza y el desempleo. Las medidas que se tomaban, eran consideradas, cada vez más, como "un paliativo, y no como una cura". Al mismo tiempo, la ideología de la globalización se convirtió en la nueva panacea para los males del mundo, tanto para los países desarrollados como para los que estaban en vías de desarrollo.

En Guyana, las directrices del FMI habían comenzado a hacerse dominantes; entre ellas estaban el fin de los subsidios, la reducción de incentivos gubernamentales, unos presupuestos equilibrados, el congelamiento de los

* Ex Presidente de la Asamblea Nacional de la República Cooperativista de Guyana.

salarios, altas tasas de intereses y privatizaciones. Las devastadoras consecuencias fueron registradas en el *informe Mc Intyre* y en el discurso del ministro de Hacienda sobre el presupuesto, en 1991. Mc Intyre demostró que Guyana era el país más pobre del Caribe, después de Haití, y Greenidge afirmó que la nación se encontraba en bancarrota. En 1992 el gobierno cambió y Cheddi Jagan aprovechó la oportunidad para presentar en un documento las ideas que había desarrollado unos años antes.

Es de dominio público que la principal ambición de Cheddi Jagan es la eliminación de la pobreza. Consideraba, con razón, que ese flagelo constituye una afrenta y una enfermedad en el mundo en vías de desarrollo, y que podría ser eliminado incluso en el contexto de la existencia de estados capitalistas desarrollados. En su opinión, la pobreza destruye "el vigor y la iniciativa del individuo y priva a la sociedad de incalculables recursos humanos en un momento crítico. Su eliminación traerá riqueza a la comunidad y proporcionará una cosecha de energía y capacidades. Si no tratamos de evitar su expansión, la pobreza y el hambre minarán el tejido y la seguridad del Estado democrático".

Jagan comprendió que políticas realistas y racionales, válidas para el mundo desarrollado y apoyadas por él, podrían eliminar la pobreza. Afirmó que "Nuestro tiempo exige ideas claras para poder diagnosticar los males del mundo, verificar las causas profundas de los crecientes problemas de la sociedad y proponer las soluciones que deben ser aplicadas – un conjunto de principios orientadores y un programa de acción."

La visión de Cheddi Jagan era amplia y osada. Él había pasado cincuenta años estudiando los problemas económicos y escribió muchos libros sobre el tema. Siempre entendió y reconoció que Guyana no podría por sí sola conseguir el apoyo y los recursos necesarios para convencer a los países desarrollados que necesitaba cambiar de rumbo. Sabía de la importancia de crear una estrategia capaz de conseguir una amplia aceptación.

Afirmó: "Una estrategia de desarrollo para la erradicación de la pobreza tiene que ser global y positiva".

En un discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Jagan afirmó que consideraba "crucial" la época actual, caracterizada por la globalización y la liberalización dirigidas por las empresas transnacionales, con una ideología dominante, desempleo y subempleo inaceptablemente elevados, pobreza creciente y diferencia cada vez mayor entre los países desarrollados y

los que están en vías de desarrollo, déficits crónicos en los presupuestos y en la balanza de pagos, desintegración social, incluso en el seno de la familia, disturbios y convulsiones por motivos de raza, etnia, cultura y religión tribal, demagogia y confusión que generan aumento del fascismo y del racismo.

Fue una de las primeras voces en argumentar que la deuda del Tercer Mundo, tema de sus estudios y obras escritas desde 1970, era impagable y debía ser anulada, pues asfixiaba los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo humano.

Calculó, en la época, en 500 millones de dólares las pérdidas decurrentes del comercio internacional injusto y no equitativo, montante que era diez veces superior al valor de la asistencia oficial para el desarrollo que llegaba de los países desarrollados.

Concluyó que "esos factores representan una grave amenaza para la paz y la seguridad individual e internacional. Por consiguiente, es urgente un Nuevo Orden Global, como complemento de la Agenda de la Naciones Unidas para el Desarrollo. Un Nuevo Orden Humano Global debe tener como objetivo el desarrollo humano: atender las necesidades básicas de las personas, el enriquecimiento cultural y un medioambiente sano y seguro".

El Nuevo Orden Global propone mudanzas que lleven a:

1) Establecer instituciones globales congruentes con las dimensiones de la sociedad humana existente.
2) Lograr que el sistema de Naciones Unidas desarrolle un papel más central en la gestión económica global y tenga acceso a recueros financieros amplios.
3) Dirigir la atención del FMI y del Banco Mundial en el desarrollo humano, diferenciándolos de los medios de desarrollo, volviendo a sus atribuciones originales.
4) Estabelecer una nueva Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) con el fin de canalizar a los países pobres dos tercios de AOD en vez de un cuarto.
5) Aceptar el desarrollo humano sostenible como objetivo a alcanzar.
6) Dar un papel amplio para las organizaciones no gubernamentales en las instituciones internacionales.

7) Reducir los gastos militares y utilizar el "dividendo de la paz" para aliviar la deuda. Introducir el "*impuesto Tobin*" del 0,5% sobre las transferencias especulativas de moneda.

8) Proporcionar comercio internacional equitativo tanto en bienes como en servicios, a fin de acelerar el crecimiento global y permitir una distribución ecuánime de los beneficios.

Ya pasaron diez años desde el lanzamiento del Nuevo Orden Humano Global. Esa fue la contribución de Cheddi Jagan y de Guyana a la lucha contra la pobreza, un combate que duró toda su vida. ¿Qué conseguimos hacer hasta ahora?

A pesar de la trágica situación internacional hoy predominante, vimos algunas iniciativas para mejorarla durante el año pasado, pero hay una cantidad inmensa de cosas que necesitan hacerse.

Las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) adoptadas por las Naciones Unidas en septiembre de 2005 establecieron una agenda de diez años con objetivos claros, que se esperaba que orientarían las estrategias tanto de los países desarrollados como de los que están en vías de desarrollo con relación al combate contra la pobreza. Las MDM proponen erradicar la pobreza y el hambre, proporcionar educación primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y dar un poder más amplio a las mujeres, reducir la mortalidad infantil, perfeccionar la salud materna, combatir el sida, la malaria y otras enfermedades, asegurar la preservación del medioambiente y desarrollar una colaboración global para el desarrollo; todo ello hasta la fecha marcada de 2015.

Aunque esas metas sean ambiciosas y los recursos para alcanzarlas no hayan sido descritos, durante el año pasado los países del G-8 concordaron en cancelar las deudas de 18 de entre los países más pobres del mundo, las cuales ascendían a un total de 40 mil millones de dólares. Guyana ya venía beneficiándose de esa medida. Es un inicio, pero su puesta en práctica ha sido severamente criticada.

En su libro, "El fin de la pobreza" (The End of Poverty), Jeffrey Sachs escribe: "Desgraciadamente, el abordaje de este tema por la comunidad internacional continúa siendo incoherente en la práctica. Por un lado, anuncia objetivos osados, e incluso los medios para alcanzarlos, como la promesa de mayor asistencia por parte de donantes, hecha en el Consenso de Monterrey. Pero cuando se trata de la práctica propiamente dicha, cuando se comienza a caminar, en los

planes de reducción de la pobreza, las Metas de Desarrollo del Milenio aparecen tan sólo como vagas aspiraciones, y no como objetivos operacionales. Los países reciben instrucciones para tratar de sus intereses sin cualquier esperanza de cumplir las MDM. El FMI y el Banco Mundial muestran tener una doble personalidad, promoviendo las MDM en los discursos públicos, aprobando programas que no las realizarán y reconociendo en privado que si las cosas permanecen como están, las medidas, no podrán ser cumplidas".

Jeffrey Sachs es un famoso economista especializado en estrategias de desarrollo y está absolutamente convencido de que la pobreza y los problemas de desarrollo pueden ser resueltos con las estrategias correctas y con el compromiso del mundo desarrollado.

Por insistencia de países donantes, se prepararon Estrategias de Reducción de la Pobreza para Guyana. Con relación a estas estrategias el profesor Sachs dice: "Sabiendo que probablemente la ayuda será de cierta importancia, se espera que el país receptor se empeñe en una amplia consulta pública a fin de preparar el plan para reducir la pobreza, incluso la forma de utilizar la ayuda. La asistencia de la comunidad internacional en la vasta participación para la preparación de esos planes pretende abarcar cuatro objetivos principales: 1) dar mayor prioridad a los planes de inversiones; 2) conocer mejor los planes para reducir la pobreza por parte del público; 3) movilización de las ONG y grupos comunitarios en el combate contra la pobreza; y, 4) fomentar más "anticuerpos" políticos contra la corrupción. Todo ello está realmente muy bien, y tiene un éxito razonable al suscitar la participación del público. Lo que falta en el proceso son los enlaces prácticos entre lo que se está haciendo actualmente: el país se enfrenta con un hecho consumado – "Ésta es la suma que ustedes recibirán de ayuda". En vez de ello, el proceso debería ser al contrario. El primer paso debería consistir en saber lo que el país realmente necesita en términos de asistencia externa. Después, el FMI y el Banco Mundial deberían tratar de reunir el importe necesario con los donantes".

El profesor Sachs recomienda una estrategia para la reducción de la pobreza basada en las Metas de Desarrollo del Milenio. Debería constar de cinco partes: 1) un diagnóstico diferencial, indicando las políticas y estrategias necesarias para que el país alcance las MDM; 2) un plan de desarrollo, mostrando las dimensiones, plazos y costes de las inversiones necesarias; 3) un plan financiero, para costear el plan de inversión; 4) un plan para los donantes, que especifique sus

compromisos plurianuales a fin de cubrir las lagunas de financiamiento de las Metas del Milenio; 5) un plan de gestión pública, que defina los instrumentos de gobernabilidad y administración pública que auxiliarán la puesta en práctica de la estrategia con una amplia inversión.

Existe, evidentemente, por parte de los peritos de renombre mundial, como el profesor Sachs, y personas públicas como Bono, cantante de música *pop*, que escribió el prefacio del libro, un creciente reconocimiento de la convicción que Cheddi Jagan albergó durante toda su vida, que es posible eliminar la pobreza con los recursos actualmente disponibles y con las políticas correctas.

Si bien ha habido un pequeño éxito, hubo fallos graves. El reciente fracaso de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales supuso una gran decepción para los países en vías de desarrollo que esperaban que la reducción de las barreras comerciales contribuyera en amplia medida para su propio crecimiento económico y para el desarrollo de la economía mundial.

Aunque haya muchos motivos de desanimo, incluso la guerra en Irak y a continuación las hostilidades en Israel y en el Líbano, ha habido algún movimiento esperanzador, si bien poco significativo, a partir de una situación en la que la pobreza era considerada el destino de países "inferiores" para una posición en donde hoy se reconoce la responsabilidad y el deber de los países desarrollados para hacer mucho más para eliminar esa lacra. Los países en vías de desarrollo tienen esa misma responsabilidad de arreglar su propia casa y deben ejercer esa responsabilidad.

Las esperanzas de Cheddi Jagan, tales como aparecen vislumbradas en el Nuevo Orden Humano Global, ayudaron a mostrar el camino, cuando muchos no estaban mirando, o no querían ver. Esperemos que sus sueños para Guyana se realicen en breve. DEP

Versión: Pedro Delgado Hernández.

Situación económica y perspectivas en el Paraguay

*Dionisio Borda**

Los resultados actuales (2003-2005) han permitido restablecer el equilibrio macroeconómico, ordenar las finanzas públicas e iniciar una reactivación económica incipiente después una larga crisis económico-política (1982-2002); sin embargo, no se vislumbra una estrategia de crecimiento económico sobre nuevas bases productivas ni políticas sociales consistentes para reducir la pobreza y la desigualdad. Desde la transición a la democracia iniciada en 1989, el divorcio entre resultados económicos y resultados electorales, bloquea la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo y un nuevo modelo político para generar un crecimiento perdurable y una democracia verdadera.

Introducción

Paraguay, contrariamente a los demás países del continente, carga con dos décadas perdidas, la de los ochenta y noventa, sin reformas y sin experiencia democrática. Su economía es fundamentalmente agroganadera con escasa diversificación de producción, baja productividad, con grandes niveles de desigualdad, escaso desarrollo del mercado y del Estado. A partir del

* Ex Ministro de Hacienda de la República del Paraguay. Director del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (Cadep).
dborda@cadep.org.py

advenimiento de la democracia (1989), la aplicación de las medidas de reformas ha sido siempre parcial, discontinua y reversible. Esta situación responde a las limitaciones – por incapacidad e intereses particulares – del estamento político y de la burocracia estatal para pergeñar una nueva estrategia capaz de romper con el antiguo modelo económico y político.

Con un ingreso por persona de *US*$ 1.300, una población cercana a los 6 millones de habitantes, un PIB por persona de *US*$ 7.500, generado en el sector agropecuario (30%) por una población rural (49%), sigue siendo el país con menor desarrollo relativo del Mercosur. La economía paraguaya arrastra varios problemas estructurales que han impedido su crecimiento económico, principalmente durante el periodo 1982-2002, con una crisis bancaria (1995-1998), una creciente expansión del déficit fiscal (1999-2002) y atrasos del pago de la deuda pública (2002).

La nueva Administración (agosto 2003) enfrentaba una pesada herencia pero inicia su periodo (2003-2008) con una legitimidad de origen, de la que carecieron los dos últimos gobiernos; disponía de un buen diagnóstico de la situación económica y un programa de gobierno con resultados esperados, identificando aquellos inmediatos, a corto y a medio plazo.

Crisis Económica y Política (1982-2002)

Paraguay ha iniciado el proceso de reformas económicas y el de la transición a la democracia tras el golpe de Estado de febrero de 1989. Con esta acción militar, se abren las puertas a la democracia en el país, después de 35 años de dictadura pero, hasta ahora, sin revertir la situación de bajo crecimiento económico y nueva forma de hacer política.

A la actual administración (2003-2008), han precedido tres presidentes electos (en 1989-1993; 1993-1998; y 1998-2003). El último, antes de cumplir un año de su mandato, fue reemplazado por un gobierno designado por el parlamento (1999-2003), frente a su inminente destitución vía juicio político, por el asesinato del vicepresidente (marzo 1999). En este período de 16 años de democracia, además, se dieron, tres intentos fallidos de golpes de Estado (diciembre 1995, abril 1996 y diciembre 2001) que denotan la escasa tradición democrática de la sociedad, en particular de la clase política, y el débil desarrollo del Estado.

La primera fase de la crisis económica (1982-1988) se identifica por la fuerte caída de la tasa de crecimiento económico y el deterioro del régimen político autoritario. El crecimiento promedio anual del PIB y del PIB por habitante fue del 2% y del -1,1%, respectivamente.

La segunda etapa (1989-1998) arranca con una ligera recuperación económica, crecimiento económico del 2,9% y del per cápita del 0,1%, con el inicio de la transición a la democracia (1989). Este periodo ha sido de cambios importantes en la política económica e institucional del país. Se abandono el régimen de cambios múltiples y el de los controles de precios; se liberaron los mercados financieros y se redujeron los encajes legales; se simplificaron los impuestos; y se promulgaron nuevas leyes económicas de reformas institucionales.

Pero en esta etapa se producen las crisis bancarias más grandes del país; de 34 bancos y 63 empresas financieras permanecieron en plaza sólo 18 bancos y 22 financieras, cerrados principalmente entre 1995-1998, con un costo estimado del 10% del PIB.

Y, la tercera fase (1999-2002), se caracteriza por una retracción económica y una crisis de gobernabilidad. Es un periodo marcado por tres años de recesión (1998, 2000 y 2002), un crecimiento real promedio del PIB por año del 0,1% y una tasa de crecimiento económico anual promedio por habitante del -2,9%.

Durante estos ciclos o etapas, la estructura productiva basada en el sector agrícola ha cambiado poco; su crecimiento ha sido desigual y estuvo expuesto a los factores exógenos adversos (clima y precio internacional). Las dos décadas (1982-2002) marcadas por la caída de la dictadura y la transición democrática han sido distinguidas por el bajo crecimiento económico, con un promedio anual del orden del 2% y una tasa del PIB por habitante del -0,8%. Este estancamiento económico, obedece, en parte, a la fragilidad del modelo de desarrollo – basado en la agricultura de escasa diversificación de los productos para la exportación, en el predominio de la generación de empleo y contratos del Estado y en la triangulación de productos de importación y reexportación– y, en parte, a la vulnerabilidad propia de esta economía pequeña y expuesta a la volatilidad interna y externa.

Además, con la transición, emergen dos dimensiones que generan inestabilidad política. La primera es la permanente rotación de ministros, presidentes o directores de empresas y entes públicos. Estos cambios contribuyen a crear incertidumbre, por el bajo desarrollo institucional del Estado y por la

alta dependencia de las instituciones del desempeño del liderazgo personal para encarar una determinada política. La segunda es la emergencia de problemas de gobernabilidad; esta última surge a partir de la dudosa legitimidad de los gobernantes electos. Ambas situaciones han erosionado la confianza y han impedido el incremento de los niveles de inversión de capital.

Ni las deudas públicas, o la hiperinflación, típicamente observadas en otros países de la región explican el estancamiento económico paraguayo: 1982-1998, sino la fragilidad de la estructura productiva, la vulnerabilidad a los factores exógenos y la inestabilidad política. El deterioro de la situación económica y política cobra más fuerza en 1999-2002, cuando el país sufre una desaceleración económica significativa, en parte, como consecuencia de la crisis de las economías de la región y, en parte, por los escasos resultados de algunas reformas encaradas desde 1989, la corrupción y por las señales de debilitamiento de gobernabilidad.

Punto de partida para la nueva administración (2003-2008)

La situación política y económica en agosto del 2003 reflejaba serios problemas de corto y medio plazo. Este crecimiento lento de la economía ha significado un empeoramiento de la situación del empleo, y una expansión de la pobreza y de la desigualdad. La tasa de desempleo de 2002 llegaba al 17,1% y la subocupación al 22,5% con relación al total de la fuerza laboral; la pobreza se incrementaba al 46,4% con una expansión significativa de la extrema pobreza del 17,3% al 21,7% a nivel país y con una mayor incidencia en el área rural.

La estabilidad macroeconómica también entró en una etapa de deterioro y rápido desequilibrio. En primer lugar la tasa de inflación y el déficit fiscal registraron una llamativa expansión. La inflación anual tuvo un promedio entre 1998-2002 del 10,3%, llegando a un pico del 14,6% en 2002. Asimismo, el déficit fiscal tuvo un crecimiento explosivo del -1,0% del PIB en 1998 al -3.3% en 2002. Una de las causas del rápido incremento del déficit fiscal constituía el déficit operacional de las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos, responsable del 75% del déficit fiscal (2002). Al mismo tiempo que los ingresos tributarios no aumentaban, el gasto en salarios y pago del servicio de la deuda subían y, presionaban negativamente sobre las cuentas fiscales.

Contrariamente a la tendencia de los últimos quince años, la deuda externa también ha aumentado y el pago de la deuda sufría atrasos, sobretodo, las deudas

internas y algunas deudas externas con organismos bilaterales. Las deudas vencidas en agosto de 2003 totalizaban *US*$ 64 millones y el coeficiente de la deuda pública llegaba al 50,3% en 2002.

Las variables macroeconómicas vinculadas al sistema financiero mostraban igualmente un creciente deterioro en 2002: un aumento de la morosidad (13,5%), una mayor tasa de intermediación financiera (71,7%), una dolarización de los depósitos (69%) y créditos (60%).

Frente a esta situación, el nuevo gobierno (2003-2008) ha definido cuatro pilares en el marco de su estrategia de desarrollo para los próximos cinco años:

i) Recuperar la confianza en las instituciones del Estado mediante la lucha contra la corrupción, la evasión impositiva y la ineficiencia de la administración pública;

ii) Promover la participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas y en el control de la gestión pública;

iii) Impulsar el crecimiento económico con generación de empleo, con base en un nuevo modelo de desarrollo agroindustrial, con responsabilidad social, fiscal y medioambiental; y

iv) Reducir la pobreza y la desigualdad con acciones directas y focalizadas que permitan al acceso a la salud, educación, servicios básicos y políticas de equidad.

Logros y Avances

La tarea fundamental para el nuevo gobierno se centraba en recuperar la confianza interna y externa, encarar un conjunto de reformas, resolver los atrasos de la deuda pública, reestablecer el equilibrio fiscal, crear condiciones para la estabilidad macroeconómica y la reactivación económica, y plantear las bases para un crecimiento sustentable.

Gobernabilidad, transparencia y confianza

Para encarar los problemas económicos inmediatos y de corto plazo, un paso importante dado por el gobierno ha sido la construcción del consenso para restablecer la gobernabilidad y dar señales de una gestión mas transparente.

Un hecho sin precedentes ha sido la firma (octubre 2003) de "la agenda interinstitucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo" sobre los principales proyectos de leyes que debían ser tratados para evitar la cesación de pagos, la crisis fiscal, la vulnerabilidad financiera y para promover la reactivación económica. Otro acuerdo relevante para construir la confianza ha sido la firma (noviembre 2003) del "Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y los miembros de la Asociación de Bancos" para renegociar los vencimientos de la deuda interna (Bonos del Tesoro) de *US*$ 138,1 millones, inicialmente a tres años de plazo y con una tasa de interés del 9,5%. De acuerdo a las posibilidades financieras reales del Estado paraguayo, el cumplimiento de dicha obligación implicaba extender el periodo de rescate de los bonos a 5 años y a una tasa menor que vaya aumentando gradualmente.

El gobierno también subscribe (noviembre 2003) el "Acuerdo para fomentar la formalidad, la competitividad, la equidad y la responsabilidad fiscal" con el sector empresarial. El gobierno se compromete a encarar una serie de reformas.

Por último, se ha realizado un seminario con la participación del gabinete presidido por el Presidente de la República, empresarios y representantes de la sociedad civil para encarar los desafíos del crecimiento con equidad. Este evento (26 de noviembre 2004) ha servido para marcar los problemas, las metas y posibles medidas en cuatro áreas de interés para el crecimiento sustentable:

i) Competitividad y ambiente de negocios.

ii) Diversificación de la producción y exportación con mayor valor agregado.

iii) Producción agrícola y la tenencia de la tierra.

iv) Pobreza y desigualdad.

Este plan económico apunta a objetivos intermedios 2008 y objetivos a medo plazo, 2011, bicentenario de la independencia nacional.

Otra área de posicionamiento rápido del gobierno ha sido mejorar la transparencia y la participación ciudadana. Los gobiernos de la transición han sido criticados por descuidar estos temas. Un primer paso del gobierno para garantizar el esfuerzo de la lucha contra la corrupción ha sido el acuerdo subscripto (agosto 2005) por el Ministerio de Hacienda con el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad y Transparencia Internacional. Estos acuerdos

servirían para el Programa de Contrataciones Públicas, la administración fiscal, incluyendo la aduana, y para desarrollar la práctica de rendir cuentas de la gestión pública.

Después de 43 años y de dos intentos recientes (2001 y 2002), el gobierno logra una acuerdo con el FMI (15 de diciembre 2003). El *Stand by Agreement* plantea dos objetivos: crear las condiciones para un crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza, y resolver los problemas de gestión del gobierno, mejorando la eficiencia y la transparencia de la función pública y logró dos préstamos internacionales de libre disponibilidad para evitar atrasos con los organismos multilaterales.

Reformas del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público

El inicio de la reforma marca la promulgación de la Ley 2345 de la Caja Fiscal (diciembre 2003). Esta reforma encarada por el gobierno ha sido la modificación del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, que generaba un déficit operativo creciente, del que se hacía cargo el Gobierno Central. Además del problema anual de transferencia para cubrir el déficit operativo, el sistema requería cambios inmediatos: i) para evitar insostenibilidad a corto plazo; ii) disminuir la heterogeneidad de las diferentes cajas con falta grave de equidad en el sistema; y, iii) para corregir la no portabilidad del sistema que impide a un asegurado cambiar de un sector a otro dentro del gobierno

La repercusión inmediata de la reforma ha sido la reducción del déficit operativo de la caja por el aumento del aporte del funcionario público en servicio del 14% al 16%. Asimismo la sostenibilidad de la caja a largo plazo ha mejorado y la división en dos direcciones independientes: jubilaciones y pensiones ha permitido mejorar la gestión, disminuir el tráfico de influencia y la corrupción.

Reforma Tributaria

La reforma contemplaba la formalización de la economía y la corrección de la muy baja presión tributaria (10% del PIB), manteniendo tasas bajas, ampliando las bases tributarias e incorporando nuevos impuestos. La norma tributaria (Ley 125/91) tenía demasiado escapes legales (46 exenciones) que dificultaban la administración; adolecía de las inexplicables ausencias de otros

impuestos universales como el tributo sobre la renta personal, o sobre la ganancia del capital o la renta de las empresas ganaderas y agrícolas. La nueva reforma simplificaba el sistema en una formula de 10-10-10; vale decir, 10% de IVA para todos los productos y servicios; 10% de impuesto a la renta personal con ingresos superiores a 10 salarios mínimos legales y 10% a la renta de todas las empresas El rendimiento estimado con la vigencia plena de la reforma era del orden del 1,5% del PIB. Esta propuesta, convertida en Ley 2421 (julio 2004), introduce por primera vez el impuesto a la renta personal y el impuesto sobre las utilidades de las empresas agroganaderas y reduce el IVA de los rubros de la canasta familiar.

Existía fuerte resistencia contra la Ley de Adecuación Fiscal porque los impuestos no se traducen en mejores servicios. Este círculo vicioso – baja presión tributaria, el 10% del PIB, y malos servicios públicos – ha justificado no enfrentar los dos problemas: baja competitividad y exiguos recursos fiscales. Por un lado, mejorar la competitividad no implica únicamente tener tasas marginales impositivas bajas. De serlo así, Paraguay hubiera estado en mejores situaciones, con un régimen de exenciones, (legales) evasiones (ilegales) y bajas tasas tributarias contempladas ya en la ley anterior y otras concesiones: con un IVA del 10%, un impuesto de la renta de la empresa del 30%, subsidios al gasoil y tarifas públicas no actualizadas. Aun con estos privilegios, la competitividad del país no ha mejorado. Los altos déficit en los servicios públicos y baja calidad del gasto público constituyen dos problemas serios para el desarrollo. Una restricción es no asignar correctamente los recursos insuficientes para invertir en la gente y en los servicios y otra es la baja recaudación por corrupción y privilegios.

De lo que se trataba entonces, era de romper esta inconsistencia histórica: mayor necesidad de recursos para obras de infraestructuras e inversión en capital humano para mejorar la competitividad del país, sin embargo, con menor presión tributaria. El Paraguay es el país con más baja dotación de infraestructura y calificación de recursos humanos de la región y, paradójicamente, el país con la menor presión tributaria.

Reforma del Código Aduanero

El nuevo Código Aduanero actualiza las normas de acuerdo a los estándares internacionales y permite la modernización administrativa de una institución símbolo de los arreglos políticos y abre las posibilidades de la profesionalización

de los recursos humanos. La resistencia para el cambio no ha sido menor que a las otras reformas.

Una primera presión se ha gestado en el interior de la institución que restó velocidad al cambio y su puesta en vigencia. La segunda se ha originado dentro del propio gobierno y fundamentalmente en la fase de implementación de la ley que convierte a la aduana en un ente autónomo, y cuyo primer objetivo es la profesionalización de los funcionarios.

Reforma de las finanzas públicas y equilibrio fiscal

Las reformas en la gestión del Ministerio de Hacienda apuntaban a resultados inmediatos en varios campos: revertir la situación de la brecha financiera; eliminar los atrasos de la deuda; contener el déficit fiscal creciente para disminuir la evasión y la falta de transparencia en la recaudación y mejorar la asignación de los recursos; hacer innovaciones para modernizar el funcionamiento institucional, fundamentalmente para planificar y hacer el seguimiento de las transferencias, de la ejecución de los prestamos externos y del cumplimiento de las metas sociales y económicas del sector público.

La estrategia trazada por el Ministerio de Hacienda, y algunos de los resultados más importantes, está centrada en cuatro componentes: i) fortalecimiento de entidades existentes para mejorar la gestión; ii) creación de nuevas unidades para fortalecer la administración y control; iii) desarrollo del gobierno electrónico para ganar eficiencia y transparencia ; y, iv) mejorar la coordinación interinstitucional.

Después de varios años, se reduce en forma significativa el déficit fiscal al -0,4% del PIB en 2003. En 2004, se logra un 1,6% de superávit global y del 2,8% de superávit primario; y, en 2005 se mantiene el doble superávit: global y primario, aunque por debajo de las cifras alcanzadas previamente.

Por el lado del ingreso, la presión tributaria que en los últimos años (2000-2002) se mantenía por debajo del 10% del PIB, tuvo un repunte inicial al 10,3% en 2003, un aumento sin precedentes en 2004, alcanzando el 12,2% del PIB y el 0,84% en 2005. Esta histórica baja presión tributaria, en cierta medida, es contrarrestada por la contribución de las regalías y compensaciones de las dos empresas binacionales del Paraguay con el Brasil (Itaipú) y Argentina (Yacyretá). Ambas, pero principalmente Itaipú, contribuyeron con el 4,1% y 3,2% del PIB en 2004 y 2005 (presión tributaria ajustada).

La estructura del rendimiento impositivo previo a la reforma ha permitido un aumento de coeficiente de la carga impositiva, atribuible solo a la mejora de la administración tributaria. El impuesto al valor agregado (IVA), es el tributo de mayor contribución. Entre 2003 y 2005 supera los niveles anteriores, alcanzando una participación del 4,4% y 5,2% del PIB, respectivamente. El IVA que es del 10%, muestra aún un alto nivel de evasión y exenciones.

Como resultado de la mejora en la gestión y la vigencia de la nueva ley de Adecuación Fiscal, han aumentado la cantidad de contribuyentes y las recaudaciones. Entre 2002-2003, se registraron un 10,6% más de contribuyentes, para los siguientes años se incrementaron en 7,6% (2003-2004) y 9,7% (2004-2005), respectivamente. El mismo comportamiento alcista se ha observado con las recaudaciones; entre 2002-2003, aumentó 12,3%, luego, 40,9% (2003-2004) y 14,1% (2004-2005).

Por el lado de la asignación de recursos, llama la atención la creciente rigidez del gasto. Existe un fuerte desequilibrio entre gastos corrientes y de capital (inversión); en los últimos años, esa relación ha sido de 80:20. En parte este desequilibrio se debe a la baja ejecución de las inversiones que actúa como variable de ajuste cuando los recursos son insuficientes. Pero no solo responde a la insuficiencia de los fondos de contrapartida sino a problemas de gestión.

Otra característica del gasto rígido es la alta participación del pago por servicios personales: sueldos, salarios y otros beneficios. En 2003 dicha participación sobre el total del gasto se mantenía en torno al 43,9%, debido a algunos ajustes de salarios realizados en el área de seguridad, pero en 2004 y 2005, a través de mayor control en las contrataciones, la absorción del pago de servicios personales baja al 42,7% y al 41,3 %, respectivamente, sin haber encarado aún la reforma del servicio civil que es el verdadero cuello de botella.

Excluyendo las amortizaciones, el pago de intereses de préstamos del sector de la administración central, el pago por servicios personales y las transferencias a jubilaciones y pensiones para cubrir su déficit operativo son, en conjunto, mayores que la presión tributaria; vale decir, que las recaudaciones están destinadas a pagar sueldos y cubrir el déficit operativo del sistema de jubilaciones de empleados públicos. Recién en 2004, el gasto rígido en esos tres conceptos (10,9%) se mantuvo por debajo de la presión tributaria en casi 2 puntos porcentuales.

Recuperación económica y equilibro macroeconómico

Después de un periodo de fuerte recesión, el crecimiento del PIB inicia una etapa de lenta recuperación económica, del 3,8% en 2003, del 4,1% en 2004 y una nueva retracción del 3,4% en 2005. En dólares corrientes los niveles alcanzados en los años 2003-2005 fueron de *US*$ 5.616 millones, 6.929 y 7479 millones, respectivamente. El PIB por habitante, ha experimentado un crecimiento positivo del 1,8% en 2003, del 2,1% en 2004 y un crecimiento de apenas 0,8% en 2005. Los niveles del PIB per cápita en dólares corrientes han sido de *US*$ 978 en 2003, *US*$ 1.205 en 2004 y *US*$ 1.301 en 2005

Uno de los mayores logros de los primeros dos años de la nueva administración ha sido el control de la inflación. En 2003, la tasa de inflación cae al 9,3% y en 2004 al 2,8%. Esta tasa histórica, la más baja de la región en ese año, ha sido el resultado, sin dejar de tener en cuenta la situación internacional favorable, de la mejor coordinación de política económica, principalmente del rol activo de la política fiscal mediante el incremento en las recaudaciones y la recuperación de la disciplina por el lado del gasto. En 2005 la inflación volvió a repuntar cerrando en un 9,9%.

Este incremento de precios es el resultado del alza del precio del petróleo, si bien el ajuste de precios doméstico ha estado rezagado con relación al comportamiento internacional del petróleo, y de una mayor flexibilización de la política fiscal, principalmente por el incremento de los gastos. Otro factor que contribuye al bajo nivel de precios constituye el congelamiento de las tarifas públicas, particularmente del agua. Después de los ajustes de 2001 se observa un descenso en términos reales de las tarifas; en los últimos años (2003-2005), la variación de los precios reales de electricidad, agua y teléfono ha sido negativa.

Por el lado del crédito, la relación moneda nacional y extranjera tuvo un cambio de 39/61 en 2002 a 52/47 en 2005. La reducción de la dolarización de los créditos, coincide con el incremento del crédito en moneda nacional un 22,7% en 2004 y un 21,0% en 2005. Así como los depósitos, los préstamos son también de corto plazo, siendo éste uno de los factores limitantes serios para recuperar la demanda de inversión privada. Las tasas activas de interés han experimentado una caída en los últimos dos años. La tasa ponderada en moneda nacional bajó del 30% (en 2003) al 15,5% (2005). La tasa de crédito para el desarrollo lidera esta tendencia a la baja, por la influencia de la banca pública.

