

327.17/N962U

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 4



Informe Anual RIAL 1989

El Sistema Internacional y América Latina
AMERICA LATINA Y EUROPA OCCIDENTAL
EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

Octubre 1989

PNUD - CEPAL
Proyecto de Cooperación
con los Servicios Exteriores
de América Latina

Casilla 179-D

Télex: 240079

Santiago, Chile

Teléfono: 485051
FAX: 480252

37170

5 APR 1990

PROLOGO

Atilio Borón
Alberto van Klaveren

La colección de artículos que se incluye en el presente volumen representa una parte sustancial del quinto informe anual del RIAL sobre *El Sistema Internacional y América Latina*, que es presentado, todavía en forma provisional, a la XI Reunión Anual de Centros Miembros del RIAL, que se celebra en Madrid por expresa invitación del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y de la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana (AECI), con la colaboración de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI). Este estudio cierra una etapa en que estos informes tuvieron un carácter monográfico y da paso a otra en que esta serie analizará periódicamente el acontecer mundial en forma más amplia y, a la vez, más coyuntural.

El considerable interés que ha vuelto a despertar el tema de las relaciones europeo-latinoamericanas durante los últimos años y el hecho de que la reunión del RIAL, la primera que se celebrará fuera de la región, tendrá lugar precisamente en el país europeo con el cual América Latina mantiene lazos más profundos, explican la elección del tema.

El propósito de este nuevo volumen, correspondiente a 1989, es ofrecer una visión general y un análisis actualizado de algunos de los grandes temas políticos, económicos, sociales e internacionales que están teniendo lugar en ambas regiones, con el fin de evaluar su impacto en los vínculos mutuos y también de permitir, donde corresponda, un análisis de carácter comparativo. Aunque el tema de los vínculos interregionales ha sido ya objeto de una vasta producción académica, pensamos que todavía se registra un cierto desconocimiento mutuo y casi simétrico de las realidades y condicionamientos económicos, políticos, sociales y hasta culturales de las dos regiones, que ha sido fuente de no pocos equívocos a la hora de hacer la evaluación de las posibilidades de fortalecer esas

relaciones y que, a la larga, ha llevado tanto a expectativas como a lamentaciones claramente exageradas y desmedidas en América Latina y, también, en Europa.

La persistencia de estos problemas de análisis, así como el nuevo impulso que pretenden proporcionar a los vínculos interregionales algunos países europeos, entre los que se destaca sin duda España, unidos a la cercanía de la conmemoración del V Centenario de esas relaciones, sugerían la necesidad de seguir profundizando este tema y, sobre todo, de hacer un inventario general del estado del debate. Esta evaluación no sólo se debía basar en la valiosa senda abierta por centros como el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) y el propio ICI en Madrid y el Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas (EURAL) en Buenos Aires, sino que debía centrarse igualmente en los procesos *internos* que se están desarrollando en las dos regiones y que en formas muy diversas condicionan y afectan a estos vínculos. La idea era ofrecer una visión panorámica y necesariamente general de algunos de los procesos y tendencias que están teniendo lugar tanto en América Latina como en Europa Occidental, que no sólo tuviera un interés intrínseco para especialistas de las dos regiones, sino que también aportara una visión más equilibrada, objetiva y realista de las potencialidades y limitaciones de los vínculos interregionales, de las oportunidades que ellos ofrecen y de los problemas que deben enfrentar.

Los capítulos contenidos en este volumen se agrupan en tres partes. La primera, consistente en los trabajos de Giner y Moreno, Secchi, Bonvicini, Vilanova y Lipietz, a los que se agregarán posteriormente sendos capítulos sobre la evolución política y económica reciente y las prioridades externas en Europa, preparados especialmente por otros especialistas prestigiosos, pretende proporcionar una visión general sobre diversos procesos que se están desarrollando en ese continente y que inciden, directa o indirectamente, en los vínculos que éste mantiene con el resto del mundo. La relevancia central que asume la profundización de la integración en este contexto es obvia, pero, como se puede deducir de varios de los trabajos, Europa Occidental sigue constituyendo una región heterogénea, plural y diversa que todavía no ha sido, afortunadamente dirían muchos, encauzada dentro de un proceso único.

La segunda parte, constituida por los trabajos de Guimaraes, Borón, Vacchino, van Klaveren y Silva Herzog, incluye

una selección de artículos que reseñan las principales tendencias y transformaciones que están teniendo lugar en América Latina y que también será completada mediante nuevas aportaciones a la hora de la publicación definitiva del informe, particularmente en relación con la evolución económica reciente en la región. Como se podrá observar, si bien no hay una simetría precisa entre los temas tratados en estas dos primeras partes, por lo demás imposible debido a la distinta relevancia que asumen en las dos regiones, hemos tratado de mantener una cierta equivalencia general.

Finalmente, la tercera parte, que incluye los capítulos de Jaworski, Morales y del Arenal, está centrada en diversos aspectos de las relaciones europeo-latinoamericanas. En consideración a la abundancia de estudios y compilaciones recientes sobre este tema, hemos preferido entregar una selección particularmente breve en este campo, que en todo caso también será completada para la edición final.

Quisiéramos reiterar el carácter provisional de este volumen, no sólo porque será complementado por otros artículos que no alcanzaron a ser procesados en esta versión preliminar destinada a ser presentada en la oportunidad señalada en un comienzo, sino que también porque los propios trabajos incorporados podrán ser revisados con mayor cuidado desde un punto de vista editorial y enriquecidos por medio de un debate académico que, en atención a la calidad de los intervinientes, promete ser particularmente útil y valioso.

Esperamos publicar la versión definitiva y revisada de este volumen a comienzos de 1990 en América Latina y en España. También alentamos la esperanza que esta obra colectiva, preparada bajo el patrocinio específico del RIAL y de la AIETI, pueda promover un mayor contacto y un debate amplio, sin duda mutuamente enriquecedor, entre académicos y otros expertos provenientes de las dos regiones.

R I A L

El Sistema Internacional y América Latina

**AMERICA LATINA Y EUROPA OCCIDENTAL
EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI**

I. Principales tendencias en Europa Occidental

1. Transformaciones sociales y culturales en Europa Occidental: la evolución de la sociedad civil.
Salvador Giner y Luis Moreno, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, CSIC, Madrid, España.
2. La integración europea hacia 1992.
 - 2.1 La construcción de un mercado unificado.
Carlos Secchi, ISLA, Universidad Luigi Bocconi, Milán, Italia.
 - 2.2 Desafíos y problemas de la unificación política.
Gianni Bonvicini, Istituto Affari Internazionali, Roma, Italia.
3. El debate de seguridad en Europa Occidental.
Pere Vilanova, Universidad del País Vasco, Bilbao, España.
4. Hacia una nueva inserción europea en la economía mundial.
Alain Lipietz, CEPREMAP, París, Francia.

II. Principales tendencias en América Latina

5. Continuidad y cambio en el papel del Estado en América Latina.
Roberto Guimarães, CEPAL, Santiago.
6. Cambio político y democratización en América Latina.
Atilio Borón, EURAL, Buenos Aires, Argentina.
7. Integración, cooperación y concertación en América Latina.
Juan Mario Vacchino, Fundación ILIA, Buenos Aires, Argentina.
8. Nuevas tendencias en la política exterior latinoamericana.
Alberto van Klaveren, AIETI, Madrid, España.
9. La crisis de la deuda externa latinoamericana hacia fines de la década de 1980.
Jesús Silva Herzog, CEMLA, México D. F., México.

III. Las relaciones entre América Latina y Europa Occidental

10. Las políticas de cooperación de Europa Occidental hacia América Latina y sus posibilidades futuras.
Hélan Jaworski, Roma, Italia.
11. Concertación y cooperación política entre Europa Occidental y América Latina: el caso de Centroamérica.
Abelardo Morales, FLACSO, San José, Costa Rica.

12. Las relaciones entre España y América Latina.
*Celestino del Arenal, Univ. Complutense/CEDEAL,
Madrid, España.*

13. Las relaciones entre América Latina y Europa
Occidental en el contexto global.
José Miguel Insulza, ILET, Santiago, Chile.

LA SOCIEDAD CIVIL EN EUROPA OCCIDENTAL

Salvador Giner
Luis Moreno

1. Introducción

Europa Occidental es la cuna de la sociedad civil. Poseerla es uno de sus rasgos históricos más sobresalientes. La sociedad civil es aquella esfera históricamente constituida de derechos individuales, libertades y asociaciones voluntarias, cuya autonomía y mutua concurrencia en la persecución de sus intereses e intenciones privados quedan garantizados por el estado y la ley. Las instituciones públicas y sus representantes se abstienen, de modo explícito, de intervenir políticamente en la vida interna del ámbito de actividades humanas establecido por la sociedad civil.^{1/}

La sociedad civil es una entidad histórica surgida de la civilización burguesa europea que posee cinco rasgos característicos: individualismo, privacidad, mercado, pluralismo y clase. El individuo es la unidad suprema de la sociedad civil. La soberanía del hombre individual que trajo la civilización burguesa europea entrafó la fe en su primacía moral, filosófica, epistemológica y hasta ontológica. La sociedad civil vino a entenderse, de tal manera, como el ámbito adecuado para la plena realización del individuo como ciudadano libre, consciente y a la búsqueda de su felicidad mundana. Así lo proclamaron las declaraciones solemnes del liberalismo inicial revolucionario.

No existe ninguna sociedad civil paradigmática en el "mundo real". Existen en cambio varias sociedades civiles, todas distintas las unas de las otras. Algunas son más maduras, otras lo son menos. Así, puede aseverarse que Gran Bretaña posee una sociedad civil "fuerte" en contraste con las de los países de la Europa Meridional, como Grecia o España. Esta idea de la fortaleza o debilidad de la sociedad civil se ha hecho frecuentemente extensiva a otros países, como los de Hispanoamérica, con el fin de interpretar su historia reciente: su sociedad civil muy débil explicaría desequilibrios, dictaduras e intervencionismos estatales, así como endémicas guerras intestinas.

Dentro del pensamiento liberal clásico, la sociedad civil ha sido considerada como el ámbito en el que se llevaban a cabo los intereses individuales de los hombres dentro de un marco competitivo, contractual, capaz de permitir la privacidad y la intimidad, así como el disfrute de los derechos y la propiedad privados. Por su parte la teoría marxista tradicional ha postulado la primacía de lo económico sobre lo político. De esta manera,

la sociedad civil ha sido identificada por ella y ante todo como el reino de las clases sociales, la desigualdad y la explotación, y como el sustento social del nuevo estado moderno. La visión neomarxista inaugurada por Gramsci, aún delimitando a efectos metodológicos "estado" y "sociedad civil", observa empero un entrelazamiento de ambos como partes integrantes de una sociedad política única 2/.

2.El origen de la sociedad europea

La civilización europea, que en buena parte hunde sus raíces en la tradición religiosa judeocristiana, se caracteriza hoy sin embargo por su secularización. La civilización europea ha creado, a lo largo de su historia moderna, una tradición específica de innovación política, técnica y cultural, a través de la progresiva aunque muy desigual racionalización de las condiciones de vida 3/. Ese complejo proceso condujo a la llamada modernidad. Históricamente sólo en Europa tuvo lugar la conjunción de tendencias que habría de conducir a ese estado de cosas. Sólo en Europa se desarrolló, a partir del Renacimiento, una civilización a la vez burguesa, capitalista, crecientemente secular, en la que la esfera política quedaba claramente separada de la religiosa, y cuya economía se sustentaba en el cálculo de los riesgos, la acumulación permanente de capital e innovaciones técnicas y la empresa privada. En Europa, y sobre esta plataforma social, se levantó una red de estados soberanos en competencia permanente entre sí, soñando que ninguno consiguiera anular a los demás. Algunos de ellos crearon imperios mundiales, pero la incapacidad de que alguno de ellos anulara a todos los demás, a través de un imperio totalitario y duradero, permitió la subsistencia de sus sociedades civiles respectivas. 4/

La persistencia de un sistema europeo de estados soberanos es, históricamente, un hecho crucial explicativo de sus sociedades civiles. La propia civilización burguesa debe su existencia al sistema europeo de estados. Desde la orientalización y descomposición del Imperio romano, que frustró su propio y posible aburguesamiento, hasta el presente, Europa ha estado políticamente fragmentada aunque no ha perdido su unidad cultural y de civilización. Los intentos de unificación bajo un sólo imperio - Carlomagno, Don Carlos de Habsburgo, Napoleón- fueron efímeros y no cuajaron. Para colmo el último de ellos, el III Reich nazi alemán, estuvo basado en la pura barbarie y vino a ser la quinta esencia de lo más destructivo y peligroso que puede llegar a producir también la dinámica occidental.

Lo que diferencia, además, a la dinámica europea de otras civilizaciones, como la china o la hindú, es que logró extenderse hegemónicamente por los cinco continentes y se transformó, por ende, en elemento universal de la dinámica mundial. Con ello logró exportar algunos de sus componentes, como el de la sociedad civil, a otros lugares, aunque no

siempre con mucho éxito. El hecho es que poseer una sociedad civil no es hoy una realidad exclusiva de los pueblos europeos.

Con la llegada de la era de las revoluciones surgió una conciencia en varios sectores estratégicos de las clases burguesas occidentales que las estimuló para moldear el mundo según sus designios e intereses. Esa fase de transición de la historia natural a la historia deseada puede situarse en un período comprendido entre la Revolución puritana inglesa de 1648 y la bolchevique rusa de 1917. Entre ambas se produjeron la norteamericana de 1775 y la francesa de 1789. Con la excepción de la rusa -el imperio zarista poseía una débil sociedad burguesa y, por ende, los demás países presenciaron una consolidación del ámbito de autonomías individuales, institucionales y asociativas que constituye toda sociedad civil.