En lo que respecta al comercio internacional, Paraguay es una economía abierta, con un coeficiente de apertura en 2003 del 55%. La exportación como parte del PIB ha tenido un incremento importante en 2000-2002 y 2003-2005, con valores del 14% y del 22%, respectivamente, por la recuperación de la economía regional, principalmente el Brasil, el principal mercado de las exportaciones del Paraguay. Las exportaciones crecieron en forma notable en 2003 y 2004, alrededor del 23,5% y el 3,6% en 2005. La participación de las importaciones también creció al 34,8% del PIB frente al 27,5% en los años 2000-2002. La variación del saldo comercial negativo ha sido relativamente constante del 15,5% del PIB.

Un hecho llamativo del comercio exterior del país es el fenómeno de la reexportación; se registra como importación al Paraguay que luego salen como productos de exportación. Esta transacción ha venido descendiendo desde 1995 hasta 2002 El comportamiento de la reexportación vuelve a repuntar en el 2003 y 2004, pero siempre por debajo de las exportaciones registradas.

Obstáculos y restricciones

Las reformas iniciales han perdido impulso. Reaparecen señales de ingobernabilidad e incertidumbre a corto plazo y un debilitamiento del compromiso para seguir con las reformas pendientes así como la falta de un rumbo claro en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que permita un crecimiento económico sostenido, una reducción de la pobreza y una disminución de la desigualdad. El temprano electoralismo primero para las elecciones internas del partido de gobierno (febrero y julio), luego las elecciones municipales (noviembre) del 2006 y una posible Asamblea Nacional Constituyente (2007) para modificar la Constitución para permitir la reelección, son amenazas potenciales para mantener una política económica predecible para 2006-2008 y garantizar la gobernabilidad.

Debilitamiento de la gobernabilidad

La incertidumbre en las *reglas de juego* recobra fuerzas, más allá de las instancias estrictamente económicas. La percepción de riesgo de la sociedad y del sector privado crece frente a la inseguridad de las personas y de los bienes. A pesar del cambio de los miembros de la Corte Suprema de Justicia (7 nuevos

ministros de 9 miembros en el 2003) el Poder Judicial no ha logrado ofrecer garantías para la agilización de los procesos y el cumplimiento imparcial de la ley. Las fiscalías, los organismos de seguridad, los efectivos policiales involucrados en hechos delictivos, así como legisladores acusados de corrupción, sin sanción del colegiado, restan credibilidad al funcionamiento de las instituciones para generar un entorno propicio y atraer las inversiones.

Se observa el debilitamiento creciente de los partidos políticos tradicionales como instancias de generación de propuestas y debates de políticas públicas, y han crecido las prácticas de cooptación (prebendarismo y clientelismo) en detrimento de la construcción de instituciones que promuevan liderazgos renovadores. Las elecciones internas del partido oficialista ponen en riesgos los logros y avances alcanzados en estos dos años.

Reversibilidad de la reforma y estancamiento de los cambios

Adicionalmente, los grupos sectoriales y políticos de presión abogan por *flexibilizar las leyes* aprobadas – Adecuación Fiscal, Reformas de Pensiones, Código Aduanero, entre otras – vía modificación de las mismas o vía decretos reglamentarios, como sucediera en los noventa con las leyes financieras. La reversibilidad de la reformas no siempre responde a principios de rectificación por error en el diseño o equivocaciones en la implantación sino a concesiones políticas para responder a intereses sectoriales. Éste es uno de los círculos viciosos que explica la baja presión tributaria y la debilidad del sistema financiero en la relación Estado-empresa.

Otro hecho significativo es el estancamiento de las modificaciones de la norma legal (Ley 1626) de la *Función Pública,* que adolece de serias falencias para crear un servicio civil basado en los meritos de eficiencia e integridad de la persona, y la falta de un plan en ejecución sobre la profesionalización de la burocracia del Estado. En los presupuestos fiscales 2003-2006, el incremento de cargos ha sido significativo.

Varios son los problemas del servicio civil. El primero es la falta de su profesionalización, expresada en el mecanismo de ingreso y promoción de los funcionarios que no son cargos de confianza; la ausencia de la competencia y la meritocracia han convertido el empleo público en una parte del sistema de prebendas y clientelismo político. Esto no solo tiene consecuencia sobre la

eficiencia de la gestión, sino que plantea problemas de disciplina interna y resistencia al cambio, ya sea por la capacitación o por mecanismos de incentivos por resultados. El segundo, vinculado al primero, constituye una desproporción de la cantidad de cargos de menor rango frente a los mandos medios y superiores. El tercero consiste en los bajos salarios para cargos técnicos y de mayor responsabilidad en relación con las remuneraciones del sector privado. Esta situación es un caldo de cultivo para la corrupción, las redes de tráficos de influencia, con las que se refuerzan los vínculos políticos.

En las condiciones actuales, no se percibe un compromiso serio por parte del gobierno para la reforma del Estado, principalmente de las *empresas públicas y entes autárquicos*. A excepción de la empresa pública de electricidad, Ande, las empresas de agua, petróleo, y cemento tienen sobrepoblación de funcionarios, deudas atrasadas con proveedores a ser pagadas por el Tesoro Nacional y un deterioro en su servicio. Estas reformas formaban parte de los acuerdos incumplidos con la sociedad civil y los partidos políticos de oposición.

No se avanza tampoco en el mejoramiento de los *mecanismos de control* de la administración de los recursos del Estado y sigue el control insuficiente del Estado en el manejo de los recursos financieros transferidos a los gobiernos subnacionales, lo que puede presionar sobre los logros fiscales señalados en el futuro inmediato. La donación de Itaipú para gastos sociales, no forma parte del presupuesto fiscal y está siendo cuestionado por la falta de transparencia en la aplicación de estos recursos para los programas sociales. Por un lado, la entidad que debe ocuparse de la política energética, se dedica a realizar programas sociales y, por otro, las entidades que deben ocuparse de la estrategia para la lucha contra la pobreza carecen de recursos domésticos suficientes para encarar sus programas.

El escaso esfuerzo en la reforma del servicio civil y en el fortalecimiento del mecanismo de control – especialmente la Auditoria General de la Nación, dependiente de la Presidencia de la República, sobre todo por el lado del gasto –, resta credibilidad a la lucha contra la corrupción, al restringirse, ésta únicamente, a la mejora de la recaudación y a algunos logros de contrataciones públicas.

Mejoramiento de la competitividad

Lograr un *nuevo modelo de desarrollo* – anclado sobre la agroindustria, la mejora de la productividad de unidad agrícola familiar, el aumento de la inversión

en capital humano y físico para lograr ventajas de la integración y mayores oportunidades para que los pobres accedan a los servicios y recursos –, actualmente, ha sido desplazado de la agenda de gobierno.

Paraguay necesita generar incentivos, ofrecer garantía y aplicar política de crecimiento económico sustentable basado en el uso intensivo de la mano de obra y de los recursos naturales. Este desafío plantea acompañar al sector privado innovador para usar plenamente su capacidad instalada e incrementar la inversión. Además del crédito a medio plazo, que se espera dinamizar a través de la nueva Agencia Financiera de Desarrollo, es necesario asignar recursos para mejorar las infraestructuras físicas e invertir en el capital humano.

Desafío en el área social

En el campo social siguen los altos niveles de *desocupación*, mientras que la pobreza y la pobreza extrema no retroceden con el repunte económico de los últimos años. Crece la tensión social del sector campesino y del empresariado agrícola dedicado a la producción de la soja y a la ganadería. Se trata de empresas extensivas en el uso de la tierra y tecnología y el conflicto gira sobre: i) el uso creciente de agroquímicos sin ninguna capacidad de regulación por parte del Estado para evitar los daños a la salud y al medio ambiente; y, ii) la creación de un dinámico mercado de la tierra que eleva el precio de la misma y provoca una creciente migración campo-ciudad.

La falta de oportunidad de *inserción laboral* de la gente del campo en el área urbana ha provocado una migración creciente al exterior. Se calcula que entorno de *US*$ 500 millones de remesas que llegan de residentes paraguayos que viven en España, Argentina, Italia, Estados Unidos, Japón, Alemania y otros países. Las remesas hoy ocupa entre el cuarto o quito lugar como generadoras de divisas en la economía paraguaya.

Además de los atrasos de las reformas programadas – vinculadas a las empresas públicas, la banca de primer piso, el desarrollo de las agencias de regulación, y el fortalecimiento del sistema financiero – la prioridad del gobierno es dar señales claras y pasos firmes sobre el cambio del modelo de desarrollo. La alta dependencia de unos pocos rubros agrícolas con bajo valor agregado, del comercio de triangulación, así como la discrecionalidad e ineficiencia del Estado como principal agente para demandar bienes y generar empleo, no son los pilares para lograr un crecimiento sostenido.

Conclusiones

En conclusión, los avances logrados en estos dos años han permitido restablecer el equilibrio fiscal, eliminar los atrasos de la deuda externa, iniciar una recuperación económica, ayudadas por las condiciones favorables de la región, y recuperar la confianza hacia el gobierno desde un punto de vista interno y externo. Esta confianza ha permitido mantener un clima de gobernabilidad y una reactivación económica incipiente. Sin embargo, estos cambios no se reflejan en una modificación de las reglas de juego.

Los buscadores de renta (*rent seekining)* desde la esfera pública o desde el mercado, o empresas vinculadas al Estado, tienen suficiente fuerza aún, para imponerse a los sectores innovadores sea en el campo económico o en la arena política. La disputa por el control del Estado sigue siendo una lucha por el control de la renta económica. Esta concepción del poder frena el desarrollo del mercado, del Estado y del ejercicio de la democracia más allá del acto electoral y los intentos de reformas económicas.

Este círculo vicioso de atraso político-económico y su desvinculación del incentivo electoral, constituye una de las causas del largo estancamiento y aislamiento de Paraguay y, sigue demorando la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo competitivo basado en una distribución más equitativa de las oportunidades y recursos y un sistema de incentivos que rompa con el nihilismo cristalizado en la transición democrática. El índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional muestra que Paraguay está entre los países más corruptos, en la posición 144 de 158 posibles. Según el índice de competitividad, el informe del Foro Económico Mundial, la economía paraguaya es una de las economías menos competitivas; está en la ubicación 113 de 117 posibles. Y es el país con el índice más bajo de apreciación de la democracia; sólo el 13% de la población está satisfecha con la democracia, según el Latinobarómetro. Estas cifras muestran que a la transición económica y política en el Paraguay le queda todavía tiempo y espacio para ver la luz al final del túnel. DEP

Revisión: Pedro Delgado Hernández.

Visión estratégica regional de la política exterior del Perú

*José Antonio García Belaunde**

Introducción

Hasta fines de la década de los sesenta la política exterior peruana estuvo marcada por el enfoque jurídico en defensa del patrimonio territorial del Estado, desarrollado a través de las numerosas gestiones y negociaciones llevadas a cabo para resolver las disputas fronterizas con los países vecinos. Hay que recordar que a inicios del siglo XX el Perú no tenía completamente delimitada la frontera con ninguno de sus cinco vecinos. Adicionalmente, el extremo meridional del territorio persistía ocupado por Chile. En dichas circunstancias, carente el Estado de un perfil territorial preciso, la defensa patrimonial constituía lógicamente la tarea principal de la diplomacia peruana.

En el transcurso de las cuatro décadas que distan entre 1902 y 1942, gracias al notable esfuerzo de reconocidos internacionalistas como Alberto Ulloa, Víctor M. Maúrtua, Víctor Andrés Belaunde y Raúl Porras Barrenechea, entre otros,

* Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Perú.
informes@rree.gob.pe

habrían de alcanzarse arreglos limítrofes definitivos con todos los países vecinos recurriendo a una serie de mecanismos de solución de controversias, incluyendo negociaciones directas, arbitrajes, buenos oficios y mediaciones. No obstante, en algunos casos no bastó la suscripción de los tratados limítrofes para dar por concluidas las polémicas bilaterales, debido a problemas generados con su ejecución.

La delimitación acordada entre Perú y Colombia en 1922 demandó negociaciones complementarias en 1933 y 1934 para ser formalmente sellada, tras el incidente militar ocurrido en la localidad amazónica de Leticia. El tema del cumplimiento de las obligaciones no territoriales acordadas por Chile en el tratado limítrofe de 1929 recién fue resuelto en 1999, con la suscripción del Acta de Lima. El caso de la frontera peruano-ecuatoriana es bastante más conocido. Si bien ésta fue delimitada en 1942 con la suscripción del Protocolo de Rio de Janeiro, discrepancias de fondo sobre la demarcación de la frontera permanecieron irresueltas durante décadas y provocaron graves conflictos militares en 1981 y 1995. La solución definitiva del problema requirió una compleja y prolongada negociación plurilateral, con el activo concurso de los cuatros países garantes del Protocolo, que culminó en 1998 con la firma de los Acuerdos de Brasilia.

Tomando en consideración el marco histórico apretadamente reseñado, no resulta sorprendente que a lo largo del siglo XX haya predominado en el Perú el enfoque jurídico basado en la defensa del patrimonio territorial. Recién a fines de los años sesenta se dieron las condiciones para que cuajara una nueva visión de la gestión externa peruana, en función a las características e intereses del país y su proyección internacional. Como resultado de una fructífera reflexión nutrida de la escuela de la sociología política francesa, se identificaron objetivos de política exterior que permanecen vigentes a la fecha, con los ajustes y reajustes lógicamente necesarios ante un contexto internacional mutable e incierto.

Dicha reflexión, inspirada y dirigida por la acción y el pensamiento de Carlos García Bedoya, figura clave de la diplomacia peruana, definió vías para consolidar la proyección internacional del Perú, sobre la base de las continuidades históricas y los componentes geográficos que concurren en su territorio nacional. Una generación de jóvenes diplomáticos peruanos, a la cual pertenezco, tuvo la suerte y el privilegio de ser testigo y de colaborar en alguna medida en la gestación de la novedosa visión política diseñada y ejecutada a partir de inicios de los años

setenta. Hoy, décadas más tarde, los herederos de esa enriquecedora experiencia práctica y teórica tenemos el deber de forjar la consecución de los objetivos cuya consolidación persiste respondiendo a intereses vitales del Perú.

Las condiciones impuestas por el actual entorno internacional no debilitan, sino por el contrario, refuerzan la vigencia de objetivos centrales de política exterior claramente identificados hace treinta años. Un ejemplo claro de ello es la constatación que la integración regional es el medio ineludible para permitir el desarrollo de Estados individualmente débiles. La desaparición del mundo bipolar y la globalización de la economía, fenómenos imprevisibles a mediados de los años setenta, confirman que es indispensable consolidar la integración. Esta constituye la única vía para asegurar la mejor inserción posible en un mundo global. La competencia en el mundo globalizado, tanto en términos de intercambio de bienes y servicios como en términos de presencia política, requiere como condición necesaria la conformación de las unidades políticas y económicas regionales.

En los años setenta se discutía la posibilidad de establecer un nuevo orden económico mundial, sobre la base del diálogo Norte-Sur. Un nuevo orden, la globalización, en efecto ha surgido y ha modificado de modo radical el sistema económico internacional, aunque haya sido de una manera completamente distinta a las aspiraciones de equidad y justicia que alimentaban el hoy difunto diálogo Norte-Sur. La brecha entre los países ricos y pobres ha aumentado y el papel de la producción y manufactura de materias primas ha cedido su lugar en el comercio internacional al intercambio creciente de servicios, información, medios financieros y alta tecnología. La tradicional división internacional del trabajo ha sido reestructurada y ahora prima la división regional entre bloques de países que concentran el flujo comercial y financiero. En el actual contexto global, la conformación de espacios económicos plurinacionales ya no es una noción abstracta, sino un imperativo muy concreto que emana de la realidad internacional.

Hasta 1990 tenía vigencia la perspectiva no alineada frente a bloques de países antagónicos confrontados por motivaciones ideológicas y razones de seguridad. El vacío producido por la veloz desaparición del bloque de los países socialistas ha sido cubierto por la unipolaridad estratégica y militar de Estados Unidos, sin mayor contrapeso o balance. Sin embargo, los desafíos y las amenazas globales requieren de concertación política y modalidades de manejo transversal

que escapan los límites de una perspectiva alineada a la visión unipolar nacida de Estados Unidos. Ello supone que la unidad regional adquiere aún mayor importancia para concertar y defender políticas que permitan el desarrollo de nuestros países, al interior de un marco internacional caracterizado por la presencia de una superpotencia y la interacción de bloques políticos y económicos. Nuestra capacidad de interlocución en dicho escenario es mínima, sino nula, como actores aislados.

En consecuencia, América del Sur enfrenta hoy el desafío de lograr la mejor inserción posible en el marco global, fortalecida a través de un accionar diseñado y ejecutado de manera grupal e integrada. Dicho desafío que nos es común como Estados sudamericanos, crea la necesidad de enlazar a nuestros países mediante vínculos que enriquezcan efectiva y cualitativamente la fluidez de las comunicaciones, los lazos y los intercambios entre nuestros territorios nacionales, así como entre los mecanismos de integración que coexisten en la región. Ello demanda la convergencia negociada de intereses y políticas nacionales para identificar las modalidades de vinculación cuyo fortalecimiento faciliten nuestro desarrollo.

La integración constituye, en última instancia, una responsabilidad compartida, un deber que nace de la semejanza de las demandas sociales planteadas por los ciudadanos de los países sudamericanos. Es sobre la base de la similitud de nuestros contextos sociales que descansa la percepción de la región como un conjunto convergente de mecanismos de integración y de Estados nacionales. En otras palabras, la noción de comunidad inherente al concepto de integración regional, responde a la conjunción de agendas gubernamentales que encaran retos comunes, tanto provenientes de las demandas ciudadanas como impuestos por el escenario internacional.

Dicho concepto fue recogido expresamente en la Declaración del Cusco de diciembre de 2004 que dio nacimiento a la Comunidad Sudamericana de Naciones. La convergencia de las políticas nacionales fue definida como factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de las capacidades internas de nuestros países, para mejorar su inserción internacional y el acceso a mejores niveles de vida de sus ciudadanos. Nuestra identidad compartida fue caracterizada como resultado de una historia de enfrentamientos a desafíos internos y externos comunes, así como expresión de una visión común del desarrollo que descansa esencialmente en el compromiso de responder a las mismas demandas sociales:

la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre, la generación de empleo y el acceso universal a la salud y a la educación. Así la política exterior del nuevo gobierno del Perú se condice con los objetivos de la Declaración del Cusco.

El Perú y el nuevo gobierno de Alan García

Los objetivos del gobierno están dirigidos concretamente a encarar la fractura social peruana, donde la mitad de la población es pobre y un quinto de ella sobrevive en condiciones de extrema pobreza. Como respuesta a dicha situación, la lucha contra la pobreza es la prioridad central del gobierno peruano. Ello conduce su gestión externa hacia aunar esfuerzos con los países de la región para impulsar una agenda de desarrollo encaminada a lograr crecimiento estable, con equidad e inclusión social.

El gobierno del Perú también persigue consolidar internamente la gobernabilidad sustentada en la participación ciudadana y la transparencia en la conducción de la gestión pública. El objetivo gubernamental es combatir el descrédito del Estado, mediante su gestión con sentido de responsabilidad y su acercamiento a la ciudadanía que reside tanto en el territorio nacional como en el extranjero. Dentro de esta perspectiva, un lineamiento básico de la acción externa es conferir atención privilegiada a la defensa de los derechos de los connacionales en el exterior y a la facilitación de su integración en el país de acogida.

Esta orientación gubernamental está acompañada de la asunción de la tarea de profundizar una cultura del deber, como uno de los pilares para recomponer la relación entre la sociedad y el Estado. La finalidad perseguida con esta tarea tiene alcances internos y externos. Su meta en el plano interno es que la ciudadanía participe crecientemente en la elaboración de las políticas públicas. El objetivo en el plano externo es incentivar que la población asuma progresivamente el papel protagónico en dotar de contenido social a la integración regional, mediante la intensificación cualitativa de la comunicación y el intercambio a través de nuestras fronteras. El gobierno del Perú concuerda plenamente en que la creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil requiere ser impulsada desde el Estado, como factor clave de la dinámica de integración del espacio sudamericano.

El esquema conceptual contemporáneo de la política exterior peruana parte de la noción de escenarios en los cuales se desenvuelve la acción externa

del país, conforme a la proyección de sus espacios oceánico, andino y amazónico. Ello no supone un conjunto de círculos concéntricos con influencia decreciente a partir del centro, sino la concurrencia simultánea en los diferentes escenarios, confiriéndole a cada uno la prioridad y el peso específico que corresponden a cada coyuntura determinada.

El primer escenario de la acción externa está definido por el entorno geográfico inmediato conformado por los países vecinos. El segundo escenario gira en torno a la subregión andina y la región sudamericana, a través de la consolidación de los procesos de integración. El tercer escenario está definido por las relaciones con la potencia dominante o hegemónica mundial, Estados Unidos, y el conjunto de potencias o bloques del resto del mundo.

Cabe notar que en la concepción original del esquema esbozado, diseñado inicialmente bajo un contexto bipolar, las aproximaciones del Perú hacia el resto del mundo estaban influidas por el papel de los actores frente a Estados Unidos, como poder hegemónico continental. Hoy las relaciones con el resto del mundo están definidas por mejorar la inserción del Perú, a través de su integración a los bloques que corresponden a su proyección internacional.

Paralelamente, el plano multilateral, entendido como un campo de acción externa propio, está definido por la concurrencia de dos características específicas del poder crecientemente conferido a las organizaciones internacionales. De un lado, el ámbito multilateral tiene la capacidad de imponer ciertas decisiones a los Estados y ello condiciona el margen de acción estatal en cuanto a las alternativas políticas efectivamente disponibles. De otro lado, el ámbito multilateral constituye en sí mismo un escenario donde entra en juego la negociación de intereses y aspiraciones nacionales, con miras a imponer o evitar la imposición de las decisiones multilaterales. Como consecuencia de ello, el multilateralismo es el espacio propicio para que los países de medianos y bajos ingresos participemos en la formulación y aprobación de normas internacionales, en un marco internacional donde la legislación multilateral adquiere nuevos y mayores ámbitos de competencia.

No obstante, hay que destacar que la ampliación del campo de acción multilateral no se ha traducido en la supremacía del derecho internacional. La constricción multilateral de los impulsos unilaterales de la superpotencia restante es una tarea pendiente. En el sistema internacional coexisten tendencias opuestas hacia la globalización y la fragmentación que generan amenazas globales, crean

inseguridad e inestabilidad internacionales y debilitan la gobernabilidad estatal. La extensión mundial de la pobreza, la exclusión social y la degradación ambiental constituyen grandes desafíos que enfrenta el multilateralismo. La acción multilateral requiere una visión integral de dichos factores de desintegración e inestabilidad para asegurar la paz y seguridad internacionales.

Volviendo al plano interestatal, el papel central que desempeñan las relaciones con los países vecinos es una característica particularmente relevante para el caso peruano, por la ubicación del país en el mapa físico sudamericano y su número elevado de fronteras internacionales. El traslado del foco de la política exterior peruana de la problemática tradicional de los límites hacia la problemática de la relación política con los países vecinos, estuvo dirigido a fomentar el aprovechamiento conjunto de elementos territoriales que conjugan intereses de con los Estados vecinos, incluso en situaciones en las cuales persistieran divergencias remanentes de carácter limítrofe. Nos interesa perfilar políticas de cooperación antes que de confrontación.

El eje de la Integración

Dentro de esta perspectiva, generar y profundizar los procesos de integración fronteriza y la cooperación bilateral persiste siendo una tarea política prioritaria en el entorno geográfico inmediato. Esto significa que el manejo de las diversas variables con cada país vecino debe estar orientado a enriquecer la fluidez de la relación en su conjunto, manteniendo por canales separados la gestión de los temas en los cuales los intereses en juego no coincidan o diverjan. El objetivo político específico consiste en liberar de constricciones a la proyección internacional y evitar que divergencias bilaterales se constituyan en factores paralizantes. Bajo dicho enfoque se preserva la movilidad de la acción externa y se impide que temas discordantes subordinen al conjunto de la relación bilateral.

En el caso peruano, el entorno inmediato no se agota con las relaciones vecinales puesto que está superpuesto con el escenario regional, dada la ubicación geográfica del país. Esta establece, por consiguiente, una estrecha interrelación del escenario vecinal con el regional. Ello significa que la integración fronteriza del Perú constituye un campo idóneo para encontrar sinergias con la cooperación desarrollada a través de los mecanismos de integración. El fortalecimiento nuestros esquemas de integración fronteriza resulta, por tanto, conducente con la profundización de la dinámica de integración regional y viceversa.

En el territorio peruano confluyen el macizo central de la columna vertebral continental formada por los Andes y el nacimiento de la principal cuenca fluvial sudamericana: la cuenca amazónica. En consecuencia, el Perú desempeña el papel de pivote en el eje natural que recorre verticalmente a Sudamérica y, a la vez, conforma con Brasil el núcleo del horizonte transversal amazónico, así como la salida natural hacia el Pacífico de la producción de dicho extenso espacio geográfico. Debido a ello, la perspectiva peruana de la integración regional se ha ampliado siguiendo una secuencia que abarca los espacios andino, amazónico, sudamericano e, inclusive, la proyección transpacífica.

La identificación de la integración andina como eje de la acción externa peruana fue una decisión eminentemente política. De acuerdo a su concepción original, conforme a los paradigmas vigentes a fines de los años sesenta, el objetivo inmediato fue ampliar los mercados nacionales para permitir la industrialización vía la sustitución de las importaciones. Los países andinos habían coexistido hasta entonces sin entablar mayor comercio entre ellos, ni concertar medidas en conjunto. Sin embargo, el modelo integrador fue concebido como un proceso que sobre la base del mercado común, condujera a la concertación política para acrecentar la presencia internacional del conjunto.

Los signatarios originales del Acuerdo de Cartagena de 1969 – Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú – desarrollaron una activa dinámica que se plasmó en la adopción de un vasto conjunto de normas y regulaciones y el significativo aumento del comercio entre los miembros del pacto. El ingreso en 1973 de Venezuela provocó la renegociación de los programas industriales y poco después el gobierno militar instaurado ese año en Chile demandó la revisión del régimen común adoptado para el tratamiento del capital extranjero. La discusión de dicho tema motivó que en octubre de 1976 Chile se retirara del grupo andino. La salida chilena significó un cuestionamiento de fondo al modelo de desarrollo andino y ello retardó la integración económica de los miembros restantes.

La dimensión política del proceso de integración adquirió impulso en 1979 cuando el canciller del Perú, Carlos García Bedoya en ese entonces, promovió la creación del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Dicha iniciativa respondió al propósito de articular una respuesta política común frente a la crisis en Nicaragua. La acción política andina evitó la intervención militar y permitió encontrar una solución al conflicto con la caída de la dictadura somocista. A fines de ese año la acción del Consejo Andino impidió que se consolidara un

golpe militar en Bolivia y aseguró el retorno de la institucionalidad democrática en ese país.

Mediante dicha experiencia de acción política conjunta quedó vinculada la integración andina con la defensa de la democracia y de los derechos humanos. Al año siguiente, en 1980, con la presencia de gobiernos democráticos en todos los países andinos, sus jefes de Estado suscribieron el compromiso de defender obligatoriamente los derechos individuales y acordaron expresamente que la acción conjunta en protección de dichos derechos no constituye una violación del principio de no intervención. La identificación de la democracia con la integración subregional llevó finalmente a la firma en 1998 de la Declaración sobre el Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, instrumento que dio pie a que al año siguiente se incorporara una cláusula democrática en el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena.

Si bien el ámbito andino ha sido la vía privilegiada por el Perú para fomentar la integración, el componente territorial amazónico proyecta ineludiblemente su acción externa hacia el espacio físico central de América del Sur, con miras a asegurar el desarrollo coherente, eficaz y sostenible de la Amazonía. La formulación inicial en los años setenta de dicho factor condicionante de la política exterior peruana despertó cierto escepticismo. Sin embargo, el tema de la Amazonía se encuentra ahora en el centro del debate internacional e indefectiblemente habrá de adquirir creciente relevancia, en la medida que dicho espacio concentra un cuarto de la biodiversidad mundial y cuenta con ocho millones de kilómetros cuadrados de bosques compartidos por los ochos países amazónicos.

La suscripción del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) en 1978 respondió precisamente a la necesidad de articular esfuerzos conjuntos para preservar y utilizar de modo racional el espacio natural que compartimos. En ese sentido, la profundización del TCA con la creación en 1998 de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Otca) constituyó una apuesta estratégica para cada uno de sus miembros y para la región en su conjunto. La crucial importancia ecológica a escala mundial del espacio amazónico sólo incrementará con el tiempo el papel político que le corresponderá desempeñar a dicha organización, una perspectiva que todavía nos es difícil comprender a cabalidad en su real dimensión.

Cabe subrayar que el interés peruano en impulsar la cooperación amazónica, además de desprenderse de la importancia natural inherente a la cuenca, ha

complementado significativamente las relaciones con los países vecinos concertadas a través de la labor de las comisiones mixtas bilaterales, de manera tal que en el ámbito amazónico las acciones adoptadas en los escenarios vecinal y regional resulten mutuamente enriquecedoras.

La composición andina y amazónica del Perú es compartida por los cinco miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Ello condujo a que la CAN y la Otca suscribieran el año 2004 el memorándum de entendimiento para colaborar en el cumplimiento de los intereses y objetivos comunes en cuanto a la integración regional y la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, con miras a aplicar las medidas necesarias para asegurar el desarrollo sostenible de la región. De común acuerdo se convino en que la coordinación y cooperación se concentraría en las áreas de recursos hídricos, bosques, suelos y zonas protegidas y el conjunto de temas relacionados con la biodiversidad, entre otros.

El entendimiento alcanzado entre la CAN y la OTCA es una demostración concreta de la vinculación entre los mecanismos regionales sobre la cual descansa la construcción de la integración sudamericana.

El Perú ha fomentado la intensificación dicho tipo de vinculaciones desde fines de la década de los años setenta, apuntando a facilitar el desarrollo de la acción conjunta regional. La concertación política andina alcanzada en 1979, por ejemplo, sirvió como modelo al Grupo de Contadora creado para mediar en la crisis centroamericana producida en la década de los 80. El gobierno peruano decidió en 1985 fortalecer esa gestión mediadora con la creación del Grupo de Apoyo a Contadora compuesto por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

Sobre la base de la vinculación entre ambos grupos se desarrolló el mecanismo de consulta y concertación política denominado Grupo de los Ocho que, una vez ampliado, quedó convertido más tarde en el Grupo de Rio, una instancia que abarca al conjunto de países latinoamericanos bajo un esquema informal sin soporte institucional. La amplitud del Grupo de Rio ha traído consigo, sin embargo, la disminución de la fortaleza del accionar del mecanismo, en la medida que el alcance de los objetivos comunes se redujo marcadamente al aumentar su membresía. La evidencia ha demostrado que el aumento de su representatividad ha coincidido con el debilitamiento de su proyección internacional y de su acción política.

Durante el primer gobierno del presidente Alan García (1985-1990), el Perú también intentó incorporar al Sistema Económico Latinoamericano (Sela) una instancia de diálogo político, con miras a convertir dicho organismo en un Sistema de Estados Latinoamericanos que comprendiera los intereses políticos y económicos de la región. De acuerdo al proyecto original, la experiencia política conjunta del Grupo de los Ocho sería incorporada al nuevo sistema latinoamericano, bajo un modelo de concertación política e integración económica que incluyera a los 26 miembros del Sela. El proyecto político, sin embargo, no cuajó y el organismo mismo perdió vigencia a lo largo de los 90 frente a las negociaciones para la creación del Area de Libre Comercio de las Américas (Alca).

Cabe destacar que en la formulación de las iniciativas latinoamericanas impulsadas por el Perú durante el período 1985-1990, coincidieron objetivos permanentes de política exterior y premisas ideológicas del Partido Aprista Peruano en el gobierno entonces. No en vano el nombre de dicha agrupación política responde a la Alianza Popular Revolucionaria Americana (Apra) propugnada desde los años veinte por el fundador e ideólogo del partido, Víctor Raúl Haya de la Torre. La doctrina originaria del aprismo nace de la defensa continental contra el imperialismo. De acuerdo al pensamiento primigenio de Haya de la Torre, la unidad política y económica de América Latina, o Indoamérica en sus términos, era una necesidad para conservar la libertad y oponerse a los intereses imperialistas. El nacionalismo indoamericano, conforme a su punto de vista, sobrepasaba las fronteras políticas y abarcaba la gran nación formada por todos los países latinoamericanos.

Sin embargo, las limitaciones de los modelos integradores de alcance latinoamericano plasmados en el Grupo de Rio y el Sela, así como en la Asociación Latino Americana de Integración (Aladi), llevan a la conclusión que resulta más viable construir la unidad sudamericana sobre la base de la sumatoria de los procesos de integración existentes al interior de dicha región. La dinámica de integración con mayor capacidad de concreción parte de conjugar la acción conjunta consolidada en espacios más reducidos y con menor número de miembros, como la CAN y el Mercado Común del Sur (Mercosur), para eslabonarla escaladamente en esquemas de mayor envergadura. Este enfoque implica intensificar de manera paralela la integración física, energética, comercial y cultural, sin subordinar la agenda de intereses comunes a la coincidencia de ideologías políticas.

La integración en el caso sudamericano precisa que Brasil desempeñe el papel de animador del proyecto de articulación regional. Brasil, en ese sentido, ha asumido a partir del año 2000 el liderazgo regional que le corresponde, cuando propuso la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones y promovió la adopción de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa), concebida como pilar físico del proyecto comunitario. La integración de la infraestructura regional está orientada a reordenar el espacio sudamericano para insertarlo de manera más competitiva al contexto globalizado y crear condiciones viables para el desarrollo descentralizado al interior de cada Estado.

Brasil demostró, asimismo, su compromiso con el proyecto comunitario al destrabar las negociaciones comerciales CAN-Mercosur dirigidas a establecer una zona de libre comercio sudamericana. El año 2003 se alcanzó el acuerdo Perú-Mercosur y al año siguiente Colombia, Ecuador y Venezuela hicieron lo propio, en vista que Bolivia ya contaba desde 1996 con un Acuerdo de Complementación Económica con Mercosur.