En la gran era de incubación anterior a la modernidad hubo empero un triunfo silencioso de la burguesía. Un triunfo poco claro y a menudo ambivalente, que estuvo jalonado de esfuerzos por parte de los burgueses para acceder y fundirse con los estamentos nobles o aristocráticos que dominaban la vida social. Durante los siglos anteriores a la era industrial se fraguó en Europa un sistema singular de desigualdad social que consistió en una orden de libertades, entendidas estrictamente como privilegios. Homenaje, señorío, vasallaje y linaje eran los cuatro puntos cardinales del orden social de la desigualdad premoderna, que descansaban sobre una concepción señorial de la propiedad, esencialmente de la tierra.

Puede afirmarse que cuando más feudal ha sido una sociedad en su pasado, más burguesa y moderna ha resultado posteriormente. Las partes de Europa que más se acercan a la imagen de una "pura" sociedad feudal, han sido aquéllas que habfan de ser las cunas de la modernidad: el Franco Condado, los Países Bajos, Inglaterra, Francia. En la Europa meridional, las zonas de mayor pujanza burguesa en siglos posteriores, Lombardía y Piamonte por una parte, y Cataluña por otra, fueron también en el período premoderno zonas de feudalismo maduro y avanzado. Paradójicamente, las que mayores rasgos de tipo feudal han arrastrado hasta casi nuestros días - Italia meridional, Andalucía, partes de Hispanoamérica- tuvieron una feudalidad harto imperfecta. Esta relación inversamente proporcional ayuda a explicar las vicisitudes históricas de las diversas sociedades civiles europeas.

En todo caso, y aún teniendo presente la complejidad de los distintos análisis, es posible atribuir a esa cómoda abstracción que llamamos burguesía el posible protagonismo del largo proceso de modernización que abarca desde el otoño del Medioevo hasta la Gran Guerra de 1914.

3.La desigualdad social en la Europa del siglo XX

Examinamos a continuación, aunque muy en escorzo, varias de las dimensiones más sobresalientes del cambio socioestructural perceptible en los países europeos occidentales en los últimos decenios. El marco en que todo ello será analizado es el de una poderosa sociedad civil, en pugna y a la vez

mutua dependencia con unos estados y aparatos públicos en constante expansión.

3.1 *Movilidad social*

Dos parecen haber sido los aspectos más importantes en relación a la movilidad social reciente en Europa:

- a) El incremento de la tasa de movilidad social producida por el triple desarrollo económico, educativo y tecnológico. Este tipo ha sido generado, a su vez, por la institucionalización de la innovación por parte de la cultura europea.
- b) La creciente importancia del logro profesional, como fuente de rango social, en contraste con los criterios adscriptivos de categoría social. Tal logro se mide por la consecuencia y acopio de títulos y patentes a través de la educación especializada.

Respecto a los componentes presentes en el cambio estructural de la movilidad colectiva pueden enumerarse sucintamente el crecimiento del empleo industrial y de servicios, la especialización, subdivisión y multiplicación de la calificación profesional, el aumento de las categorías profesionales de mayor rango, la burocratización y la organización del trabajo especializado en unidades administrativas de gran tamaño^{5/}. Por lo tanto, y sin que haya desaparecido del todo la sociedad burguesa tradicional, nos encontramos con una vasta reestructuración social a base de redes ocupacionales y titulaciones, por una parte, y empresas, corporaciones y burocracias, por otra.

Aunque para la mayoría de los países europeos occidentales ha podido detectarse una cierta correlación entre la expansión educativa y el crecimiento económico, no debe colegirse mecánicamente que el mercado de trabajo haya requerido siempre una instrucción mayor de la fuerza de trabajo. De hecho, caben apreciarse discontinuidades entre el desarrollo económico y educativo que indican que dicha relación ha sido más contingente que necesaria. En cualquier caso, y dados los procesos de homogeneización y de limitación de los canales tradicionales de movilidad en la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial, la educación, la instrucción y la pericia han predominado como medios de ascensión social pero también, en casos significativos, como procesos para mantener la desigualdad o hasta para crear nuevas formas de ella.

La expansión educativa y la de las clases medias, en general, ha trocado la tradicional forma piramidal, característica de la primera etapa industrial europea, por una figura social de tipo más romboide. El crecimiento numérico de las clases medias que se localizan en la zona intermedia de la distribución del poder y los ingresos cabe ser atribuido al aumento de la burocratización y la llamada clase "servicio" ^{6/}. Por otra

parte, el incremento del pluralismo político en la Europa occidental ha traído consigo una multiplicación, y hasta fragmentación, de las élites tradicionales, mientras que las clases medias -escudadas en su nivel de estudios y conocimientos- han venido a ser la cantera principal de la clase política. El poder político europeo es, en buena medida, mesocrático. Hasta en sindicatos y partidos de izquierda -socialistas o comunistas- es notoria hoy la presencia de profesionales y técnicos de clase media.

La generalización de una mayor riqueza, resultado de una producción económica en expansión, redujo en los decenios de los años 50, 60 y parte de los 70 las diferencias en la renta entre las clases sociales y estimuló, así mismo, una cultura basada en el consumo de bienes y servicios. Ello resultó en una mayor convergencia en los estilos de vida de amplias capas sociales y hasta de países y regiones diversos que, si acaso, se ha visto alterada tras la recesión económica de mediados de los 70 y la progresiva polarización de una sociedad que no puede incorporar a una minoría importante de marginados sociales. Consecuencia de esto último es que la sociedad civil europea posee una zona articulada, próspera y plena de asociaciones y movimientos sociales organizados frente a otra mucho más pasiva, subordinada y, en algunos casos, hasta a la deriva.

La movilidad del poder debería ser enmarcada con referencia a tres de sus aspectos más característicos: (a) la autoridad y poder políticos; (b) el poder ocupacional; y (c) la influencia. Los estudios concentran frecuentemente sus análisis en el aspecto ocupacional del poder. Es decir, aquella movilidad relacionada con los agentes de la *politeya*: la clase política formada por los representantes políticos (diputados, ministros, alcaldes, consejeros regionales), los altos funcionarios y, en algunos países, los integrantes de las cúpulas militares y los miembros de la judicatura. La tesis de la creciente meritocracia, que también enlaza con este aspecto ocupacional del poder, postula que la selección y el reclutamiento de las élites políticas ocurre principalmente bajo el criterio de una liza permanente en el marco del estado liberal democrático connatural a la civilización europea. Por otra parte el prestigio, la remuneración y la promoción inherente a la carrera de los funcionarios en la Europa occidental aparecen como importantes determinantes en el carácter semiaristocrático de los funcionarios alemanes, franceses y británicos en contraste con el carácter más abierto de sus colegas italianos, belgas o suizos. Sea como fuere, el poder ocupacional es más conforme con los factores estrictamente políticos o de cargo que con los genuinamente económicos. La creciente expansión estatal ha dado así lugar a una "burguesía de estado" desvinculada de aquella sociedad civil, cuya burguesía mercantil, industrial y financiera tanto llegó a pesar históricamente en la conformación del poder político.

La prosperidad generada en Europa occidental a partir de 1945 ha tenido como consecuencia mayores niveles de renta y de servicios a las clases necesitadas a través del aparato público asistencial. Ello ha incidido en una mayor movilidad de rango ascendente para grandes sectores de las

poblaciones europeas. Sin embargo, siguen existiendo rasgos materiales e inmateriales que continúan manteniendo la discriminación social. Cabe destacar entre los inmateriales el linaje en Francia o la República Federal de Alemania, o el acento lingüístico en Gran Bretaña. Bien es verdad que, aunque dichos criterios de tipo simbólico sirven para diferenciar a las élites tradicionales del resto de la población, no son siempre transpolables a los estratos medios y bajos de la sociedad. Así, las diferencias de rango en dichos estratos no parecen sustentarse en una ausencia de posibilidades materiales para adoptar un tipo de vida superior, sino en una miríada de matices intangibles relacionados con el vestir, las aficiones en el tiempo libre y otros signos exteriores. Más tangible sin embargo es la reproducción de la mesocracia, mediante su control indirecto de la meritocracia a través de la importancia crucial de la educación y las tutulaciones académicas. La meritocracia puede llegar a cristalizar por medio de una red de grandes écoles -como es el caso de Francia- que genera una nueva "nobleza" de privilegiados al servicio del sector público^{7/}.

3.2. *Las nuevas clases asalariadas*

Superadas las viejas rigideces doctrinales que postulaban la "unidad de la clase trabajadora"^{8/}, cabe resaltar la diferenciación intraclasista de la amplia clase trabajadora y su correspondiente subdivisión en cuatro grandes estratos sociales: (a) Los trabajadores tecnológicamente calificados; (b) Los trabajadores de conocimientos medios, (c) Los trabajadores sin calificar y (d) Los trabajadores en paro crónico. En las sociedades europeas, la conciencia de clase coexiste con la conciencia del estrato al que se pertenece. Dicha agregación se articula mediante la percepción de pertenencia a un grupo ocupacional y, mediante dicha pertenencia grupal, a la variada clase trabajadora en su conjunto. De otra parte, los datos que se poseen indican que no existe una relación lineal entre roles ocupacionales y status.

El espectacular cambio tecnológico que ha tenido lugar en los sistemas productivos de los países de la Europa occidental, así como las nuevas tendencias culturales, son responsables en gran medida de una estructura ocupacional compleja y fluida, con su consiguiente impacto en una abirragada proliferación de diversos estratos sociales.

Cabe distinguir dos rasgos esenciales en la nueva clase trabajadora de la Europa Occidental que, a su vez, se configuran como tendencias sociales opuestas. De una parte, se ha observado una acentuación en las diferencias de los tres grandes estratos que la constituyen. Ello se manifiesta en la creciente disparidad entre los grupos formados por la mayor parte de los trabajadores altamente calificados^{9/}, de un lado, y de la clase obrera sin calificar, de otro. Ello se combina con la casi completa desaparición de un proletariado de tipo tradicional, desamparado de toda asistencia pública, si bien las corrientes migratorias norteafricanas y de otros lugares hacia la próspera Europa occidental -pakistanfes al Reino Unido, surinameses a

Holanda, turcos a Alemania,, magrebíes a Francia y España, etcétera- parecen mantener la existencia de un componente proletario en el seno de la sociedad europea occidental. Todo parece indicar que este elemento exógeno aumentará de tamaño, dadas las tendencias demográficas estacionarias de nuestras poblaciones indígenas.

La indeterminación y fluidez del sistema de rangos en Europa refleja no sólo la aceleración de los procesos de mudanza social, sino también la institucionalización gradual del reclutamiento en base al mérito en sociedades con sistemas universales de educación. De otra parte, el denominado "aburguesamiento" de la clase trabajadora europea en los últimos decenios ha trasladado el foco de análisis de los trabajadores desde una perspectiva productiva a una pronunciadamente consumista. A pesar de ello, ha cambiado la relación de este sector de la sociedad civil con el estado. A mayor asistencia pública, mayor dependencia estatal de éste último.

Es notoria también la progresiva terciarización de las clases trabajadoras europeas. Dado que la oferta de empleo calificado ha aumentado significativamente en los últimos tiempos, las oportunidades que se presentan para los trabajadores calificados -y, en especial, las mujeres- de ser absorbidos por el sector productivo de los servicios han sido muy considerables. Si bien la movilidad dentro de la clase trabajadora ha estado mediatizada durante largo tiempo por la dicotomía trabajo manual/trabajo no manual, la promoción individualizada de los trabajadores se ha visto facilitada por un mayor abanico de oportunidades ocupacionales abierto al amplio espectro de la clase trabajadora. Ello ha sucedido así, particularmente, con referencia a los miembros más jóvenes ya que para ellos al acceso a las "carreras" ha sido más fluido. Otro aspecto de este proceso ha sido el problemático acceso de esos jóvenes al mercado de trabajo que se vio fuertemente restringido tras la recesión económica en 1973. En los últimos años la tendencia a la baja del desempleo en los países de la Comunidad Europea ha sido sensible, aunque existen bolsas de trabajadores (20-30 años), tanto manuales como no manuales, que siguen encontrado grandes dificultades para incorporarse al proceso productivo. La corriente de innovaciones tecnológicas no siempre favorece tal incorporación, si bien el crecimiento de los servicios asistenciales, las industrias del entretenimiento -sobre todo el turismo- y la duración de los estudios -muchos de ellos de "reciclaje" o de adultos- absorbe cifras cada vez más altas de gentes que, de no ser así, estarían potencialmente "paradas". Los programas gubernamentales de empleo juvenil potencian, una vez más, el del peso del estado dentro del mercado libre y autónomo de la sociedad civil.

La institucionalización de los conflictos de clases en Europa, a través de la sindicalización y los partidos políticos de izquierda, ha incidido en una pretendida despolitización de la clase trabajadora. Los conflictos de clase en la Europa de toda la segunda parte del siglo XX han respondido a una forma de competición social que se hace necesaria cuando grupos numerosos de ciudadanos no consiguen concretar sus intereses personales mediante su sola

acción individual. No obstante, y como reacción, en los últimos tiempos asistimos a una idealización cultural de la fuerza individual como instrumento de promoción social, lo que ha tenido como derivación una atenuación de los conflictos de clase de carácter amplio y colectivo. No obstante, lo más descollante en la Europa contemporánea es la relativa institucionalización de pactos y acuerdos entre colectivos -no necesariamente a nivel estatal, sino dentro de empresas o ramas de actividad- para establecer repartos de responsabilidades de trabajo, remuneración y condiciones laborales.