La colaboración del Perú y Brasil para plasmar la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones se activó a partir de la alianza estratégica establecida entre ambos país en 2003. Dicha medida permitió la conclusión del acuerdo comercial Peru-Mercosur y ello facilitó la suscripción de los acuerdos similares con los países andinos restantes, de manera tal que en 2004 ya se contara con los instrumentos de integración física y de libre comercio propicios para llevar a cabo el lanzamiento del proyecto comunitario sudamericano, decisión política que fue ejecutada a fines de ese año con la firma de la Declaración del Cusco.

La tarea pendiente, sin embargo, permanece siendo amplia para asegurar la concreción del proyecto comunitario regional, aún cuando éste tiene la ventaja de contar con el denso tramado integrador tejido en América del Sur. Su profundización requiere ampliar el libre comercio más allá de los bienes y servicios y fortalecer la seguridad, así como desarrollar su marco normativo y mecanismos financieros. El camino abierto en cuanto a la integración física mediante la Iirsa, debe ser imitado en los sectores energéticos y el campo ambiental, de manera tal que se refuercen la complementariedad y la comunidad de criterios para el desarrollo sostenible.

Finalmente, el gran desafío permanece siendo consolidar una coordinación política que nos permita adquirir una proyección internacional significativa y

efectiva. La globalización en sí misma no facilita la lucha contra la pobreza y la exclusión que demandan nuestras sociedades. La inserción inadecuada o desventajosa al mundo global afecta las condiciones de cohesión social de los Estados más débiles, sean éstos de medianos o bajos ingresos. En consecuencia, la acción política conjunta de América del Sur requiere una visión común clara del modelo de desarrollo sostenible con inclusión social que requiere, así como la capacidad real de promover y defender dicha visión común en el escenario internacional.

La orientación regional de la política exterior

El primer escenario de la acción externa peruana, tal como hemos señalado, es el entorno vecinal inmediato. En el caso peruano ese entorno coincide con los ámbitos físicos de la integración andina y la cooperación amazónica. Nuestros vecinos son nuestros socios, o asociados, en la CAN. A la vez, todos nuestros vecinos, a excepción de Chile, son países amazónicos. Con Brasil compartimos además la principal vía fluvial amazónica y su proyección bioceánica. Ello significa que la política vecinal peruana tiene un papel preponderante en la complementación de las medidas de cooperación bilateral con las iniciativas de cooperación andina y amazónica. En consecuencia, la intensificación de nuestras relaciones con los países vecinos fomenta la integración regional. En caso contrario, la política exterior peruana desempeña un papel disociador en la región.

La primera prioridad externa del gobierno peruano ha sido conducir una activa política de estrechamiento de vínculos en el entorno vecinal inmediato, con miras a concertar agendas bilaterales constructivas, sobre todo en las zonas fronterizas que son de menor desarrollo relativo. Es en ejecución de dicha política que se ha llevado a cabo una suerte de ofensiva de visitas presidenciales y ministeriales a los países vecinos. El doctor Alan García en calidad de presidente electo visitó Brasil, Chile, Colombia y Ecuador. Una vez nombrado ministro de Relaciones Exteriores, en el transcurso de los primeros 60 días de gobierno llevé a cabo visitas de trabajo a Brasil, Ecuador, Bolivia y Chile y recibí en Lima a los cancilleres de Chile y Colombia.

La meta que nos anima es concentrar las acciones con nuestros vecinos en concertar y desarrollar intereses comunes, muy conscientes de la proyección regional de nuestra política vecinal y de su influencia en la facilitación de las vinculaciones integradoras andinas, amazónicas y sudamericanas.

Brasil

La interacción con el Brasil desempeña un papel clave y privilegiado en el marco de las relaciones vecinales del Perú. El estado óptimo de la relación bilateral alimenta positivamente la prioridad política conferida a la profundización de la alianza estratégica entre ambos países.

La nutrida agenda bilateral incluye la ampliación substantiva del intercambio, la puesta en marcha de la interconexión física y económica en el marco de la Iirsa, a través de los ejes binacionales Multimodal del Amazonas, Transoceánico Central e Interoceánico del Sur, la cooperación en el sistema de vigilancia y protección de la Amazonía (Sivam/Sipam), la cooperación energética, la ampliación de las frecuencias aéreas, así como la concreción del aprovechamiento conjunto de las facilidades portuarias peruanas en el Pacífico.

El objetivo inmediato de esta etapa de la relación bilateral es concretar la integración física entre ambos países. El inicio de la construcción del Puente de la Integración entre Iñapari, Perú, y Assis, Brasil, y de la carretera Interoceánica inaugura la interconexión de vastas zonas amazónicas fronterizas que compartimos, las mismas que requieren de mayores esfuerzos conjuntos para superar su menor grado de desarrollo relativo. Las iniciativas para consolidar la administración conjunta de la cuenca trinacional del río Acre conforman una experiencia adicional del enfoque transfronterizo amazónico y descentralista que es preciso profundizar.

La dimensión social de la relación peruano-brasileña tampoco ha sido descuidada. En septiembre de 2005 entró en vigencia el Acuerdo sobre Facilidades para el Ingreso y Tránsito, que exonera el uso de pasaporte y el requisito de visados entre ambos países. Posteriormente, a inicios de este año, con motivo de la visita del canciller brasileño al Perú, se han suscrito acuerdos para evitar la doble tributación y evitar la evasión fiscal, promover el comercio y las inversiones, cooperar en ciencia y tecnología espacial e intercambiar métodos de gestión en investigación y desarrollo agrario. Este conjunto de acuerdos ha permitido incrementar el flujo turístico bilateral y facilitar la ejecución de transacciones comerciales, financieras y de inversión, creando así las condiciones para que la sociedad civil y las empresas privadas asuman la tarea de dotar a la integración física de contenido social.

En suma, la relación entre Perú y Brasil constituye un ejemplo de sinergia, donde los avances alcanzados en el campo bilateral concuerdan con los objetivos

perseguidos en el plano de la integración regional, con especial énfasis en el desarrollo descentralizado de las zonas fronterizas amazónicas. La activa relación bilateral sostenida con Brasil es una muestra del modelo de interacción dinámica que el Perú intenta consolidar con sus otros vecinos.

Chile

La relación peruano-chilena ha sido reforzada significativamente con la inclusión de Chile como miembro asociado de la CAN a partir de septiembre de este año, marcando así su retorno al ámbito andino tras 30 años de ausencia. Previamente, en el transcurso de la visita el canciller chileno a Lima, se suscribió el Acuerdo de Libre Comercio que profundiza el Acuerdo de Complementación Económica firmado en 1998. Chile, a su vez, tomó la iniciativa de invitar al Perú a incorporarse al Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica Estratégica (P4), esquema que asocia actualmente a Chile con Brunei, Nueva Zelanda y Singapur.

La recomposición de la relación con Chile está siendo llevada a cabo mediante la reactivación de la amplia arquitectura bilateral existente. En tal sentido debe entenderse la reanudación de la reuniones "2+2" que facilitan las consultas y coordinaciones entre los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambos países. Paralelamente, el Comité de Fronteras está encargado de continuar con los avances del sistema de control integrado de fronteras y del conjunto de temas de interés común de las poblaciones de dicha zona. También se tiene previsto convocar nuevas reuniones de las comisiones binacionales de cooperación técnica y de límites.

La relación bilateral con Chile es una demostración palpable de las ventajas de desarrollar acciones conjuntas en las áreas de interés común y progresar mediante canales separados en la resolución de los temas controvertidos. Ambos países cuentan además con condiciones que facilitan la intensificación de la relación debido al alto nivel de inversión chilena en Perú, la numerosa comunidad peruana residente en Chile, y el sostenido crecimiento del intercambio comercial.

Ecuador

La relación con Ecuador fue redefinida cualitativamente en 1998 con la suscripción de los Acuerdos de Brasilia, conjunto de convenios alcanzados gracias

a la generosa y activa mediación de Brasil, entre otros países. Dentro de dicho marco, la firma del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad y del Convenio para la Aceleración y Profundización del Libre Comercio activó una intensa red de interacción bilateral, en diversos campos, que se mantiene en plena vigencia. El gobierno peruano, consecuentemente, se ha comprometido a asegurar el cumplimiento de los puntos pendientes de los Acuerdos de Brasilia para facilitar la profundización e intensificación de la relación bilateral.

En el caso particular de la renovada relación peruano-ecuatoriana, la Comisión de Vecindad creada en 1998 constituye la instancia política y representativa encargada de la ejecución de los programas y proyectos que responden a la comunidad de intereses entre ambos países. Paralelamente, el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza comprende un conjunto de proyectos de integración vial, fluvial y administrativa, inédito por su envergadura, dirigido a convertir la zona fronteriza en un espacio de intercambio de bienes y servicios y de concertación de políticas locales entre las poblaciones de ambos países.

Cabe subrayar que los proyectos de integración física contemplados bajo la ejecución del Plan Binacional son complementarios con las decisiones y medidas adoptadas en el marco de la Iirsa. Los proyectos aprobados responden, asimismo, a criterios preestablecidos de sostenibilidad ambiental, impacto de desarrollo social e inclusión. El empleo de estos criterios contribuye a mantener la presencia significativa de la cooperación internacional no reembolsable en los esquemas de financiación del Plan Binacional.

Las características de la actual relación peruano-ecuatoriana hacen evidente que los acuerdos de 1998 desencadenaron la intensa dinámica bilateral que había permanecido constreñida hasta entonces por el papel gravitante conferido a los intereses contrapuestos.

Bolivia

El Tratado General de Integración y Cooperación Económica y Social suscrito con Bolivia recientemente ratificado por el Perú es el marco convenido para intensificar y afianzar el amplio conjunto de vínculos que tradicionalmente han mantenido ambos países. Dicho acuerdo persigue, en esencia, conformar un mercado común peruano-boliviano.

El desarrollo fronterizo constituye un área temática de particular importancia al interior de la nutrida agenda bilateral. En vista de ello, desde el año 2001 entró en vigencia el Acuerdo para la Creación y el Establecimiento de la Zona de Integración Fronteriza, adoptado dentro del marco de la Decisión 501 de la CAN. Como medidas complementarias en los dos años siguientes se suscribieron acuerdos de atención fronteriza conjunta, regularización migratoria y cooperación aduanera.

De otro lado, el uso en condominio de las aguas del lago Titicaca, bajo la responsabilidad de una entidad autónoma encargada del manejo integrado de la cuenca lacustre, constituye un ejemplo reconocido internacionalmente de cooperación bilateral en ese campo. El Perú ha brindado a Bolivia, asimismo, todas las facilidades para la utilización del puerto marítimo de Ilo, incluyendo el aprovechamiento de una zona franca y el desarrollo de un proyecto turístico en el litoral peruano.

Por último, el Convenio de Integración y Complementación Minera alcanzado en 2003 y la Carta de Intención para la Complementación Energética suscrita en 2004 conforman el marco jurídico vinculante adoptado para profundizar la cooperación productiva bilateral.

La trama de instrumentos bilaterales descrita refleja con nitidez el vasto alcance de la tradicional vinculación histórica, social y cultural que une al Perú con Bolivia, y la rica proyección que tiene.

Colombia

Las relaciones peruano-colombianas se enmarcan dentro del concepto de una asociación preferencial que busca la integración en función a la concertación política, el desarrollo fronterizo, la cooperación social y técnica y la seguridad y defensa.

La cooperación en materia de seguridad y defensa es el eje central de la relación bilateral y es uno de los campos en los cuales más se ha avanzado en los últimos años. La política de seguridad y defensa común se impulsó el año 2002 con la creación de instancias de coordinación ministerial y la suscripción de convenios de interdicción aérea y fluvial. El objetivo común es asegurar la fluidez y el dinamismo de la cooperación y el intercambio de información de inteligencia entre las fuerzas armadas y policiales de ambos países. El interés conjunto de

mantener una lucha eficaz contra el narcotráfico ha motivado, asimismo, el fortalecimiento de la asistencia judicial bilateral y la suscripción de un nuevo tratado de extradición.

Dentro del campo del desarrollo fronterizo, la Comisión de Vecindad e Integración tiene la responsabilidad de adoptar las medidas para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de frontera. Su actividad principal consiste en el diseño y la ejecución de proyectos de salud, seguridad alimentaria y educación. El intercambio de experiencias en programas orientados a la atención de problemas sociales se desarrolla activamente de manera paralela, a través de la comisión mixta de cooperación técnica.

Por último, el Plan Binacional de para el Desarrollo Integrado de la Cuenca del Río Putumayo está encargado de asegurar el manejo sostenible de los recursos naturales compartidos en la zona fronteriza amazónica, en estrecha coordinación con las medidas adoptadas por la OTCA.

Lineamientos regionales de la política exterior

Las condiciones actuales motivan que el gobierno peruano concentre su atención en la consolidación de las dos comunidades regionales, la andina y la sudamericana, y el fortalecimiento de sus relaciones interregionales. Estas últimas constituyen el núcleo de las agendas de la V Cumbre de Jefes de Estado de América Latina y el Caribe – Unión Europea (ALC-UE) y la XVI Cumbre del Foro Económico Asia Pacífico (Apec) que se celebrarán en Lima en el transcurso del año 2008.

Hace casi cuarenta años el Perú identificó el ámbito andino como la vía natural para proyectarse internacionalmente. No obstante las marchas y contramarchas del proceso de integración andina, éste persiste siendo nuestro espacio inmediato de acción conjunta. Por ello el gobierno peruano y sus socios andinos han negociado intensa y prolongadamente para rescatar, normalizar y modernizar el proceso de integración subregional. La posibilidad que en 1997 el Perú se retirara del grupo andino demostró que el proceso perdería sentido con la ausencia de su nexo pivote histórico, político y geográfico. Es por esa razón que el Perú mantiene vigente su apuesta por el fortalecimiento y la proyección internacional de la CAN, con miras a perfeccionar el espacio económico común con un andamiaje institucional que sirva de plataforma para

facilitar la integración con otros bloques comerciales y países en el marco de la economía global.

Paralelamente, como última etapa del conjunto de experiencias integracionistas acumuladas en la región, Perú y Brasil promovieron la conformación en 2004 de la Comunidad Sudamericana de Naciones (Casa), que descansa sobre la convergencia CAN-Mercosur, con Chile, y la incorporación de Guyana y Surinam en la dinámica integradora regional. El proyecto descansa, asimismo, sobre el innovador camino de articular e integrar la infraestructura regional para reordenar estratégicamente el espacio físico que compartimos, con miras a crear las condiciones necesarias para fomentar el desarrollo sostenible descentralizado y la inserción global competitiva.

La construcción de la Casa, una tarea pendiente que requiere perseverancia y claridad de objetivos, constituye la prioridad sudamericana, en la medida que dicho proyecto político y comercial, así como de integración física y social, está dirigido a asegurar la inserción eficiente de la región en el sistema internacional. Su concreción significará, sin duda, la conformación de un actor político y económico regional cualitativamente superior, inscrito dentro de la noción de modernidad.

Sin embargo, aún cuando se mantenga vigente el objetivo central de lograr la consolidación de la Casa, la prioridad inmediata desde el punto de vista de los países andinos es concluir el Acuerdo de Asociación CAN-UE, , que incluya diálogo político, programas de cooperación y un acuerdo comercial, tal como se convino en mayo pasado en la IV Cumbre ALC-UE de Viena, de conformidad con los objetivos estratégicos interregionales. La consecución del acuerdo asociativo CAN-UE consistirá en sí misma una experiencia que fortalecerá la acción concertada entre países andinos, debido al tipo de negociación en bloque que implica. El proceso de valoración conjunta del estado de la integración andina concluyó satisfactoriamente en julio pasado y la definición de las bases de negociación se encuentra en su fase final.

La meta trazada es que la suscripción del acuerdo se efectúe en marzo de 2008, con ocasión de la celebración en Lima de la Cumbre ALC-UE, encuentro que tiene como objetivo primario profundizar la interrelación regional para concertar medidas de equilibrio frente al preponderante papel político, comercial, económico y cultural de Estados Unidos en el continente americano.

El Perú ha demostrado también un creciente interés por participar de manera activa en el desarrollo económico y comercial que viene acelerándose desde fines del siglo pasado en la región Asia Pacífico. Ello condujo a que el Perú ingresase en 1998 al Apec, adoptando para ello una inserción conforme al modelo de economías abiertas. Como reflejo del interés peruano en fortalecer su proyección transoceánica, se acordó celebrar en Lima la XVI Cumbre Apec. El objetivo central perseguido por el Perú es transformar la oportunidad política que significa organizar la cumbre, en ventajas competitivas concretas para los países latinoamericanos que son miembros de dicho foro. Un objetivo complementario es adelantar gestiones tendientes a facilitar la incorporación de más países sudamericanos en Apec.

Sobre la base de nuestra proyección transoceánica, el gobierno peruano contempla proponer la creación de una Asociación Latinoamericana del Pacífico. La iniciativa persigue incluir a la CAN, y Chile como miembro asociado, en un mecanismo económico que abarque a los países centroamericanos y México. La propuesta también tiene como objetivo facilitar el ingreso de Colombia y Ecuador al foro APEC. Su finalidad estratégica es fortalecer el posicionamiento comercial del conjunto de países en los mercados de Asia Pacífico.

Finalmente, la celebración en Lima de la Cumbre Apec brinda una oportunidad propicia para explorar medidas mediante las cuales los países sudamericanos se articulen de manera más amplia y provechosa con la dinámica economía china, en vista de su agresiva expansión comercial. El papel gravitante que desempeña actualmente China en la economía mundial y, sobre todo, las proyecciones de su crecimiento, demandan la concertación de una respuesta regional dada la poderosa dimensión de la economía china. La inserción positiva del Perú y América del Sur en Asia requiere reevaluar la relación con China, en función al fortalecimiento cualitativo del intercambio con el mercado en acelerado crecimiento de dicho país.

A manera de conclusión

Las líneas maestras de la diplomacia peruana se adaptan a las nuevas realidades y desafíos. Una dinámica de concertación y de construcción de escenarios que conduzcan a renovadas estructuras de cooperación, define la diplomacia peruana del gobierno del Presidente García.

Esa diplomacia busca una inserción internacional que en lo económico sea competitiva, que en lo político apueste por la prevalencia del multilateralismo y el Derecho Internacional, que en lo social afirme a gobernabilidad democrática y la defensa y promoción de los derechos humanos, con un eficiente programa de lucha contra la pobreza y la exclusión social, y que en lo cultural rescate y ponga en valor internacionalmente el rico acervo cultural de la Nación peruana.

El proyecto no es tarea que el Perú pretende abordarla sola. Se hará mejor con la concurrencia de nuestros vecinos de la región. DEP

Revisión: Pedro Delgado Hernández.

Surinam por sus autores

Jerome Egger[*]

A lo largo de los años se trabaron varias discusiones en lo que respecta a la cuestión sobre cuál es la literatura surinamesa. No sólo en el propio país, sino que esa pregunta es también realizada fuera de sus fronteras. También vino a tono, principalmente, en el antiguo país-madre, los Países Bajos. Hasta hoy se oye aquella primera pregunta. Esto demuestra que todavía hay incertidumbres en un país que ya lleva veinte años de independencia. La herencia de un pasado colonial no siempre es bien asimilada. Esto también se aplica a muchas colonias que no siempre saben muy bien cómo lidiar con esta parte de la historia. ¿Será que ello ha de ser relegado sin más ni menos o será que eso es tan esencial que realmente merece ser tratado en discusión?

En este artículo mostramos una visión global sobre la literatura surinamesa. También son hechas breves consideraciones sobre las obras escritas durante el periodo colonial. Después también nos acercaremos a los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En esa época, la producción de trabajos literarios comenzó a aumentar, principalmente en los años setenta, cuando el país se hizo independiente, cuando hubo un enorme periodo de florecimiento. No solamente

* Profesor de la Universidad Anton de Kom de Surinam.
jlegger@yahoo.com

serán abordados autores que fueron muy productivos en el propio Surinam o que todavía continúan siendo activos, también nos acercaremos a escritores que publicaron principalmente en los Países Bajos y que viven en ese país, pero que son de origen surinamés.

Una orientación

Una discusión que tuvo lugar hace más de 10 años en los Países Bajos, mostró algunos puntos que son puestos en el orden del día en los debates sobre la literatura surinamesa. En aquél momento, Anil Ramas propuso la siguiente cuestión: en la realidad, ¿la literatura surinamesa fracasó y qué falló? Él fundamentó tal cuestión provocativa con la muestra de ejemplos de algunas novelas conocidas de autores surinameses que no pueden quedar a la sombra de otros escritores caribeños. Anil Ramas añadió que los escritores de su propio país nativo no pueden percibir la realidad. Igualmente, afirmó que los escritores no siempre se deben sentir obligados a ayudar a construir una nación. Él quería justamente que los autores describieran e investigaran el comportamiento de las personas, expusieran las razones de sus acciones y que mostraran sus motivaciones secretas. También, deben estar en condiciones de reflexionar sobre la falta de esperanza. A pesar de ello, también debemos observar que Ramdas se mostró muy áspero porque su obra tenía como objetivo el de servir como punto de partida para abrir las discusiones sobre la literatura surinamesa. La mayor parte de las veces ese tipo de introducciones causa una hola de reacciones. Una de esas reacciones vino de Michiel van Kempen. Él señaló que es fácil buscar ejemplos en la literatura surinamesa para comprobar algunas afirmaciones hechas por Ramdas, pero que, por otro lado, son ejemplos que muchas veces aparecen recogidos en los propios trabajos del citado autor. Indicó también que existen suficientes poemas en los que se percibe una serie de emociones y sentimientos, que expresan susto, perplejidad, repudio y desesperanza. Llamó también la atención sobre un punto importante, que es la pequeña comunidad de convivencia surinamesa. Eso influencia de forma natural en aquello que un escritor quiere escribir y en lo que él prefiere conservar para sí mismo. Pero, de ello no podemos colegir que la realidad también sea perjudicada. Los escritores están preocupados con Surinam y ciertamente intentan establecer lo que ocurre en su entorno. La esperanza es un anhelo legítimo, alegó van Kempen.

La segunda reacción contra la obra de Ramdas vino de la escritora Thea Doelwijt. En un artículo irónico y sarcástico, en la forma de una pequeña obra de teatro, ella mostró lo absurdo de algunas afirmaciones apuntadas por Ramdas. Para dar un tono más fuerte, la obra se desarrolló parcialmente en Casablanca, Marruecos, que podría llevarnos a una comparación con la famosa película de Hollywood como también a una diáspora doble: fuera del país nativo, fuera de la antigua colonia. Tales discusiones sirvieron para demostrar que la literatura surinamesa causó reacciones muy variadas y que todas encontraron dificultades para intentar llegar a un consenso, lo que realmente y precisamente deberá ser considerado como perteneciente a tal categoría. Por la misma fecha también hubo un congreso en Surinam sobre las perspectivas del arte surinamés, donde las letras también fueron objeto de estudio. El escritor Robby Parabirsing ofreció su visión sobre la literatura. Él dijo que un aspecto importante de la literatura en Surinam es la falta de crítica. Según su opinión, los "escritores y poetas no consiguen ajustar y mejorar sus trabajos sin el buen funcionamiento de una crítica literaria". Cuando en los años ochenta hubo un mejor desarrollo en la crítica literaria, desgraciadamente una generación entera, que estuvo activa en los años sesenta y setenta, partió para los Países Bajos o algunas personas de esa generación ya fallecieron. De hecho, todo debió comenzar de nuevo. Por otra parte, él advirtió que no se establecieran exigencias exageradas en las críticas, porque eso podría causar un efecto contrario. Él aclaró que la crítica de los años ochenta exigió demasiado de los trabajos hechos en aquella época. Como resultado de ello, los escritores no tenían más coraje de publicar sus trabajos. Parabirsing también señaló en su artículo otro aspecto en la discusión sobre la literatura surinamesa, o sea, la falta de crítica a los propios productos.

Solamente en la segunda mitad de los años ochenta aparecieron las críticas de forma regular. Si observamos esos dos momentos en el inicio de los años noventa del siglo pasado, podemos llegar a algunas conclusiones. En primer lugar, las discusiones sobre la literatura surinamesa no son conducidas apenas localmente, sino ciertamente desde la antigua patria. El vínculo de muchos surinameses con su patria, que en los años sesenta y principalmente hacia el período de independencia en 1975, iban a los Países Bajos, continúa siendo muy fuerte y ello determinó que ellos se envolvieran inevitablemente en las discusiones sobre cualquier asunto y de cualquier naturaleza de su patria, incluso sobre la literatura. Otra conclusión a la que se llegó es que los escritores, sin ninguna duda, tuvieron en consideración las cosas de las que están tratando. Esto fue

demostrado en los artículos de van Kempen y de Parabirsing. Una tercera conclusión a la que se llegó es la de que todavía falta alguna otra cosa en Surinam para que se pueda hablar de literatura madura.

Fue esta la discusión en el comienzo de los años noventa del siglo pasado. El tiempo no paró y por un lado y por otro fueron hechas alteraciones. Existe un grupo de escritores formado en el año 1977, que está cada vez más activo. La página literaria semanal dedicó atención a la literatura local, y también a los trabajos de los escritores caribeños y latinoamericanos. Editoriales en Surinam y en los Países Bajos están cada vez más dispuestas a colocar libros a disposición para activar discusiones a ese respecto. En el pasado fue muy diferente. Otro gran avance es la posibilidad que existe de poder participar en seminarios y congresos fuera de las fronteras del país. Los escritores establecidos en Surinam reciben cada vez más invitaciones para exponer sus trabajos en otros lugares. Finalmente, durante los últimos diez años, tuvieron lugar algunos congresos internacionales en el propio Surinam.

El primer congreso que puede ser mencionado, se realizó en el año 1997, cuando el Grupo de Escritores de 1977 (*Schrijversgroep'77)* conmemoró los 20 años de su existencia. Varios invitados participaron en el evento, viniendo de las Guayanas, Antillas Holandesas, Trinidad y Tobago y de los Países Bajos. El antiguo presidente del grupo, Frits Wols, dijo que ese grupo "hace esfuerzos con la pretensión de que el escritor-poeta surinamés mantenga o descubra su dignidad y que se exprese sin restricciones de naturaleza lingüística".

Él señaló las limitaciones que la redacción en la lengua neerlandesa causa, en un continente donde ese idioma no es hablado en ningún otro país. Ese encuentro, realizado con éxito y con mucho público, de cualquier forma, facilitó que los interesados cotejasen los varios aspectos de la empresa literaria, tanto local como internacional, y que se prestara mucha atención a la literatura, principalmente por los medios de comunicación, también fuera de las fronteras.

El segundo congreso tuvo lugar en 2002, cuando se realizó un Festival Literario, en noviembre, titulado "*He Woud der Verwachting*" (La Selva de la Esperanza). Fue un festival internacional, con gran participación de instituciones y escritores holandeses. Eso también causó algún altercado, cuando algunos escritores surinameses, por diversos motivos, se recusaron a participar. Las noches del Festival recibieron un número extraordinario de visitantes y hubo varios espectáculos, no sólo en la capital, Paramaribo, sino también en los distritos.

Los surinameses de diversas ocupaciones y clases sociales, y, principalmente, estudiantes pudieron confrontarse con los trabajos de autores de otros países. Se cuidó también la presentación de varios debates que, de cualquier forma, llevaban a las personas a pensar. Un chapuzón de vez en cuando en la literatura no causa ningún daño. Y eso es lo que ocurrió.

En resumidas cuentas, los debates que deben ser conducidos para establecer una orientación sobre la literatura surinamesa fueron realizados, pero la conclusión de ellos no fue unánime. Las divergencias en la primera década del siglo XXI todavía no callaron. De vez en cuando ellas todavía vienen a tono. En la actualidad, ya existen más escritores que viven y trabajan en Surinam y que publican sus trabajos aquí. Ellos irradian un cierto orgullo y se sienten surinameses, pero sólo eso. Ellos difieren de los poetas de los años sesenta y setenta, que muchas veces asimilaron su nacionalismo en sus trabajos. La cualidad del trabajo mejoró y contactos internacionales hacen posible que sus obras puedan ser evaluadas más allá de las fronteras.

La vitalidad existe en la literatura del Surinam, incluso teniendo o no teniendo una orientación clara de su literatura.

El periodo inicial

Ahora ofreceré una imagen global en orden cronológica sobre los avances dentro de la literatura surinamesa. Un buen comienzo es la tradición oral entre los habitantes originales de Surinam, los Nativos. Ellos expresaron muchos de sus sentimientos y conocimientos sobre su propio pasado y sus canciones. En la canción grabada en Callaloo, cantan sobre el gran barco que trae caníbales para comerlos. ¿Será que ello se refiere a los blancos que llegaron a las Américas y que, no literariamente mas figurativamente, consumieron a los pueblos y los llevaron a convivir en la marginalidad de varias comunidades? Actualmente existe mucho interés con relación al punto de vista de estos nativos que, a su manera, crearon una literatura que ahora, cada vez más, aparece en trabajos escritos. Otra cultura (en la realidad son muchas culturas) que posee una fuerte tradición oral en la que llaman la atención los diversos grupos que descienden de esclavos fugitivos, que constituyeron en el interior de Surinam su propia comunidad y que, a su manera, expresaron lo que les aconteció. Por tanto, así y a su manera, también dieron vida a una literatura no escrita para Surinam. Sus cuentos, sus canciones y otras maneras de establecer su cultura, llamaron, a lo largo de los

años, la atención de científicos de diversos países. Así, se puede podemos conocer más sobre este grupo que pertenece a la comunidad multicultural de Surinam.

A pesar de los libros escritos sobre Surinam, en el fondo no pueden ser considerados como literatura de ese país. Incluso siendo así es interesante tejer algunas consideraciones sobre una novela que se tuvo lugar en esta región. Aphra Behn escribió su novela "*Oroonoko or the History of the Royal Slave*" (*Oroonoko o la Historia del Esclavo Real*), en 1688. El escritor de las Antillas, Frank Martinus Arion alega que esa sea, tal vez, una de las primeras novelas y que la imagen tradicional que se formó sobre la creación de la novela en la primera mitad del siglo XVIII no sea verdad. Arion informó que Behn utilizó la situación del Surinam para exponer la lucha política en la Inglaterra en el siglo XVII, asemejando las diversas luchas a las que hay alrededor de la casa real. Principalmente la traición, que es un tema muy importante. De acuerdo con Arion, Behn debe de haber estado en Surinam, porque algunas de sus descripciones sobre la naturaleza parecen muy auténticas. No obstante, eso también es un punto de discusión. A pesar de ello, lo más interesante de todo, en el trasfondo, es que Surinam desempeñó un papel en el desarrollo de la novela.

En el periodo colonial fueron escritos diversos libros cuyo tema fue el Surinam. Fueron viajeros, plantadores u otras personas que durante un corto o largo periodo de tiempo visitaron el país. Tales escritos, de modo general, poseen más valor histórico que literario. Algunos son actualmente considerados clásicos porque crearon una imagen importante de la sociedad durante un periodo específico. También había sociedades que estimularon a la lectura y que fueron responsables para que poemas y otros trabajos literarios fueran publicados. La calidad es variable.

Al final del siglo XIX aparecieron algunos escritores locales que publicaron libros de mejor calidad y que fueron relevantes para el desarrollo literario del país. Algunas novelas del padre de la Iglesia Católica Romana, François Henry Rikken (1863-1908) merecen un lugar importante en la literatura surinamesa. Es de destacar "*Codjo de Brandstichten*" (*Codjo el* Incendiario) que fue muy conocida. Esa novela histórica cuenta la historia de Codjo, que en septiembre del año 1832 provocó un incendio en la capital y por causa de ello una gran cantidad de casas se convirtió en cenizas. Fue hecho prisionero por otros y en enero de 1833 fue quemado vivo. Rikken cuenta la historia y sabe hacer una buena reconstrucción porque utilizó, en la medida de lo posible, fuentes auténticas para proporcional

al lector "un esbozo fiel de Paramaribo, así como también una historia detallada del incendio de 1832". Todo eso hace con que valga la pena leer el libro. Si bien, el lector del siglo XXI debe sentirse menos encantado al saber que Rikken dio mucha importancia al hecho de que Codjo se convirtió en el último momento y de que, al caminar para la pira de la hoguera, pidió perdón. Esto no significa que el libro perdió su valor para la literatura surinamesa, porque ofrece la oportunidad para tener una idea de la sociedad de aquella época.

En la primera mitad del siglo XX algunos libros fueron publicados y había periódicos que divulgaban algún trabajo literario. Era el periodo del aumento del sentimiento al respeto del negro, lo que determinó que cada vez más surinameses de origen africano y otras mezclas se hicieran activos y dieran forma a la literatura. Antón Kom (1898-1945) publicó un libro que tuvo mucha influencia entre las generaciones de surinameses que en los años 60 y 70 fueron a estudiar a los Países Bajos. Algunos de sus poemas también son conocidos.

Otro nombre relevante es Julius Koenders (1886-1957). Fue él quien estimuló el uso de la lengua *sranan*, una lengua que la mayoría de los surinameses hablaba y todavía habla, y que en un primer momento, fue usada como lengua de contacto entre los esclavos y los blancos y más tarde entre los diversos grupos étnicos que, por los descendientes de esclavos de la región litoral, en gran medida, es considerada como la lengua nativa. Como editor de un periódico que solamente publica en esa lengua, el *Foetoeboi*, contribuyó a la emancipación de ese grupo y del uso de esa lengua.

Finalmente, está el representante de un grupo de contratantes que en 1973 llegó a Surinam, llegado de la actual India. Arman Khan (1875-1972) nació en la India y llegó en 1898 a Surinam. Él escribió poesías que tal vez no puedan ser consideradas de alta calidad, pero que poseen un gran valor histórico. Junto a ello, recientemente apareció una traducción de su autobiografía. Por eso, él llegó a ser importante para la literatura surinamesa.

Albert Helman

Albert Helman, pseudónimo de Lodewijk (Lou) Lichtveld, nació en el año de 1903 en Surinam. Es un escritor que ciertamente debe ser tratado a parte, porque él estuvo en actividad durante muchas décadas y dejó un gran volumen de trabajos, y también porque escribió una cierta cantidad de libros que, sin

mayores comentarios, pueden ser considerados como clásicos. Igualmente compuso músicas, colaboró trabajando en la producción de la primera película sonora en los Países Bajos y realizó trabajos periodísticos. Falleció en 1996. Todo ello nos muestra que él pasó por varios periodos en la historia de la literatura surinamesa. Se debe decir, en fin, que también era una figura destacada en las letras surinamesas. Escritores jóvenes, que surgieron en los años sesenta y setenta, ya hicieron una crítica contra Lodewijk y preguntaron si podrían considerarlo como un autor surinamés. En los años ochenta y noventa él fue más reconocido y estimado, y actualmente ya no se discute si él es o no surinamés.