3.3. *Viejas y nuevas clases medias*

La delimitación de las clases medias y el establecimiento de sus límites de inclusión y exclusión constituyen un problema de no fácil resolución. Si bien ambas clases, trabajadora y media, se componen de múltiples estratos, se puede observar una mayor solidaridad de carácter estable y duradero en la clase trabajadora -por tenue que pueda apreciarse- que en la clase media. Las alianzas entre los diferentes estratos de las clases medias son a menudo efímeras y a veces caleidoscópicas, con frecuencia según los intereses de cada estrato en relación a sus posicionamientos políticos y económicos dentro de la sociedad. En todo caso, la solidaridad profesional, ocupacional ("de cuerpo") o corporativa parece ser más potente que la que pueda unir o movilizar a cada segmento de clase.

Las clases medias en la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial han incrementado su tamaño de manera incesante, en abierta contradicción con algunos vaticinios radicales que presumían una polarización de dichos sectores intermedios de la sociedad hacia las clases trabajadora y alta. Sí cabe distinguir, en cualquier caso, una nueva clase media¹⁰ diferenciada de la tradicional, compuesta por tenderos, comerciantes, pequeños empresarios y profesionales liberales. Dicha nueva clase media fue ya identificada en el período de entreguerras en Europa como un estrato compuesto primordialmente por empleados calificados del sector privado y funcionarios de la administración pública. En la actualidad incluye empleos tales como los técnicos de la industria, los docentes universitarios, los gerentes de tipo medio y algunos sectores terciarios. Muchos están vinculados al sector público lo cual, una vez más, mengua el volumen de población estrictamente confinado a la sociedad civil, es decir, el ámbito privado.

En los últimos decenios, el considerable incremento de las nuevas clases medias, unido a su supuesta "desconcienciación" clasista, ha inducido a algunos observadores a concluir que dicho estrato nuevo es un grupo desclasado y aún en estado de descomposición. Sucede, empero, que a pesar de sus mayores oportunidades de ascenso social y su mayor relación con los grupos delimitados por ocupaciones en vez de por factores de clase, muchos miembros de esas clases medias se autoubican de manera subjetiva en dicho estrato social, amén de su notoria capacidad -ya señalada- por acceder a

puestos de alta responsabilidad y retribución, y luego mantener o mejorar, en su prole, el lugar de privilegio, ingresos y autoridad.

Respecto a las clases medias tradicionales debe reseñarse un declive cuantitativo. No obstante, la heterogeneidad de la clase media en su conjunto es, probablemente, su rasgo característico en la Europa occidental de nuestros días. Los miembros de las capas medias -los *ceti medi*, en italiano- se estremezcan pero no se funden. Así, por ejemplo, el desarrollo de nuevas profesiones (técnicos en telecomunicaciones, expertos en cibernética, analistas de sistemas, economistas, consultores de empresas de vanguardia)^{11/} no ha entrañado su absorción por las viejas clases medias, a pesar de que la filosofía de vida de las "viejas" profesiones liberales ha atraído sobremanera a los miembros de las nuevas clases medias, que los imitan en parte al intentar resaltar su recién adquirido rango social. La pauta histórica de "imitación hacia arriba", que otrora ejerciera la burguesía con la antigua nobleza, y luego la pequeña con la alta burguesía, encuentra hoy su eco en el esfuerzo de *yuppies* y demás grupos ascendentes por consolidarse en estratos privilegiados de fuerte exogamia con las clases dominantes y la adquisición ulterior de su estilo exclusivo (es decir, excluyente) de vida^{12/}.

Diferencias en los estilos de vida y en las diversas pautas de interacción social (pertenencia a clubes o asociaciones de tipo restringido, capacidad y orientación del consumo individual) establecen la demarcación entre las subclases medias y entre éstas y las altas. Claro está que sus correspondientes subculturas se han ido aproximando gradualmente en los últimos años y su fusión, a mediano o largo plazo, no cabe descartarse por completo. Dejando aparte consideraciones de tipo coyuntural entre las "nuevas" y "viejas" clases medias, el conjunto del estrato medio de la sociedad europea occidental de los últimos tiempos se ha caracterizado por un especial énfasis en la competición individualista, la privatización y su orientación social hacia el logro económico. Ello ha ido acompañado de un cierto antiestatalismo -antiintervencionismo- que ha inclinado a algunos a hablar, en tonos neoliberales, de un resurgir o retorno de la sociedad civil. Pero no hay que confundir la efervescencia de una clase o categoría con tendencias socioestructurales más profundas.

Otra característica notable de un cierto arquetipo de familia de clase media europea es la aceptación de sacrificios económicos a corto plazo, con el fin de procurar una esmerada educación para sus hijos y mejorar, de paso, sus futuras oportunidades a mediano y largo plazo. Ello incide sobremanera en las pautas de reproducción y promoción sociales que enmarcan un mayor dinamismo comparativo de las clases medias en contraste con otras, tal vez más fatalistas o resignadas a su posición social subordinada. Cabe destacar, asimismo, la mayor propensión de las mujeres casadas, o sin vínculo matrimonial, a trabajar fuera de casa. No es de extrañar, pues, que licenciadas universitarias de aquellos estratos medios y superiores de la clase media tengan más posibilidades de encontrar empleos estables que las

mujeres de la clase trabajadora. Ese segundo salario que se incorpora a la unidad familiar no sólo marca las diferencias de consumo respecto a otros grupos sociales menos favorecidos económicaemnte, sino que permite a sus descendientes un acceso más selectivo a una educación exclusiva duradera y esmerada, al margen del ciclo de enseñanza pública y gratuita.

El comportamiento asociativo y político de las clases medias es variado. Es cambiante electoralmente. Los partidos liberales, que tradicionalmente obtuvieron su mayor respaldo de las pequeñas burguesías medias, han perdido mucha de su pasada influencia. En cambio, los partidos socialistas y socialdemócratas, al moderarse, han recibido en ocasiones un apoyo explícito de aquellos grupos. Se alude a menudo a la propensión de las clases medias a adocenarse y aburguesarse en su comportamiento electoral y político. No pocos politólogos, por ejemplo, resaltan la fidelidad de las clases medias del sur de Inglaterra a la política neoliberal y conservadora. Sin embargo, cabe resaltar igualmente el carácter radical de la acción social y política de amplios sectores de las clases medias británicas. Así, durante los años 60 y 70, el importante movimiento antinuclear pacifista del Campaign for Nuclear Disarmament (CND) se nutrió fundamentalmente de miembros de aquellos estratos sociales. En España, durante la Segunda República (1931-1939), un sector muy considerable de las clases medias apoyó activamente las opciones republicanas radicales de centro y de izquierda. El radicalismo de clase media continúa siendo un factor importante en la Europa de hoy. Tanto el Partido Radical Italiano - años 70 y 80- como los movimientos ecologistas y pacifistas de toda la Europa finisecular, tienen fuertes raíces en las clases medias en todos sus niveles, altos y bajos. Digamos que son la parte más militante de la sociedad civil contemporánea, en contraste con la cautela de ciertos grandes partidos políticos, más vinculados al estado y a la función pública.

La conducta política ambigua, y a veces errática, de las clases medias europeas ha mediatizado profundamente la acción de los partidos de derecha e izquierda que cortejan afanosamente el favor electoral de sus cruciales "votos flotantes". Aunque debería evitarse la conclusión de que la configuración política de las capas medias de la sociedad no es clasista, sí conviene resaltar el hecho de que, en condicioanes de prosperidad, su conformación como clase aparece cuando menos difusa y menos caracterizable.

3.4. *Clases altas y élites europeas*

Posiblemente el rasgo más sobresaliente de las clases altas europeas siga siendo su endogamia, que representa una forma de conservación de sus capitales y de su ventajosa posición social. Otros signos externos característicos de estos grupos son su internacionalismo y cosmopolitismo. La influencia sociocultural de estas élites económicas representa una de las barreras más impermeables a la movilidad social generalizada 13/.

Tradicionalmente la clase alta ha respondido al clásico análisis de Gaetano Mosca^{14/}: económicamente rica, políticamente influyente y cuasi poseedora del monopolio en el reclutamiento de las élites políticas dirigentes. Sin embargo, y tras la Segunda Guerra Mundial, hemos asistido a una progresiva interferencia en el poder tradicional de las clases altas por parte de la acción del estado asistencial (*welfare state*), a través sobre todo de la introducción de impuestos progresivos sobre ganancias de capital y el aumento exponencial del contrapoder representado por los altos gerentes y ejecutivos de empresas y corporaciones.

En línea con la definición de élite de Raymond Aron^{15/}, como aquella minoría que ejerce la función de gobierno de la comunidad, debe observarse como un rasgo característico de las democracias europeas la coexistencia de múltiples grupos de minorías dirigentes. A las élites tradicionales, como la política (parlamentarios, ministros, dirigentes de partidos políticos y sindicatos), la burocrática (altos funcionarios de las administraciones públicas), la militar (cúpula de las fuerzas armadas y de seguridad) y científica (asesores económicos e investigadores de tecnologías de vanguardia), habría que añadir la formada por los altos ejecutivos de las empresas, como se ha señalado anteriormente. A ellos cabría añadir con cautela la élite intelectual de cada país, cuyo peso o influencia varía considerablemente según las características socioculturales y la presencia de tradiciones críticas o acomodaticias en su seno^{16/}. Además, en la actualidad asistimos a la conformación social de nuevas élites de poder económico que no son de extracción patrimonial. Su influencia se trueca a menudo en poder real a la hora de intervenir, por ejemplo, en los flujos financieros transnacionales o en fijar estrategias de localización industrial de fuerte impacto espacial.

Los sistemas políticos de la Europa occidental producen sus propias élites de poder que se estructuran verticalmente y que presionan continuamente por ocupar su lugar en los centros decisorios. Se configura, de tal manera, un tipo de pluralismo transversal que a menudo va parejo con el pluralismo cultural, ideológico, religioso y hasta económico de muchas sociedades europeas. No obstante tal pluralismo debe entenderse como amortiguado por las características culturales del pragmatismo y relativismo que son rasgos de la hipermodernidad. La existencia de este tipo de pluralismo vertical no implica necesariamente una participación "armoniosa" de las élites en el proceso de toma de decisiones políticas. En cambio, sí responde a un tipo menos coercitivo que el constituido por sistemas donde una sola clase o un partido político único detenta el monopolio del poder estatal.

En cualquier caso, el pluralismo elitista queda restringido en la Europa occidental por la naturaleza clasista de una buena parte de sus sociedades. Las estructuras ocupacionales de éstas y sus instituciones sociales siguen estando condicionadas -a pesar de ser mucho menos rígidas-

por el mantenimiento de rangos y privilegios que son los primeros responsables de la desigualdad y de las injusticias que genera.

4. *El futuro social de Europa*

A pesar de que las libertades individuales de la civilización liberal continúan vigentes en las constituciones de los países de la Europa occidental, las libertades colectivas de tipo gremial (partidarias, sindicales, asociativas, corporativas) han recobrado ímpetu en los últimos tiempos. Nos encontramos, con ello, en una situación así paradójica. A un indudable avance de la estatización en Europa no ha correspondido una baja neta de la densidad asociativa en la sociedad civil. Al contrario, merced al marco constitucional liberal común a toda Europa occidental, hay una proliferación de asociaciones autónomas de la más diversa índole -económicas, deportivas, culturales, ecologistas, científicas, etcétera- que atestiguan el vigor de la tradición civil voluntarista y "autonomista" de la civilización europea.

La corporatización y estatización relativa de las modernas sociedades de la Europa occidental se perciben más en el nivel estructural -donde han debilitado en parte la fuerza de la sociedad civil burguesa- que en el cultural. El paso de la competitividad individualista empresarial a la nueva, ocupacional y corporativa, ha significado que las calificaciones personales y los derechos a la autonomía profesional individual han sido más respetados. No obstante, si bien la organización sindical es una de las defensas más eficaces contra los daños que pueda infligir el mercado libre de trabajo a obreros y empleados, la sindicación por su parte puede también convertirse en una fuente de anquilosamiento del movimiento obrero a través del excesivo corporatismo. Puede decirse que, a pesar de múltiples conflictos, predomina la articulación de los intereses colectivos organizados (asociaciones, sindicatos, equipos profesionales, gremios, banca, etcétera) sobre la concurrencia individualista y fragmentaria universal.

Aunque hemos hecho ya varias alusiones al fenómeno de las pronunciadas variedades de las sociedades civiles europeas, conviene instituir sobre él una vez más. Contra la opinión de quienes, apoyándose en la evidente diversidad social interna de los países europeos y en las diferencias internacionales, insisten en negar la convergencia social paulatina, existen datos abundantes que apuntan hacia la realidad de tal convergencia. Se trata, naturalmente, de un proceso lento, complicado y multidireccional. Sicilia, por ejemplo, no se acerca al mismo ritmo hacia la nueva estructura social que caracteriza a Lombardía y Piamonte, ni Andalucía lo hace hacia lo que caracteriza a Cataluña. Para complicar más las cosas, hay regiones industriales -con predominio de industria extractiva o pesada- que sufren desindustrialización -Yorkshire, Asturias, Valonia-, sin reconversión industrial adecuada y, por lo tanto, se encuentran con un debilitamiento de su tejido social a través del paro. Otras regiones en cambio -Madrid, Lyon, el "corredor" Londres/Bristol- se enriquecen con industrias punteras, laboratorios

de I+D, centros universitarios y de alta tecnología, etcétera. Todo ello significa una reordenación del mapa social europeo. Convergencia no significa homogeneización. Denota un proceso de acercamiento a una cierta estructura social, con sus desigualdades y variedades internas. Esta convergencia va en paralelo a un hecho sin precedentes en la historia de los pueblos europeos occidentales desde fines de la Edad Media: la comunidad de sus instituciones políticas, económicas y formas de vida. Así todos ellos se rigen por democracias liberales constitucionales, sus sociedades están desarrolladas económicamente (Grecia y Portugal son excepciones muy parciales), todos tienden con altibajos a la meritocracia y casi todos ellos se hallan en un proceso de mutua integración política, financiera y de comunicaciones. El proceso -siempre más lento- de convergencia social ocurre en paralelo y en relación con todo ello, pero es en muchos sentidos indudable^{17/}.