Lodewijk vivió fuera de su país durante un largo periodo de su vida. Los Países Bajos, España, México, Trinidad y Tobago e Italia son apenas algunos de los países donde él permaneció durante un periodo menor o mayor, Incluso así, podemos decir que su vínculo con Surinam – a veces positivo, pero a veces también negativo, principalmente después del golpe militar en 1980, cuanto él se comportó muy negativamente frente a los acontecimientos de su país nativo – continúa siempre muy fuerte, lo que siempre quedó patente en sus trabajos. A ello se añade que podrá ser considerado como uno de los conocedores de la cultura y sociedad surinamesa. Escribió sobre estudios antropológicos e históricos. Aquí él se refiere de forma resumida a su ficción y a algunos trabajos importantes para la historia de la literatura del país.

En 1926, apareció el libro "*Zuid-Zuid-West* " (*Sur-Sur-Oeste*). En este libro, Surinam fue descrito de manera muy espiritual. Un hombre solitario que vive en los Países Bajos mira para atrás, para su país nativo. Es de destacar que ya en 1926, Helman, en el prefacio, hizo una presentación en la lengua *sranan.* Eso, en la época, no era aceptable. Tal idioma no fue visto como una lengua completa. Se pensaba incluso que hablar tal lengua solamente podría llevar al subdesarrollo porque frenaría el buen conocimiento de la lengua neerlandesa. Lo que también podría ser considerado tópico del libro, es que él, de hecho acusa a los Países Bajos de que estaban dejando a su colonia "pudrirse... hasta un desierto árido". Además de ello, indicó que los Países Bajos estaban solamente interesados en las ganancias y no estaban interesados en invertir. Él llegó al punto de decir que los holandeses, hace muchos siglos, son ladrones. Y todavía añadió, de forma sarcástica, que espera que ellos sean por lo menos "ladrones cariñosos y no villanos". Hasta hoy todavía vale la pena leer este libro que ya fue reeditado varias veces.

Una de las novelas más conocidas de Helman es "*De Stille Plantage*" (*La Plantación Silenciosa*). Este libro todavía se lee en las escuelas de Surinam. Es probable que este libro le diera más reputación. Esta novela histórica describe la vida en una plantación cuando la esclavitud todavía no fue abolida. En el inicio ya da a entender cómo algunas descripciones son muy inteligentes: "Recuerdos, son como pájaros sobresaltados que baten las alas de tejado en tejado, que mal tocan sus cimas y nuevamente deslizan en el aire". Las descripciones de la naturaleza y del medioambiente de la época son los puntos culminantes del libro. La novela cuenta la historia de una pareja francesa que partió hacia la India Occidental para construir una nueva vida. Mas, el idealismo en una sociedad de esclavitud puede conducir a una ruina y eso es lo que ocurrió. Muerte y destrucción siempre son consecuencias de tal situación, las cuales hacen que se mire hacia atrás y el regreso a Europa, generalmente, queda como la única opción. Eso realmente ocurrió con parte de la familia.

A una edad más avanzada, Helman escribió "*Hoofden van de Aoyapok!*" (*¡Cabezas de Aoyapok!*) (1984). La novela trata de un expatriado que partió de su propio ambiente y que no se encontraba más en condiciones de adaptarse en ningún lugar. Al final, su retorno al lugar de nacimiento fue un fiasco. El libro fue construido por algunos discursos del nativo Malisi. Esta novela fue la base de una obra teatral ya presentada en los Países Bajos, al igual que en Surinam.

Para concluir con la exposición sobre este autor, también hacemos una ligera pausa en su gran obra "*De Foltering van Eldorado*" (*El Tormento de Eldorado*). Este libro apareció en 1983. Se trata de una descripción detallada de las Guayanas, donde él no se limita a las zonas que fueron colonizadas por los ingleses, holandeses y franceses, sino también las regiones de Venezuela y de Brasil, y para ello también se fundamenta en acuerdos ecológicos y en el hecho de que los nativos de esas regiones poseen muchas afinidades. Por una parte es un pedazo de historia extraordinariamente interesante, donde él hizo maravillosas descripciones de la naturaleza con las posibilidades e imposibilidades de esa región, y donde él describe, en grandes líneas, los antecedentes históricos de una región considerablemente grande. Pero, también, se debe encarar de forma crítica, principalmente su análisis del siglo XX. En ese punto él no se intimidó al hacer algunas manifestaciones duras que dejaron una imagen equivocada del desarrollo de diversos países. Tanto los talentos positivos como los negativos de Helman aparecen en el libro. A pesar de las restricciones, las obras de Helman continúan siendo las únicas que nunca fueron igualadas por nadie en Surinam y,

probablemente, no se encuentre más que un puñado de personas fuera de las fronteras de este país que lo igualen.

El año 1957

El año de 1957 muchas veces es considerado en la literatura surinamesa como punto de partida. ¿Por qué? En aquel año apareció la colectánea de poemas de Trotji (Aanhef) van Trefossa, pseudónimo de Henry de Ziel (1916-1975). ¿Por qué esta colección fue tan importante? En primer lugar, porque la calidad de los poemas es muy alta. Junto a ello, fueron escritos en *sranan*. Eso también es un dato importante, porque por primera vez fue dada una prueba –en lo que respecta a los ojos de las personas que no consideraban ese idioma como una lengua madura – de que pensamientos sensibles pueden expresarse con las palabras de ese idioma. Así se dio el pistoletazo de salida para publicar cada vez más poemas en *sranan*. Pero también debemos apuntar que muchos de los poemas que aparecieron más tarde en esa lengua no alcanzaron el nivel de los de Ziel.

En la colectánea de Trotji fueron compendiados 19 poemas. Él consiguió expresar y despertar sentimientos, costumbres culturales e imágenes que muchos pensaban que no sería posible expresarlos en la lengua *sranan*.

Una de las más bonitas asociaciones aparece en el poema *Kopenhagen*. Allí, en Dinamarca él ve en el puerto una estatua de una sirena que el pueblo del país y otras personas, tal vez, solamente, asocien a la leyenda de Ánderson. Trefossa ve eso de otra forma. Para él es la *watramama* que él conoce de historias sobre Surinam. Alguna persona, tal vez pasaría simplemente delante de la estatua, pero Trefossa consiguió dar una unión con un pedazo de cultura de su país de origen. La exclamación de sorpresa "¡eh-eh!", también, fue asimilada en la poesía y da una idea diferente al lector. Más aún, él también afirma: "*Watramama mi sabi ju*" ("Watramama yo te conozco"), porque él realmente la conoce en la práctica, pero de otra manera diferente a la de los daneses.

Para otros el poema *"Bro"* es un poema importante y crucial en la colección. Eersel alega que, en este poema, Trefossa demuestra que "él siente bien en el fondo, que el mundo en el que nació no es el mundo de sus sueños y que jamás podrá convertirse en él". Pero, Eersel dice que entre la realidad y el sueño surge el espacio donde la poesía florece. Para él, ese poema es la clave para el arte poético de Trefossa.

Los años sesenta y setenta

En los años sesenta y setenta la literatura floreció. Diversas personas cogieron el bolígrafo y comenzaron a hacer poemas, mas, también, comenzaron a escribir cuentos y de vez en cuando una novela. En las escuelas creció el interés por la propia literatura. Eventos y otros personajes conocidos, que atraen público, contribuyeron para que los escritores pudieran ser vistos. Junto a esto, la forma que utilizaron los propios escritores para presentarse y llegar "al hombre o a la mujer", también influyó de forma directa. Había poquísimas editoras formales y, por tanto, los propios autores eran obligados a imprimir y a vender sus libros. Principalmente, Dobru (pseudónimo de Robin Raveles – 1935-1983) era muy bueno en ese arte. Él estaba en todo y tenía cuidado de llevar siempre consigo algunos libros de bolsillo de su propio trabajo, a veces poemas, y, también, pequeños cuentos. Posteriormente, diversos autores hicieron la misma cosa. Sucedía frecuentemente que iban a las escuelas donde presentaban y vendían sus obras. De esta forma, hubo una distribución para todas las clases sociales del pueblo.

Un buen inicio para la producción en ascensión fue la revista literaria *Soela*, que apareció por primera vez en 1962. En la redacción se encontraban poetas y escritores que ya lideraban el sector, tales como Trefossa, o que más tarde se harían autoridades en el asunto, como Corly Verlooghen (1932). También, la obra de Bez Vianen, que más tarde escribiría algunas novelas bastante discutidas, aparece aquí. Intelectuales importantes, como Jnan Adhin y Hein Eersel, también estaban involucrados en la Revista. Las ilustraciones y la capa fueron hechas por Stuart Robles de Medina, un artista que está entre los mejores en Surinam. La revista existió dos años, hasta 1964, y fueron publicados 7 números, siendo dos números duplos. En resumen, fue un inicio muy bueno y esta revista se convirtió en un objeto de coleccionador, no solamente por su contenido, sino también por la forma como fue proyectada.

En el primer número de la *Soela* (que quiere decir aceleración en la corriente de energía), fueron mostrados algunos interesantes puntos de vista que eran muy significativos para el espíritu de la época. Surinam en su totalidad, realmente entró en una aceleración en la corriente de la energía. Proyectos económicos a gran escala surgieron desde abajo, cada vez más surinameses tenían la oportunidad de estudiar en el exterior – principalmente en los Países Bajos –, y la puerta para el mundo fue abriéndose cada vea más. *Soela* fue más allá de las fronteras y la

política del idioma propició que todas las lenguas habladas aparecieran en las páginas de esta revista. Realmente, ya en el primer número, aparecía un poema de Shirinvási, en la lengua *sarnami*, un idioma que los antiguos contratantes de la India hablaban con una traducción a la lengua holandesa. También había poemas en neerlandés, inglés y *sranan*. Uno de los poemas trataba sobre la crisis en el Congo, África. Había también mucho interés por los acontecimientos fuera de las propias fronteras. También pequeños cuentos y fragmentos en prosa fueron publicados. La multiplicidad de lenguas del país comenzó a ser expresada.

Otros poetas que encontraron un lugar en la *Soela*, son Bhai (pseudónimo de James Ramlall (1935) y Jozef Slagveer (1940-1982). Bhai, en realidad, solamente publicaría una colección de poemas, *Vindu*, en 1982, con la que inmediatamente ganó un premio. Sus poemas son más filosóficos y con una clara influencia de filósofos occidentales y orientales.

Por el contrario, Jozef Slagveer pertenecía a la corriente nacionalista de los años sesenta. Como periodista entró diversas veces en confrontación con las autoridades del poder. Él mostró escándalos que no fueron recibidos con agrado. Escribió poemas y publicó una pequeña novela.

En los años sesenta aparecieron algunas novelas que ahora son consideradas como clásicas en Surinam. Dos de esas novelas, sin ninguna duda, pueden ser presentadas en cualquier foro internacional. Leo Ferrier publicó *Atman* y Bea Vianen, *Sarnami, Hai*. Ferrier describe en su libro cómo un hombre, que volvió de Europa para su país de nacimiento, intenta entrar en armonía con la variedad de valores culturales de su país y de su propio origen multicultural. En cualquier pensamiento, es un libro optimista porque tal armonía es tangible. Por otro lado, el mismo autor publicó un año después una segunda novela que es exactamente todo lo contrario de la primera. En esta segunda novela fue presentado justamente el conflicto interno de su país de origen. Por lo tanto es cualquier cosa, menos un libro optimista.

Los libros de Bea Vianen nunca fueron muy optimistas. *Sarnami, Hai* (*Surinam, Yo Soy*) describe el proceso del personaje principal al hacerse adulto, la *Sita*. La sociedad surinamesa no es una sociedad ordenada, pero en ella se encuentran contrastes en las más variadas áreas. Al final, la *Sita* debe dejar a su hijo cuando quiso partir de la tierra donde nació. Este libro todavía es una de las obras más leídas en las escuelas en Surinam. Otras novelas posteriores también se harán conocidos.

En los años sesenta y setenta muchos escritores fueron bastante activos. Citar los nombres de todos haría nuestro artículo muy extenso. De los muchos existentes, nos acercaremos aún a tres: los citados anteriormente Dobru y Shrinivasie, y Miachel Slory.

Dobru, sin ninguna duda se convirtió en uno de los más conocidos. Él podría ser hallado en cualquier lugar, era muy fácil comunicarse con él y era activo en la vida política, principalmente en el movimiento nacional. Su poema *Wan Bon* (*Un Árbol*) forma parte del grupo de los más apreciados en Surinam. En el poema él puso énfasis en la uniformidad de las variadas culturas que pueden ser encontradas en Surinam. Su descripción autobiográfica en *Wan Monki Fri* es muy interesante porque Dobru dejó claramente evidenciar su origen y cómo él se formó a través de la religión, de su origen social y del crecimiento del nacionalismo en los años cincuenta. Junto a ello, fue muy honesto al dar opinión y condenar situaciones sociales.

Shinivasie publicó, a lo largo de los años, diferentes colecciones de poemas. Él trata de diversos temas en sus obras. Algunos de ellos muestran que la uniformidad es posible en Surinam, mientras que en otros se presenta una aproximación más filosófica al respecto. Él alabó su país nativo, pero también se posicionó de forma crítica ante desarrollos que limitaron la libertad con el transcurso de los años. Un estudio sobre lo tratado en los poemas nos ofrece diferentes temas en las obras de Shirinvasi. Se refiere a los distritos donde creció y se hizo adulto, y también cita las Antillas Holandesas donde él ya vivió y trabajó. Viajaba por América Latina y vio mucha injusticia y escribió a ese respecto muchos poemas fervorosos. Por otra parte, en *Sangham*, predominó el aspecto filosófico de un hombre más anciano, que en ese momento podía escribir sobre la muerte. Pertenece al selecto grupo de los más importantes poetas todavía en actividad en el siglo XXI.

El último de los poetas al que nos referiremos es Michael Slory (1935), uno de los escritores más productivos de su generación. Hace más de 40 años escribe poemas en diversos idiomas: neerlandés, *sranan*, español y en los últimos años en inglés. Actualmente, todavía, aparecen sus poemas en uno de los periódicos del país, donde generalmente habla de la actualidad como tema principal. En el compendio de su obra "*Ik zal zingen om de zon te laten opkomen*" (*Voy a cantar para hacer que el sol nazca*), no solamente podemos observar los poemas que lo mantienen ocupado, sino que también da una demostración de su

capacidad de dominar diversos idiomas. El distrito donde nació es el asunto de algunos de sus poemas. Él demuestra solidaridad con pueblos subyugados. En sus poemas, la sorpresa se demuestra cuando ve alguna cosa en la naturaleza que lo mantiene ocupado. A veces es un incidente que él quiso captar en su poema. La belleza de la mujer lo fascina. En su –hasta el momento – última colección, existen poemas sobre la libertad donde él menciona la esclavitud y exclama: "¡Pueblo, nunca se olvida de ello!".

Las últimas tres décadas

Surinam alcanzó su independencia en noviembre del año de 1975. Eso llevo a un estupendo crecimiento de producciones literarias que todos, más o menos, desarrollaron dando continuidad a los temas de los años sesenta y setenta. Esa independencia tuvo lugar al mismo tiempo que se producía una enorme emigración en dirección a los Países Bajos. Después de la independencia, más o menos, la mitad de todos los surinameses vivían allá. . Además de eso, en Surinam surgió un régimen militar que en febrero del año de 1980 ocupó el poder. Aun así, tal hecho no frenó la producción literaria de ninguna manera. Pero, hay que constatar que fue más difícil la publicación de libros en esa época. Había falta de papel, los costes de la impresión aumentaron mucho y el crecimiento de la pobreza de la población también se percibía en las librerías.

¿Cómo está la situación actualmente en el área de la literatura surinamesa? Mirando para atrás, para la primera mitad de la primera década del siglo veintiuno, algunas tendencias pueden observarse. Es muy bueno, que la literatura para jóvenes merezca mucha atención de los autores. Gerrit Barron (1951) e Ismene Krishnadat (1956) son apenas algunos de los nombres de escritores que escribieron varios libros para la juventud que consiguieron una tirada considerable. Robby Parabirsing (que escribió con el pseudónimo de Rappa – 1954), escribió libros para la juventud de edad más avanzada, donde el humor y un poco de erotismo fueron bien apreciados por el público. De esa forma fue educado un nuevo público, con la idea de que leer puede ser muy agradable. Sólo eso ya era un punto a su favor. Todos esos escritores continúan con la tradición de ir a las escuelas para la lectura de sus obras. A través de ese sistema fue creado un vínculo directo con el público de lectores. Gerrit Barron distribuía sus libros a través de escuelas, consiguiendo así una tirada bastante elevada. A pesar de los problemas ya mencionamos anteriormente, en los años ochenta,

fue vendida una considerable cantidad de esos libros. Esos escritores intentan lanzar sus obras en los Países Bajos. Barron consiguió alcanzar el mercado literario de las Altillas Holandesas.

Podemos hablar de dos poetas que están activos en este periodo. Uno que se ha destacado es Suriano (pseudónimo de Ramin Hardjoprajitmo – 1937). Es de los pocos javaneses activos en la literatura. Su poesía tuvo influencia de Shrinvasie. A pesar de eso, fue una de sus publicaciones la que más se destacó, porque él escribió poemas tanto en la lengua de su país de origen Java, como también en la lengua neerlandesa. La influencia de la cultura se encuentra fuertemente presente en su obra. En un poema, "*Een Bos*" (*Una Selva*), él se dedica a las contradicciones entre los javaneses musulmanes, que mantienen una cierta dirección en sus oraciones porque hacen eso tradicionalmente en su país de nacimiento y por lo tanto también en Surinam, y los otros que conservan la dirección correcta para la Meca. Tales poemas son un enriquecimiento para la convivencia multicultural.

Finalmente, el nombre de Cynthia Mcleod Ferier (1936), ciertamente no podemos dejarlo de lado. Es la hermana mayor de L. H. Ferrier. En 1987, una de las pocas editoriales en Surinam, publicó la novela "*Hoe duur was de Suiker*" (¿Cuánto cuesta el azúcar?). Era una novela histórica que se desarrollaba en el siglo XVIII. Para los padrones de Surinam, este libro fue un suceso fenomenal. En un corto periodo de tiempo fueron hechas nuevas tiradas, fueron vendidos un total de 10.000 ejemplares. También en los Países Bajos el libro fue considerado como una obra maestra. Esta novela histórica tiene como asunto principal la sociedad de la esclavitud en el siglo XVIII. Por el título ya colegimos que el consumo de azúcar en Europa era producido a un precio alto. Muchos esclavos fueron necesarios y el sufrimiento de esa población fue muy grande.

Para muchos lectores, ese trozo de historia se hizo vivo, gracias a esa novela. Cualquier novela que apareció después, publicada por esa autora, recibió gran publicidad y consiguió alcanzar un gran público de lectores.

Como colofón, podemos afirmar que la literatura surinamesa pasó de una ocupación de escritores coloniales a una literatura donde escritores de diversos grupos étnicos se hicieron valer y ahora contribuyen a la apertura del potencial creativo del país. En la actualidad encontramos la literatura oral y hasta libros de bolsillo impresos de forma independiente, e incluso alguna de las pocas editoriales que tienen coraje de editar y de publicar algunos libros

que abarcan más. Todo eso sucede en Surinam hoy. La influencia ejercida por los Países Bajos continúa siendo grande y cada vez más autores intentan buscar un lugar en ese mercado.

Los surinameses en los Países Bajos escriben cada vez más y consiguen quedar en la lista de los libros más vendidos. De vez en cuando aparecen algunos libros traducidos a través de los cuales el público internacional también consigue conocer escritores surinameses. En resumen, existen problemas, pero con seguridad, la literatura no va mal en Surinam. Ahora existen más librerías que están cuidando para que el público pueda adquirir libros locales y de otros países. DEP

Versión: Pedro Delgado Hernández.

Mercosur: *¿quo vadis?*

*Gerardo Caetano**

Correspondencia entre filosofías e instituciones integracionistas

Los tiempos que corren presentan contextos particularmente desafiantes para los sistemas políticos nacionales de la región, las instituciones regionales y, en general, para el Mercosur todo como esquema de cooperación e integración regional. A más de quince años de su fundación, el Mercosur presenta un cúmulo de problemas irresueltos: algunos de sus últimos gobiernos – en mayor o medida, según los casos – han debido enfrentar contextos de fuerte descreimiento y debilidad; los acuerdos y los compromisos ya establecidos con frecuencia no han sido cumplidos a cabalidad en los últimos años, en particular a partir de la devaluación brasileña en 1999 y el desplome argentino del 2001; los últimos contextos de crecimiento han comenzado a generar contextos favorables para la recuperación de las economías y sociedades nacionales, pero, más allá de los discursos y de algunas acciones relevantes, todavía el proceso de integración no ha logrado el tantas veces invocado y esperado "relanzamiento". Sin embargo,

* Historiador y politólogo. Profesor de la Universidad de la República, Uruguay.
gcaetano@fcs.edu.uy

inmediatamente después de su peor momento interno, el Mercosur encuentra hoy una oportunidad de revitalización, tan inusitada como discutida. Se le presenta, por ejemplo, una agenda externa como nunca antes tuvo, llena de oportunidades (en relación a la posibilidad de acuerdos comerciales y de diversa índole con otros bloques o países como la Unión Europea, China, Japón, Rusia, Sudáfrica, en el seno de la OMC, etc.). A pesar de todos sus problemas y debilidades, en un contexto internacional amenazado por la hegemonía unipolar, el Mercosur mantiene su personería internacional como bloque interlocutor de otros bloques. A pesar de ello, todavía no termina de encontrar las vías más idóneas para la adopción efectiva de posiciones comunes y consistentes para negociar en bloque con terceros.

Todo debate en torno a filosofías integracionistas implica una confrontación de propuestas en torno a cómo pensar la institucionalidad del bloque en formación. La opción por un modelo se corresponde con la preferencia de un determinado formato institucional.[1] Pensar "*otro*" Mercosur, distinto, más compacto y eficaz que el actual, capaz de asumir efectiva personería internacional en un mundo de bloques y de tensiones multilaterales como el de nuestro tiempo, significa discutir a fondo los límites y alcances políticos del proceso de integración. En este marco, los requerimientos de una nueva institucionalidad para el Mercosur despiertan polémicas en la región. Bienvenidas sean ellas si su tramitación rigurosa nos permite trascender una coyuntura a menudo agobiante y nos impulsa a animarnos al riesgo y también a las oportunidades de pensar horizontes de desarrollo de más largo plazo para la región.

El reclamo actual por una rediscusión a fondo de la institucionalidad del Mercosur posee múltiples implicaciones de diversa índole: las novedades y propuestas en esta perspectiva se vinculan de modo directo con la renovación de modelos, de agendas y aun de ritmos y profundidades en el proyecto integracionista. Por ello es que no puede sorprender que las cuestiones institucionales provoquen confrontaciones duras y simplificaciones descalificadoras. Tras el debate sobre la institucionalidad de un proceso de

[1] Para un muy útil y actualizado análisis comparado en torno a la dimensión parlamentaria en los procesos de integración regional en el Mercosur y en la Unión Europea, cfr. Mariana Vazquez, "*Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El Mercosur y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Area de Libre Comercio de las Américas*", en Revista Argentina de Ciencia Política, Nº Especial 5-6, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2002.

integración, los actores perfilan sus divergencias más de fondo, de carácter estratégico y estructural. En suma, como se indica en el Cuadro 1, a la pregunta de qué discutimos en el Mercosur cuando discutimos instituciones, contestamos en primer término que lo que se pone allí en tensión son los modelos y proyecciones más generales acerca de los límites y alcances del proceso de integración en su conjunto. En resumen, proponer "otro" Mercosur requiere nueva institucionalidad.

Un Mercosur alternativo impone una nueva agenda de propuestas e iniciativas. ¿Cuál podría ser el listado sucinto de los titulares de esta nueva agenda? Hagamos una pequeña reseña: coordinación macroeconómica, en particular, de las políticas cambiarias; complementación productiva, a través de los Foros de Competitividad y del surgimiento de *"cadenas productivas"* mercosureñas; complementación de políticas (energéticas, educativas, culturales, de derechos humanos, etc); complementación de infraestructuras; consolidación y aplicación efectiva de la Carta Socio Laboral; tratamiento serio de la propuesta ya acordada de libre circulación de personas; reconocimiento de asimetrías y flexibilidades, en especial en relación a Paraguay y Uruguay; implementación plena e incremental de los Focem; negociación internacional como bloque económico-comercial y también político ante terceros y en foros internacionales; estrategia comercial conjunta; estrategias de financiamiento intrazona; incorporación de nuevos socios; nueva institucionalidad. En un reciente documento de la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (Crpm) fechado el 13 de julio de 2006 y titulado "Desafíos de la integración regional. Iniciativas y Propuestas", se identificaba una agenda de "ejes de carácter estratégico en la formulación de políticas públicas" muy parecida a la antes referida: "mecanismos para corregir las asimetrías entre los países; impulsar la articulación productiva a escala regional; ampliar la agenda externa común; desarrollo de instrumentos para integrar zonas fronterizas; profundizar la cooperación e integración energética; mayor impulso a las políticas comunes en medio ambiente; hacia un Consejo Regional de Políticas Sociales; definición de una estrategia comunicacional; participación ciudadana".[2]

[2] Cfr. Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, *Desafíos de la integración regional. Iniciativas y Propuestas*, Montevideo, 13 de julio de 2006.

No se trata en suma de una ausencia de ideas o de propuestas que puedan converger en un programa común que se oriente en la forja de "otro" Mercosur. Ideas similares pueden encontrarse en otros muchos documentos, como por ejemplo las incorporadas en la propuesta "Somos Mercosur. Concepto y Plan de Trabajo", adoptada inicialmente en el segundo semestre del 2005 por la Presidencia Pro Témpore de Uruguay y luego asumida como propia y común al bloque en su conjunto por los restantes Estados Partes. Si hay efectivamente agenda, lo que ha faltado ha sido voluntad política efectiva de darle respuesta, lo que entre otras cosas supone el establecimiento de una nueva institucionalidad capaz de ofrecer instrumentos eficaces para viabilizar y concretar logros palpables en cada uno de los temas referidos. En esta dirección, la creación del Parlamento del Mercosur puede ser una señal auspiciosa, con la condición de que no quede como una iniciativa aislada, distante de un enfoque de reforma institucional integral y sistemática.[3]

Ninguno de los temas de esta nueva agenda está desprovisto de problemas y de contradicciones, todos ellos exigen mucha negociación política y no es augurable un proceso de cambio sin conflictos y vertiginoso. Los obstáculos en esta dirección no resultan menores: el imperativo de las exigencias acrecentadas de sociedades nacionales profundamente heridas por la crisis; la tentación siempre presente de acuerdos bilaterales por parte de un país socio con resultados coyunturales y empujado por las lentitudes cuando no las agresiones de otros socios; las diferencias de patrones de comercialización entre las economías nacionales de los Estados Partes; el esbozado debilitamiento de los gobiernos nacionales; los escasos avances obtenidos en los ámbitos de la negociación internacional del comercio; la heterogeneidad de economías y sociedades; la emergencia de conflictos bilaterales de gravedad incremental y resolución incierta (el tema de las pasteras en el río Uruguay resulta un ejemplo paradigmático en esa dirección); etc. Sin embargo, sin voluntarismo ni visiones ingenuas, la actual coyuntura parece perfilarse – una vez más – como una oportunidad a no desperdiciar. Pero su no aprovechamiento, más que otras veces, parece perfilar consecuencias mucho más negativas y profundas que en el pasado en relación a la solidez de la apuesta estratégica al futuro del bloque.

[3] Para una profundización de las implicancias de esta invocada reforma institucional del Mercosur, cfr. Gerardo Caetano, *Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur*, Montevideo, Fesur, 2005; o Fesur, *Desafíos Institucionales para el Mercosur. Las relaciones entre Estados, Instituciones Comunes y Organizaciones de la Sociedad. Dcoumento Preparatorio*, Montevideo, Fesur, 2005; entre otros.

¿Cuál puede ser el rumbo entonces? ¿De qué Mercosur comienza a hablarse? Es el Mercosur de la complementación productiva, de los foros de complementación productiva. Es el Mercosur que necesita, desde una asunción plena de su condición de proyecto político, articular políticas activas y sectoriales, por ejemplo, en el campo de las políticas energéticas, fitosanitarias, en materia agrícola y pecuaria, en la coordinación de infraestructura para uso común, en la adopción de políticas de frontera. Es un Mercosur que discute en serio la libre circulación de personas, pero incorporando en la agenda la necesidad de proyectar, divulgar y consolidar un gran acuerdo en relación a la Carta Socio Laboral, que ha aprobado como documento y que reconoce derechos, pero que en las actuales condiciones se presenta como de nula aplicación y dudosa aplicabilidad. Es el Mercosur que por muchos motivos, con otros bloques del mundo, debe contribuir a contestar el esquema de globalización unipolar que se consolidó después del 11 de septiembre de 2001, que tiene que actuar como bloque en ámbitos internacionales, en ámbitos multilaterales, en la búsqueda de acceso efectivo a mercados externos bajo condiciones favorables, a partir del reconocimiento externo de personería internacional, como un bloque que puede hablar con otros bloques. Y en un contexto de pugna asimétrica entre unilateralismo impuesto y posibilidades dificultosas de un multilateralismo alternativo, la emergencia de un nuevo bloque que por otra parte se proyecte hacia América del Sur y hacia América Latina, adquiere una dimensión de proyección internacional fuerte. Es la necesidad de actuar en la negociación internacional como un bloque unificado ante terceros, más allá de condiciones en parte diferentes pero que no obstan para la concreción negociada de posturas efectivamente comunes. Es la idea de defender la búsqueda de mercados, ratificando la filosofía del regionalismo abierto, pero discutiendo agendas, discutiendo por ejemplo la agenda de Singapur en la OMC, discutiendo con seriedad temas que comprometen nuestras economías, como la nueva articulación de los organismos internacionales y sus intervenciones en el plano de las políticas nacionales, como el tema de la propiedad intelectual, como el tema de las compras gubernamentales y los servicios, como el tema de la rediscusión de los subsidios respecto de la producción agrícola. Es el Mercosur que comienza a hablar de estrategias comerciales conjuntas, que busca la interlocución con otros bloques, no sólo la triangulación clásica con Estados Unidos y con la Unión Europea, sino que busca también negociaciones más firmes con China, con Japón, con Sudáfrica, con Rusia, con los países árabes. Es el Mercosur que busca estrategias

de financiamiento intrazona, pensadas desde la eventualidad de bancos tanto de fomento o inversiones como de un Banco Central al estilo europeo.

Aun con una agenda más corta y viable en lo inmediato, que recorte desde una lógica más moderada e incremental los múltiples temas que aparecen, existe una convicción que comienza a generalizarse y que debe reiterarse una vez más: la actual institucionalidad, aun con los importantes cambios y creaciones incorporadas últimamente, no resulta idónea para la consecución de logros efectivos en varios de estos planos novedosos de la agenda más actual. Se trata en suma de un Mercosur que se orienta hacia una nueva institucionalidad que supere las deficiencias del Mercosur originario del 91, que profundice los avances y que supere las omisiones del Protocolo de Ouro Preto de 1994, que consolide el camino iniciado – aunque con altibajos – con las creaciones institucionales del último tiempo. En ese marco, no puede resultar casual que lo que se comienza a discutir es la necesidad de un nuevo Mercosur que cuestione el interpresidencialismo extremo, y que incorpore el tema de la evolución (no impuesta, sin hegemonismos, con mucha negociación política) hacia una tensión más equilibrada entre intergubernamentalismo y supranacionalidad, tan temido como malentendido en sus alcances y consecuencias. Se trata de un Mercosur que ratifica y profundiza su insoslayable naturaleza de proyecto político. Es el Mercosur que consolida la necesaria transformación de la mera secretaría administrativa en una secretaría técnica con proyección política, lo que requiere asesoramiento técnico y académico efectivos como los que ha comenzado a tener, capaz de ser una usina, un gran think tank regional, para alimentar –sin subordinaciones recelosas ni falta de transparencia – el funcionamiento de los otros órganos del organigrama Mercosur. Es el Mercosur que comienza a discutir la creación de un Instituto Monetario que viabilice la cada vez más indispensable convergencia cambiaria, embrión de un Banco Central regional. Se trata de discutir en serio no sólo la constitución ya alcanzada de un Parlamento del Mercosur, sino sus proyecciones posibles en la primera etapa de transición, en la que –con bastante viento en contra – tenga que aprobar la prueba de que puede configurarse como un foro político que aliente con eficacia avances concretos en la agenda Mercosur.

Se trata también de poner en funcionamiento pleno lo dispuesto en el Protocolo de Olivos pero también de seguir avanzando hacia la creación de un verdadero Tribunal Permanente de Justicia Regional. Es un Mercosur que comienza a reformular las relaciones entre los propios órganos decisorios de su formato institucional, exigiéndoles un funcionamiento menos episódico y más

sistemático, una conducción más transparente y cotidiana. Un Mercosur que consolida la fundación ya realizada de la Comisión de Representantes Permanentes, con embajadores de los cuatro países socios plenos, pero también con un Presidente que pueda actuar como vocero de una voluntad regional. Es el Mercosur que adquiere otra presencia y otro peso en los debates de instituciones como la OMC, que negocia en común y no solitariamente acuerdos con los EEUU o con Europa desde otras posiciones, que puede encarar con responsabilidad pero sin sometimientos su relacionamiento con los organismos internacionales de crédito.