En las postrimerías del siglo, se percibe una sustitución parcial de la tradicional dicotomía esfera pública/esfera privada por otra nueva, superimpuesta, que sería la de la esfera corporativa/esfera cívica. Así, los nuevos movimientos sociales (alternativos, antiburocráticos y no integrados en la esfera corporativa) bien podrían incrementar su fuerza en vez de ser constituirse como una mera moda pasajera^{18/}. En consecuencia la sociedad civil europea no es ya la misma que la de la época en que vino a constituirse de un modo históricamente paradigmático. Pero tampoco ha desaparecido. Si bien no es posible una vuelta a aquella sociedad civil de ayer, la gran vitalidad que muestran las sociedades europeas contemporáneas a fines del siglo XX, tras un largo período de turbulencias y conflictos bélicos entre sí, es esperanzadora ^{19/}. La sociedad civil europea fue concebida por sus filósofos como el ámbito de la civilidad, de la paz y del ejercicio de la excelencia humana. Acabamos de ver hasta qué punto distamos los europeos de acercarnos a ese ideal de nuestros mayores. Pero nada nos impide seguir en el empeño.

Notas

- 1/ Naturalmente, esta es la definición ideal típica de sociedad civil. En el resto de este ensayo concretaremos sus limitaciones y límites reales. Cf. los trabajos de Salvador Giner, Ensayos Civiles. Madrid: Península, 1987, pp. 56-62 y El destino de la libertad. Madrid: Espasa Calpe, 1987, pp. 49-56. También, N. Bibbio, Stato, governo, società. Turín: Einaudi, 1985, especialmente cap. 2, "La società civile", pp. 23-42.
- 2/ Véase A. Gramsci, Note sul Macchiavelli. Turín: Einaudi, 1966, pp. 29-30 y A.M. Macchiocchi, Pour Gramsci. París: Seuil, 1974, p. 163.
- 3/ La transición de la sociedad silvestre a la civilizada es el tema que confirió notoriedad a la obra pionera del escocés Adam Ferguson, Un Ensayo sobre la Historia de la Sociedad Civil. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1974 (ed. en inglés: An Essay on the History of Human Society, Edimburgo: Edinburgh University Press, 1966). Para las complejidades del proceso de racionalización, cf. G. Marramao, Poder y Secularización. Barcelona: Península, 1989.
- 4/ Cf. J. Hall, Poderes y libertades. Barcelona: Península, 1987.
- 5/ Cf. W. E. Moore, "Changes in Occupational Structures", en N.J. Smelser & S.M. Lipset (eds), Social Structure and Mobility in Economic Development. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1966, pp. 194-212.
- 6/ Cf. R. Dahrendorf, "Recent Changes in the Class Structure of European Societies" en Daedalus, Invierno 1964, p. 235 y passim.
- 7/ Cf. P. Bourdieu, La noblesse d'état. París: Editions de Minuit, 1989 y M. Young, The Rose of the Meritocracy. Harmondsworth: Penguin, 1971 (1a. ed. 1958).
- 8/ Dicha formulación unitaria fue criticada por Ralf Dahrendorf en su obra, Class and Class Conflict in Industrial Society. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1959 (Edición en castellano: Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial. Madrid: Rialp, 1962). Dahrendorf ha postulado que, en la moderna sociedad industrial, la distancia que separa a los tres estratos que componen la clase trabajadora no puede ser eliminada por la mera profesión de la solidaridad que pueda darse entre ellos.
- 9/ En su clásica obra La nouvelle classe ouvrière, (París: Seuil, 1963, Ed. castellano: La nueva clase obrera. Madrid: Tecnos, 1969), Serge

- Mallet calificó a dicha sección de los asalariados como la "aristocracia de los trabajadores".
- 10/ Aunque el término "nueva clase media" ya fue usado por Gustav Friedich von Schmoller en 1897, su primera conceptualización de atribuye a Emil Lederer y Jacob Marschak (Der Neue Mittelstand, Tubinda, 1926), quienes diagnosticaron la existencia de un nuevo estrato social desgajado de las tradicionales clases medias.
- 11/ Se trata de los nuevos "cuadros", u ocupaciones semiejecutivas o hasta ejecutivas bien remuneradas, cuya presencia ya era obvia en los años '60. Cf. edición especial de La Table Ronde: "Le phenomene 'cadres'", Nº 253, febrero 1969, Paris.
- 12/ Cf. W.G. Runciman, Relative Deprivation and Social Justice. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1966.
- 13/ Para una consideración general reciente de cuestiones de movilidad social con abundantes datos para países europeos, cf. L. Chacón, ¿Movilidad social o trayectorias de clase?. Madrid: CIS, 1989.
- 14/ Curiosamente Gaetano Mosca no habla explícitamente sobre "elitismo" en ninguna de sus dos obras más relevantes: Sulla teorica del governo e governo parlamentare (1884) y Elementi di scienza politica (1896). Para las "política", en relación al dominio de una minoría social sobre la mayoría desorganizada, cf. Scritti politici di Gaetano Mosca, a cargo de G. Sola, vol. 2, Turín; Utet, 1982.
- 15/ R. Aron, "Social Stratification and the Ruling Class", 1a. parte, Sociological Review, vol. 1, Nº 2, marzo 1950, p.9.
- 16/ E. Shils, The Intellectuals and the Powers. University of Chicago Press, 1972.
- 17/ H. Kaelble, Auf dem Wege zu einer europäischen Gesellschaft. Munich: C.H. Beck, 1987.
- 18/ Cf., por ejemplo,, las tesis de Johan Galnung en "The Green Movement: A Socio-Historical Exploration" en International Sociology, vol. 1 Nº 1, marzo 1986, pp.75-90.
- 19/ Sobre los avances y retrocesos de la sociedad civil en el momento presente, cf. Fundación F. Ebert/Instituto Fe y Secularidad (comps), Sociedad Civil y Estado. ¿Retorno o reflujo de la sociedad civil?. Madrid, Fundación F. Ebert, 1989. Ensayos de J.L. Aranguren, F.J. Laporta, J.J. Linz, I. Sotelo, E. Díaz, A.G. Santesmases, A. Cortina, A. Duato y L. de Sebastián. También J. Keane, Civil Society and The State. Londres: Verso, 1988.

LA INTEGRACION EUROPEA HACIA 1992: LA CONSTRUCCION DE UN MERCADO UNIFICADO

Carlo Secchi *

1. INTRODUCCION

Con la "cumbre" europea de Madrid (26-27 de junio de 1989) concluyó el semestre de presidencia española y desde el 1º de julio de 1989 la presidencia de turno de la Comunidad Europea (CE) fue asumida por Francia. Como fue ampliamente difundido por los medios de información, los argumentos dominantes del debate y de las decisiones asumidas están vinculados a la actuación del programa de integración del mercado interior de la CE en 1992 y a la decisión, tomada el año pasado en la "cumbre" de Hannover (27-28 de junio de 1988), de implementar desde el 1º de julio de 1990 la liberalización de los movimientos de capitales dentro de la Comunidad. En particular, la "cumbre" de Madrid aprobó el informe y el programa propuesto el 17 de abril de 1989 por el Comité presidido por Jacques Delors (Presidente de la Comisión de la CE), sobre la unificación económica y monetaria ^{1/}. Por lo tanto, aunque con una cierta prudencia y gradualismo, este importante proceso fue iniciado y dentro de pocos años se producirán cambios importantísimos en el funcionamiento de la economía europea, en las políticas económicas nacionales y comunitarias, y en la gestión de las empresas.

Este ensayo se propone examinar los principales efectos económicos -a nivel global de sistema y para la empresa- que el proceso de consecución del mercado interior de la CE determina. Por tanto, empezaremos con un encuadramiento general del proceso en curso basándonos en los principales contenidos del Libro Blanco, que es un documento técnico, así como también en los principales resultados de algunas investigaciones, a nivel de efectos previsibles. Estos resultados se han obtenido en el ámbito de la investigación promovida por la Comisión de

* Ordinario de Economía de la Comunidad Europea y Director del ISLA (INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINO AMERICANOS), Universidad Bocconi, Milan.

la CE en el bienio 1986-1988, conocida como "costo de la no Europa" y dirigida por Paolo Cecchini.

La atención se concentrará luego sobre las principales temáticas que necesitan posteriores profundizaciones y que representan líneas importantes para futuras reflexiones y decisiones.

En primer lugar, en cuanto sea posible iremos desde los efectos a nivel macroeconómico o sectorial a los que afectan la empresa simple de producción (par. 5), dado que en definitiva a los operadores económicos les interesa no sólo conocer la evolución general de los escenarios, sino también estar en condiciones de profundizar las consecuencias que podrían manifestarse en su caso específico.

En lo que respecta a aquellos sectores del sistema productivo comunitario para los cuales es más difícil individualizar los efectos previsibles de la consecución del mercado interior, se realizarán algunas propuestas de reflexiones e indicaciones para ulteriores profundizaciones, con particular referencia al sector terciario (par. 6), distinguiendo entre Administración Pública y servicios destinados a la venta, entre servicios financieros y servicios reales, entre servicios a las empresas y servicios a las familias.

Se pasará después al examen de la evolución que las políticas públicas deberán sufrir (par. 8), ya sea para posteriormente amplificar los efectos positivos esperados, o para hacer frente a las exigencias del sistema productivo.

Se examinarán también los principales problemas que son objeto de discusión constante entre los Estados miembros, como es el caso de la armonización fiscal entre los mismos, así como la "dimensión social" (par. 7), y posteriormente las relaciones externas con terceros países, por causa de la modificación a que se someterá la política de comercio exterior de la Comunidad (par. 10). Se trata de una situación donde la maraña de intereses en juego es notable y vuelve compleja la individualización de soluciones aceptables para las partes interesadas.

Al final, antes de las conclusiones, nos detendremos sobre algunas temáticas donde la reflexión teórica debería posteriormente concentrarse, para la puesta a punto de instrumentos analíticos más adecuados, a fin de comprender mejor el proceso complejo y con amplias repercusiones que nos interesa (par. 9).

2. EL RELANZAMIENTO DEL PROCESO DE INTEGRACION EUROPEA

Los sujetos económicos se interrogan sobre el significado del avance en el proceso de integración económica europea. El que la atención de la opinión pública y de las fuerzas políticas y sociales esté concentrado en la meta de 1992 no es sorprendente, dado que la evolución de la economía de los Estados miembros de la CE y el comportamiento de las empresas serán influenciadas por la decisión de realizar la unificación del mercado interno de los doce países antes de esa fecha.

En efecto, la CE no es todavía un espacio económico verdaderamente libre y transparente. En los años setenta, en particular, el proceso de integración se atenuó y se asistió a la introducción de nuevos obstáculos a los flujos de mercaderías, servicios y factores productivos dentro de la Comunidad, con efectos negativos evidentes. Basta citar el hecho de que mientras la cuota de los intercambios intracomunitarios respecto al comercio exterior total de los Estados miembros aumentó entre 1958 y 1973 (denotando así una progresiva integración de los mercados nacionales), sucesivamente y hasta los primeros años de la década del 80', se produjo una neta inversión de la tendencia. Posteriormente, tal tendencia se modificó gracias a la disminución del precio del petróleo y de otras materias primas importadas desde el exterior de la Comunidad, así como también por la baja del dólar.

Desde el inicio de los años ochenta, la Comisión de la CE buscó revertir la dirección de tal proceso de "desintegración", encontrando consenso e incentivo entre los jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad, y en particular en el Parlamento Europeo. El "Libro Blanco sobre la consecución del mercado interior", dispuesto por la Comisión, fue finalmente aprobado en junio de 1985 por el Consejo Europeo de Milán ^{2/}. El mismo prevé la realización de un mercado efectivamente unificado en 1992 y con tal objetivo fue confirmada el Acta Unica Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, y que contiene disposiciones que modifican y completan los tres tratados fundacionales de la Comunidad Europea, con los instrumentos necesarios para la actuación del Libro Blanco ^{3/}.

Además, la realización del programa requerirá un fortalecimiento de la capacidad de intervención financiera de la Comunidad a nivel de los fondos estructurales para favorecer el ajuste de los sectores y las regiones más débiles. Con tal fin, la Comisión formuló, en febrero de 1987, una propuesta que comprende la modificación del sistema de recursos propios que alimenta el balance comunitario ^{4/}. Tales problemas fueron señalados también en el Informe realizado por un grupo de estudio presidido por Tommaso Padoa Schioppa y publicado en abril de 1987 ^{5/}.