En esa perspectiva que más de uno podría calificar de utópica frente a las dificultades actuales del bloque, la nueva institucionalidad respondería también a los "déficit democráticos" que han signado a menudo la historia del proceso. Para ello hay que evitar equívocos y tentaciones perezosas e inconducentes. No debe pensarse el Mercosur desde la identidad coyuntural de gobiernos que ideológicamente puedan ser más o menos afines. Sería un grave error. No es la experiencia de los procesos de integración exitosos. Por cierto que el que haya gobiernos afines ideológicamente puede ayudar a avanzar en cierto tipo de acuerdos. Pero si lo que se quiere es avanzar pero con profundidad, la acumulación en materia institucional es el mejor resguardo y el instrumento más idóneo para obtener los logros económicos que nuestros pueblos necesitan cada vez con más urgencia. Por supuesto que no hay modelo institucional neutro y que las coyunturas de afinidad ideológica entre los gobiernos socios ayudan a avanzar. Pero precisamente para aprovechar al máximo esas oportunidades, se debe pensar en clave institucional y no ideológica, desde la premisa que hay que crear instituciones que consoliden desde la negociación política avances que sea muy difícil luego revertir. Aprendamos (sin copiar, por cierto) de los exitosos: la Unión Europea no fue formada para gobiernos socialdemócratas, para gobiernos democratacristianos, para gobiernos liberales. No hay proceso de integración de gobiernos democráticos, cuya vida natural es la de la rotación en el poder y la de la incertidumbre de los resultados electorales, que pueda hacerse articulado rígidamente a una propuesta ideológica cerrada del bloque regional del que se participa.

Por eso, si se quiere aprovechar la oportunidad que hoy está presente y que surge como una demanda efectiva desde nuestros países que no tienen salida en solitario (por cierto que no la tiene el Uruguay, pero tampoco creo que la tenga en solitario el Brasil o la Argentina, nuestros países no se salvan solos,

tienen que luchar por su lugar en el mundo desde una posición de bloque) se tendrá que afirmar una nueva institucionalidad, que supere el *"déficit democrático"* que ha tenido el proceso, que supere ese interpresidencialismo que ha generado una suerte de superejecutivismo absolutamente inejecutivo, que arraigue la legitimidad del Mercosur en nuestras sociedades, pero que al mismo tiempo le dé al Mercosur la posibilidad de responder con efectividad a otra agenda, que es la que responde mejor a esta nueva coyuntura que nos está exigiendo otras formas de pensar, no sólo en clave nacional sino en clave regional e internacional.

Las etapas de la evolución institucional en el Mercosur

Como hemos visto, desde hace muchos años, en la agenda e incluso en las distintas resoluciones emanadas de los diversos organismos integracionistas, ya sea en el marco de sus actividades rutinarias o en las Cumbres del Mercosur, aparece de modo reiterado la apelación a la necesidad de un fortalecimiento institucional del Mercosur. Decenas de resoluciones, recomendaciones y pronunciamientos dan acabada cuenta de ello[4], refiriendo de paso la necesidad de actualizar y profundizar el organigrama establecido en el Protocolo de Ouro Preto.[5] Sin embargo, más allá de las declaraciones persistentes y de algún avance sustantivo pero parcial, como veremos más adelante, no parecen haber existido los consensos necesarios ni la voluntad política requerida para responder en serio a esa demanda. Por otra parte, la misma ha sido bastante más enfática de parte de aquellos organismos (como la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social)[6] que emanaron del citado Protocolo de Ouro Preto con facultades recortadas o simplemente consultivas.

[4] Cfr. por ejemplo, con especial atención a los pronunciamientos referidos a la CPC, *Mercosul: Legislaçao e Textos Básicos*. (3ª ediçao). Brasilia, Comissao Parlamentar Conjunta do Mercosul – Seçao Brasileira, Ministerio das Relaçacoes Exteriores, Senado Federal, 2000, 545 pp.

[5] Cfr. *"Protocolo de Ouro Preto – Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del Mercosur"*, firmado en la mencionada ciudad por los entonces Presidentes y Ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países miembros el 17 de diciembre de 1994. Este Protocolo se firmaba en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18 del Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, que establecía textualmente: "Antes del establecimiento del Mercado Común, el 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes convocarán una reunión extraordinaria con el objetivo de determinar una estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada una de ellas y su sistema de toma de decisiones". Anexo al Protocolo se firmó también ese día un *"Procedimiento General para Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del Mercosur"*.

[6] El actual vicepresidente uruguayo y expresidente Pro Témpore de la CPC, Luis Antonio Hierro López, señaló en diciembre de 1997 que veía *"la relación entre el FCES y la CPC como de primos-hermanos"*. Cfr. *"Voces, Parlamentos, Mercosur"* en Cuadernos del CLAEH Nº 81-82, 1998, p. 136.

El señalamiento que se ha hecho antes en este mismo texto respecto a que cuando se discuten distintos formatos de institucionalidad en un proceso de integración, en realidad se está discutiendo en forma simultánea entre modelos diversos de integración regional, creemos que se confirma muy claramente en la propia historia del Mercosur. Por cierto, hay una historia del Mercosur antes del Tratado fundacional de 1991: ella está sintetizada en el Acta de Foz de Iguazú, de noviembre del año ´85, entre los entonces presidentes Sarney y Alfonsín, corolario de un conjunto de acciones y negociaciones en las que se buscó prefigurar un Mercosur bastante distinto al que luego se concretó en el Tratado de Asunción de marzo de 1991. Ese *"otro"* Mercosur, que no pudo ser en varios aspectos, se parece mucho más al que pareció despuntar desde las apuestas que para una transformación integral del bloque se propusieron entre el 2002 y el 2003 y que a partir del 2004 comenzaron a languidecer poco a poco, al menos en algunos de sus aspectos sustantivos y en su vocación de reforma integral. Aquel acuerdo Sarney-Alfonsín apuntaba a una institucionalidad y a una agenda integracionistas mucho más globales y profundas que las que luego se concretaron en 1990 y 1991.

El cambio de rumbo, como más de una vez se ha señalado con acierto, coincidió con el cambio de gobiernos en Argentina y Brasil. Para decirlo de modo sintético, el modelo de Mercosur *"fenicio"* y casi exclusivamente orientado a lo comercial, con una institucionalidad fuertemente *intergubernamentalista* y de baja intensidad que le eran funcionales, comenzó a gestarse muy claramente en julio del año ´90, en la llamada Acta de Buenos Aires, firmada por Collor de Melo y por Menem. Esta iniciativa de Brasil, que se articulaba con Argentina, luego recibió la inmediata incorporación de Uruguay, que desde el nuevo gobierno liderado por el Presidente Lacalle advirtió con lucidez las fuertes consecuencias negativas que arrojaría un acuerdo Argentina-Brasil que aislara a Uruguay y a los demás países de la región. En su incorporación Uruguay convocaba a que hicieran lo mismo Paraguay y Chile, a los efectos de equilibrar mejor las asimetrías inocultables del bloque a crearse. Sin embargo, como era harto previsible, la incorporación de Chile en las condiciones previstas en materia arancelaria, resultaba absolutamente imposible, por la diversidad total de los grados de apertura alcanzados por su comercio. Paraguay sí se incorporó y finalmente se llegó a la firma solemne del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991.

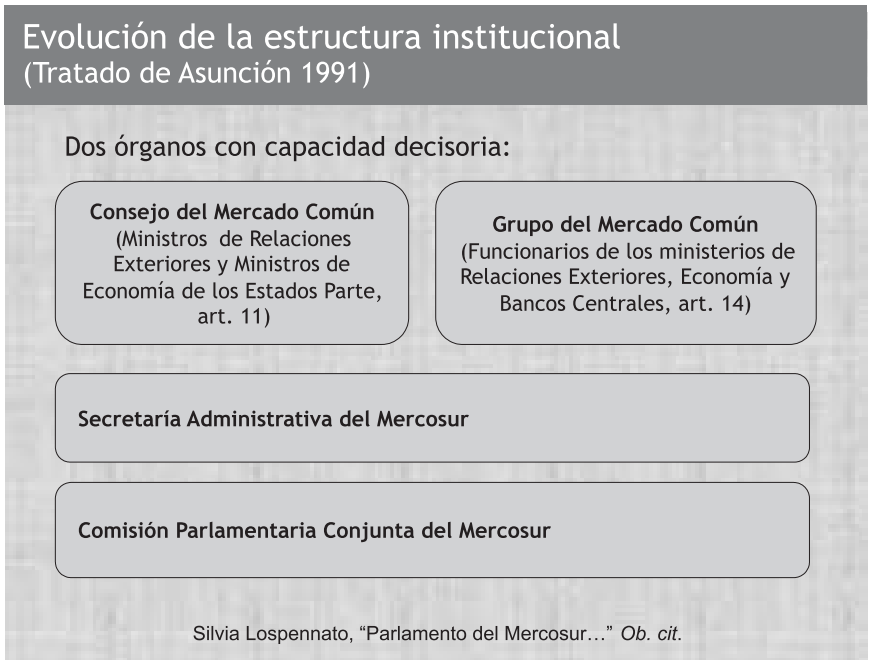
Como han estudiado entre otros Bouza y Soltz, en su trabajo titulado *"Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos: el caso Mercosur"*, el

Tratado de Asunción presentaba originariamente ciertos rasgos definitorios. En primer lugar, apostaba a una institucionalidad netamente intergubernamentalista y a un perfil integracionista sólo comercial, rasgos profundamente articulados dentro de las orientaciones básicamente liberales de los gobiernos y Presidentes firmantes del acuerdo. Se apostaba a un formato de institucionalidad con un *intergubernamentalismo* extremo, que algunos autores no han vacilado en calificar de *interpresidencialismo.* Esa orientación básica resultaba muy fuerte y visible, recelosa por igual de la precisión de reglas o procedimientos, al estilo de lo que caracterizó la institucionalidad del Nafta por ejemplo, pero de modo muy particular totalmente contraria ante cualquier esbozo de evolución supranacional, al estilo de la Unión Europea. Y esta institucionalidad de baja intensidad, se articulaba muy bien con un proyecto integracionista que apostaba prioritariamente a lo económico comercial, con tópicos de proyección primaria excluyentes como la progresiva eliminación de aranceles, la definición de un régimen general de normas de origen, salvaguardas para prácticas desleales en el comercio intrazona y ciertos plazos para la implementación de un mecanismo de solución de controversias.

Como también han destacado, entre otros autores, Bouza y Soltz, el formato institucional presente en el Tratado de Asunción ofrecía tres rasgos definitorios de las aspiraciones y voluntades de los Estados Partes: i) un neto sesgo intergubernamental de los órganos decisorios del bloque (la creación en el último artículo 24 del Tratado, luego de haberle puesto nombre al bloque y como señal inequívoca de la búsqueda de salvar un olvido, de un vago organismo a crearse en representación de los Parlamentos de los países asociados revela casi anecdóticamente esta orientación); ii) la definición tácita de que los acuerdos integracionistas tendrían el alcance de *"Actos legales incompletos"*, sin el desarrollo de una normativa Mercosur que pudiera ostentar la condición de algo cercano a un Derecho Comunitario (con la consiguiente inseguridad jurídica, agravada por las asimetrías constitucionales y jurisdiccionales de los países socios, con la tentación a menudo concretada del incumplimiento de lo acordado (recurso realmente efectivo para los países poderosos del bloque) y con la anticipación de una más que problemática internalización de normas integracionistas dentro de los derechos y leyes de proyección nacionales; y iii) *"la ausencia de un órgano jurisdiccional autónomo y propio del bloque"*, lo que se traduciría en la configuración de mecanismos de solución de controversias extremadamente flexibles y morosos, orientados a la negociación gradual y a veces poco menos que

interminable de los gobiernos (todo lo que no sólo iba a configurar junto con los otros rasgos un caso nítido de "*déficit democrático*" en la institucionalidad y en el funcionamiento cotidiano del bloque, sino que iba a generar, más tarde o temprano, la crisis de la eficacia socioeconómica de los acuerdos, en particular cuando los contextos internacionales se volvieran desfavorables y las controversias y los contenciosos entre los socios del bloque se multiplicaran naturalmente).[7]

Cuadro 1



El *Protocolo de Brasilia* de diciembre de 1991, centrado en la definición de un régimen transitorio para la solución de controversias, optó finalmente por la vía de la constitución de tribunales arbitrales ad hoc de jurisdicción obligatoria, régimen que el tiempo verificó como claramente insuficiente y poco efectivo en la práctica. En diciembre de 1994 se firmó por su parte el *Protocolo de Ouro Preto*, que estableció – por lo menos en las palabras del texto acordado – "*un régimen definitivo hasta que se produjera la convergencia plena del arancel externo común*". Con sus 53 artículos y su anexo, este Protocolo implicó avances institucionales de relevancia innegable, pero no varió en lo sustantivo la orientación

[7] Roberto Bouzas y Hernán Soltz, *Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos: el caso Mercosur*. Hamburg, Institut Für Iberoamerika – Kunde, August 2002.

intergubernamentalista originaria. De todos modos, como lo indica en forma sumaria el cuadro 2, en este Protocolo se incorporaron algunas innovaciones institucionales de alcance restringido pero igualmente relevante: se creó un nuevo órgano decisorio como la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), igualmente dependiente de los Poderes Ejecutivos; se dio la creación formal de órganos consultivos con atribuciones menguadas como la CPC y el FCES; se profundizó en torno a la personalidad jurídica internacional del bloque; se reglamentó el mecanismo de internalización y vigencia de la normativa del Mercosur; se crearon instancias auxiliares dependientes del CMC como los Subgrupos de Trabajo (SGT), los Comités Técnicos y las reuniones de Ministros; se mejoraron un tanto los mecanismos de solución de controversias; entre otras innovaciones menores.[8]

Cuadro 2

Evolución de la estructura institucional
(Protocolo de Ouro Preto 1994)

Agrega a los dos órganos ya existentes el **CMC** y el **GMC,** una **Comisión de Comercio del Mercosur.** Estos tres son los únicos órganos decisores del Mercosur.

Luego como órganos consultivos, recupera y desarrolla el rol de la **Comisión Parlamentaria Conjunta** y crea el **Foro Consultivo Económico-Social.**

Como órgano administrativo mantiene a la **Secretaría del Mercosur.**

El POP otorga personalidad internacional al Mercosur (art. 34) y reglamenta el mecanismo de internalizacióny vigencia de la normativa del Mercosur. Como auxiliares de los órganos decisorios el Mercosur cuenta también con instancias auxiliares no decisorias como los Subgrupos de Trabajo (SGT) dependientes del GMC, los Comités Técnicos (CT) dependientes del CMC, las reuniones de ministros, etc.

Silvia Lospennato, "Parlamento del Mercosur…" *Ob. cit.*

Con posterioridad a la concreción del Protocolo Ouro Preto II, en especial y no casualmente a partir de 2002, cuando la crisis económica del bloque parecía configurar el gran factor exigente de una nueva ingeniería institucional que diera

[8] Cfr. Didier Opertti et alli, *El Mercosur después de Ouro Preto*. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 1996, Serie Congresos y Conferencias Nº 11.

instrumentos para viabilizar otro tipo de iniciativas, comienzan a procesarse distintas innovaciones no sólo relevantes en sí sino también provistas de una orientación general de perfil más integral, menos ejecutivista, con mayor apertura a enfoques auténticamente regionales. En el cuadro 3 se indican en forma cronológica esas innovaciones institucionales, con su correspondiente decisión. Pasemos revista a los nuevos organismos creados: Foro de Consulta y Concertación Política, Secretaría Técnica conteniendo en su seno un Sector de Asesoría Técnica del Mercosur, Tribunal Permanente de Revisión, Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur y, finalmente, el Parlamento del Mercosur, que en más de un sentido constituye una culminación de esta etapa de innovaciones graduales y dispersas, no del proceso reformista de la institucionalidad Mercosur en su conjunto.[9]

Cuadro 3

Evolución de la estructura institucional
(Nueva Institucionalidad del Mercosur)

Creación del **Foro de Consulta y Concertación Política** (Dec. CMC Nº 18/98).
La transformación de la secretaría administrativa del Mercosur en una **Secretaría Técnica** (Dec. CMC Nº 30/02), y la correspondiente conformación en su seno del Sector de Asesoría Técnica del Mercosur.
La creación del **Tribunal Permanente de Revisión** como consecuencia de la evolución del sistema de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia (1991) al Protocolo de Olivos (2002).
La creación de la **Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur** (Dec. CMC 11/03).
Creación del **Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur** (Dec. CMC 22/04).
Creación del **Parlamento del Mercosur** (Decs. CMC 49/04 y 23/05)

Silvia Lospennato, "Parlamento del Mercosur…" *Ob. cit.*

[9] Cfr. G. Caetano, "Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur … etc. ob. cit. Allí sostenemos, en acuerdo con otros expertos que comparten la misma idea, que el proceso de reforma institucional del Mercosur debe tener una vocación de integralidad que sólo puede resolverse en forma coherente con lo que en medio de las expectativas (desmesuradas, como veremos) del 2004 dio en llamarse de manera informal "Protocolo Ouro Preto II".

De la crisis a los programas augurales del 2003

Buena parte de las innovaciones en este campo institucional encontraron su principal base de apoyo y promoción en una auténtica voluntad "institucionalista" de parte del Foro Consultivo Económico y Social y, de manera especial, de algunos de sus integrantes, como la Coordinadora de Centrales Sindicales del Mercosur. Entre otras muchas comunicaciones de similar tenor que podrían citarse, en la XII Reunión Plenaria del FCES, celebrada el 7 de octubre de 1999 en Montevideo, este organismo convocaba a "fortalecer la estructura institucional del Mercosur ya que la presente crisis ha puesto de manifiesto la insuficiencia de los actuales instrumentos del proceso de integración...".[10]

En esa dirección, los integrantes del FCES no sólo reclamaban una mayor participación de los actores de la sociedad civil sino que con igual énfasis enfatizaban acerca de la necesidad de consolidar también el rol de los Parlamentos como ámbitos centrales del proceso de integración. Decía por ejemplo a este respecto la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, en un pronunciamiento fechado en Asunción el 9 de octubre de 1994: "las centrales sindicales de la región también tienen preocupación por el contenido democrático del proceso. Debe existir una mayor y mejor participación de las representaciones sociales y de los Parlamentos. Este último aspecto es muy claro si partimos de la base que las decisiones del Mercosur, para que tengan vigencia en cada Estado, necesitan, frecuentemente, ratificación parlamentaria".[11]

Por múltiples razones, luego del colapso político y financiero de la Argentina durante los años 2001 y 2002, con su fortísimo impacto en toda la región, esta voluntad institucionalista no sólo se consolidó sino que comenzó a producir impactos y resultados importantes. El 18 de febrero del 2001, reunidos en la Quinta Presidencial de Olivos y teniendo como anfitrión al entonces novel Presidente argentino, Eduardo Duhalde, los Presidentes y Ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países del Mercosur firmaban el largamente esperado *"Protocolo para la Solución de Controversias en el Mercosur"*.[12] Este paso fundamental

[10] Cfr. "Mercosur/fces/Recomendación Nº 3/99.

[11] Cfr. *"Propuesta de las centrales sindicales del Cono Sur a la estructura institucional del Mercosur"*, Asunción, 9 de octubre de 1994.

[12] Cfr. *"Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur"*, Olivos, Provincia de Buenos Aires, 18 de febrero de 2002. El mismo constaba de 56 artículos, insertos en 14 capítulos, en los cuales se definía con precisión las pautas, ámbitos y procedimientos del sistema de solución de controversias, acordándose aspectos como las negociaciones directas entre las partes, la posibilidad de intervención del Grupo Mercado Común, el procedimientos arbitral ad hoc, los procedimientos de revisión, los alcances de los laudos arbitrales, etc. De hecho, este Protocolo ya estaba acordado y pronto para firmarse en diciembre del 2001, pero la caída del entonces Presidente argentino Fernando De la Rúa , coincidente con la Cumbre de Montevideo, obligó a su postergación.

en la consolidación institucional del bloque, demanda largamente postergada en particular por los recelos y vetos del Brasil en la materia, implicaba sin duda un avance sustantivo y revelaba que, tal vez, la situación de críticas dificultades económicas y sociales de la región podía configurar un escenario propicio para darle un mayor ritmo al proceso integracionista.

Lo ocurrido durante la Cumbre del Mercosur, celebrada en julio de 2002 en Buenos Aires, vino a confirmar ciertas hipótesis y percepciones: la crisis económica y financiera, con sus múltiples consecuencias (inestabilidad de los mercados, gravísimos deterioros sociales, debilidad alarmante de los gobiernos, relacionamiento cada vez más difícil con los organismos financieros internacionales, etc), coadyuvaban a que, si no todos, la mayoría de los países de la región apostaran al Mercosur como alternativa cierta a la coyuntura crítica. Ello suponía darle más consistencia política al proceso integracionista, lo que entre otras cosas implicaba más y mejor institucionalidad. Todo parecía conducir a que quien debiera asumir el liderazgo de este nuevo giro fuera sin duda Brasil, no sólo por su condición de potencia mayor en la región sino también porque en el pasado, como hemos señalado, había sido el socio menos dispuesto a comprometerse en instituciones de bloque que restringieran sus posibilidades de acción autónoma. A mediados del *"fatídico"* 2002, la coyuntura era bien distinta y ello podía traducirse a las claras en el cambio de agenda de la Cumbre. En este sentido, como parte de una decisión más global, se acordó dar comienzo *"al proceso necesario para transformar la Secretaría Administrativa del Mercosur en una Secretaría Técnica"* [13], lo que implicaba también la confirmación de una voluntad política distinta a la que había empantanado en años anteriores el reiterado proyecto de *"relanzar el Mercosur"*. En la Cumbre de Buenos Aires se avanzó también en otros temas que involucraban la cuestión institucional del bloque: la creación y consolidación de Foros Sectoriales de Competitividad, articuladores de una complementación en el área productiva; se establecieron estrategias concretas para llevar adelante misiones comerciales comunes, portando la marca Mercosur; se planteó el proyecto de la creación de una Banca de Fomento Mercosur, como instrumento privilegiado para una efectiva convergencia macroeconómica; entre otras disposiciones importantes.[14]

[13] Cfr. Mercosur/CMC/Dec. Nº 16/02, fechada el 5 de julio de 2002 en Buenos Aires. En su resolución Nº 1/2, el

[14] A la Cumbre de Buenos Aires, que se realizó en el contexto de un agudo cuadro de inestabilidad financiera en la región, asistió el Presidente mexicano Vicente Fox, como signo de apoyo a la región y en especial a la Argentina.

A partir de julio se iniciaba la Presidencia Pro Tempore de Brasil, última que encabezaría como Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso. Itamaraty ya había dado señales fuertes de un giro estratégico hacia el Mercosur, opción de política exterior que debía volverse visible en este segundo semestre por varios motivos: en octubre habría elecciones nacionales y el tema Mercosur, como veremos, era uno de los que por entonces marcaban diferencias entre los candidatos con más chance de ganar (Lula o Serra); desde noviembre Brasil ocuparía junto a EEUU la Presidencia Pro Tempore del Alca, precisamente en el remate mismo de la negociación prevista con anterioridad; dentro del cuadro, por cierto inestable, de las negociaciones y alineamientos en el plano internacional en general e interamericano en particular, dada además la debilidad de los otros gobiernos de los países socios, la asunción de un liderazgo mercosureño efectivo –sin hegemonismos y con propuestas innovadoras, desde la conciencia plena que ello suponía beneficios pero también costos – parecía un horizonte cada vez más atractivo y necesario para el país norteño. El entonces Presidente Cardoso (con el respaldo decisivo de su canciller de entonces, Celso Lafer) se preocupó especialmente en ofrecer esas señales durante el último semestre de sus ocho años de ejercicio de la Presidencia de Brasil. Sus pronunciamientos durante sus viajes a los países de la región en esos meses[15], así como el hecho inédito que por primera vez se creara un cuerpo de asesores para la Presidencia Pro Tempore integrado por técnicos y representantes calificados de los cuatro países, resultaron señales significativas en esa dirección.

Esa tónica general de un Brasil más pro Mercosur que de costumbre se consolidó y profundizó durante la campaña electoral del 2002, de la que surgió electo como Presidente el candidato del Partido de los Trabajadores, Luiz Inácio Lula da Silva. Este se distinguió, entre cosas respecto de sus adversarios, en un discurso mercosureño decidido, eje programático que en particular confrontó en el ballotaje con el candidato *"oficialista"* José Serra, mucho más escéptico que su mentor, el entonces Presidente Cardoso, respecto a la promoción del Mercosur como núcleo de una nueva propuesta de gobierno para el Brasil. Tanto antes como después de ser electo, Lula insistió en el imperativo de consolidar al Mercosur como un *"proyecto político"*, en tanto instrumento insustituible no sólo para articular las economías de los países de la región sino también para dotar al bloque de una verdadera identidad para comparecer y negociar en el conflictivo escenario internacional actual.

[15] Muy notoriamente, por ejemplo, en ocasión del viaje que hiciera al Uruguay el 20 y 21 de agosto de 2002.

En ese marco, durante los últimos meses del 2002 volvieron a darse avances significativos en la perspectiva de consolidar y profundizar la institucionalidad del Mercosur. Algunos de ellos exhibieron hasta un cierto tono *"voluntarista"*, como el acuerdo migratorio suscrito el 8 de noviembre en la ciudad de Salvador de Bahía por los Ministros de Justicia de los países del bloque más Bolivia y Chile, por el que se establecía en adelante el permiso a los ciudadanos de esas seis naciones de radicarse y trabajar libremente en cualquiera de los países tras cumplir determinados requisitos de documentación que se establecían en el convenio.[16] Este convenio, que podría considerarse fundacional de una eventual y futura *"ciudadanía mercosureña"*, fue refrendado en ocasión de la Cumbre del Mercosur en Brasilia, en diciembre de 2002. En esta reunión, la agenda de una institucionalización más profunda del Mercosur prosiguió en el centro del debate, renovándose en forma particular los tópicos de la promoción de una más ágil y sólida internalización de la normativa emergente de los acuerdos regionales y el del fortalecimiento consiguiente de la dimensión parlamentaria del proceso. Pero una vez más, no sólo fueron los organismos oficiales del Mercosur quienes se hicieron eco de estas demandas *"institucionalistas"* sino también nuevos actores sociales de proyección regional. "Sabemos – señaló en un documento oficial la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, como pronunciamiento principal de su Cumbre Sindical realizada en Brasilia por esos mismos días – también que la opción por un mercado común generaría pérdidas de soberanía nacional y disminuiría el control social sobre las decisiones del Estado nacional, pero esta pérdida puede ser compensada con la creación de organismos de representación política y social comunitarios, que garanticen un proceso más democrático bajo control social. (...) Más allá de la instrumentación de la Secretaría Técnica y la implementación del protocolo de Olivos, es fundamental que el Mercosur profundice su estructura institucional, al tiempo que, prioritariamente reestructure sus diferentes organismos y espacios de negociación, por medio de la racionalización y articulación de sus agendas".[17]

[16] El convenio, que venía a confirmar como nunca antes la tantas veces anunciada política de libre circulación de personas en los países del bloque y asociados, tenía una verdadera significación histórica, más allá de las dificultades inocultables para su implementación en el corto plazo, con sociedades tan castigadas por el desempleo y la pauperización. Al no existir Ministerio de Justicia en su formato institucional de gobierno, por Uruguay firmó este convenio el Ministerio del Interior. Cfr.. *"Libertad de residencia y trabajo en el Mercosur"*, en El Observador, Montevideo, 9 de noviembre de 2002, pp. 1 y 14; *"Acuerdo histórico en Brasil. Ventajas para los inmigrantes entre los países del Mercosur"*, en Clarín, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2002. (Por Eleonora Gosman, corresponsal en San Pablo).

[17] "*Cumbre Sindical 2002. Por otro Mercosur con empleo para todos*". Brasilia, 5 y 6 de diciembre de 2002.

Este innegable giro a favor de una más sólida y renovada institucionalización del Mercosur, muy visible en la agenda del 2002 que hemos repasado sumariamente, tuvo otro hito histórico en ocasión de la reunión en Brasilia el 14 de enero de 2003 de los Presidentes de Argentina y Brasil, Eduardo Duhalde y Luiz Inácio Lula da Silva. En un comunicado conjunto, ambos Presidentes hicieron saber a título expreso que acordaban en que "el Mercosur es también un proyecto político, que debe contar con la más amplia participación de todos los segmentos de las sociedades de los Estados Partes, hoy representados en el Foro Consultivo Económico y Social. Coincidieron en la importancia de fortalecer la Comisión Parlamentaria Conjunta, en el sentido de avanzar, en consulta con los demás participantes, en la dirección de un Parlamento del Mercosur, así como en estudiar los posibles sistemas de representación y formas de elección".[18]

Por si el comunicado conjunto no era lo suficientemente claro, en su discurso el Presidente Lula fue aun más categórico: "Construiremos instituciones que garanticen la continuidad de lo que alcanzamos y nos ayuden a superar los desafíos que tenemos que enfrentar. Es fundamental garantizar la más amplia participación de nuestras sociedades en este proceso, con la revitalización de instituciones como el Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta, y con la creación, en plazo relativamente breve, de un Parlamento del Mercosur".[19]

La propuesta, si bien había estado en los últimos años en la agenda de las reuniones de la CPC, resultaba particularmente impactante desde la explicitación de un acuerdo entre los Presidentes de los dos países grandes del bloque y, en particular, constituía un nuevo testimonio acerca del renovado compromiso pro Mercosur del flamante Presidente Lula. La iniciativa generó fuerte impacto en la región, destacándose la rápida señal de oposición por parte de autoridades

[18] Cfr. *"Comunicado Conjunto de Imprensa dos Presidentes da República federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República Argentina, Eduardo Duhalde. (Brasilia, 14 de janeiro de 2003)"*. En el mismo comunicado, ambos Presidentes señalaban también sus acuerdos en la necesidad de promover la coordinación macroeconómica del Mercosur a través de un *"Grupo de Monitoreo Macro-económico"*, de intensificar la integración de cadenas productivas, al tiempo que ratificaron una vez más la importancia de avanzar en dirección de una mayor institucionalización del Mercosur, a través del pleno fortalecimiento de la Secretaría Técnica, de la pronta entrada en vigor del Protocolo de Olivos y del mejoramiento de los procedimientos para la efectiva incorporación y aplicación de las normas Mercosur.

[19] *"Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva por ocasiao da visita do Presidente da República Argentina, Eduardo Duhalde"*, Brasilia, 14 de enero de 2003.

del gobierno uruguayo. "Yo creo – señaló el entonces vicepresidente uruguayo Luis Hierro – que es prematuro plantear la organización de un Parlamento del Mercosur y que, por el contrario, debe fortalecerse la acción de la Comisión Parlamentaria Conjunta, así como la tarea legislativa de los parlamentos nacionales para internalizar en cada país la legislación del Mercosur..(...) Tanto la moneda común como el Parlamento común son etapas posteriores ... (...) Primero hay que fortalecer la unión aduanera imperfecta, la secretaría técnica del Mercosur y el organismo común de justicia. (...) Luego de fortalecer esos instrumentos, habrá que apostar a la coordinación macroeconómica y luego pensar en un instituto como el Parlamento del Mercosur ..." [20]

Más allá de discrepancias y matices, las señales del 2003, con la disonancia del gobierno uruguayo de la época presidido por el Dr. Jorge Batlle, distante de una apuesta estratégica al Mercosur y mucho más proclive a impulsar el entonces todavía vigente proyecto Alca, parecieron converger en un avance manifiesto de las opiniones favorables a profundizar, de un modo u otro, las dimensiones política e institucional del Mercosur. No es que hubieran desaparecido quienes se enfrentaban a esa idea, sólo que la mayoría de las voces –con Brasil y su gobierno a la cabeza – parecían inclinarse con vigor en la primera perspectiva. Como ya hemos señalado, pensar en distintos formatos institucionales para el Mercosur implica confrontar filosofías y modelos integracionistas diversos. Esto se puso particularmente de manifiesto en ocasión de la Cumbre del Mercosur celebrada los días 17 y 18 de junio en Asunción. Con el antecedente directo de la reunión entre los Presidentes Lula y Kirchner en Brasilia el 11 de junio[21], las delegaciones de Brasil y Argentina asistieron a dicha reunión presentando una alianza estratégica asociada claramente con una profundización en la clave política del proceso de integración.

En ese marco, Brasil presentó a la Cumbre un *"Programa para a consolidacao da Uniao Aduaneira e para o lancamento do Mercado Comun"* titulado *" Objetivo 2006"*.[22]

[20] *"Gobierno uruguayo se opone a la idea de Lula de crear Parlamento y moneda únicos en el Mercosur"*, en Búsqueda, Montevideo, 16 al 22 de enero de 2003, p. 1.

[21] Cfr. Comunicado conjunto dado a publicidad en esa ocasión por ambos Presidentes. En él se enfatizaban varias cuestiones de neto corte institucional como la "necesidad de avanzar en la constitución del Parlamento del Mercosur", lo imperativo de una "pronta entrada en vigor del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias", "la importancia de adecuar la estructura institucional (...) a la fase actual de integración", "el compromiso de establecer un Instituto Monetario para intensificar los trabajos de coordinación macroeconómica", entre otras resoluciones.

[22] Cfr. Mercosul/XXIV CMC/DT Nº 3/03.

En ese documento, presentado muy poco antes de la Cumbre, no había grandes innovaciones de contenido pero sí un énfasis tal vez inédito en la expresión de voluntad política por avanzar a paso renovado en el proceso de integración política. Se establecía por ejemplo: el objetivo de caminar hacia la creación de un *"Parlamento del Mercosur electo por voto directo"* a instalarse antes de finales del 2006; la creación de un *"Instituto Social"* para conducir una reflexión común sobre los temas sociales compartidos; la continuidad y profundización de los acuerdos en las áreas de migración, trámites legales y cooperación judicial; un reforzamiento de la institucionalidad, con el objetivo de "implantar antes del 2006 una nueva serie de perfeccionamientos institucionales, que prepare al bloque para el funcionamiento de la Unión Aduanera completa"; entre otras propuestas.[23]

Por su parte, la delegación argentina presentó a la Cumbre una *"Propuesta para la creación del Instituto de Cooperación Monetaria del Mercosur"*[24], en la que se presentaba un plan para comenzar a "implementar mecanismos supranacionales de cooperación monetaria" de manera gradual pero firme. En esa dirección, se presentaba la iniciativa de generar un *"Instituto Monetario del Mercosur"*, como paso indispensable en la perspectiva de avanzar en la concreción gradual de políticas monetarias convergentes y hasta comunes, mencionándose por ejemplo la posibilidad de la "creación y administración de una primera emisión de una moneda común".[25]

Asimismo, Paraguay presentaba una propuesta acerca de otro de los problemas centrales del bloque: el "tratamiento de asimetrías". En dicho documento, a partir de un diagnóstico crítico sobre la no consideración de las asimetrías económicas y sociales de los países pequeños y sobre el impacto negativo de la "Zona de Libre Comercio" en los mismos, se realizaban propuestas compensatorias en varios rubros: arancelario, desarrollo fronterizo, negociaciones externas, infraestructura, capacitación de mano de obra, etc. La única delegación que asistió a la Cumbre sin propuesta fue la de Uruguay, quien paradójicamente era el país que asumía su turno en la Presidencia Pro Témpore del Mercosur.