La reforma de las finanzas comunitarias (refuerzo de los fondos estructurales dentro de 1993, "nuevos recursos PIB" (Producto Interno

Bruto), modificación del reembolso al Reino Unido, contención del gasto agrícola, etc.) fue aprobada en la "cumbre" de Bruselas del 11 al 12 de febrero de 1988, por lo cual también desde este punto de vista la realización del programa puede proceder sin inconvenientes. Además, durante el segundo semestre de 1988, con la presidencia de turno del Consejo confiada a Grecia, el centro de atención estuvo puesto en los problemas de carácter redistributivo y social relacionados con la consecución del mercado interior 6/. Debemos entonces esperar una posterior puesta a punto de los programas de intervención comunitaria en la materia, indispensable para los buenos resultados del programa de 1992, sin que haya resistencia en los Estados miembros más débiles y con preocupaciones de tal tipo.

Las ventajas que derivarían de la efectiva unificación de un mercado de aproximadamente 320 millones de habitantes son notables y en parte obvias. La actual fragmentación es, en efecto, considerada por muchos una de las causas fundamentales del retraso de la CE respecto a Estados Unidos y Japón. Además, la segmentación del mercado europeo causada por los obstáculos técnicos y fiscales, las barreras no tarifarias de otro tipo, los subsidios públicos y procedimientos de compras del sector público, la situación en el sector de los transportes y las formalidades aduaneras y burocráticas, seguramente ha hecho más difícil, y en ciertos casos imposible, la óptima división del trabajo y de formas de especialización eficientes dentro de la Comunidad. Por otra parte, existen también distorsiones, costos y precios más elevados, dilapidaciones y duplicaciones (como en el caso del gasto en investigación y desarrollo).

3. LOS PRINCIPALES CONTENIDOS DEL LIBRO BLANCO

El programa previsto por el Libro Blanco determina la adopción de aproximadamente 300 medidas legislativas con el fin de eliminar los obstáculos que todavía mantienen segmentado el mercado interior y que se pueden reagrupar en tres grandes tipologías (barreras físicas, técnicas y fiscales).

En primer lugar se propone remover los obstáculos físicos a la libre circulación de los bienes y las personas (que constituyen el ejemplo más visible de la persistente división de la CE) con la eliminación de las aduanas entre los Estados miembros.

En segundo lugar, ampliar el campo de intervención en lo referente a los obstáculos técnicos y en particular, a aquellos que derivan de las distintas normativas nacionales. La eliminación de tales barreras favorece el desarrollo de la economías de escala y por esta razón es un estímulo a la competitividad de las empresas europeas. Un ejemplo de ello son los estándares técnicos y las diferentes normas nacionales de carácter sanitario, de tutela del ambiente y de los consumidores. Salvo casos específicos, este principio se basará en el mutuo reconocimiento: lo que es legalmente

producido y comercializado en un Estado miembro, podrá ser libremente vendido en toda la Comunidad.

Pertenece también a tal ámbito la creación de un mercado común de los servicios y de las actividades profesionales, comprendida la liberalización de los servicios financieros relacionado con el movimiento de capitales. En particular, para los servicios financieros, esto se verá materializado tanto en la libertad de prestaciones (que un Estado miembro pueda vender a toda la comunidad) como en la libertad de establecimiento (realizar una unidad estable para su oferta en los Estados miembros). El control de la actividad de los intermediarios financieros se basará en el principio del "control del país de origen". Por ejemplo, una filial de una banca de un Estado miembro que opera en otro Estado estará sujeta a la vigilancia del Banco Central de su país. Tal hecho representará una notable contribución a la formación de un sistema financiero europeo integrado.

Otra importante línea de acción se relaciona con los transportes. Además de la eliminación de los controles de fronteras, habrá que diseñar una política común de los transportes y garantizar una beneficiosa y mayor competencia en el sector.

Otro campo de intervención de notable importancia está constituido por los contratos públicos de suministros. En efecto, menos de un cuarto del gasto público en los sectores de interés, afectados por las directivas de coordinación emanadas de la CE, se canaliza a través del concurso público abierto a todos los productores de la Comunidad. Se estimulará una más amplia participación, mejorando la calidad de la información y modificando los procedimientos para asegurar una mayor transparencia y competencia.

Al ámbito de las intervenciones relativas a los obstáculos técnicos pertenece la creación de condiciones idóneas para la cooperación industrial, con normativas que hacen referencia al derecho societario, la actividad internacional de la empresa, los acuerdos entre empresas de más de un Estado miembro, etc.

Finalmente, el tercer grupo de intervenciones contempla la eliminación de los obstáculos fiscales de los intercambios, en particular en lo referido a los impuestos indirectos (IVA e impuestos al consumo de productos específicos). En efecto, la diferencia todavía existente en los sistemas impositivos y en las alícuotas genera distorsiones en los costos, en los precios y por consiguiente en las condiciones de competencia. Tales diferencias representan de hecho un incentivo a la evasión y fraude y requieren el mantenimiento de los controles aduaneros que de otra manera se podrían eliminar.

Será entonces necesaria una notable armonización en la imposición fiscal indirecta. Además, con el propósito de mantener el principio del destino (por el cual el ingreso tributario es percibido por el Estado donde el bien o los servicios son finalmente consumidos), será necesario un sistema de compensaciones entre los Estados miembros, dado que ya no se podrá volver a operar como hasta este momento, efectuando la exención de las

exportaciones y la tasación de las importaciones a través del sistema de la aduana.

Este es ciertamente el sector de intervención más complejo, donde todavía subsisten posiciones distintas entre los Estados miembros, todos los cuales están obviamente preocupados por su autonomía en el campo fiscal. Sin embargo, sin una marcada armonización de posiciones, el objetivo de la unificación del mercado se hace imposible, aunque pueden permanecer algunas diferencias limitadas a cada uno de los sistemas nacionales de los países. Un ejemplo de lo mencionado está representado por el mercado interno de los Estados Unidos (a menudo tomado como punto de referencia para pensar cómo funcionaría un mercado europeo unificado), donde coexisten sistemas fiscales estatales para los impuestos indirectos con algunas (limitadas) diferencias, tanto en estructura como en la alícuota. Otro caso interesante es el BENELUX, donde ha sido implementado un sistema respecto de los controles fiscales de los flujos de mercaderías entre los tres países interesados, que es mucho más simple que en el resto de la CE.

4. *LOS EFECTOS MACROECONOMICOS DE LA CONSECUCION DEL MERCADO INTERNO*

La Comisión de la CE, como se ha señalado al inicio, publicó recientemente el resultado de una amplia serie de investigaciones con el objetivo de cuantificar los "costos de la no Europa" y las ventajas que acarrearía la unificación del mercado. Este trabajo es conocido como "Informe Cecchini", por el nombre del director del proyecto ^{1/}.

La estimación más razonable con respecto a los efectos (reducción de los costos, eliminación de la ineficiencia, mejor aprovechamiento de las economías de escala, desregulación y aumento de la competencia interna) que la unificación del mercado interno de la CE produciría, se estima en el orden al 4,5% del PIB de la Comunidad, aproximadamente 200.000 millones de ecu, con la posibilidad de crear además 5 millones de nuevos puestos de trabajo si se dan, en el momento adecuado, políticas que acompañen este proceso, como por ejemplo, mayores inversiones públicas o modificaciones en la fiscalización directa e indirecta (véase cuadro 1).

Es necesario tener en cuenta, además, los efectos dinámicos que derivan del mejoramiento de las oportunidades de inversión y de la mayor seguridad de acceso al mercado, ofrecido por un espacio unificado con un sistema de tipos de cambio relativamente estables y con inestabilidades macroeconómicas más atenuadas que aquello que ocurre fuera de la Comunidad.

Tales resultados de conjunto, seguramente incentivantes, se basan -como se mencionó- en una vasta serie de investigaciones empíricas, tanto de tipo sectorial como sobre problemáticas horizontales ^{2/} y en una amplia encuesta efectuada entre empresas de la Comunidad.

La realización del programa exigirá seguramente mucha buena voluntad en el plano político y se encontrará con egoísmos nacionales y con resistencias burocráticas. En efecto, si bien se registraron progresos importantes, el calendario predeterminado no fue hasta ahora respetado y en consecuencia se acumularon varios retrasos ^{2/}.

CUADRO 1. *Consecuencias macroeconómicas de una integración al mercado CE acompañada por medidas de política económica (a medio plazo)*

| Clase de política económica | Consecuencias económicas | | | | | |
|---|-----------------------------------|----------|----------------------------|----------------------|--|----------------------------------|
| | Margen de maniobras explotado | PIB en % | Precios al consumidor en % | Empleo (en millones) | Balance presupuestario público en % puntos PIB | Balanza exterior en % puntos PIB |
| Sin medidas de acompañamiento (Tabla 10.1)..... | | 4,5 | -6,1 | 1,8 | 2,2 | 1,0 |
| Con medidas de acompañamiento (1)..... | — Balance del presupuesto público | 7,5 | -4,3 | 5,7 | 0 | -0,5 |
| | — Balanza exterior..... | 6,5 | -4,9 | 4,4 | 0,7 | 0 |
| | — Reducciones de precios (2)..... | 7,0 | -4,5 | 5,1 | 0,4 | -0,2 |
| Margen de exactitud..... | | | | ± 30 % | | |

Fuente: HERMES (Comisión de la CE y equipos nacionales).
 INTERLINK (OCDE) modelos económicos.

- (1) Las medidas de política económica acompañantes (aumento de inversiones públicas, reducciones en los impuestos sobre la renta) se computan de tal forma que todo el espacio de maniobra creado por la integración del mercado para los balances públicos, externos y reducciones en precios alternativamente, se utiliza en su totalidad.
- (2) En este caso, la política económica acompañante, se utilizó de forma que se pudiera utilizar la reserva deflacionaria creada por las reducciones en el precio de consumo. El uso total de los márgenes de maniobras podrían haber llevado a unos resultados completamente fuera de la realidad (incluyendo, especialmente, el deterioro masivo en la situación externa de la CE).
- (3) Las simulaciones de INTERLINK han sido elaboradas por los departamentos de la Comisión. La OCDE no se responsabiliza del uso del modelo.

FUENTE: Paolo Cecchini, Europa 1992: Una apuesta de futuro, Alianza Editorial, Madrid, 1988, pag. 159.

En particular, tres obstáculos disminuyeron la actuación del programa: el retraso con el cual ha entrado en vigor el Acta Unica, la renuencia del Consejo a delegar competencias ejecutivas a la Comisión europea y la incertidumbre y divergencias sobre la base jurídica de ciertas propuestas. El programa del Libro Blanco fue en parte simplificado y de las 300 medidas por adoptar quedaron sólo 286 luego de la unificación de algunos proyectos.

5. *LOS EFECTOS SOBRE LAS EMPRESAS*

Como se señaló muchas veces, la unificación del mercado interno de la CE tendrá efectos notables sobre el comportamiento y las estrategias de las empresas, sea del lado de la demanda (ampliación del mercado) o de la oferta (reducción de los costos y mejor aprovechamiento de las economías de escala), con un aumento general en los niveles de competencia como consecuencia de la eliminación de la asistencia, proteccionismo y segmentación del mercado. Existirán entonces oportunidades notables, pero también incógnitas, especialmente para aquellos sectores y empresas que no supieron prepararse a tiempo a la nueva realidad.

En particular, podrán aumentar los problemas para la pequeña y mediana empresa, en especial para aquellas que no gozando de "nichos" particulares de mercado, se resentirán por la mayor competencia. Formas de cooperación a nivel europeo podrían ser la respuesta adecuada a la nueva situación. Probablemente serán mayores las ventajas para las grandes empresas que, pudiendo contar con un mercado interno de más amplia dimensión y estimuladas por una mayor competencia intra-europea, estarán en condiciones de hacer frente a la competencia internacional en un contexto de estrategias a nivel mundial.

En general, los efectos sobre las empresas variarán mucho según el caso y la tipología (sector y país de pertenencia, clase, dimensiones, tipos de mercados, etc.) y el modo en que sus funciones (adquisición de los insumos, producción, finanzas, marketing, transporte, distribución, etc.) serán directa o indirectamente influenciadas por los canales de transmisión de los efectos del programa del Libro Blanco.

En particular, los canales de transmisión de los efectos pueden ser sintetizados como:

- una reducción de los costos, como consecuencia de la remoción de las barreras luego de la aplicación del Libro Blanco.
- un aumento de la competencia con motivo de la desregulación general prevista en el programa de consecución del mercado interno.

Tales efectos serán además reforzados por la ampliación del mercado y por consiguiente por la posibilidad de aprovechar mejor la economías de escala y de diversificación, así como por la reducción de la situación de ineficiencia y de rentas que es el resultado del aumento de la presión competitiva.

En efecto, el programa de consecución del mercado interno produce sus efectos en primer lugar del lado de la oferta, a través de un "supply shock", que actuando sobre los costos y el grado de competencia, consiente a nivel macroeconómico (como lo visto en el Cuadro 1) conseguir simultáneamente un crecimiento del PIB y una disminución de la tasa de inflación. Naturalmente, serán también efectivos del lado de la demanda en relación con el aumento general del PIB (demanda interna) y el mejoramiento de la posición competitiva internacional (demanda externa), agregando que como consecuencia de la estrategia gerencial, el aumento del grado de externalización de la empresa generará un aumento de la demanda entre las empresas. Tales consideraciones son particularmente importantes para el sector de servicios de la empresa. En definitiva, por las razones expuestas, cada una de las empresas tendrá que someterse a un autodiagnóstico y prepararse a tiempo para aprovechar las nuevas oportunidades y hacer frente a los eventuales problemas.

Es de todas maneras evidente que las consideraciones contenidas en el Libro Blanco se ven resentidas por los recientes desarrollos del análisis económico. Integrando la teoría del comercio internacional con la de la empresa y de la organización industrial, se hacen explícitos los comportamientos oligopólicos y de concertación entre las empresas no del todo compatibles con los rígidos esquemas de la competencia perfecta. ¿Cuáles serán entonces las reacciones de las empresas y cuáles efectos se producirán a nivel nacional? ¿Cuáles dificultades podrán disminuir el ritmo del proceso de integración europea? Una respuesta a estas preguntas puede facilitarse si se dispone de un esquema analítico que interprete la modalidad y la consecuencia económica de la mayor integración del mercado europeo, distinguiendo los efectos directos fácilmente identificables en la lectura de las acciones propuestas en el Libro Blanco y los efectos indirectos que promueven la eficiencia y la competitividad de las empresas.

6. *LOS EFECTOS SOBRE EL SECTOR DE LOS SERVICIOS*

La consecución del mercado interior de la Comunidad producirá efectos importantes, no sólo para las empresas manufactureras, sino también para el sector de los servicios.

De hecho, todo el terciario, tanto público como privado, será notablemente influenciado por el programa en curso de realización. Esto vale también para el sector público y para la Administración Pública en sentido estricto, en cuanto no sólo se encontrará con la reducción de algunos costos (por ejemplo, en conexión a la actuación de la liberación de los contratos públicos de suministros o a la eliminación de algunas funciones desarrolladas, como los controles de aduana) y con una reestructuración de las propias entradas (en conexión al acercamiento de la fiscalización indirecta antes mencionado y a la modificación de la directa), sino que será también sometida a varios desafíos para la realización de mayores niveles de eficiencia, sea en su contacto directo con las familias como -y sobre todo- con las empresas.

En efecto, aumentada la competencia entre las empresas de los países de la CE directamente participantes en el proceso, esto generará que cada una de las Administraciones Públicas sea puesta frente a una mayor competencia con aquellas de otros Estados miembros de la Comunidad, dado que en caso contrario las empresas sufrirán perjuicios mayores que los que sufren en la situación actual de (parcial) protección y segmentación de los mercados. A tal fin valga a título de ejemplo significativo el contenido del Cuadro 2. La exigencia es ofrecer a la empresa un contexto operativo paragonable al de los otros competidores comunitarios, y esto estimulará indudablemente una mayor eficiencia para los aparatos públicos.

Además, los varios niveles de gobierno -sobre todo los locales- se encontrarán con el problema de valorizar mejor las propias ventajas de localización para atraer inversiones del tipo deseado y coherentes con un diseño de desarrollo a mediano plazo, exigencia que no se puede dilatar en presencia de una mayor libertad de las empresas para decidir su instalación en un mercado más abierto y de mejor funcionamiento que el que existe actualmente.

Sin embargo, más allá de estos breves comentarios, nuestra atención en este tema está puesta prevalentemente en los servicios destinados a la venta, donde son importantes algunas consideraciones partiendo de la observación que muchas de las actividades terciarias son actualmente desarrolladas en condiciones de ineficiencia, dada la limitada competencia posible debido a la intervención de reglamentaciones públicas y la segmentación de los mercados.

CUADRO 2
COSTOS MEDIOS POR ENVÍO EN EL COMERCIO DENTRO DE LA
CE (ECUS)

| País | Importaciones | Exportaciones |
|--------------|---------------|---------------|
| Bélgica | 26 | 34 |
| Francia | 92 | 87 |
| Alemania | 42 | 79 |
| Italia | 130 | 205 |
| Países Bajos | 46 | 50 |
| Reino Unido | 75 | 49 |

Fuente: Paolo Cecchini, Europa 1992: Una Apuesta de Futuro, Alianza Editorial, Madrid, 1988, pág. 43.

Los resultados de la investigación sobre "El costo de la no Europa" muestran como en algunos sectores esto es una evidencia de la notable disparidad de los precios que se registran entre productos análogos. Los datos recogidos sobre los precios de algunos servicios financieros y asegurativos son muy simbólicos en este sentido ^{10/}. Es de esperar que la actuación de la consecución del mercado interior genere una serie de efectos muy importantes para tales actividades, estimulando sobre todo la mayor competencia, además de la disminución de algunos factores de costo.

Se anticipan efectos análogos para otras actividades de servicio actualmente protegidas por las reglamentaciones nacionales, como ocurre, por ejemplo, con el comercio, el transporte de mercaderías y de personas, y el turismo (actividad receptiva e intermediación).

En general, también para el sector de los servicios, como ya se ha dicho en el par.5 con respecto a la empresa manufacturera, el programa de 1992 generará efectos tanto del lado de la oferta como de la demanda, aunque seguramente, con referencia a las intervenciones individuales previstas en el Libro Blanco, serán más importantes los efectos indirectos que aquellos directos (salvo el caso de actividades específicas de servicio explícitamente previstas por el programa).

Del lado de la oferta de los canales de transmisión han sido ya identificados en la reducción de los costos y en el aumento del grado de competencia, con la consecuente posibilidad de aprovechar mejor las economías de escala y de diversificación (no sólo técnicas, sino también organizativas, financieras, gerenciales, etc.) y con la presión hacia la eliminación de todas las formas de rentas e ineficiencias.

Se puede afirmar que tales efectos se manifestarán -del lado de la oferta de varios servicios- con una importancia mayor o menor, según que

las condiciones operativas actuales se vean resentidas por formas más o menos acentuadas de reglamentación y de segmentación de los mercados.

Además, como se anticipó, se producirán efectos importantes también del lado de la demanda, ya sea del beneficiario final como de la empresa.

Los clientes serán más libres de elegir y entonces acentuarán la competencia entre varios oferentes de determinado servicio y gozarán de mayores niveles de ingreso, por lo cual su demanda aumentará, en particular en relación a los servicios más que respecto a los bienes (en especial de primera necesidad).

Sin embargo, la demanda de las empresas será estimulada en una forma relevante por la oferta de servicios, en conexión a su mayor posibilidad de selección y a una selectividad estimulada por una acentuada búsqueda de eficiencia, como continuidad del proceso de externalización de las funciones de la empresa.

En efecto, la mayor competencia entre las empresas manufactureras producida por la actuación del Libro Blanco las inducirá cada vez más a concentrar sus esfuerzos sobre los objetivos empresariales específicos, especialmente el aprovechamiento de la propia "core technology", estimulando así la externalización de todas aquellas actividades o funciones (prevalentemente de servicios) que no pueden insertarse en tal contexto.

Se asistirá entonces, como consecuencia de tal proceso, a un crecimiento de la demanda de servicios por parte de las empresas (como por ejemplo servicios de ingeniería, consultoras, publicidad, relaciones públicas, elaboraciones de datos, investigación y desarrollo, revisiones financieras y certificaciones contables, servicios legales), comprendidas algunas funciones de tipo más tradicional actualmente realizadas por la propia empresa manufacturera (transporte, comedores, limpieza, seguridad, etc.). Las investigaciones sobre "el costo de la no Europa" han demostrado como para el sector de los servicios a las empresas tal efecto del Libro Blanco del lado de la demandas es mucho más importante que los efectos que se verifican del lado de la oferta, gracias a la remoción de las barreras (reducción de los costos) y a la mayor competencia entre las empresas de servicios ^{11/}.

En consecuencia, el sector de los servicios está sometido a poderosos empujes transformadores, consecuencia de la introducción de nuevas tecnologías y de las tendencias a la internacionalización. Es muy positivo que el programa del Libro Blanco acelere tales procesos, dada la indudable relevancia del sector, tanto del punto de vista del bienestar de los consumidores como de la eficiencia del sistema productivo de la CE.

7. *PROBLEMAS POR SOLUCIONAR: AMORTIZACION FISCAL Y DIMENSION SOCIAL*

Los efectos de la consecución del mercado interior sobre la economía europea dependerán, además, de dos conjuntos de factores muy importantes y por ahora no totalmente analizados a nivel de estrategias.

En primer lugar, se destacan las cuestiones vinculadas a la convergencia o armonización fiscal de las nuevas condiciones de mercado único al IVA y los impuestos al consumo que interesan el intercambio de bienes y servicios, a los impuestos sobre el ahorro y sobre los instrumentos financieros que forman parte del movimiento de capitales, y a las prestaciones de servicios financieros y asegurativos.

En segundo lugar están las cuestiones relacionadas con la "dimensión social". Retomando las alusiones hechas más arriba en este sentido, es necesario profundizar mejor, ya sea desde el plano analítico como desde las decisiones por tomar, las problemáticas vinculadas a esta denominada "dimensión social del mercado interior" ^{12/}. Las mismas comprenden al menos tres diversos tipos de preocupaciones, que registran en algunos casos posiciones diversas por parte de los Estados miembros. Se trata en particular:

- de la necesidad de predisponer adecuadas posibilidades de apoyo financiero a favor de todas aquellas situaciones potencialmente críticas a nivel regional y sectorial (en particular en los Estados miembros más atrasados y periféricos) a fin de sostener el proceso de ajuste a la nueva realidad del mercado unificado;
- de los temas vinculados a los efectos de los diversos sistemas de reglamentación del trabajo y la seguridad social, que podrían producir formas de competencia incorrecta por parte de algunos Estados en perjuicio de otros;
- de las preocupaciones vinculadas a las propuestas efectuadas por algunas partes de extender a toda la Comunidad las formas de participación en la gestión de la empresa por parte de los trabajadores (como la "mitbestimmung", de Alemania Federal).

Los problemas brevemente aludidos no han sido abordados todavía, aunque en algunos casos se han sentado las premisas para su solución, como se verifica por ejemplo para el primero, en relación a la reforma del balance de la Comunidad Europea decidida en ocasión de la "cumbre" de Bruselas del 11-12 de febrero de 1988. Quedan todavía por definir en detalle, sin embargo, las modalidades de intervención en relación a la reforma del funcionamiento de los fondos estructurales de la CE.

Respecto al segundo orden de problemas, los temores de "dumping social" son grandes en algunos estados miembros y en sus Organizaciones sindicales (por ejemplo, en Alemania Federal). Será necesario estudiar atentamente las formas de aproximación de las situaciones vigentes a fin de

evitar el endurecimiento de las actuales posiciones críticas y preocupadas al respecto.

Finalmente, algunos Estados miembros (como el Reino Unido) son claramente contrarios a extender modelos como el alemán a toda la Comunidad y temen el agravamiento de los costos que las formas de aproximación de la legislación social podrían comportar.

En definitiva, entonces, se trata de un conjunto de problemas complejos pero sumamente importantes que es necesario encarar correctamente con el fin de que el mercado interno funcione sobre la base de principios de eficiencia y competitividad, sin por ello penalizar algunos estratos sociales y sin representar un atraso respecto a lo que se ha conseguido hasta ahora en el campo social en Europa.

Durante la "cumbre" de Madrid de fines de junio de 1989, no fue posible llegar a un acuerdo sobre los problemas vinculados a la "dimensión social" del mercado interno. Sin embargo, es necesario arribar a una solución y es de esperar que se realicen esfuerzos en tal sentido por parte de la presidencia de turno francesa, durante el segundo semestre de 1989.

8. LA EVOLUCION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Es importante detenerse también en el impacto y las implicaciones que el programa tendrá, en el contexto externo, sobre la organización de la intervención pública y sobre el "ambiente" en que opera la empresa. El Libro Blanco contiene propuestas que modifican profundamente la modalidad de intervención, los criterios de reglamentación del mercado y la estructura fiscal indirecta. Es necesario recordar el rol asignado a la normativa técnica, a los procedimientos de contrataciones públicas, a la modificación de la estructura de las alcuotas del IVA y de los impuestos sobre bienes de consumo específicos y a los criterios de recaudación.

La innovación de la empresa no se limitará sólo a los aspectos tecnológicos, sino que se extenderá también a la organización jerárquica de las funciones operativas internas, generando la exigencia de externalizar funciones del proceso productivo que muestran rendimientos decrecientes y, en consecuencia, la posibilidad de modificar tempestivamente las relaciones con la empresa cliente o con la empresa proveedora en una lógica continental. La experiencia reciente muestra que un ambiente externo favorable a la innovación contribuye al mejoramiento de la productividad, a través de la provisión de servicios "reales" en condiciones de acelerar la formación de economías externas y responder a la presión competitiva que se deriva de la remoción de los obstáculos no tarifarios. Lo que debe ser incentivado ahora es la presencia de la empresa en los mercados europeos, con estrategias cooperativas de carácter internacional en el área productiva y/o comercial y en el campo de la investigación y el desarrollo.

El objetivo estratégico es extender la gama y la variedad de los productos, porque en ausencia de factores competitivos fundados sobre el precio, la empresa deberá reforzar aquellos de no-precio. Es de presumir que se desarrollarán acuerdos de comercialización (en los límites del Tratado de Roma y de las reglas de competencia comunitaria) así como nuevas estrategias de tipo cooperativo.

La cita de 1992 representa para muchas empresas una verdadera "ducha de agua fría", a la cual un cuerpo directivo preparado debe saber encontrar una respuesta eficiente. En tal perspectiva la competitividad de la empresa dependerá de la interacción dinámica entre las nuevas formas de organización, de la apertura de nuevos mercados, de la introducción de nuevos productos o de nuevas técnicas de producción, que ponen en discusión continuamente los equilibrios de mercado y las reglas del juego competitivo.

Es importante que la intervención pública facilite en todo lo posible tales comportamientos innovativos por parte de las empresas, tanto desde un punto de vista regulatorio como a través de estímulos en términos de servicios que los faciliten. Al mismo tiempo se presentan "desafíos" importantes para las asociaciones intermedias (sindicatos, cámaras de comercio, colegios profesionales, etc.).