Esta innegable ofensiva política principalmente argentino-brasileña no pudo plasmarse en la declaración final de los Presidentes fundamentalmente

[23] Ibidem.
[24] Cfr. Mercosur/XXIV CMC/DT Nº 02/03.
[25] Ibidem.

por la actitud reticente de Uruguay. No fue casual entonces que en las semanas siguientes a la Cumbre de Asunción, los principales líderes y partidos políticos uruguayos hayan asumido pronunciamientos firmes y encontrados respecto al tema Mercosur, que de ese modo volvió a ocupar como hacía mucho no ocurría el centro del debate político. En distintos ámbitos gubernamentales, políticos y académicos uruguayos se buscó establecer una base mínima de acuerdos que sustentaran una pauta de lineamientos generales para la acción uruguaya durante ese semestre crucial. Más allá de encuentros y declaraciones, los resultados obtenidos fueron muy escasos y en esa coyuntura crucial, la Presidencia Pro Témpore uruguaya pasó "sin pena ni gloria".

La "frustración" de la no concreción del "Protocolo Ouro Preto II"

El reconocido experto argentino sobre temas de integración, Félix Peña, sintetizó de la siguiente forma su comentario respecto a lo acontecido en ocasión de la Cumbre de Ouro Preto, realizada un decenio después de la Cumbre de la que emanó el protocolo del mismo nombre ya antes referido: "Después de Ouro Preto, el Mercosur sigue en pie. Sus principales problemas también. No hubo la fiesta esperada. Tampoco la muerte anunciada".[26] El balance realizado por Peña en torno a los resultados de Ouro Preto constituye a nuestro juicio una buena síntesis acerca de lo que quedó de esa Cumbre de la que, por tantos motivos, se esperó tanto, pero de la que tampoco emanó (como lo esperaban y empujaban los lobbies antiMercosur) la defunción o minimalización del bloque. Importa mucho la construcción de un relato certero acerca de cómo se llegó a Ouro Preto, cuáles fueron los signos más sustantivos de la coyuntura que enmarcó aquella Cumbre del Mercosur tan simbólica y qué era lo que en definitiva se podía esperar y lo que no de las decisiones finales. Y en verdad resulta necesario reafirmar esta última exigencia pues, en aquellos días, en la prensa de la región y aun en los pronunciamientos de connotados dirigentes de los gobiernos de los entonces cuatro países socios, a nuestro juicio, abundaron versiones superficiales o juicios arrebatados en torno a lo sucedido en Ouro Preto. Y sabido es que, sin un buen relato, difícilmente se pueda fundamentar una interpretación consistente.

[26] Felix Peña, *"Hay vida después de la Cumbre del Mercosur en Ouro Preto"*, en *La Nación*, 21 de diciembre de 2004, p. 3.

Lo primero que habría que señalar a la hora del registro de antecedentes de la Cumbre es que en muchos ámbitos y círculos interesados en la integración de la región, en especial en aquellos más jugados a favor de una profundización institucional y económica del Mercosur, Ouro Preto fue percibido como la posibilidad de un avance relevante. Las expectativas tenían sus fundamentos. Se cumplían los diez años del Protocolo de Ouro Preto I, que en verdad había configurado un paso relevante, como vimos, en la construcción institucional del bloque. Desde el 2002 y a instancias de Itamaraty primero y luego de un acercamiento programático entre Argentina y Brasil (que los gobiernos de Lula y Kirchner no empezaron pero que sin duda radicalizaron y proyectaron estratégicamente, a través de pronunciamientos como los del llamado "*Consenso de Buenos Aires*" o el "*Acta de Copacabana*"), se percibió un retorno político a la apuesta integracionista por parte de la mayoría de los países de la región. A ello se sumaba un interés creciente de los países de la CAN y aun de México por establecer sociedades de diferente tipo con el bloque o por integrar propuestas integracionistas aun más ambiciosas (y tal vez apresuradas) como la llamada "*Comunidad Sudamericana de Naciones*", fundada en Cuzco el 8 de diciembre de 2004. Asimismo, persistía y se profundizaba la atención hacia el Mercosur de otros bloques internacionales o de países poderosos, en procura de acuerdos comerciales de diverso tipo.

Si todo esto invitaba al entusiasmo, lo que sucedía dentro de la propia orgánica del Mercosur podía dar lugar también a lecturas similares. Por citar un ejemplo, las ya mencionadas propuestas programáticas lanzadas en la Cumbre de Asunción de junio del 2003 dieron origen a una dinámica novedosa en el funcionamiento de varios órganos del Mercosur. En efecto, el trabajo que siguió a aquella Cumbre de Asunción permitió un aceleramiento en torno a distintas iniciativas que involucraban a distintos organismos del bloque, obteniéndose en algunos casos mejoras y concreciones auspiciosas. Por último, también la consolidación de una orientación común de izquierda o centro izquierda en los gobiernos de los países de la región empujaban – sin duda con una fuerte dosis de voluntarismo y de ingenuidad – en la dirección de las expectativas incrementadas. Nunca como en el período 2002-2004, el Mercosur se convirtió en un tema fuerte de la agenda de los procesos electorales nacionales de los países socios, al tiempo que el triunfo de los candidatos más promercosureños coincidió en este período en nuevas identidades ideológicas y en nuevos modelos integracionistas, ciertamente diferentes a las de los Presidentes firmantes del Tratado de Asunción en marzo de 1991.

Sin embargo, ya durante la mayor parte del 2004 y, en particular, durante su segundo semestre, cuando se acercaba el tiempo culminante de las negociaciones y sobre todo de las decisiones, comenzaron a emerger señales contradictorias y hasta adversas. Lo más preocupante fue que reemergieron con fuerza los ya conocidos lobbies antimercosur, pero con el agravante de algunos nuevos integrantes que parecían haberse pasado muy recientemente de filas, y sin enfrentar respuestas categóricas por parte de los grupos más proclives a la consolidación y al avance del Mercosur. El fracaso del acuerdo con la Unión Europea comenzó a ser esgrimido, con error e intencionalidad manifiestos, como la confirmación de que la negociación del bloque en su conjunto ante terceros era lenta, pesada y que no arrojaba resultados favorables. Por cierto que el paso siguiente de estas voces era una acendrada defensa de la vía de los acuerdos bilaterales, de acuerdo al formato preferido de los TLC firmados por los EEUU con varios países del hemisferio (toda Centroamérica más República Dominicana, Chile, Colombia y Perú).

La discusión abierta sobre los temas institucionales de cara a la negociación de un eventual nuevo Protocolo Ouro Preto II de signo reformista comenzó a ser caricaturizada como "*inflación institucional*". La opacidad y la desinformación lisa y llana comenzaron a ganar el campo de las negociaciones, que cambiaron de ámbito y de interlocutores varias veces en muy poco tiempo, precisamente cuando la hora de las definiciones había llegado frente a una agenda extensa (talvez demasiado extensa) de iniciativas y propuestas. Tal vez lo más inquietante fue que los bloqueos y las vacilaciones comenzaron a provenir de los negociadores brasileños, los que más habían empujado hasta el momento en una perspectiva reformista, lo que sin duda generó tanto sospechas como escepticismo acerca de hasta dónde estaba dispuesto a llegar Brasil en las resoluciones. En ese marco, comenzaron a advertirse matices respecto al entusiasmo integracionista entre un sector de Itamaraty (quizás el más renuente a compromisos radicales con la región) y los principales voceros del Partido de los Trabajadores. Para citar un ejemplo por demás emblemático de una figura tan respetada en la región como Marco Aurelio García, en esos meses previos el principal asesor en materia de política exterior de Lula se preocupó en reiterar en más de una oportunidad que todos en la región "*estaban exigidos a ir más hondo y más rápido*".

Por cierto que ni Marco Aurelio ni quienes se presentaban empujando las reformas institucionales y la definición de acuerdos fundamentales en materia económica afirmaban lógicas de cambio radical o de corte refundacional.

Existía sobre el particular tema de cómo cambiar un consenso importante en torno a ciertos asuntos: la convicción general que el cambio debía ser incremental, negociado, no impuesto; que tenía que ser también integral, pues si se proponía la modificación de un Protocolo institucional, lo que se estaba persiguiendo era crear instrumentos idóneos para responder a las exigencias de una nueva agenda, para la que el mantenimiento básico del *statu quo* con modificaciones cosméticas no resultaba suficiente; que se debía avanzar con serenidad pero también con audacia en la discusión de los temas largamente dependientes de los acuerdos de libre comercio y avanzar en serio en la perspectiva del perfeccionamiento de una Unión Aduanera genuina y no meramente postulada.[27] Asimismo, tal vez la primera de las convicciones apuntaba a que la hora de los diagnósticos y de las propuestas (y sobre todo la de los discursos y pronunciamientos) había dejado su lugar al tiempo de las decisiones y al cumplimiento irrestricto de las mismas. También por aquellos días creció la noción acerca de que la expansión pomposa del bloque no necesariamente sintonizaba con la profundización efectiva del Mercosur.

A esta ponderación acerca de cómo procesar los cambios institucionales en un proceso integracionista tan complejo como el Mercosur, se sumaba el registro de un debilitamiento progresivo en la entente entre Argentina y Brasil, erizada de continuo por reclamaciones (sobre todo de la primera) acerca de los desniveles de intercambio comercial, en especial en el área de los productos industriales y en las modalidades solitarias de negociación de fuertes paquetes de inversiones ante terceros poderosos (léase lo ocurrido con la visita a la región del Presidente chino Hu Jintao en las semanas anteriores). También resultaba evidente que los requerimientos de las situaciones persistentes de auténtica emergencia social en los países de la región reforzaban la prioridad de atender el frente interno (en especial desde la sensibilidad y la óptica de gobiernos progresistas) y que no resultaba tan sencillo articular esas demandas acuciosas con las imprescindibles concesiones de cualquier negociación internacional o regional.

[27] Como prueba de los problemas de funcionamiento del Mercosur y de lo que hemos llamado como cierta "resignación" de los Estados Parte al incumplimiento de lo pactado y decidido a nivel del bloque, en el Mercosur se ha expandido la referencia a la equívoca noción de "unión aduanera imperfecta". Valga el señalamiento como exigencia de un cumplimiento efectivo de los acuerdos y como valoración contraria a la creación de "atajos perezosos", que a veces empiezan en los conceptos y en el discurso pero que luego rápidamente devienen prácticas aceptadas o toleradas, que nada bien le hacen a la profundización y consolidación del proceso integracionista.

En suma, convergían muchos motivos para que la inicial desmesura de expectativas en torno a la Cumbre de Ouro Preto se hubiera desinflado aceleradamente en los meses previos a la cita de diciembre. Más allá de la persistencia de alguna voz militante, el escepticismo comenzó a ganar – ¿también en forma desmesurada? – a los actores, quienes llegaron a la Cumbre con muy bajas expectativas y con la firme intención de denunciar la pérdida de una nueva oportunidad. Advirtamos de todos modos que ya en lo previo había diferencias en torno a esto: mientras la Coordinadora de Centrales Sindicales afirmaba con justicia su intención de dar una fuerte advertencia en su mensaje a los gobiernos, ante la constatación de que sus reclamos y los del Foro Consultivo no serían recogidos, la Comisión Parlamentaria Conjunta llegaba en cambio a la instancia con un acuerdo fundamental, no muy vistoso en lo que decía pero sí relevante en las potencialidades de desarrollo que abría hacia el futuro, en la perspectiva de la creación de un Parlamento del Mercosur.

Y sin embargo y contra mucho escepticismo y anuncios agoreros, pese a la militante acción que siguió después de la cumbre por parte de aquellos representantes de intereses contrarios a la consolidación del Mercosur, la Cumbre de Ouro Preto dejó varios acuerdos y concreciones de importancia. Pasemos revista a algunos de los más importantes:

i) eliminación del doble cobro del arancel externo común, para lo que se concretaría la interconexión *on line* de las aduanas de los países socios;

ii) autorización a la Comisión Parlamentaria para que realizara todas las acciones necesarias para que el Parlamento del Mercosur se pusiera en funciones antes del 31 de diciembre de 2006;

iii) autorización para la conformación de *"Fondos para la convergencia estructural del Mercosur y financiamiento del proceso de integración"*, dotados en un principio de 100 millones de dólares y orientados a reducir los desequilibrios regionales y a mejorar en forma balanceada la competitividad de todos los socios del bloque;

iv) reglamentación de las compras gubernamentales, armonizándose requerimientos de diversa índole y avanzándose en su liberalización intrazona;

v) creación de un "*Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur*", sustitutivo de la anterior Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Remi), orientada a impulsar la coordinación de políticas integracionistas de nivel local y subregional;

vi) establecimiento de grupos de alto nivel en temas como Derechos Humanos, crecimiento del empleo, facilitación de actividades empresariales, a los efectos de la proposición a los gobiernos de los Estados Parte de políticas e iniciativas coordinadas en dichas materias;

vii) confirmación del ingreso como Estados asociados de Venezuela y Ecuador y formalización por parte de Colombia de su solicitud de entrada al bloque comercial;

viii) concreción de acuerdos de libre comercio con los países integrantes de la Unión Aduanera de Africa Austral (Sudáfrica, Namibia, Botswana, Suazilandia y Lesoto);

ix) confirmación del acuerdo comercial con la India.

Pese a que otro de los resultados de la Cumbre fue la amortiguación de las rencillas comerciales entre Argentina y Brasil y el reinicio de un bilateralismo privilegiado que habría de consolidarse en el bienio siguiente, el contraste entre los discursos de Kirchner y de Lula en la oportunidad no pudo ser más manifiesto. Mientras el Presidente brasileño se quejaba de "las voces pesimistas que magnifican las dificultades" en momentos en que el Mercosur revela "un gran poder de atracción" (en referencia a la ampliación del número de países asociados al bloque) que le otorgará más poder de negociación en torno al proyecto del Alca o ante la Unión Europea, fiel a su estilo, el Presidente argentino no escatimó críticas. "Los dichos – señaló – siguen lejos de los hechos. (…) Las decisiones presidenciales no se reflejan en la mesa de negociaciones posteriores, donde parecen primar los problemas coyunturales locales por sobre la perspectiva regional."

Más allá de los gestos y de los chisporroteos en las declaraciones y actitudes enfrentadas, lo cierto es que lo ocurrido y sobre todo lo resuelto en Ouro Preto nos deja un balance muy cercano al que sintetizara tan bien Félix Peña.

El bienio 2004-2006 y algunas de sus claves problemáticas

Durante los últimos dos años, luego de esa inflexión de expectativas que significó la Cumbre de Ouro Preto, la trayectoria global del Mercosur no ha resultado auspiciosa ni invita ciertamente al optimismo. Sin embargo, tal vez el tipo de balance ponderado, ensayado por Félix Peña para evaluar la Cumbre de diciembre de 2004, sirva también como pauta sensata para considerar con mayor precisión analítica lo ocurrido durante este último bienio en el proceso de integración regional. De todos modos, no parece ser tiempo de autocomplacencia sino más bien de un sinceramiento efectivo como sustento para una acción reformista y renovadora del funcionamiento del proceso de integración. En este sentido, resulta difícil no coincidir con la "Declaración de Córdoba" emitida por la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur el 21 de julio de 2006: "El funcionamiento del Mercosur – dice en uno de sus pasajes medulares – está escindido del proyecto de integración que queremos, porque no contempla la necesaria articulación entre las diferentes políticas que deberían ser tenidas en cuenta para orientar nuestras economías hacia el desarrollo productivo y social."[28]

Los giros del Mercosur como proceso de integración no pueden descontextualizarse de lo acontecido durante el último tiempo en el panorama político regional y de la situación vivida por los otros procesos de integración a nivel hemisférico. En lo que refiere al primer punto, parece ya evidente lo infértil de aferrarse al "espejismo" de la "afinidad ideológica" de los gobiernos de los Estados Partes como motor de una transformación positiva del Mercosur. Para profundizar sobre ese punto, habría que problematizar primero si realmente ha habido "un giro a la izquierda" en los gobiernos de la región y, en caso de aceptarlo, analizar con rigor cuáles son los límites y alcances de su contenido en materia de políticas específicas (indagando, por ejemplo, en los discernimientos entre izquierdas clásicas, "progresismos", movimientos nacional populares, etc.). Asimismo, habría que advertir hasta qué punto el advenimiento de esos nuevos gobiernos en la región ha promovido (directa o indirectamente) o al menos ha coincidido con el retorno de intereses sectoriales, nacionalistas y políticos, la mayoría de ellos no muy proclives a apuestas y sobre todo a sacrificios prointegracionistas. Lo que ya resulta poco discutible

[28] Cfr. "Coordinadora de Centrales Sindicales del Conos Sur. Declaración de Córdoba", Córdoba-Mercosur, 21 de julio de 2006.

es la confirmación de que los procesos de integración no se consolidan desde las "afinidades ideológicas" de los gobiernos sino que requieren la solidez de construcciones institucionales entre diferentes.

Otra nota insoslayable del panorama político regional tiene que ver con la persistencia de situaciones de inestabilidad política, con la continuidad de la crisis de los partidos y de las formas de la representación (de la mano del auge de movimientismos, personalización de la política, desprestigio de los Parlamentos, etc.), con la consolidación de muy fuertes cambios en los mapas nacionales y regionales de movimientos y actores sociales, con la permanencia de viejos y nuevos problemas en democracias "de baja intensidad". A este cuadro político conflictivo y cambiante debe sumársele el mantenimiento de desigualdades sociales inadmisibles, en un continente que sigue siendo el más desigual del planeta pero que desde hace por lo menos tres años ostenta un crecimiento económico fuerte, de la mano de condiciones externas coyunturalmente favorables para la exportación de comodities. En un marco que combina inseguridad interna con conflictos emergentes de diversa índole, con países que realizan gastos fortísimos en armamentos y con una presencia militar norteamericana tal vez poco visible pero de todos modos muy importante, América Latina, América del Sur y el propio Mercosur ven multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en el contexto internacional (véanse a este respecto indicadores sobre porcentajes de comercio, PBI, flujos financieros o de otra índole y se advertirá con claridad esa situación).

Con el telón de fondo de ese panorama político regional, la situación de los procesos de integración a nivel hemisférico provoca expresiones de desencanto o al menos de incertidumbre. Obsérvese a este respecto la enumeración de algunos procesos que se orientan al menos en una de esas dos direcciones: luego del estridente retiro de Venezuela, la CAN parece oscilar entre una lenta agonía o en posicionarse, con el impulso del reintegro pleno de Chile, como la usina del proyecto de una "Liga del Pacífico" con proyección privilegiada hacia Asia y EEUU; más allá de algunos cambios eventuales en algunas elecciones próximas, la Odeca y el Caricom parecen consolidar su inserción plena en la órbita norteamericana, al igual que México, luego de su reciente – tan accidentado como polémico – proceso electoral; con el advenimiento acelerado de Venezuela como socio pleno, el Mercosur se expande pero sin una profundización consistente; tras el fracaso del proyecto Alca a partir de la postura asumida por los países del Mercosur y Venezuela (por entonces

todavía no socio pleno del bloque) durante la Cumbre de Mar del Plata a fines del 2005, la presencia norteamericana en la región parece empero consolidarse con la expansión (que incluso pudo llegar a Uruguay, en el corazón mismo del Mercosur) de los TLCs bilaterales; el proyecto de la Comunidad Sudamericana no parece terminar de arraigar ni política ni económicamente; prolifera en la región una puja sorda entre posicionamientos de liderazgo y articulación de "ejes" (Brasil vs. México, el "factor" Venezuela y su proyecto bolivariano personalizado en la figura de Chávez, el "eje" Bolivia-Cuba-Venezuela, el "eje" Brasilia-Buenos Aires-Caracas, la proyectada e incierta "Liga del Pacífico", etc); la presencia de América Latina, en especial a través de su protagonismo en el G 20 plus, no termina de resignificar su función de contestación (como en Cancún) en la posibilidad de concreción de acuerdos positivos (¿puede "resucitar" la "Ronda de Doha" y el escenario de la OMC?). En suma, desencanto o incertidumbre parecen ser los balances más pertinentes, más allá de las apuestas activas en juego.

Y en este contexto, ¿hacia dónde parece orientarse el Mercosur? En verdad, lo sucedido en este último bienio no convoca al entusiasmo, aun cuando la ponderación precisa de lo sucedido sigue siendo la pauta más ajustada para el análisis. Apuntemos en esta dirección algunos problemas que consideramos centrales:

i) Se evidencia cada vez con mayor claridad la crisis y la infertilidad de apostar a determinados "modelos integracionistas", pese a lo cual crece la evidencia del carácter indispensable del bloque Mercosur como plataforma de inserción internacional de todos sus Estados Parte, grandes o pequeños. Sobre este particular, parece necesario advertir que ya no es sólo el "Mercosur fenicio" de los noventa (con muy escasa institucionalidad y reducido a un agenda meramente económico-comercial) el que se manifiesta como agotado. También lo están el "Mercosur de dos velocidades", el "Mercosur de dos grandes y dos pequeños", el Mercosur del "bilateralismo excluyente" entre Argentina y Brasil y que no atiende debidamente el asunto de la consideración efectiva de las "asimetrías y de las flexibilidades" que requieren con justicia Paraguay y Uruguay. Asimismo, aunque lo trataremos de modo específico más adelante, tampoco parece una buena solución esa suerte de perspectiva de "fuga hacia adelante" de un Mercosur que se expande sin profundización. Pero hay que ser precisos y evitar malos

entendidos: lo que está en cuestión es este espectro de "modelos integracionistas" inconducentes a nuestro juicio, no el proceso de integración que puede ostentar grados de irreversibilidad importantes como horizonte histórico para el mejor desarrollo de nuestras sociedades.

ii) Como se demandaba luego de las crisis de 1999 y del 2001-2002, la política (expresada en una mayor atención de los gobiernos, de los partidos, de los actores sociales de la región hacia la agenda de la integración) ha retornado a la conducción del bloque, pero los réditos esperados de esa operación no han sido (por lo menos, por ahora) los esperados. La negación del insoslayable carácter político del Mercosur tiene cada vez menos y solitarios cultores, anclados en la defensa de un soberanismo decimonónico totalmente anacrónico. Sin embargo, el bienvenido "retorno de la política" no ha provocado, como decíamos, la cosecha esperada: la voluntad política para avanzar en los hechos en el cumplimiento de lo pactado y en la profundización del bloque se ha manifestado más en la retórica de los discursos de las Cumbres que en los desempeños cotidianos de los gobiernos en el funcionamiento del bloque; los políticos no han dejado de privilegiar "su cotización electoral a nivel nacional" y no se han mostrado proclives a arriesgar perspectivas estratégicas en clave regional; ha podido observarse la emergencia y la radicalización poco creíble de conflictos bilaterales entre Estados Partes del bloque (el conflicto de las pasteras resulta emblemático en esta dirección) sin gobiernos que hayan podido encontrar vías de negociación alternativas a la confrontación política en clave nacionalista (sin duda, la peor hipótesis) o a la "judicialización externa" del diferendo, en el marco de un Mercosur global que se ha mostrado inoperante siquiera como mediador; no han aparecido esos liderazgos estratégicos (no fundados en mesianismos carismáticos o en "proyectos históricos" tan altisonantes como personalistas, sino en la voluntad y proactividad para alcanzar acuerdos genuinos entre Estados) que tan relevantes se han revelado en otros procesos de integración a nivel internacional.

iii) Ante el agotamiento de los proyectos "nacional desarrollistas" y de las políticas emanadas del llamado "Consenso de Washington" en

su versión más dogmática y ortodoxa (esta últimas con una suerte de sobreviva relativa en la región ante la ausencia de coraje y decisión en la apuesta a alternativas diferentes, serias y responsables), los gobiernos del bloque no aciertan en sentar las bases de una mayor y real complementariedad de sus políticas económicas y mucho menos en diseñar los perfiles de un "neo-desarrollismo regionalista". No cabe duda que el signo de las políticas y de la forma de tramitar las agendas domésticas por parte de los gobiernos condiciona fuertemente su disponibilidad y su habilitación para empujar iniciativas preactivas para la región. Si se practican "para adentro" políticas con enfoques más o menos nacionalistas, lo que queda para el regionalismo es sólo residual y subsidiario. Y por cierto que hay que escapar al falso dilema entre intereses nacionales vs. intereses regionales, pero es sabido que no hay opciones sin costos ni avances integracionistas sin una consideración más estratégica, de más largo plazo, en referencia al balance de sus logros y posibilidades. La defensa de la tan invocada permanencia "excluyente" de los "intereses nacionales", aunque suene ingenuo, también requiere generosidad y miradas de más larga duración, sobre todo por parte de los Estados poderosos, como lo indica, por ejemplo, la experiencia de la Unión Europea. No parece demasiado discutible el advertir que esto no está pasando en el Mercosur.

iv) Pese a los avances obtenidos en la materia, persisten varios rasgos de "déficit democrático" en el funcionamiento cotidiano del bloque, con impactos negativos no sólo en la legitimidad del proceso sino en su eficacia en los planos económico-comerciales y de articulación de políticas. Sobre este punto quien escribe ha trabajado de manera específica.[29] No resulta pertinente pues realizar una reseña exhaustiva acerca de los problemas de funcionamiento que redundan en un menoscabo de la democraticidad del gobierno cotidiano del bloque, desde la fuerte opacidad de las negociaciones, las restricciones del resistente *modus vivendi* "interpresidencialista" o el recelo a la participación más efectiva de los Parlamentos y de los actores de la sociedad civil. Tal vez podría sintetizarse este punto en la

[29] Cfr. Gerardo Caetano, "Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur". Montevideo, Fesur, 2004.

permanencia de situaciones deficitarias en los siete niveles que Grandi y Bizzozero sistematizaron en uno de sus trabajos: direccionalidad, gobernabilidad, gestionabilidad, institucionalidad y juridicidad, transparencia, ciudadanización, sensibilización.[30]

v) Como vimos, ha quedado comprobado que las supuestas o reales "afinidades ideológicas" de los gobiernos de los Estados Parte no constituye un factor que determine por sí una predisposición clara a los efectos de profundizar el proceso de integración en sus distintos niveles. Sobre este punto ya se ha abundado anteriormente por lo que no reiteraremos aquí nuestras argumentaciones sobre el punto. Sólo agregaremos una más: las consecuencias negativas que para el avance de la integración provoca la satisfacción automática (a veces en clave clientelar o "populista") de demandas fuertemente sectoriales y dispersas en el seno de sociedades fragmentadas. Este último escenario, que tanto refiere al panorama contemporáneo de nuestros países, resulta territorio abonado para la emergencia de los llamados "grupos intensos", a veces portadores de una única demanda, que por eso mismo tienden a confundir sus reivindicaciones en extremo particularistas con su propia identidad, quedando por ello inhabilitados para encarar cualquier tipo de negociación. Y no es necesario recordar que toda integración es antes que nada negociación, mucha negociación.

vi) Ha retornado un relacionamiento bueno y privilegiado entre Argentina y Brasil, lo que si constituye una base indispensable para el avance del Mercosur, deviene un obstáculo en esa perspectiva si el acercamiento entre los dos grandes se convierte en un "bilateralismo excluyente", que se saltea la consulta a los otros Estados Parte en la adopción de decisiones que comprometen a todo el bloque y que no termina de acertar en la asunción impostergable de políticas de atención y flexibilidad frente al ya referido problema de las asimetrías. Sobre este punto también se ha argumentado anteriormente por lo que no reiteraremos conceptos ya vertidos. Pero agregaremos uno que proviene de la siempre bienvenida consideración de la experiencia

[30] Según el planteo que realizan al respecto Jorge GRANDI y Lincoln Bizzozero: "Hacia una sociedad civil del Mercosur: viejos y nuevos actores en el tejido subregional", en ALOP-CEFIR-CLAEH: Seminario Participación de la sociedad civil en los procesos de integración, Montevideo, 1998.

comparada. Se ha dicho, con acierto a nuestro juicio, que así como la Unión Europea no hubiera podido prosperar sin el progreso de Alemania y Francia, tampoco el Mercosur puede consolidarse si a Argentina y a Brasil les va mal. Pero también es cierto que la consolidación de la Unión Europea requirió de la grandeza y generosidad de Alemania y Francia para atender debidamente las demandas de compatibilización y convergencia de las economías de los otros integrantes más débiles de la Comunidad. Lo mismo podría decirse respecto a la actitud – justamente demandada por Paraguay y Uruguay – respecto a iniciativas y desempeños pendientes por parte de Argentina y Brasil en consideración a la situación de las economías más mpequeñas y débiles del bloque. Se dirá y es cierto, que la constitución del Focem es un paso acertado en esa dirección. Pero también puede replicarse con justicia que esta experiencia aprobada en el Mercosur todavía está muy lejos de lo que significaron los Fondos de Cohesión Social en Europa. Y tal vez, en el Mercosur la compatibilización entre grandes y pequeños no venga de la mano de un incremento exponencial de recursos para el Focem, sino en un sabio manejo del mentado tópico de las flexibilidades, siempre y cuando estas no desvirtúen la naturaleza acordada para el rumbo del Mercosur en su conjunto.[31]

vii) En esta reseña de problemas reconocibles en este último bienio de la trayectoria del Mercosur resulta importante no omitir un sinceramiento cabal y valiente respecto a los problemas derivados de una expansión apresurada y poco clara en sus procedimientos y alcances (como ha sido la compleja incorporación de Venezuela como socio pleno) anterior a una profundización efectiva del bloque. Respecto al ingreso de Venezuela al Mercosur el panorama resulta

[31] Sobre este particular, en más de una oportunidad expertos y actores del Mercosur han planteado que si la concreción de una unión aduanera real (no "imperfecta"), con su continuamente perforado arancel externo común no resulta posible, por lo menos por el momento, debería tal vez intentarse la "agenda corta" de garantizar en serio la accesibilidad plena del libre comercio intra-zona, dejar mayor flexibilidad para los Estados Partes para que puedan negociar mercados o acuerdos con terceros (cuando la estrategia externa del bloque en su conjunto no sea posible y siempre lejos del formato de acuerdos tipo TLC con los EEUU, que por sus contenidos ya clásicos desvirtuarían cualquier integración viable al Mercosur) y enfatizar con mucha fuerza en proyectos de complementación productiva y en articulación de políticas comunitarios respecto a variados temas y sectores.

al menos dual. Se trata de la incorporación al bloque de la tercera economía por PBI de América del Sur; sus recursos energéticos, como los de Bolivia, resultan vitales para cualquier esquema de integración viable en la región; su gobierno ha manifestado una innegable vocación integracionista (aunque con el sesgo negativo de una excesiva personalización carismática de esa genuina proclividad) y una plausible generosidad para contribuir y ayudar a naciones con problemas en el hemisferio; su posicionamiento claramente independiente (aun en el marco de histrionismos y estridencias confrontativas que resultan contraproducentes) frente a los EEUU configura un contrapeso geopolítico bienvenido, en particular en momentos de una Administración norteamericana orientada al hegemonismo unipolar y a la "guerra preventiva" y con amagos de retorno a un intervencionismo inadmisible en un hemisferio al que además subvalora. Sin embargo, estos puntos favorables chocan con otros rasgos de corte negativo: el de Chavez se trata de un gobierno fuertemente personalizado y polarizador, que ha ensayado y ensaya una estrategia peligrosamente confrontativa hacia adentro y hacia fuera; su política exterior tiene un perfil muy agresivo, poco convergente con las posturas en la materia de los países mercosureños, no sólo con los EEUU sino en el reracionamiento con otros países latinoamericanos (en los que el Presidente Chavez no ha vacilado en intervenir en sus procesos electorales internos) e involucrándose con posicionamientos muy duros y no compartibles en zonas particularmente peligrosas del planeta (Israel, Irán, Irak, Bielorrusia, etc.); la sociedad venezolana se encuentra fracturada políticamente, con la oposición antichavista y aun franjas importantes de la población venezolana especialmente recelosas ante lo que entienden como una "dispendiosa" agenda externa del actual mandatario; a pesar de la relevancia de su ayuda económica y financiera a países del bloque, con iniciativas de proyección genuinamente regionalista incluso, Chavez ha planteado otro tipo de iniciativas (como la creación de unas Fuerzas Armadas del Mercosur, entre otras) que divergen en forma radical con las orientaciones de los otros países del bloque. Un Mercosur debidamente profundizado en su institucionalidad y en su nueva agenda podría incorporar a Venezuela al bloque maximizando sus potencialidades y aspectos favorables, al tiempo de contribuir a

minimizar y hasta continentar sus rasgos negativos. En cambio, lo inverso es lo que ocurre con una incorporación de este tipo en el marco de un Mercosur que no termina de resolver sus problemas, entre otras cosas porque no se concreta una voluntad política firme para profundizar los contenidos del acuerdo en las direcciones que se han mencionado.

viii) Por último, la emergencia y la irresolución de muy preocupantes conflictos binacionales en el interior del Mercosur (el diferendo fronterizo entre Argentina y Uruguay en torno a la instalación de las pasteras en el río Uruguay, como vimos, constituye un ejemplo paradigmático al respecto) afecta muy severamente el escenario de lo que podríamos denominar como "la batalla cultural por el Mercosur" (esa construcción indispensable de una cultura de la integración, de una cultura "ñandé"[32] totalmente contraria al avasallamiento y a la asimilación), al tiempo que refuerza mucho el renovado accionar de los lobbies antimercosur y de los proyectos de "salvaciones en solitario". A este respecto, puede bastar el ejemplo de cuán negativamente ha influido en Uruguay la actitud del gobierno argentino en el conflicto de las pasteras, el efecto muy negativo en la economía y en la sociedad del corte de rutas en la frontera efectivizado por la Asamblea de Gualeguaychú (contando primero con la tolerancia pero luego del primer fallo de la Corte de La Haya con el apoyo decidido del gobierno de Kirchner, respaldo recientemente deteriorado ante la radicalización de las posiciones de los asambleístas, que han renovado los cortes y han anunciado "un verano infernal" para los uruguayos) y el desencanto sobre la nula participación del Mercosur (y en especial de Brasil) en la búsqueda de una salida frente a un tema que ha alcanzado proporciones efectivamente peligrosas. No cabe duda que esta situación de conflicto incremental resultó campo propicio para el despliegue simultáneo de una operación política en el Uruguay que buscaba la firma de un TLC con EEUU, aventura que

[32] Como ha señalado en varios de sus trabajos sobre cultura en el Mercosur el gran intelectual paraguayo Ticio Escobar, en el idioma guaraní existen dos vocablos que refieren el concepto de nosotros: "oré" que tiene connotaciones excluyentes y que significaría "nosotros contra los otros", y "ñandé", que contiene una significación incluyente y que proyectaría el concepto de "nosotros con los otros". En forma obvia, con Ticio Escobar aspiramos a la construcción de una "cultura Mercosur" con significación "ñandé".