Por otra parte, los efectos a nivel macro para la empresa dependerán también de la política de tutela de la competencia ("antitrust) adoptada, que deberá salvaguardar la competencia interna (la abolición de las barreras no debe ser disminuída en sus efectos por los acuerdos entre empresas) y al mismo tiempo tener en cuenta la necesidad de contar con dimensiones suficientes para sostener la competitividad a nivel internacional. Es de esperar entonces una política flexible y atenta a las diversas situaciones sectoriales, tanto en el plano interno como internacional. Para estos fines, es importante una atenta reflexión (sea tanto con referencia a los aspectos económicos como a los jurídicos) para estar alertas al proceso de desregulación y proponer nuevas reglas para un correcto funcionamiento del mercado unificado.

Por último, en lo que respecta a la política macroeconómica, además de una hipótesis neutral sobre los efectos de la consecución del mercado interior, es razonable imaginar, como ya se ha mencionado, que los Estados miembros podrán adoptar políticas de apoyo concertadas en sede europea para aprovechar los márgenes de maniobra que la realización del programa generará (reducción de los déficits públicos, contención de la inflación, mejoramiento de las cuentas externas) para conseguir un posterior crecimiento del PIB y de la ocupación a través de una política expansiva. Las principales alternativas a disposición son presentadas en el Cuadro 1, con una estimación cuantitativa de los efectos previsibles.

Junto a la inevitable incógnita (tanto a nivel de empresa como para los sistemas económicos de los Estados miembros, desde un punto de vista sectorial y territorial, a donde podrían concentrarse algunos efectos negativos), subsisten entonces grandes oportunidades que los operadores económicos y gobiernos pueden aprovechar para frenar la tendencia a la declinación y marginación de la economía europea en el contexto mundial y apuntar en cambio a un relanzamiento sobre la base de niveles mayores de eficiencia y competitividad. Se trata de una elección que no admite alternativas, como se ha demostrado en los procesos en curso en otras grandes áreas (comprendido el Este Europeo).

9. LA EXIGENCIA DE POTENCIAR EL APARATO TEORICO Y ANALITICO

Tanto las investigaciones desarrolladas en el bienio 1986-1988 para cuantificar "El costo de la no Europa" y en consecuencia las ventajas que derivarían de la integración del mercado interior ^{13/}, como los análisis empíricos anteriores sobre los efectos de la integración económica y, en particular, de la actuación de la Comunidad Europea ^{14/}, han puesto en clara evidencia la exigencia de una ulterior reflexión teórica, así como la necesidad de contar con mejores instrumentos analíticos para poder abarcar plenamente el complejo conjunto de fenómenos que tales procesos comportan.

En primer lugar, como ha sucedido también en el caso de las investigaciones dirigidas por Paolo Cecchini sobre "El costo de la no Europa", fue posible intentar una cuantificación de los efectos de tipo estático, arribando a las conclusiones sintéticamente reportadas en el Cuadro 1 respecto a las variaciones "una tantum" de algunas importaciones macrovariables en el lapso de algunos años. Sin embargo, resulta del todo evidente como la integración económica en general y la integración del mercado interno de la CE en particular, favorecen los efectos dinámicos (gracias al clima más apto para las inversiones y a la mayor disponibilidad de ahorro, y gracias también al mejoramiento de la posición competitiva internacional) que se traducen en un refuerzo del crecimiento económico en el curso del tiempo. A tal propósito, basta cotejar los resultados cuantitativos de los estudios sobre el efecto de la CE frente a aquello que de hecho se ha verificado en términos de crecimiento económico gracias a ella, para darse cuenta de lo inadecuado de los esquemas teóricos y analíticos de los cuales disponemos.

Además, ya sea en el ámbito de los estudios estáticos o de estática comparada como en el contexto de modelos dinámicos que se desearía tener a disposición, un papel fundamental es el desarrollado por las economías de escala y de diversificación y, por lo tanto, de cómo la ampliación del mercado permita aprovechar la disminución de los costos de producción, produciendo ventajas tanto de tipo estático como dinámico, además de interactuando en el mecanismo de la especialización y del aprovechamiento de las ventajas comparadas y, en consecuencia, de la redefinición de todo el sistema productivo de área integrada.

Al respecto, tanto los aportes de la economía industrial como los recientes desarrollos teóricos de la economía internacional, permiten sólo con algunos elementos, ^{15/} mientras seguramente falta aún un cuadro analítico orgánico y adecuado.

En particular, se presentan problemas:

- a nivel de definición (¿qué cosa son exactamente las economías de escala y de diversificación?);

-
- en el análisis de cómo las economías de escala interactúan y se modifican con el progreso tecnológico (¿cómo deben ser redefinidas frente a la difusión de las tecnologías flexibles?);
 - en lo que respecta a su determinación y medición empírica;
 - del punto de vista del ensanchamiento del concepto, del plano técnico al plano de la dirección organizativa;
 - y, finalmente, respecto a su importancia en determinados sectores hasta ahora descuidados por la reflexión en la materia, como ocurre en primer lugar con los servicios (¿existen y en tal caso en qué consisten las economías de escala en la producción de servicios?).

Como puede observarse de esta rápida enumeración, son muchas las preguntas a las cuales no podemos dar una respuesta válida y compartida. Un paso adelante se ha dado en el ámbito de la investigación sobre "El costo de la no Europa", tratando de comprometer a todos los principales estudiosos de la materia ^{16/}. Sin embargo, queda mucho trabajo teórico y analítico por realizar, aún y especialmente para tratar de recomponer los varios elementos de la cuestión en un cuadro orgánico y completo y, por consiguiente, en lograr individualizar mejor los efectos, tanto en el plano estático como dinámico.

10. LA CONSECUCION DEL MERCADO INTERIOR Y LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA COMUNIDAD.

Antes de concluir, es importante analizar el hecho de que los efectos para el sistema productivo europeo y para la colocación internacional de la Comunidad dependerán de cómo se desarrollará la política comercial de la CE hacia terceros países y, en general, de las características de los intercambios y de las relaciones económicas mundiales, en conexión, además, con otros importantes acontecimientos para los próximos años, como la conclusión de los negociados de la Ronda Uruguay del GATT ^{17/}.

A nivel internacional, un mercado único podría mejorar las relaciones comerciales de la CE con el resto del mundo, permitiendo al mismo tiempo atraer más inversiones directas de terceros países, como habitualmente sucede en estos casos.

La realización del mercado unificado no implica, por otra parte, un incremento del proteccionismo comunitario. Es bien conocida la dependencia de la CE del comercio internacional (en 1988 el 30.9% de las exportaciones y el 41.9% de las importaciones fueron extracomunitarias) ^{18/}. Además la historia enseña que la prosperidad económica de Europa depende de un rol activo en la economía internacional, en un contexto de libre comercio, basado en la especialización y la eficiencia económica. En este contexto los intentos proteccionistas y las experiencias de autarquía son muy peligrosos.

El programa para la consecución del mercado interior deberá ser adecuadamente usado como punto de fuerza en los negocios internacionales, a fin que las ventajas ofrecidas en Europa a las empresas extranjeras estén compensadas en términos de una mayor apertura de los mercados de nuestros principales competidores (Japón y Estados Unidos, en particular) para las empresas europeas. La cuestión de en qué cosa efectivamente deberá consistir tal apertura es objeto de grandes discusiones, dado que una aplicación rígida de tal concepto se prestaría a ocultar varias formas de discriminación. Sin embargo, es claro que las ventajas ofrecidas por el mercado europeo integrado también a terceros países deberían ser compensadas por formas de apertura parangonables para las empresas europeas que operan fuera de la CE.

Más aún, un rol más importante de Europa dentro de la economía internacional tendrá un efecto positivo en el reequilibrio del comercio internacional. En efecto, el comercio mundial presenta actualmente desequilibrios notables entre Norte y Sur y aun entre los países industrializados. Esta no es más que una consecuencia de la pérdida del poder europeo frente a la creciente hegemonía del Japón o, más precisamente, del crecimiento del área del Pacífico frente a la declinación del Atlántico. Una Europa más sólida y competitiva posibilitará un mayor equilibrio y un comercio mundial más libre.

Ya sea el programa de consecución del mercado interior como su interacción en el plano temporal (dado el paralelismo de los dos procesos) y en la sustancia de los problemas con la Ronda Uruguay del GATT, impondrán seguramente modificaciones en la política de comercio exterior de la Comunidad. Estas pueden ser brevemente examinadas tanto desde un punto de vista de su aplicación interna, como con referencia a la situación actual del proteccionismo comunitario ^{19/}.

Sobre el plano interno, muchos de los mecanismos actualmente conducidos sobre base nacional, como es el ejemplo de los cupos, deberán ser transferidos a una dimensión europea con las obvias repercusiones. Piénsese en este sentido, al debate recurrente sobre la importación de automóviles del Japón, todavía sometida a rígidas legislaciones en algunos estados miembros (como Italia y Francia), a diferencia de otros donde es más libre.

Sobre el plano de las relaciones con terceros países, la CE tendrá, en el contexto de los compromisos inevitables que deberán ser alcanzados en sede negociada, decidir cuáles políticas proteccionistas sectoriales salvaguardar y cuáles en cambio sacrificar, para sostener su petición de una mayor apertura de algunos mercados para sus productos de alta tecnología y de sus servicios. En tal contexto, se puede fácilmente conjeturar como no son defendibles, por ejemplo, el proteccionismo agrícola ni el textil, por lo cual, siempre a título de ejemplo, el Acuerdo Multifibra podría ser abandonado, con una amplia liberalización de las importaciones comunitarias de productos textiles y vestimenta de los países en vías de desarrollo, a cambio de otras formas de apertura comercial importantes para el sistema productivo europeo.

Por otra parte, desde el comienzo de los años '80, la CE fue reduciendo gradualmente la cuota de sus gastos en el sector agrícola. Así, en 1990 los gastos destinados al sostenimiento de la política agrícola comunitaria serán equivalentes al 55% del total del presupuesto, mientras en 1980 esos mismos gastos ascendieron al 78%.

No caben dudas de que aquellos sectores que más temen a la competencia internacional solicitarán un incremento del proteccionismo comunitario. Los gobiernos nacionales, atraídos por los beneficios políticos que podrían conseguirse, tendrán la tentación de ejercer presiones sobre el Consejo (que está formado por ellos mismos) y sobre la Comisión, para que tales requerimientos sean aceptados, al menos parcialmente. Sin embargo, debe hacerse una distinción entre esos hipotéticos beneficios económicos (y en consecuencia políticos), diferenciando entre aquellos a corto y aquellos a mediano plazo. Así, mientras en el corto plazo el proteccionismo podría proporcionar algunos beneficios económicos a sectores específicos, existe un consenso creciente en el sentido que los intereses económicos de la CE en el largo plazo están asociados con una mayor libertad, tanto en las relaciones internas como externas. En consecuencia, la opinión pública deberá presionar a los gobiernos nacionales para que rechacen tales requerimientos

proteccionistas, creando en cambio condiciones económicas de mayor apertura, tanto a nivel interno como internacional.

Además, es necesario reflexionar sobre el modo en que la consecución del mercado interior influirá sobre las relaciones preferenciales de la Comunidad con muchos países en vías de desarrollo, en particular aquellos adherentes a la Convención de Lomé y de la Cuenca del Mediterráneo, así como sobre las relaciones económicas y de cooperación que la CE podría intensificar con los países de América Latina y del Asia 20/.

El inicio del proceso de definición de modificaciones en las políticas de comercio exterior de la CE con relación a las transformaciones previstas por la consecución del mercado interior no fue ciertamente de los mejores. En efecto, quizás también a causa del retardo por parte de la CE en explicitar su propia posición, los otros países percibieron el vencimiento de 1992 más como una amenaza que como la ocasión para redefinir sus relaciones económicas con la Comunidad. A menudo se trató de un pretexto para una toma de posiciones, dada la escasa comprensión del proceso en curso, o por la imposibilidad de definir la propia posición en su relación con la Comunidad, como fue el caso de los Estados Unidos durante los últimos meses de la campaña presidencial de 1988 y la posición del nuevo gobierno, con el asedio del Presidente Bush. La acusación a la CE de pretender cerrarse en una "Fortaleza Europa", aumentando paralelamente la cohesión interna y el proteccionismo hacia el sector externo, es claramente infundada, pero puede ser concebible como el único camino practicable en aquel período por parte de los estadounidenses.

Los Estados Unidos muestran un enorme déficit en su balanza comercial que deberá ser reducido lo más rápido posible. Parecería, sin embargo, que los Estados Unidos se sintieran más amenazados por la competencia de las firmas europeas que por el proteccionismo de la CE. Así, una solución para ellos, podría ser la tentativa de apartar y sustraer, deslealmente, mercados a los competidores europeos.

Además, los Estados Unidos y la CE, al discutir sus relaciones comerciales, plantean cuestiones de proteccionismo y prácticas desleales que más bien parecen destinadas a quienes deciden la política comercial exterior del Japón.

En verdad, existen serias razones y signos evidentes que llevan a suponer que la idea de una "Fortaleza Europa" carece de sentido:

- el grado de apertura actual de la CE al comercio extranjero;
- la reciente liberalización de la posición mantenida en las negociaciones del GATT;
- la orientación hacia la apertura comercial demostrada por las instituciones comunitarias y sus funcionarios. Sólo para mencionar un ejemplo: el último informe sobre la Unión Económica y Monetaria (conocido como Informe Delors, que fuera discutido en la reunión de la "cumbre" de Madrid de fines de junio de 1989) declara:

"La supresión de los obstáculos al comercio interior en la Comunidad debería constituir un avance hacia un sistema comercial más liberal a escala mundial" ^{21/}.