> finalmente fue frenada por una sensata decisión del Presidente Vázquez. Este es solo un ejemplo de hasta qué punto un conflicto binacional, si no encuentra en el bloque estímulos e instituciones que favorezcan la negociación de las diferencias que enfrentan a los Estados Parte, puede terminar provocando el costo no querido del aflojamiento o la disolución de las lealtades y confianzas recíprocas que son la base cultural de la integración. En esta perspectiva, ganar la "batalla cultural" en la defensa del Mercosur resulta una tarea de base. Recordemos sobre este particular la sabiduría de un gigante europeo constructor de integración entre Estados como Jean Monnet: "*Si tuviera que empezar de nuevo, comenzaría por la cultura.*"

No se trata pues de problemas sin solución. Constituyen sí una agenda de circunstancias complejas, cuya resolución satisfactoria requiere sinceramiento, voluntad política y mucho sentido estratégico. En la última cumbre del Mercosur realizada en julio en Córdoba, más allá de anécdotas que opacaron lo realmente importante, se pudo avanzar en serio en varias iniciativas que tienen que ver en parte con los problemas referidos. En este sentido, el "Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur" da cuenta de logros consistentes en más de una materia importante: constatación del éxito en la implementación de una primera etapa para la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común; avance en los acuerdos sobre un "Código Aduanero del Mercosur"; progresos en la implementación del "Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem); adopción del "Protocolo de Contrataciones Públicas"; avances en la armonización de normas para la liberalización del comercio de servicios; progresos en las iniciativas en procura de la concreción en la región de una "red de gasoductos Sur-Sur"; avances obtenidos en el marco del llamado "Mercosur político", con el destaque de la consolidación del proceso de instalación del Parlamento del Mercosur; avances en la concreción de acuerdos de complementación económica y de acercamiento comercial con terceros países; entre otros puntos que podrían destacarse.[33]

Sin embargo, una vez más correspondió a la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur – con una trayectoria de más de 20 años en la forja de la integración regional, sin duda uno de los actores más consecuentes con la idea

[33] Cfr. "Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, XXX Cumbre de Jefes de Estados del Mercosur, Córdoba 21 de julio de 2006.

de la profundización y renovación efectivas del proceso – marcar en su Declaración la exigencia de las ciudadanías y de los actores sociales por el fin de la retórica y el comienzo impostergable de las realizaciones. "El Mercosur – se dice en otro pasaje de su "Declaración de Córdoba" – ha avanzado en la agenda de la integración de cadenas productivas o cadenas de valor de grandes empresas que operan en la región, especialmente transnacionales, pero ha relegado aquellas cadenas productivas compuestas por las pequeñas y medianas empresas, que son las mayores generadoras de empleo (…). Los gobiernos del Mercosur deben poner en marcha las metas y objetivos políticos que vienen afirmando en sus recientes declaraciones y documentos firmados por los Presidentes, principalmente medidas que promuevan la complementariedad de las economías de los países miembros y la conjunción de sus políticas agrícolas e industriales."[34]

Colofón

A lo largo de este último tiempo, los uruguayos genuinamente "mercosurianos" hemos tenido que sufrir circunstancias difíciles. Entre la agresividad o la prescindencia de los vecinos-hermanos y el resurgir de los lobbies antimercosur en el interior de las fronteras del país, a la ciudadanía uruguaya no le han faltado razones para desconfiar del Mercosur como horizonte estratégico y como destino de desarrollo histórico. Esta coyuntura adversa ha querido ser aprovechada por los "calculistas" de coyuntura. En verdad no ha sido fácil resistir sus embates.

En este marco, una y otra vez hemos debido escuchar la vieja máxima de que "los países no tienen amigos permanentes, sino que lo que tienen son intereses permanentes". Se trata en verdad de una muy vieja frase, bastante gastada, cuya autoría han reclamado y aun reclaman demasiados y muy diversos autores, y que insólitamente, desde su realismo ramplón, se ha vuelto una suerte de "sentido común" y de "sabiduría convencional" curiosamente exitoso en el escenario diplomático de la región. Por decir lo menos, si se hubieran ajustado a las coordenadas de esa pauta filosófica, los europeos no hubieran construido esa Europa de los ciudadanos que, aunque inconclusa, tanto admiramos. Animándome a la primera persona, que sé que es una audacia poco menos que

[34] Cfr. "Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Declaración de Córdoba", 21 de julio de 2006.

imperdonable en el discurso diplomático, prefiero otras máximas y criterios. Por ejemplo, apuesto mucho más a la sabia recomendación que me sugirió mi hijo mayor de veinte años, Federico Caetano, joven estudiante de Derecho y de Relaciones Internacionales en la Universidad de la República de Montevideo, Uruguay, al escuchar mis argumentos en pro de ese "otro" Mercosur por el que tanto bregamos y que aparece a menudo tan distante. "La ilusión – dijo Federico – es el motor de nuestros propósitos." La palabra "ilusión", de acuerdo al diccionario español más actualizado que tengo a mano en mi casa,[35] contiene en su significación una ambigüedad que considero muy sugerente y oportuna para referir de manera metafórica las posibilidades actuales en el rumbo del proyecto Mercosur. Por un lado, el vocablo "ilusión" alude, de acuerdo al citado diccionario, al "concepto o imagen formados en la mente que no corresponden a una verdadera realidad". Pero también contiene la posibilidad de configurar un "interés o entusiasmo llenos de esperanza". Plenamente concientes de lo dilemático de ambas significaciones y de hasta qué punto ellas refieren los términos más contemporáneos del debate acerca del destino previsible del Mercosur, preferimos apostar – con los ojos bien abiertos y sin ingenuidades – a los riesgos de la segunda versión citada, sin duda, la mejor versión posible de un compromiso responsable a favor del Mercosur. DEP

[35] Manuel Seco, Olimpia Andrés, Gabino Ramos, "Diccionario abreviado del español actual". Madrid, Grupo Santillana de Ediciones, 2000, p. 968.

Plena Soberanía Petrolera

Rafael Ramírez *

Rol de la energía en los países en desarrollo

Siendo Venezuela un país productor de petróleo y en desarrollo, me permitiré hablar entonces de nuestra propia experiencia, donde el petróleo juega un rol crucial en nuestras posibilidades de desarrollo.

Esta breve exposición habla sobre el camino que nosotros en Venezuela hemos recorrido en estos últimos años para restablecer la plena soberanía sobre el manejo de nuestro petróleo, duro proceso que, liderizado por el Presidente Hugo Chávez, ha requerido movilizar a todo el pueblo en defensa de nuestro principal recurso, en una dura confrontación con el interés transnacional y sus agentes políticos nacionales. Esta experiencia creemos que es un modesto aporte a nuestros hermanos países productores de petróleo, es una lección.

* Ministro de Energía y Petróleo de la República Bolivariana de Venezuela y Presidente de PDVSA (Petróleos de Venezuela S.A).
lderosa@menpet.gob.ve

Venezuela fue un laboratorio, un terreno donde se desplegó una sofisticada estrategia concebida por los centros del pensamiento de los países consumidores para arrebatarnos el control soberano de nuestros recursos naturales y, en consecuencia, liquidar a la Opep. Esta estrategia llamada "de apertura", se fundamenta en la globalización del recurso natural, y se enmascara en cierta corriente de modernidad donde el Estado nacional, administrador de la tasa de explotación y con soberanía impositiva sobre sus recursos naturales resulta en un concepto anacrónico, que impide el libre acceso al capital para la explotación y el comercio del petróleo.

En nuestro país esta estrategia antinacional se fundamentó en un inesperado aliado: nuestra propia empresa nacional, PDVSA. Ésta, cual verdadero Caballo de Troya, fue desplegando uno a uno los elementos de la "apertura petrolera" y desmontando nuestra tradicional política petrolera hasta confrontarse de manera abierta y violenta al Estado Venezolano. Hace dos años todos estábamos todavía bajo el impacto que había causado en nuestras mentes y en el mercado dicha confrontación, que había culminado con eventos extraordinarios bien conocidos por todos. En abril de 2002, el tren ejecutivo de PDVSA promovió un golpe de Estado militar; y entre diciembre de 2002 y enero de 2003, promovió un segundo golpe de Estado, esta vez económico, predicado sobre la paralización de las exportaciones petroleras. Después de ocasionar graves daños y pérdidas de más de 14.700 MM$ a nuestra industria petrolera, ese tren ejecutivo fracasó en ambas oportunidades y, finalmente, sus miembros perdieron todas sus posiciones dentro de nuestra compañía nacional. Así en el 2003 el Estado Venezolano recuperó el control de PDVSA.

El hecho es que la vieja PDVSA había sido víctima de una estrategia de captura – la expresión anglosajona es '*agency capturing*' – por parte de ciertos países consumidores y compañías petroleras internacionales. En vez de servir a los intereses de la Nación como dueña del recurso natural, trató de imponer y de implantar políticas concebidas por aquellos actores. En esencia, PDVSA se quiso convertir en una 'corporación energética global', para beneficio único del consumidor en los países desarrollados, identificándose ideológicamente con su pensamiento y deslastrándose de los problemas típicos e inconvenientes de un país dependiente como el nuestro. A partir del 2003, el Estado venezolano recapturó su 'agencia': la nueva PDVSA está orgullosa de servir a la Nación, como compañía petrolera definitivamente nacional, no sólo en la generación de rentas y regalías tan importantes para todo país exportador de petróleo, sino

también en la ejecución de políticas económicas y sociales, definidas por el gobierno nacional y relacionadas con la distribución de estas rentas: la siembra del petróleo.

Recapturar la agencia no suponía simplemente sustituir un tren ejecutivo por otro nuevo, y de recuperar la producción. No; era la oportunidad de restablecer los fundamentos de nuestra política petrolera soberana, hacer cumplir nuestra Constitución y marco legal vigente desde el año 1999 y 2002, desmontando todo el andamiaje de la "apertura petrolera" que sostenía la vieja PDVSA.

El primer aspecto fue restablecer en el Estado Venezolano, por intermedio del Ministerio de Energía y Petróleo, la conducción de la política petrolera venezolana, fortaleciendo a la Opep y subordinando la empresa nacional a las decisiones del Estado Venezolano. Fortaleciendo al Ministerio de Energía y Petróleo, tradicional asiento institucional de la política petrolera venezolana, y a todos los organismos de control del Estado, se han venido restableciendo gradualmente todos los aportes de PDVSA al fisco nacional; se ha transparentado la gestión como empresa y los mecanismos de rendición de cuentas al Estado Venezolano, su único accionista; se han alineado los planes de inversión y la expansión de la industria de acuerdo a nuestros planes nacionales. Esta nueva situación nos ha permitido iniciar un proceso de revisión y ajuste al marco legal vigente de todos los negocios de la "apertura petrolera" donde la vieja PDVSA tenía un rol estelar o estaba en condición de "escudo fiscal" para las empresas transnacionales; en particular nos queremos referir a: la Internacionalización, los Convenios de Servicios Operativos y las Asociaciones.

Internacionalización

Así se conoce la política de inversiones en el extranjero que desplegó durante casi veinte años, de 1983 a 2002 la vieja PDVSA, orientada a la integración vertical con las actividades de refinación, distribución y mercadeo en grandes países consumidores. Era el propósito de convertirse en la "corporación energética global" con una intensidad de inversiones del orden de quince mil millones de dólares fundamentalmente en los EEUU, a través del circuito de Citgo, y en Alemania a través del circuito de ROG, precisamente en los momentos en que el Estado Venezolano sufría una de sus peores crisis económicas, el país sufrió una masiva descapitalización y fuga de capitales y su empresa nacional PDVSA, fue un actor fundamental en este proceso. El tren ejecutivo de PDVSA desplegó

una estrategia para sacar activos del control del Estado Venezolano, interponiendo entre el mismo y las nuevas adquisiciones el "velo corporativo", sujetando las mismas a legislaciones extranjeras y obligaciones financieras que imposibilitaran el control del Estado Venezolano.

Durante casi veinte años, las cuantiosísimas inversiones en refinerías en el exterior no habían generado ni un sólo dólar de dividendos para el accionista último de PDVSA, es decir, el Estado venezolano. Todo dividendo se reciclaba dentro de la misma estructura y se volvía a invertir, a gastar y a malgastar en el exterior, acumulando activos fuera del control del Estado. A partir del 2003, sin embargo, se pudo dar fin a esta situación y ahora los dividendos sí llegan a su destino, a las arcas del Estado venezolano. Desde 2004 al presente los dividendos sumaron unos tres mil millones de dólares y hemos iniciado una profunda revisión de estas inversiones en el exterior desprendiéndonos de las innecesarias y retribuyendo al Estado Venezolano parte de sus inversiones y reponiendo las pérdidas sufridas.

Un aspecto fundamental de la internacionalización al cual estamos dando fin tiene que ver con el hecho de que todos los convenios de suministro con las filiales y las asociaciones en el exterior concedían descuentos sustanciales sobre los precios de mercado, estamos hablando de descuentos entre 2 a 4 $/Barril, además de que las formulas permitían que los costos de operación se descontarán del precio con lo que se producía un traslado de costos hacía Venezuela y en consecuencia una evasión impositiva en nuestro país, donde la tasa de impuesto era mayor que la aplicada en los Estados Unidos.

Adicionalmente PDVSA utilizó para endeudarse en el exterior mecanismos de financiamiento que colocaban estos contratos de suministro como "colaterales" para la banca; de manera que para poder poner fin a esta práctica antinacional y perversa de los descuentos, hubo que reestructurar primero las deudas en cuestión, disminuyéndola de 9000 MM$ a 3000 MM$. En algunos otros casos, la dificultad consistía en que el socio privado alegaba derechos adquiridos sobre los descuentos concedidos contractualmente, y salirse de la asociación en cuestión era, desde luego, muy laborioso. Sin embargo, como lo demuestra nuestra reciente salida de la asociación con Lyondell, no permitiremos que estos obstáculos de orden práctico se conviertan en pretextos para no enderezar los entuertos del pasado. Además, seguiremos adelante con la revisión de todos y cada uno de estos contratos y tomaremos las acciones necesarias para

dar fin de una vez por todas a la práctica de los descuentos, estableciendo para todos nuestros crudos y productos un sistema público de fórmulas de precios.

Convenios de servicios operativos

Pasemos ahora a otro elemento de la política de desvalorización del recurso natural de la "apertura petrolera" instrumentada por la vieja PDVSA: los convenios de servicios operativos. Con ellos, llegamos al corazón del problema de cómo ha de llevarse a cabo la regulación del acceso al recurso natural y en beneficio de quién ha de hacerse. Desde el 1 de enero de 1976, fecha de la nacionalización de la industria petrolera en Venezuela, la exploración y producción de petróleo son actividades reservadas al Estado. Desde entonces, estas actividades no pueden ejercerse por partes privadas sino en asociación con, y bajo control de, la empresa petrolera nacional. Pero a partir de 1992, la vieja PDVSA, ya capturada y cual "caballo de Troya", basándose en todo su poder, sofisterías e interpretaciones 'creativas' de la Ley, se arrogó las facultades en materia de acceso al recurso natural que competían al Ministerio para otorgar los Convenios de Servicios Operativos (CSO).

Mediante estos mal llamados Convenios Operativos, las compañías petroleras privadas, burlando la Ley vigente, se convirtieron en la práctica en productores de petróleo en el área concedida por la empresa nacional, aunque este hecho fundamental fue encubierto por sofismas legalistas que tenían el concepto de 'servicios' como núcleo: los así llamados contratistas formalmente no exploraban, solamente prestaban el servicio de explorar; formalmente tampoco producían, solamente prestaban el servicio de producir. Finalmente, el petróleo producido supuestamente tampoco era de su propiedad, sino que se entregaba a PDVSA, y PDVSA supuestamente no compraba pues sólo remuneraba los 'servicios' prestados. Así, se les pagaba a los contratistas diversas remuneraciones (OpFee, CapFee, estipendios e incentivos), todas ellas indexadas a fórmulas sofisticadas que – vaya sorpresa – sumaban simplemente alrededor de un 60% del valor de mercado de la producción. PDVSA y el fisco nacional se quedaban con el 40% restante.

En enero de 2005, habiendo recuperado nuestra empresa petrolera nacional, decidimos poner fin a esta farsa indignante y tan perjudicial para el país. Existían entonces treinta y dos CSO que producían unos 500 MBD. Como

ya dijimos, en promedio se quedaban con el 60% del valor mercantil; sin embargo, había diferencias individuales importantes. Había un par de casos extremos – difícil de creer, pero así fue – donde a los contratistas se les pagaba más del 100% del valor de mercado del crudo; es decir, la Nación sufría pérdidas por cada barril producido. En otros casos, el porcentaje superaba el 70%, de manera que PDVSA sufría pérdidas, pues era PDVSA – y no las contratistas – quien tenía que pagar la regalía a una tasa de 30% (porque la regalía la paga el supuesto productor, y las contratistas, supuestamente, no eran productores sino nada más que prestadores de servicios). A otros contratistas se les pagaba un "incentivo" de un millón de dólares día por haber acumulado un nivel de producción determinado. Para el cierre del año 2004, el costo por barril de la producción propia de PDVSA no superaba los 4$/Barril, en cambio el costo por barril de la producción de los CSO alcanzó los 18$/Barril y PDVSA tuvo que pagar más de 3000 MM$ por este concepto.

Por cierto, sobre la base de las mismas sofisterías y tergiversación, a las contratistas de los CSO tampoco se les aplicaba la tasa del impuesto sobre la renta para actividades petroleras – de 50% – sino la tasa del impuesto sobre la renta para actividades no petroleras de 34%, por tratarse, supuestamente, de simples compañías de servicios.

El primer paso que tomamos en 2005, fue poner fin a las situaciones de abusos extremos y limitar la remuneración total a las contratistas de manera que PDVSA – y menos aún la Nación – bajo ninguna circunstancia sufriera pérdidas asociadas a la producción. Luego, la autoridad nacional competente en la materia de impuesto sobre la renta calificó a los CSO como productores de petróleo, y no como prestadores de servicios, con lo que se les aplicó la tasa petrolera de 50% a todas sus declaraciones de impuesto sobre la renta para los períodos fiscales todavía abiertos, es decir, desde 2001 al presente. Estas medidas, muy prudentes de por sí, generaron un ingreso fiscal adicional de mil millones de dólares. Luego, el gobierno cuestionó, con argumentos sólidos, la legalidad de estos convenios en su totalidad. Pero, al mismo tiempo, ofrecimos una solución: la de migrar a la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos, la cual establecía reglas claras para Empresas Mixtas con una participación accionaria mayoritaria de la empresa del Estado.

Para no hacer el cuento largo, las negociaciones duraron 15 meses y terminaron con el siguiente acuerdo: los CSO se convirtieron en empresas mixtas;

las regalías aplicables se elevaron a un tercio (33,33%); la tasa de impuesto sobre la renta aplicable es de 50%. Además, para poner coto a la evasión del impuesto sobre la renta, se introdujo un 'impuesto sombra' de 50% sobre el ingreso bruto. Así, las regalías y el impuesto sobre la renta, si fuera preciso, se complementarían con ese 'impuesto sombra' de manera que el total nunca fuera inferior al 50% del ingreso bruto. Finalmente, PDVSA asumió como mínimo una participación accionaria de 60%. Los derechos de ejercer las actividades primarias de exploración y de explotación, dentro de áreas determinadas por el ejecutivo nacional – las cuales coinciden con las áreas de los antiguos CSO, pero reducidas drásticamente, aproximadamente a un tercio de su extensión anterior – tienen una vigencia de veinte años.

Es preciso aclarar que la empresa mixta es una empresa operadora. Es decir, no se trata de una superestructura debajo de la cual pudiera resurgir algo semejante a los CSO de antaño. Asimismo, PDVSA actúa estrictamente como socio, y no está involucrada en así llamadas 'cláusulas de estabilidad', mediante las cuales PDVSA actuaba como paraguas fiscal o, peor, desempeñaba el papel de rehén, garantizando a los inversionistas privados el pago de indeminizaciones para compensar cualquier variación en el régimen fiscal que pudiera decidir la soberana Asamblea Nacional. Las empresas mixtas tampoco admiten el arbitraje internacional. Para ser más preciso: el capital privado extranjero sí puede recurrir al arbitraje internacional, pero solamente contra el gobierno y no contra su socio, y solamente en base a la Ley de Protección a las Inversiones, una ley general que se aplica por igual al sector petrolero y no petrolero.

Para septiembre de 2006, de los treinta y dos contratistas, treinta aceptaron las condiciones reseñadas. Entre ellas se encontraban todo tipo de compañías internacionales, estadales y privadas, y hasta pequeñas empresas privadas latinoamericanas y venezolanas. En dos casos no se llegó a un acuerdo, causa por la cual el gobierno nacional canceló los CSO en cuestión el 1 de abril de 2006. Sin embargo, me complace poder informarles que incluso en los dos casos que no hubo acuerdo el 31 de marzo de 2006, estamos negociando en un ambiente muy positivo, unos arreglos propiamente económicos que son consistentes con las condiciones generales que habíamos establecidos para la migración. En otras palabras, creemos que, en un futuro cercano podremos afirmar sin reserva alguna, que tuvimos éxito en un 100%.

Asociaciones

Sin embargo, en el proceso de instrumentación de política establecida por el Presidente Chávez de construir un nuevo régimen petrolero y desmantelar la "apertura petrolera" todavía nos falta dar un par de pasos más.

El primero de ellos involucra a las Asociaciones para el mejoramiento de crudo extrapesado proveniente de la Faja Petrolífera del Orinoco, las cuales producen unos 620 MBD que se transforman en unos 560 MBD de crudo mejorado. Aunque aprobadas en los años noventa por el entonces Congreso Nacional, estas asociaciones adolecen de defectos económicos y jurídicos semejantes a los reseñados en el caso de los CSO. Algunos ya se han remediado. Por ejemplo, las asociaciones pagaban regalías a la tasa de un por ciento; esta tasa, en 2004, la elevamos a un sexto y, en el transcurso de este año, a un tercio. Asimismo, se les aplicaba la tasa de impuesto sobre la renta para actividades no petroleras de 34%; mediante una reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta, acabamos de elevar esta tasa al 50% (es decir, la aplicable a actividades petroleras). Por otra parte, ya invitamos a las cuatro asociaciones a migrar hacia la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos. Concretamente, ello implica que PDVSA tomará una mayoría accionaria en las actividades primarias, de exploración y producción.

Finalmente, para terminar de recuperar el régimen petrolero de la nacionalización, queda pendiente el caso de las tres asociaciones llamadas de 'Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas', formadas en 1997 para la exploración y producción de petróleo convencional. Estas asociaciones todavía no han entrado en su fase de producción aunque sí han hecho descubrimientos significativos. Éstas también se transformarán de manera análoga a las asociaciones para mejoramiento de crudo extrapesado y, cuando esto suceda, habremos cumplido con nuestro propósito de crear un nuevo régimen petrolero, acorde con la consigna acuñada por el Presidente Chávez: Plena Soberanía Petrolera.

Para concluir, al iniciar mi exposición señalé que nuestra experiencia está a disposición de nuestros hermanos países productores de petróleo, como un aporte al fortalecimiento de nuestras políticas nacionales por el control y defensa de nuestro petróleo, la política de Plena Soberanía Petrolera tiene sus fundamentos en los principios que dieron pie a la fundación y crecimiento de la Opep.

Sin embargo, creemos que en esta experiencia también hay un mensaje para los grandes países consumidores y las empresas transnacionales privadas:

no puede haber estabilidad en el mercado petrolero mundial si no existe estabilidad en los países productores de petróleo, y esto significa estabilidad político-social, justicia y distribución nacional del la renta petrolera.

La política de Plena Soberanía Petrolera se refiere tanto al recurso natural, agotable y no renovable, como a la actividad industrial. No excluye, como lo demuestra nuestra reseña de la misma, la presencia del capital extranjero. Sólo se le exige, al mismo, respeto de nuestros derechos soberanos. Obviamente, no se le pide convertirse en vocero de nuestra política petrolera nacional en los países consumidores; pero también se le pide que se abstenga de promover políticas concebidas por ciertos países consumidores que todavía añoran su pasado colonial o imperial. El capital extranjero está bienvenido mientras se dedique a las actividades industriales propiamente dichas y aspire legítimamente a una ganancia razonable, pero también acepte sin reservas la legitimidad de nuestra aspiración de una remuneración justa para el recurso natural, agotable y no renovable. DEP

Alegoría de la Nación (1938)
Óleo sobre tela, 82 x 101 cm

Silvano Cuéllar
Alegoría de la Nación

*María Victoria de Robayo**

Silvano Cuéllar (1873-1938) estudió ornamentación con el suizo Luis Ramelli (1851-1931). Sus obras aparecen reseñadas en exposiciones colectivas desde 1899. Realizó un gran número de esculturas conmemorativas, entre ellas el mármol de Epifanio Garay (1922), situado en los antejardines del Museo

* Directora del Museo Nacional de Colombia.

Nacional de Colombia; el mármol de José Acevedo y Gómez del Palacio Municipal, en Bogotá; el mármol de Rafael María Carrasquilla en el Aula Máxima del Colegio Mayor del Rosario, en Bogotá; y, el bronce de Policarpa Salavarrieta (1911), en la Plaza Principal de Guaduas (Cundinamarca). Fue profesor en la Escuela de Bellas Artes de Bogotá (1907). Ejerció como pintor, escultor y fotógrafo.

En esta obra el artista construye un Olimpo que preside la Libertad, rodeada de musas y símbolos patrios. En el centro, de pie, Bolívar se dirige a la nación, dividida en dos grandes grupos: a la izquierda, los presidentes de la República desde Nariño hasta Enrique Olaya Herrera, y a la derecha, los primeros habitantes del territorio colombiano, los conquistadores, los representantes del clero, los literatos, los científicos y demás pensadores notables. Se hallan ubicados en un entorno en el que sobresalen las palmas de cera – árbol nacional, las palmas de bayoneta del Parque de la Independencia, las guacamayas, el Capitolio, la Iglesia de San Agustín, la Gobernación y el Templete de Bolívar, que se encuentra actualmente en el Parque de los Periodistas. DEP

Construtora Norberto Odebrecht

Las interconexiones interoceánicas de la integración regional

La tan soñada integración de América del Sur va, finalmente, imprimiéndose concretamente en el mapa del continente. No quedó en la retórica el encuentro de los jefes de Estado que, en el año 2000, puso en marcha en Brasilia la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Los frutos comienzan a aparecer. Y en tres de ellos está presente la *Odebrecht*: tres proyectos viarios concebidos con el ambicioso propósito de unir los océanos Atlántico y Pacífico. Dos de ellos, la construcción de las carreteras IIRSA Norte e IIRSA Sur, están siendo desarrollados en Perú – país por donde la *Odebrecht* inició, hace 27 años, su senda internacional. El tercer proyecto, que también intenta abrir camino entre los dos océanos, incluye la abertura de una carretera en la vecina Bolivia.

Apoyada, principalmente, por entidades multilaterales como la Corporación Andina de Fomento (CAF), la integración sudamericana está, de hecho,

www.odebrecht.com.br

BRASIL
PERU
BOLIVIA
Iñapari
Pte.Inambari
Puerto Maldonado
Urcos
Azángaro
Juliaca
Puno
Arequipa
Matarani
Ilo
Tacna
Arica
San Juan de Marcona
Nazca
Cusco
LA PAZ
Assis Brasil
RIO BRANCO
PORTO VELHO
MANAUS
R. Amazonas
Cobija
Cruzeiro do Sul
Pucallpa
Iquitos
Yurimaguas
Tarapoto
Pisco
Ica
Abancay
Sicuani
Desaguadero
Oruro
Cochabamba
Santa Cruz
Arcade
Guajará-Mirim
Riberalta
Rurrenabaque
Trinidad
San Ignacio
San Ramon
Villa Tunari
Cobija
Huancayo
Ayacucho
Huancavelica
Pisco
Ica
Nazca
Abancay
Cusco
Urcos
Sicuani
Juliaca
Puno
Desaguadero
Oruro
Cochabamba
Arequipa
Matarani
Ilo
Tacna
Arica
San Juan de Marcona
LA PAZ
Assis Brasil
RIO BRANCO
PORTO VELHO
MANAUS
R. Amazonas
Cobija
Cruzeiro do Sul
Pucallpa
Iquitos
Yurimaguas
Tarapoto
Pisco
Ica
Abancay
Sicuani

situadas a lo largo de la futura carretera. Los números son expresivos: de los 27 millones de habitantes de Perú, cerca de 5,5 millones van a ser directamente beneficiados por la Interoceánica Sur. Un proceso semejante ocurrirá por las transformaciones que ella va a producir en territorio brasileño.

La inauguración del puente cerro una importante etapa de la participación de Brasil en esa obra, una vez que, en el lado de la frontera brasileña el asfalto llegó a las orillas del río Acre. O, más precisamente, concluyó la participación en su propio territorio, pues mucho de lo que todavía está por hacer fue confiado a emprendedores brasileños. De los cinco tramos en que fue dividida la construcción de la Interoceánica Sur, dos están siendo realizados por el Conirsa, consorcio liderado por la Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción S.A.C. (70%), e integrado también por las empresas peruanas Graña y Montero S.A. (18%), JJ. Contratistas Generales S.A. (7%), e Iccsa, Ingenieros Civiles y Contratistas Generales S.A. (5%).

Por primera vez en su historia en Perú, la *Odebrecht* no será apenas constructora. En ese contrato de concesión, por un valor de *US*$ 580 millones, ella también será inversora. Y, al contrario de lo que hizo en el pasado, no necesitará llevar recursos de Brasil: la empresa se integró al régimen de colaboración público-privada (CPP) que, en Perú, se está realizando con mucho éxito. Y todavía va más allá: también en la ingeniería financiera, la *Odebrecht* ofrece aportaciones originales.

En territorio peruano, la carretera Interoceánica Sur tendrá uno de sus puntos en Iñapari, junto a la frontera con Brasil. A 403 km de allí, en el puente Inambari, ella se dividirá en dos vertientes – una de las cuales, a su vez, también se bifurcará, haciendo así que la Interoceánica Sur tenga conexiones con tres puntos del Pacífico; San Juan de Marcona, Matarani e Ilo. Una de esas vertientes, la que une a Iñapari y San Juan de Marcona, ya tiene una parte asfaltada, la que va de Urcos hasta el Pacífico, pasando por Cuzco. Los 703 km que han de ser construidos entre Iñapari y Urcos son los que realizará el consorcio liderado por la *Odebrecht*. Lo que hoy hay allí, es una carretera estrecha, precaria, sin revestimiento, llena de peligros, por donde, hasta hace poco tiempo, escasas personas se aventuraban a transitar.

Transformarla en una moderna carretera no será tarea fácil, pues hay desafíos de todo tipo en el proyecto – técnicos, logísticos, financieros, sociales y ambientales. Entre ellos aparece el trabajo que ha de realizarse a temperaturas que varían entre los 10° C negativos, en la cordillera de los Andes, a los 40° C

positivos, en la selva amazónica peruana, o en altitudes que van desde los 270 m sobre el nivel del mar, junto a la frontera con Brasil, hasta los 4700 m, en la localidad andina de Hualla-Hualla.

Las comunidades que viven a lo largo de la carretera tienen orígenes étnicos diversos – desde los descendientes de las civilizaciones incaicas y precolombinas a las poblaciones indígenas de la selva amazónica, cada una de ellas con creencias, costumbres y tradiciones diferentes, que necesitan ser comprendidas, respetadas y, de esa manera, valoradas. Fue esta conciencia necesaria la que llevó a la *Odebrecht* a adoptar procedimientos especiales al desarrollar la construcción de dos grandes campamentos para las obras de la Interoceánica Sur en Ccatca y Ocongate, en la llamada región de Sierra Alta.

Allí viven comunidades que tienen hábitos, tradiciones y ritos anteriores a la llegada de los colonizadores españoles. Hablan el quechua, la lengua general del antiguo Imperio Inca, y creen, como sus antepasados, que no es la tierra la que pertenece a su habitante, sino al contrario – y, por eso, creen que es necesario hacerle ofrendas para retribuir lo que ella les concede. Las montañas, por ejemplo, son sagradas, y escarbarlas para obtener piedras destinadas a la obra puede ser interpretado como la invasión de una catedral, por ejemplo.

En cualquier caso, la construcción de una carretera fatalmente altera aspectos físicos del ambiente por donde pasará – y, en el caso de las poblaciones andinas, había la posibilidad de que eso fuera interpretado por los habitantes de la región como una especie de profanación. Estando así las cosas, no se trata de llegar tan sólo con las máquinas y la gente, sabiendo que, en el apogeo de la obra, se necesitarán en la construcción 1.500 empleados. Por ello, antes de construir los campamentos, la constructora participó, en Ccatca y Ocongate, de dos ceremonias de ofrenda, o sea, de pago a la *Pachamama*, la "madre-tierra" – rito ancestral de los antepasados de las comunidades directamente relacionadas con el emprendimiento – buscando la asimilación y la integración con las culturas locales.

No es menor la prioridad en otro frente de trabajo de la *Odebrecht* en Perú, la construcción del eje de transporte multiforme – fluvial y terrestre – conocido como Corredor Viario IIRSA Norte, que a ejemplo de la carretera Interoceánica Sur, proporcionará a Brasil una salida al Pacífico. La carretera va a unir Manáus al puerto peruano de Paita, lo que permitirá, entre otras ventajas, desaguar la producción de la Zona Franca de la capital amazonense en condiciones de tiempo y coste mucho más favorables que las actuales.

Hoy, para llegar a un puerto del Pacífico, un contenedor de 20 pies, embarcado en Manáus, tiene que subir hasta el Atlántico y atravesar el canal de Panamá, en un viaje que no dura menos de 42 días (incluyendo dos días de media, de espera para atravesar el Canal) y cuesta, una media, de *US*$ 7.140. Cuando el eje multiforme sea transitable, ese mismo contenedor podrá ir, por transporte fluvial, de Manáus a Iquitos, en Perú, y de allí a Yurimaguas, de donde proseguirá, por carretera, hasta el puerto de Paita – a un coste muy inferior al de la alternativa actual: *US*$ 4.840. El tiempo también se disminuirá por la mitad: de Manáus a Yurimaguas, serán apenas 20 días de viaje, y dos o tres más, como mucho, para recorrer 960 km de carretera, de Yurimaguas, en la selva peruana, hasta Paita.

En la construcción, exploración y manutención de esa carretera la *Odebrecht* está empeñada, como socia (49,8%) y líder de la Concesionaria IIRSA Norte, integrada también por las constructoras *Andrade Gutierrez* (40%) y Gaña y Montero (10%). La inversión total de la concesionaria totaliza *US*$ 220 millones, de los cuales *US*$ 205 millones se destinan a obras de construcción y rehabilitación de carreteras. Esas obras están a cargo de un consorcio constructor formado por las mismas empresas lideradas por la *Odebrecht.*

En una primera etapa, iniciada en enero de 2006, el consorcio cuidará la recuperación y mejora de 115 km entre Tarapoto y el puerto fluvial de Yurimaguas, obra que deberá estar concluida en octubre de 2007. En febrero, un añadido al contrato de la concesión vino a permitir la anticipación del inicio de las obras de la segunda etapa del proyecto para recuperar dos tramos más (Paita-Piura, de 47 km, y Piura-Olmos, de 163 km), incluyendo, en este último, la mejoría de puentes. Además de incluir tramos de delicada ejecución técnica – aquellos, por ejemplo, en los que será necesario ensanchar el lecho, apretado entre taludes escarpados y precipicios. La carretera atravesará áreas de preservación ambiental donde es inmensa la diversidad de fauna y de flora.

El tercer frente terrestre en que la *Odebrecht* está por ahora dedicada en la región andina, siempre buscando la unión del Atlántico con el Pacífico, es la construcción de 114 km de la carretera entre El Carmen y Arroyo de Concepción, en la región este de Bolivia. Con ello, la empresa vuelve a operar en este país, donde entre 1993 y 1995 la *Odebrecht* construyó 115 km de la carretera de Santa Cruz de la Sierra a Trinidad. La nueva asociación volvió a reunir antiguos colaboradores – la empresa brasileña y la boliviana Ingenieros Asociados (IASA).

El contrato, por un valor de *US*$ 75 millones, con financiamiento de la CAF, será ejecutado en 30 meses y forma parte de un corredor viario que permitirá viajar por tierra de puertos brasileños, como el de Santos, a la costa de Perú y de Chile, y que facilitará y abaratará el transporte y la prestación de servicios entre el Mercosur y la Comunidad Andina.

De este modo, los proyectos arriba mencionados configuran interconexiones interoceánicas que tienen por objeto el incremento sostenible de la competitividad regional en su inserción en el globo. A la vez que se amplían los mercados para las economías locales, a través de intercambios binacionales, regionales e incluso globales, con menores costes de producción y logística, las carreteras también crean mejores condiciones de comunicación y accesibilidad regionales, factores estos sensibles a lo que respecta a la distribución de productos de primera importancia tales como medicamentos, alimentos y materiales educativos, junto con la generación de 14 mil puestos de trabajo directos e indirectos, como en el ejemplo de la Interoceánica Sur, beneficiando y, así, integrando una diversificada cadena productiva de bienes y servicios sudamericanos.

Versión: Pedro Delgado Hernández.

Grupo Andrade Gutierrez

En Ecuador, autorización hace viable nuevo aeropuerto internacional

A mediados de 2010, cuando comience a funcionar, el nuevo aeropuerto de Quito no será tan sólo una de las mayores obras de ingeniería realizadas hasta el momento en Ecuador, sino una verdadera plataforma donde serán generados nuevos negocios, inversiones y recursos para el país. El proyecto – que incluye hasta la creación y desarrollo de una zona franca – forma parte del programa de modernización de la infraestructura ecuatoriana y repercute en todo el continente. América Latina, de hecho, no puede esperar más la realización de esta obra.

En el disputado mundo de la economía global, las inversiones en infraestructura son esenciales para garantizar la competitividad de países y bloques regionales. Los recursos públicos son limitados y las naciones emergentes, entre las que se encuentran Brasil y Ecuador, necesitan, cada vez más, promover colaboraciones con la iniciativa privada para que las inversiones que son necesarias hoy puedan ser realizadas. Bien planificadas, estas colaboraciones son una

www.agsa.com.br

respuesta consistente de los gestores públicos a los desafíos del crecimiento y pueden llegar a ser un instrumento poderoso para resolver numerosos problemas sociales.

Este escenario potencial de oportunidades dio origen a la entrada del grupo *Andrade Gutierrez* en el mercado de concesiones de servicios, en 2000, con la creación del subgrupo financiero *AG Concessões*, centrado en el desarrollo de los negocios en los sectores de las carreteras, transporte público, saneamiento, puertos, ingeniería y aeropuertos.

En Ecuador, donde el grupo ya actúa desde hace más de 20 años en el área de ingeniería, la *AG Concessões* se incorporó al consorcio que conquistó la autorización para construir y hacer operativo, durante 35 años, el nuevo aeropuerto internacional de Quito – proyecto que incluye la operatividad del actual aeropuerto local, el Mariscal Sucre. Con este contrato se alcanza un doble marco histórico en la compañía, pues es la primera concesión obtenida fuera de Brasil y también la pionera en el sector de aeropuertos.

El meollo de la infraestructura

El nuevo aeropuerto internacional de Quito (NQIA) forma parte de una de las principales demandas de la inversión en infraestructura de Ecuador.

Especialmente a partir de los años 90, la ciudad de Quito ha registrado una fuerte expansión, lo mismo que ocurre en el valle Tumbaco-Cumbaya, al este de la capital y al oeste del lugar donde será ubicado el NQIA. El creciente volumen de negocios ejerce una fuerte presión de servicios de todo tipo, entre los que se incluyen los de transportes aéreos. No existe, a pesar de ello, en el área de influencia de la capital un aeropuerto que pueda acoger el volumen de mercancías y pasajeros que ese crecimiento ha generado. De manera precaria, ese servicio está concentrado en el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre (MSIA).

Inaugurado en 1960, al norte de Quito, el MSIA es el mayor de Ecuador, tanto en número de pasajeros como en volumen de carga transportada – sólo en 2005, tuvo un movimiento de 3,3 millones de pasajeros y de 130.000 toneladas de carga. Pero su imagen es muy tímida en el conjunto de América Latina, quedando por detrás de aeropuertos como el de Caracas, Bogotá y Lima. Por sus características y limitaciones – ya opera hoy cerca de la máxima capacidad en horario de pico –, el MSIA no puede ser considerado como aeropuerto internacional ni regional.

La principal deficiencia del aeropuerto es la de no ser capaz de ofrecer servicios sin escala para lugares distantes como, por ejemplo, Europa. Situado en una altitud de 2.800 m. por encima del nivel del mar y con apenas 3.120 m. de longitud de la pista, limita considerablemente el peso máximo permitido por avión en el despegue. Esto obliga a que las aeronaves tengan que hacer escalas de abastecimiento en otros aeropuertos para llegar a sus destinos continentales.

El aumento de la pista podría disminuir el problema, si fuera una solución viable. El área que rodea el aeropuerto está completamente urbanizada e impide la expansión de las instalaciones existentes; la infraestructura actual funciona al máximo de su posibilidad y, para concluir, los terrenos montañosos de la región reducen el espacio aéreo que se podría utilizar y facilitan los riesgos en todas las operaciones en el aeropuerto. Esta realidad lleva a la decisión de dar una solución que esté a la altura de los desafíos y de las oportunidades que se presentan. En cuanto comience a funcionar el nuevo aeropuerto internacional, el actual será desactivado.

Los colaboradores internacionales

Los esfuerzos públicos para construir el NQIA comenzaron hace más de veinte años. El primer paso efectivo para que se llevara a la práctica fue realizado

en 1989, con la creación, por el gobierno de Ecuador, de la *Comisión Nuevos Aeropuertos Quito/Guayaquil*, encargada de promover el desarrollo del proyecto. El trabajo comenzó con la búsqueda legal de consorcios interesados capaces de realizar este proyecto, construcción, control y manutención del emprendimiento, a través de un contrato de concesión por tiempo predeterminado. La Comisión identificó previamente cinco grupos interesados en 1996, como el *Canadian Commercial Corporation* (CCC), que reúne empresas de fomento canadienses; pero, los altos costes estimados y la indisposición financiera de manera general hacían inviable el proyecto en aquella época.

Éste sólo fue reactivado al final de 2000, por medio de la ley de modernización del estado, privatizaciones y servicios públicos prestados por la iniciativa privada.

Con la nueva legislación, el distrito metropolitano de Quito tuvo autorización para continuar con los planes de la creación del nuevo aeropuerto.

Las negociaciones, contando con el CCC, duraron varios meses hasta que, el 15 de julio de 2002, el Consorcio Quiport (*Corporación Quiport S. A.*) firmó un acuerdo para construir, controlar y mantener – durante 35 años – el emprendimiento, además de ser el responsable por la reforma y administración del actual aeropuerto. El consorcio está formado por la *AG Concessões*, que entró en el proyecto en 2004 y tiene el 34,1% del capital, junto con las canadienses *Aecon Construction Group* y *Airport Development Corporation* (ADC) y la estadounidense *Houston Airport System Development Corporation* (HASDC), que controla tres aeropuertos en Houston.

Presupuestado el proyecto en *US*$ 591 millones, el financiamiento de recursos fue dividido en dos partes. La primera, referente a *US*$ 376 millones, será obtenida por medio de *project finance*, de las financieras *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC), *Inter American Development Bank* (IADB), *Export-Import Bank of de USA y Canada's Export Development Corporation* (EDC). El valor restante, *US*$ 215 millones, será obtenido a través de *Equity* y de la creación de la caja del MSIA.

Obra para el presente y para el futuro

El local escogido para la construcción del NQIA es estratégico: una altiplanicie circundada, en tres lados, por barrancos escarpados, a 2.400 metros

de altitud (500 metros menos que el aeropuerto actual), a unos 20 km de Quito. El área que ocupa es de 1500 hectáreas aproximadamente, diez veces mayor que la del aeropuerto actual. Una pista de 3.600 metros y una capacidad inicial para atender a 4,3 millones de pasajeros y 69.009 aeronaves por año. La empresa será desarrollada en tres fases a lo largo de los 35 años de vigencia de la concesión.

Desarrollo del proyecto del Aeropuerto Internacional de Quito

	Hasta 2010	Hasta 2020	Hasta 2030
Volumen pasajeros / año	4.300.000	6.300.000	8.700.000
Volumen aeronaves / año	70.000	92.000	120.000
Transporte cargas (toneladas)	200.000	360.000	540.000

En un primer momento será construida una pista primaria, pero el proyecto ya prevé su futura extensión e incorporación, en la fase siguiente, de una pista secundaria paralela. Las pistas para transitar y áreas subyacentes serán construidas conforme a la pista primaria y las acciones desarrolladas durante las fases de la planificación. El proyecto completo del aeropuerto incluye una terminal de pasajeros, terminal de cargas, hangar, almacenes, edificio administrativo, área de mantenimiento y estacionamiento, además de una zona

franca que será desarrollada y explotada por los socios del Quiport y el gobierno local.

La *Constructora Andrade Gutierrez*, con larga experiencia en obras aeroportuarias, asociada a la canadiense *Aecon Construction Group Incp* fue contratada para realizar las obras, por un valor total de *US*$ 413 millones, formando el consorcio *Aecon AG Constructores S.A*. (AAGC). En el punto álgido de la obra habrá 1.500 trabajadores, entre empleos directos e indirectos, lo que se traduce en un impacto inmediato para la economía del país.

El proyecto es un ejemplo del enorme potencial de oportunidades para el desarrollo de América Latina. Con soluciones inteligentes y viables, colaboraciones estratégicas y ambientes institucionales estables, los gobiernos de cada nación pueden articular respuestas consistentes para los profundos desafíos de la gestión pública responsable.

Versión: Pedro Delgado Hernández.

Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.

La internacionalización de la Embraer

Introducción

La Industria Aeroespacial, de la que la Industria Aeronáutica constituye su apartado más expresivo, reúne una combinación de características altamente demandantes, que la hacen especial y diferenciada.

Pocas industrias en el mundo aglutinan una combinación de desafíos tan formidables como la industria aeronáutica: del empleo simultáneo de múltiples tecnologías de vanguardia, pasando por la mano de obra de elevada calificación, por las exigencias de una industria global por definición, a la flexibilidad necesaria para reaccionar a los abruptos cambios en el escenario y los grandes volúmenes de capital exigidos en su operación.

Como fruto de la experiencia acumulada a lo largo de más tres décadas de actuación en este mercado competitivo, agresivo y sofisticado, en la Embraer solemos afirmar que el negocio aeronáutico se fundamenta en cinco grandes pilares, que tienen como base única la satisfacción de nuestros clientes, fuente

generadora de los resultados que permitirán el retorno de las inversiones a nuestros accionistas y la continuidad de la Empresa a lo largo de los tiempos.

- *Tecnologías avanzadas:* debido a los requisitos operacionales muy exigentes en lo que se refiere a la seguridad, a variaciones ambientales extremas y a las restricciones de peso y volumen, la industria aeronáutica emplea una multiplicidad de tecnologías de punta y reconocidamente constituye un laboratorio para su consolidación, antes de que sean pasadas a otros segmentos y actividades productivas. Tecnologías complejas y sofisticadas están presentes no solamente en el producto, sino también en los métodos y procesos de desarrollo y fabricación, siendo necesaria todavía la utilización de las mejores prácticas disponibles en lo que concierne a la gestión financiera y de personas.
- *Fuerza de trabajo de elevada calificación:* para que se pueda hacer uso eficiente y productivo compatible de estas tecnologías avanzadas, es fundamental que personas capacitadas estean disponibles, en todos los sectores de la actividad industrial: en el proyecto apoyado con ordenadores, en la relación con suministradores y clientes basados en los cinco continentes, en la manufactura que tiene como base máquinas de control numérico sofisticadas, y en la construcción de elaboradas soluciones financieras con instituciones internacionales.
- *Flexibilidad:* abruptos cambios de escenario afectando la economía y el orden geopolítico a escala mundial, de los cuales el ejemplo más reciente viene de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, han causado impacto sobre la industria de transporte aéreo y, por extensión, sobre los fabricantes de aeronaves. La flexibilidad para adaptarse a estos cambios, con mínima perdida de eficacia y de costes, constituye una característica crucial para asegurar su supervivencia y preservación.
- *Intensidad de Capital:* grandes inversiones se requieren para el desarrollo de nuevos productos y mejoras de calidad y productividad, aliadas a los largos ciclos de desarrollo y madurez, hacen de la intensidad de capital otra característica determinante de este negocio. Apenas para dar un ejemplo, el desarrollo de la nueva familia de aeronaves comerciales EMBRAER 170/190 necesitó inversiones del número de mil millones de dólares de Estados Unidos y el nuevo avión Airbus A350 necesitará nada menos que quince mil millones de los mismos dólares.

Legacy 600.

- *Industria global:* los bajos volúmenes de producción y los costes elevados hacen con que la industria aeronáutica sea exportadora y global por naturaleza, tanto en lo que se refiere a su base de clientes como a la de sus suministradores o de las instituciones financieras e inversores que la apoyan. La misma aeronave EMBRAER 170 que opera bajo los colores de la empresa finlandesa Finnair en el riguroso invierno escandinavo debe igualmente soportar las condiciones de elevada humedad y temperatura del sur de los Estados Unidos, operando bajo los colores de la United Express. En ambas circunstancias, la Embraer debe hacerse permanentemente presente junto a sus clientes, proveyendo apoyo técnico local y acceso inmediato a piezas y componentes, demostrando compromiso con el éxito de sus negocios y objetivando, siempre, la satisfacción plena que asegura nuevas encomiendas en el futuro. Al mismo tiempo, tiene que vivir los diversos ambientes en que opera para percibir tendencias y cambios en los escenarios, positivos o adversos, para así tener la capacidad de reaccionar con rapidez.

Todas esas características hacen de la industria aeronáutica un negocio, al mismo tiempo, fascinante y de elevado riesgo. El fracaso de un nuevo producto

puede implicar la inviabilidad y consecuentemente la salida del mercado de la empresa que lo desarrolló. La desaparición de empresas tradicionales, como la holandesa Fokker, y la salida de la sueca Saab del mercado aeronáutico civil, entre otras, constituyen un duro testimonio de esa realidad.

En relación con los grandes riesgos involucrados, desarrollar una industria aeronáutica autóctona, fuerte y autónoma, ha formado parte de la agenda estratégica de muchas naciones, que a lo largo de los años invierten pesadamente en su implantación, apoyándola de forma recurrente por medio de varios expedientes: firmando grandes contratos de sistemas y productos de Defensa, financiando programas de desarrollo de nuevas aeronaves en condiciones favorables y propiciando incentivos fiscales de toda clase.

La internacionalización de la Embraer

Consciente de que la conquista de nuevos mercados, fundamentales para el crecimiento y consolidación de la empresa, solamente se dará de forma efectiva si a su presencia física acompañan en esos mercados unidades industriales o de prestación de servicios de posventa y apoyo al cliente, la Embraer adoptó, a partir de su privatización, en 1994, la progresiva internacionalización de sus operaciones como un objetivo estratégico a perseguir.

Lejos de significar con ello la pérdida de su identidad brasileña la separación de sus orígenes, la internacionalización de la Embraer asegurará nuevos negocios, el fortalecimiento de nuestra marca y la creación de más empleos de alta calificación en Brasil, en proporciones siempre superiores a los empleos generados en sus subsidiarias y controladas localizadas fuera del país.

A partir del año de 1997, ya en franca recuperación después del lanzamiento en el mercado de la aeronave a reacción regional ERJ 145, la Embraer dio inicio a su estrategia de internacionalización por medio de una mezcla de acciones que envolvieron: 1) la expansión o implantación de oficinas de ventas, de márquetin y centros de distribución de piezas de reposición; 2) realización de "*joint ventures*" y; 3) adquisición de empresas especializadas en servicios aeronáuticos tradicionales y de reputación en el mercado.

Estados Unidos y Europa: presencias consolidadas

En territorio norteamericano y europeo la Embraer se encuentra presente desde hace mucho tiempo: desde 1978 y 1983, respectivamente, por medio

Phenom 100 e Phenom 300.

de oficinas de ventas y márquetin y unidades de apoyo al cliente (piezas y servicios).

Ambas unidades tuvieron y tienen un papel vital en la expansión de sus negocios en los dos principales mercados de Aviación Comercial en todo el mundo, donde vuelan hoy, incluyendo Brasil, cerca de 950 aeronaves a reacción comerciales, que se suman a los cerca de 800 aviones turbohélices y otros tantos aviones militares fabricados por la Empresa. Los mercados norteamericano y europeo son responsables por cerca del 95% del total de las exportaciones.

En el caso de la unidad norteamericana, situada en Fort-Lauderdale, en el estado de Florida, las instalaciones fueron expandidas para hacer frente al crecimiento de los negocios de la Empresa a partir de la primera entrega de la aeronave con turbinas regional ERJ 145, en diciembre de 1996. En noviembre de 2006 esta unidad empleaba a 234 personas y controlaba un estoque de piezas con más de 50 mil ítems.

Como resultado del aumento de sus negocios y del número de clientes establecidos en territorio europeo, la Embraer decidió reunir en una única sede,

localizada en Villepinte, en las cercanías del aeropuerto de Roissy-Charles de Gaulle, en París, sus unidades de ventas, márquetin y apoyo al cliente, incluyendo importantes almacenes de piezas sobresalientes, hasta el momento divididas entre la misma localidad de Villepinte y el aeropuerto de Le Bourget. Las nuevas instalaciones, integradas, deberán proporcionar una mayor eficacia operacional a una plantilla de 194 empleados, responsable por la gestión de 172 millones de euros activos y el servicio a más de 37 clientes.

China y Asia-Pacífico: mercados estratégicos

Por la importancia de su economía, que crece ininterrumpidamente a tasas elevadas hace más de dos décadas, añadido al valor estratégico del transporte aéreo como elemento integrador que hace viable el desarrollo en un territorio de dimensiones continentales, China fue elegida por la Embraer como objetivo estratégico a alcanzar, exigiendo un tratamiento propio y diferenciado, con la cara de las características culturales propias, muy lejanas del mundo occidental.

El establecimiento de la presencia de la Embraer en territorio chino se dio inicialmente en mayo de 2000, con la inauguración de una oficina de ventas y márquetin, en la ciudad de Pequín, seguida a continuación de un centro de distribución de piezas y reposición en la misma ciudad.

En los años 2001 y 2002, la Embraer negoció con autoridades chinas un acuerdo que le permitiera instalar una unidad industrial destinada a la fabricación de aviones de la familia ERT 145 destinados al mercado chino.

Finalmente, en diciembre de 2002, fue firmado un acuerdo con la Aviation Industry of China II (AVIC II), por el que se creó la Harbin Embraer Aircraft Insdustry (HEAI), "*joint venture*" de la que la Embraer detenta el control, con el 51% de las acciones con derecho a voto.

En febrero de 2004, la Embraer anunció su primera venta en China por medio de la HEAI – seis aeronaves a reacción ERJ 145 para la empresa China Southern. Siguieron a continuación otras importantes ventas del mismo modelo y en la misma cantidad para la China Eastern Jiangsu, en marzo de 2005, y para la China Eastern Wuhan, en enero de 2006.

En agosto de 2006, la Embraer anunció la venta de 50 aviones ERJ 145 y 50 aeronaves a reacción EMBRAER 190 al Grupo HNA, cuarta mayor empresa aérea de China. El negocio representó el primer contacto de venta de un E-Jet

Vista aérea de la sede da Embraer, São José dos Campos.

en China continental. El valor total de las encomiendas, de acuerdo con el precio de venta, es de 2.700 millones de dólares estadounidenses. Las entregas de los ERJ 145 comenzarán en septiembre de 2007. La aeronave a reacción, de cincuenta plazas, será producida por la propia HEAI, en la ciudad de Harbin, Provincia Heilongjiang.

Hasta finales de 2006 la HEAI habrá entregado 13 unidades del ERJ 145 que, sumadas a las cinco aeronaves vendidas en 2000, antes de la implantación de su "*joint venture*", para la Sichuan, sumarán 18 aeronaves a reacción en funcionamiento en empresas aéreas chinas.

En lo que respecta a la región de Asia-Pacífico, desde diciembre de 2000, la Embraer cuenta con una oficina de ventas y márquetin localizada en Singapur, con la responsabilidad de desarrollar la estrategia comercial de la compañía para los mercados de la región, incluyendo el subcontinente indio.

El mercado aéreo de la India pasa por un proceso de cambio de padrones con interesantes perspectivas de crecimiento. En este escenario, la empresa Paramount, recientemente creada, anunció el inicio de sus operaciones, con base en dos aviones a reacción EMBRAER 170 y tres EMBRAER 175, bajo el régimen de "*leasing operativo*".

Fue también en la India, con el gobierno local, donde la Embraer firmó un importante contrato de venta de cinco avionetas ejecutivas Legacy 600, configuradas especialmente para atender demandas de comodidad y seguridad que requieren las autoridades de aquel país.

Expandiendo la base de los servicios y el apoyo al cliente

La Embraer deberá continuar expandiendo el área de servicios, no sólo en lo que respecta a asegurar los excelentes índices de venta de la flota de sus aviones sino también en lo que hace relación a atender a sus clientes con otros servicios, como el mantenimiento y la reparación, garantizando su plena satisfacción, condición esencial para la generación de nuestros resultados y para el crecimiento de nuestras operaciones.

Así, pues, tenemos que además de consolidar la base de atención en Brasil, con la transferencia del Centro de Servicios para la Unidad Gavião Peixoto, fueron expandidas su participación en los Estados Unidos, con la adición de nuevas instalaciones de la Embraer Aircraft Maintenance Services (EAMS), en Nashville, Estado de Tennessee, y también en Europa, con la adquisición de la OGMA (Indústria Aeronáutica de Portugal S.A.), en Alverca, Portugal, anunciada en diciembre de 2004, al final del proceso de privatización.

En el comienzo de 2005, la EAMS expandió sus instalaciones en el Aeropuerto Internacional de Nashville para aumentar la capacidad de realización de servicios de mantenimiento, dada la creciente flota de aviones de la Embraer en operación en los Estados Unidos. Como consecuencia de esa importante decisión, a partir de 2005, nuevos empleados fueron progresivamente contratados por la EAMS, cuya plantilla contaba, en noviembre de 2006, con 277 empleados.

La OGMA, fundada en 1918, desde entonces se ha dedicado al mantenimiento aeronáutico, siendo hoy un importante representante de la industria aeronáutica europea, ofreciendo servicios de mantenimiento y reparación de aeronaves civiles y militares, motores y componentes, modificaciones y montajes de componentes estructurales y soporte de ingeniería.

Família EMBRAER 170/190.

Entre sus principales clientes militares se encuentran la Fuerza Aérea Portuguesa, la Fuerza Aérea Francesa, la Fuerza Aérea y la Marina de los Estados Unidos, la Agencia de Mantenimiento y Suplemento de la OTAN y las Marinas de Noruega y de Holanda, entre otros. En el apartado comercial, la OGMA viene prestando servicios a empresas aéreas como la TAP, Portugalia, British Midland y Luxair, y también a compañías como la Embraer y la Rolls-Royce.

Además de los trabajos en el área de mantenimiento, la OGMA fabrica componentes estructurales y materiales compuestos para la Boeing, Airbus, Lookheed Martin, Dessault y Pilatus. En noviembre de 2006 contaba con 1.606 empleados, constituyéndose en la mayor de las unidades y subsidiaria de la Embraer.

La preservación de la cultura, valores y actitud: desafío permanente

La velocidad de la expansión de la Embraer a partir de 1996, año que marcó la entrada en operación de la aeronave ERJ 145, trajo consigo enormes

desafíos bajo los enfoques de la preservación de la cultura, valores y actitudes que dirigen y deberán continuar orientando sus acciones.

Apenas para ejemplificar la dimensión de este desafío, vasta con citar que, en abril de 1997, la Empresa contaba con tan sólo 3.200 empleados distribuidos en un total de cinco unidades operacionales, siendo tres en Brasil y dos en el exterior. Hoy, transcurridos nueve años, son 18.670 empleados distribuidos en trece unidades operacionales, siendo cinco en Brasil y ocho en el exterior. En apenas una de sus unidades, situada en Francia, existen cerca de 26 nacionalidades y 19 lenguas distintas entre los 194 empleados.

Saber reconocer la rica diversidad étnica y cultural de sus empleados y los diferentes ambientes en que desarrollan sus actividades, incluyendo ahí las leyes laborales específicas, y, al mismo tiempo, desarrollar su máximo potencial creativo, canalizando sus energías para los objetivos del negocio, en perfecta armonía con los valores éticos y morales de la compañía, constituye una de las grandes prioridades de sus administradores.

El principal elemento para llegar a ese objetivo es la llamada Metodología de Gestión por el Plan de Acción. Anualmente, la Embraer elabora un Plan de Acción con una visión de cinco años y sigue un modelo de planificación estratégica considerando mercados, competidores, competencias de la Empresa, oportunidades y riesgos, prioridades y resultados, entre otros factores.

El Plan de Acción de la Compañía es el resultado del desdoblamiento interno de los planos equivalentes en cada área corporativa, funcional y de negocio, llegando al nivel del suelo de la fábrica, a partir de la divulgación, en la estructura organizativa, de directrices generales emitidas por la administración superior para la Empresa. La política de remuneración variable de la Compañía, que se extiende a todos los empleados, tiene en cuenta las metas pactadas entre los líderes y liderados a lo largo de toda la cadena de comando. Siendo así, el Plan de Acción pasa a constituir el instrumento central de la asimilación de la empresa del negocio, la armonía y compromiso de todos los empleados con las metas y resultados planificados.

Juntamente con la Metodología del Plan de Acción, la Embraer practica una fuerte cultura de Comunicación Interna que busca la integración entre los empleados y de sus familiares para así diseminar los principales valores y conceptos de la Embraer.

La Comunicación Interna de la Embraer actúa de forma global e integrada, utilizando herramientas modernas y de gran atractivo para los empleados:

- El Director-Presidente de la Embraer dispone de una herramienta propia de comunicación con los empleados, denominada *Em Tempo*, producida simultáneamente en los idiomas portugués e inglés. Pero, recientemente, pasaron a ser producidas ediciones especiales de *Em Tempo* grabadas en vídeo;
- La *Intranet Embraer* constituye hoy una herramienta de alcance corporativo y es la principal fuente de informaciones de nuestros empleados. Con una media de 24,5 mil accesos diarios;
- Cerca de 600 comunicados internos son producidos anualmente y disponibles a los empleados vía *Intranet* y en tablones de avisos, siendo el 25% de estos comunicados de alcance corporativo.
- El informativo *Embraer Noticias* divulga temas esenciales a la cultura Embraer: la Metodología de Gestión por el Plan de Acción, la importancia de discernimiento y contención de costes, el combate al desperdicio, la integración entre equipos en torno a los grandes objetivos empresariales de la Embraer, etc.;
- Entrevistas concedidas por los principales ejecutivos de la Empresa son traducidas y enviadas a las unidades situadas fuera del país. Por tratar, invariablemente, de evaluaciones de mercado, así como de estrategias y de objetivos de la Compañía, son muy apreciadas por los empleados;
- Artículos publicados en los medios de comunicación nacionales e internacionales, abordando temas de interés para los negocios de la Embraer, son traducidos y disponibles para los empleados.

Con esa visión y determinación, centrada en valores éticos y morales, y teniendo la integridad como base del desarrollo de las acciones, la Embraer se lanza al mercado empresarial de un negocio global, extremadamente desafiante y competitivo. Y lo hace llevando a los diversos mercados la imagen de una empresa brasileña eficiente, ágil y con productos de calidad y actualidad tecnológica.

Versión: Pedro Delgado.

D E P
DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA
Número 4 Abril / Junio 2006

Indice

5 Objetivos y desafíos de la política exterior argentina
Jorge Taiana

17 Bolivia, factor de integración
Evo Morales

29 Desafíos y perspectivas de la economía brasileña
Paulo Skaf

46 Programa de gobierno (2006-2010)
Michelle Bachelet

68 La trampa del bilateralismo
Germán Umaña Mendoza

88 La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Otca): un desafío permanente
Rosalía Arteaga Serrano

103 Guyana – uniendo a Brasil con el Caribe: el potencial se encuentra con la oportunidad
Peter R. Ramsaroop
Eric M. Phillips

122 La encrucijada política paraguaya
Pedro Fadul

136 La gran transformación
Ollanta Humala

157 Surinam, visión macroeconómica: desafíos y prospectivas
André E. Telting

171 La inserción externa del Uruguay: una visión política y estratégica
Sergio Abreu

208 "Hay otro mundo, y está en éste"
José Vicente Rangel

234 Pedro Lira
Milan Ivelic

D E P
DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA
Año I Número 3 Abril / Junio 2005

Índice

5 La Argentina, hacia otra dimensión de país
Roberto Lavagna

12 Los movimientos indígenas en Bolivia
Álvaro García Linera

33 Veinte años de democracia
José Sarney

43 Las perspectivas electorales en Chile.
¿ Hacia un cuarto gobierno de la "Concertación"?
Carlos Huneeus

68 El verdadero desafío del actual proceso de paz en Colombia: la implementación de la ley de verdad, justicia y reparación
Marta Lúcia Ramírez de Rincón

81 Problemas de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana
Osvaldo Hurtado

95 Guyana – entre la historia y la realidad
Chistopher Ram

106 Objetivos y desafíos de la economía del Paraguay
Ernest Ferdinand Bergen Schmidt

119 La economía peruana: balance, perspectivas y propuestas
Enrique Cornejo Ramírez

142 Relaciones Brasil – Surinam, desde la perspectiva de un hombre de negocios
Robert J. Bromet

150 Uruguay: critérios básicos para una propuesta de la izquierda
Alberto Couriel

179 ¿Es posible imponer la democracia?
Alfredo Toro Hardy

194 Documentos:
Carta de los Presidentes Hugo Chávez y Tabaré Vázquez a los Presidentes de los paises de América del Sur

199 La reinvención de lo real
Ferreira Gullar

D E P
DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA
Año I Número 2 Enero / Marzo 2005

Índice

5 Perspectivas del Mercosur
Eduardo Duhalde

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
Guillaume 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

D E P
DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA
Año I Número 1 Octubre / Diciembre 2004

Índice

5 La política exterior argentina en el marco de la integración regional
Rafael Bielsa

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 politica exterior de Chile en los inicios del milenio
María Soledad Alvear Valenzuela

68 La política exterior colombiana: gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad
Carolina Barco

93 La politica exterior del Ecuador
Patricio Zuquilanda-Duque

115 La política exterior de Guyana: Respuestas a los cambios en el contexto mundial
Samuel Rudolph Insannally

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 Suriname
Maria Levens

184 Política exterior del Uruguay
Didier Opertti Badán

208 Los venezolanos y su democracia
Jesús Arnaldo Pérez

229 Antonio Berni – *Primeros Pasos*
Alberto G. Bellucci