Se explica así el fracaso de la sesión ministerial del GATT desarrollada en Montreal del 5 al 9 de diciembre de 1988 (con el fin de verificar el estado de los negociados de la Ronda Uruguay en la mitad del recorrido previsto) con una desaveniencia entre la CE y los Estados Unidos y el inicio de una peligrosa guerra comercial a fines de diciembre de 1988. Sin embargo, si tales acontecimientos pueden ser interpretados, como se ha observado más arriba, resta de cualquier modo la convicción de que se ha entrado en una alternativa muy peligrosa y que la Comunidad debe hacer lo posible para conducir los problemas de las negociaciones de la Ronda Uruguay y los efectos de la consecución del mercado interior en la tutela de los intereses europeos, sin renunciar a los principios de libertad del intercambio y de las relaciones económicas internacionales sobre las cuales siempre se ha basado la prosperidad de Europa. Afortunadamente, se registraron avances en la reunión del GATT de Ginebra (del 5 al 8 de abril de 1989) donde se acordaron formas de liberalización también en sectores críticos (como el agrícola y el textil). Además, la voluntad de mantener abierta la CE a los flujos económicos internacionales fue reforzada, como se dijo, en el informe del Comité presidido por Jacques Delors sobre la Unión Monetaria, publicado el 18 de abril de 1989.

Antes de concluir, es importante recordar que las nuevas teorías de política comercial que toman en consideración la existencia de economías de escala en producción y de competencia imperfecta, muestran también que las ventajas derivadas del comercio son considerables.

No obstante, de acuerdo con esas nuevas teorías, aún cuando el comercio sea beneficioso, no puede probarse que el libre comercio sea la mejor política que se debe seguir. Por ejemplo, si las restricciones a las importaciones tienden a repercutir negativamente sobre la prosperidad mundial debido a sus efectos anticompetitivos, los subsidios, por el contrario, tienden a incrementar esa prosperidad por causa de sus efectos procompetitivos. En términos de prosperidad nacional, los subsidios a la exportación parecen ser más efectivos que aquellos a la producción. En resumen: en condiciones de competencia imperfecta y economías de escala, una política comercial activa produce mejores resultados que los que podrían obtenerse en el supuesto de un modelo perfectamente competitivo. Sin embargo, esto no significa que sea correcto para un país adoptar una política comercial restrictiva, sino que lo racional es perseguir una negociada y mutua reducción de las barreras comerciales ^{22/}.

Un partidario de este nuevo enfoque teórico lo llama "política comercial estratégica", o sea, una política comercial que favorezca a los

sectores estratégicos (garantizando, por ejemplo, subsidios a la exportación y protección sectorial), particularmente a aquellas actividades donde la renta del trabajo y del capital sea más elevada que aquella que podría obtenerse en otros empleos alternativos, o las cuales produzcan beneficios especiales para el resto de la economía (como las economías externas) ^{23/}.

La integración europea puede ser considerada una suerte de política comercial estratégica porque, con la existencia de economías de escala, la dimensión del mercado interior es un factor decisivo para el manejo de las exportaciones.

La consecuencia es que la política comercial europea estará más dispuesta a conciliar el interés estratégico de la industria europea con los beneficios derivados del libre comercio.

La competencia en un mercado libre sigue siendo el máximo objetivo, pero es conveniente diferenciarla de la "libre competencia" descrita en los libros de texto. De hecho, las negociaciones políticas y los compromisos recíprocos son cada vez más necesarios para lograr y mantener un ambiente de competencia en un mercado libre ^{24/}.

El proceso de llevar a cabo el mercado interior de la CE no implica un incremento del proteccionismo. Por el contrario, un sistema productivo comunitario más eficiente será capaz de enfrentar mucho mejor la competencia en los mercados mundiales y requerirá menos protección.

Sin embargo, un mercado interior comunitario más abierto, toda vez que podría traer aparejadas ventajas para competidores de terceros países, podría estimular peticiones de un similar tratamiento favorable en los mercados de los mayores socios comerciales de la CE.

11. CONCLUSIONES

La realización del programa previsto por el Libro Blanco ha procedido hasta ahora de manera satisfactoria y, más aún, el sistema económico y productivo comunitario ha "internalizado" el proceso, dado que los operadores económicos, con su comportamiento en materia de estrategia empresarial e inversiones, muestran claramente que consideran el cambio en ejecución como creíble y más que probable hoy en día. Se ha verificado una especie de "efecto anuncio", por el cual de todos modos el sistema económico comunitario está registrando rápidas transformaciones, al punto de permitir la afirmación paradójica según la cual, aun cuando el programa del Libro Blanco debiera sufrir tropiezos, de todas maneras la economía de la CE no sería por cierto la misma de antes.

Por otra parte, más allá de la voluntad política y de los intereses económicos que hoy presionan para conseguir los objetivos que la integración del mercado interior debería comportar, también los acontecimientos externos, como las transformaciones en ejecución en Europa del Este, hacen suponer que el inicio de los años noventa se caracterizará por filosofías de intervención y lógicas de funcionamiento de los sistemas económicos y productivos diversas de aquellas del decenio precedente.

NOTAS

- 1/ Comité para el Estudio de la Unión Económica y Monetaria, Informe sobre la Unión Económica y Monetaria en la Comunidad Europea, Bruselas, 17 de abril 1989.
- 2/ Comisión de las Comunidades Europeas, La Consecución del Mercado Interior. Libro Blanco de la Comisión para el Consejo Europeo (Milan, 28-29 de junio 1985), Bruselas, 14 de junio de 1985, COM (8) 310.
- 3/ Comisión de las Comunidades Europeas, "Acta Unica Europea" en Boletín de las comunidades Europeas, Supleme to 2/86.
- 4/ Comisión de las Comunidades Europeas, "Programa de trabajo de la Comisión para el año 1987. Presentación al Parlamento Europeo por parte del Presidente, Jacques Delors", Estrasburgo, 18 de febrero de 1987, en Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 1/87.
- 5/ T. Padoa Schippa, *Efficiency, Stability and Equity*, Report for the Comission of the European Communities, Brussels, 10 april 1987.
- 6/ Véase Comisión de las Comunidades Europeas, La Dimensión Social del Mercado Interior, SEC (88) 1148, Bruselas, 14 de septiembre 1988.
- 7/ P. Cecchini, Europa 1992: Una Apuesta de Futuro, Informe para la Comisión de las Comunidades Europeas sobre "El costo de la no Europa" Bruselas, febrero 1988; versión española: Alianza Editorial, Madrid. Commission of the European Communities "The Economics of 1992. An Assessment of the Potential Economic Effects of Completing the Internal Market of the European Community", en European Economy, Nº 35, march 1988.
- 8/ Una síntesis de tal investigación está contenida en: Comission of the european Communities, Research on the Cost of Non-Europe. Basic Findings, vol. 1: Executive summaries, Brussels, 1988.
- 9/ El estado de la situación sobre la realización del programa por llevar a cabo entre la aprobación del Libro Blanco, a fines de junio de 1985, y el vencimiento de fines de 1992 ha sido evaluado en el curso de la "cumbre" de Rodi de los jefes de Estado y de gobierno de la CE, del 2 al 3 de diciembre de 1988, sobre la base de un informe realizado por el Comissario Lord Cockfield (hasta fines de 1988 propuesto como responsable de la actuación del programa), cuyo tratamiento se difiere para posteriores profundizaciones.

- Además la Comisión publica periódicamente las relaciones con tal propósito.
- 10/ Lo contenido con referencia al tema en P. Cecchini, Europa 1992: Una apuesta de futuro, citado, pp. 76-83.
- 11/ Con este fin: Commission of the European Communities, Research on the Cost of Non-Europe. Basic Findings, vol. 8: The Cost of Non-Europe for Business Services, Report of Peat, Marwick & McIntock, Bruselas, 1988.
- 12/ Véase lo citado en la nota 6.
- 13/ Cfr. lo citado en la nota 7.
- 14/ Véanse por ejemplo las reseñas contenidas en P. Robson, The Economics of International Integration, Allen & Unwin, Londres, 1987, cap. 13, y en D. Swann, The Economics of the Common Market, Penguin Books, Harmondsworths, 1988.
- 15/ Cfr. a propósito, por ejemplo: P. Krugman, "Economic Integration in Europe: Conceptual Issues", en T. Padoa Schioppa, Efficiency, Stability and Equity, op.cit., Anexo A.
- 16/ Los estudios producidos están contenidos en Commission of the European Communities, Research on the Cost of non-Europe. Basic Findings, vol. 2: Studies on the Economics of Integration, Bruselas 1988.
- 17/ Cfr. en propuesta: G. Sacerdoti, C. Secchi (a cura di), L'Uruguay Round del GATT, Edizioni Bocconi Comunicazione, Milán, 1987.
- 18/ Véase a propósito: Commission of the European Communities, "International Trade of the European Community", en European Economy, Nº 39, marzo 1989.
- 19/ En lo referente al proteccionismo comunitario, véase C. Secchi, "Protectionism, Internal Market Completion and Foreign Trade Policy in the European Community", in E. Grilli, E. Sassoon (eds.), The New Protectionist Wave, Macmillan, Londres, 1989, por aparecer.
- 20/ Cfr. en propuesta: S. Sideri, La Comunità Europea nell'interdipendenza mondiale, Unicopli, Milán, 1989, de próxima publicación.
- 21/ Véase el Informe citado en la nota 1, p. 28.
- 22/ Ver: A.J. Venables y A. Smith, "Trade and Industrial Policy under Imperfect Competition", en Economy Policy, vol. VI, 1986, pp. 621-672.
- 23/ Ver: P. Krugman, "Introduction: New Thinking about Trade Policy", en P. Krugman (ed.), Strategic Trade Policy and the New International Economics, The MIT Press, London, 1986. Con

específica referencia a la CE, ver también: P. Krugman, "Economic Integration in Europe: Conceptual Issues", en T. Padoa Schioppa, Efficiency, Stability and Equity, op.cit., Anexo A.

- 24/ La CE no es el único grupo de países que tratan de estimular su sector productivo y recuperar competitividad a través de un programa de liberalización interna. Como mencionáramos más arriba, hay otros tentativos ya encaminados, en particular en Europa Oriental, en Norteamérica (con el reciente acuerdo entre los Estados Unidos y Canadá para crear un área comercial libre), así como también en otras partes del mundo, para no hablar del sistema de estrechas interrelaciones económicas desarrollado por el Japón en Asia Oriental.

LA INTEGRACION EUROPEA EN 1992: DESAFIOS Y PROBLEMAS PARA LA UNIFICACION POLITICA

Gianni Bonvicini

En medio de los muchos comentarios que provocan en Europa los sucesos de 1992, más de alguien comienza a preguntarse cuál es el verdadero significado de esta meta que, además de constituir un compromiso para terminar de completar el mercado interno, se ha transformado rápidamente en una excusa empleada por los estados miembros de la CEE como instrumento de política interna para acelerar la implementación de ciertas reformas económicas y, también, como elemento para la gran confrontación internacional de Europa. La interrogante es la siguiente: cuánta credibilidad tiene el proceso puesto en marcha por los gobiernos miembros de la CEE con el objetivo de 1992 y cuáles serán sus proyecciones, tanto desde el punto de vista económico como político-institucional, para el conjunto del proceso de unificación europea.

Pero antes de plantear una reflexión de este tipo, es preciso considerar algunos elementos característicos de la actual etapa de la integración europea. El primero de ellos se refiere al éxito imprevisto, y casi inesperado, de la operación 1992. El 28 de febrero de 1986, cuando los doce estados miembros de la CEE, a pesar de los atrasos y reservas de la más variada índole, terminaron los trámites de la firma del Acto Único Europeo, el clima que se vivía no era de euforia, sino más bien, de haber superado el peligro de ver fracasar, una vez más, el objetivo de la reforma institucional de la CEE. El acuerdo de Luxemburgo, de diciembre de 1985, que sirvió como base de la firma del Acto Único Europeo (AUE), era simplemente la meta alcanzada después de una prolongada discusión, llena de proyectos y proposiciones, acerca de la necesidad de cambiar las reglas del juego comunitario; un período demasiado largo, casi diez años desde la Relación Tindemans de 1976, que, en medio de altibajos, de esperanzas y desiluciones, había conducido finalmente a los europeos a ponerse de acuerdo sobre la revisión propuesta en Luxemburgo.

En realidad, si comparamos el resultado del largo período reformista, es decir, el AUE, con el proyecto de Nuevo Tratado formulado por Altiero Spinelli y votado en febrero de 1984 por el Parlamento Europeo o, incluso, con la proposición presentada un año después, a comienzos de 1985, por el Comité Dooge (grupo de representantes personales de los jefes de gobierno), no podemos dejar de reconocer que el compromiso tiene un carácter de muy

bajo nivel. En todo caso, también es posible considerar el AUE como un "compromiso de progreso", empleando en sentido positivo la definición del presidente de la Comisión, Jacques Delors, o, más irónicamente, como el hecho de "escoger entre alguna cosa y nada", retomando las palabras de Andreotti, Ministro de Relaciones Exteriores Italiano y presidente de turno en el primer semestre de 1985, aunque en el Consejo Europeo de Milán se convocó la Conferencia Intergubernamental para la redacción del AUE^{1/}.

Bajo cualquier punto de vista, por lo menos con posterioridad a la firma y considerando el tortuoso camino de las sucesivas ratificaciones nacionales, el contenido del Acto aparecía bastante pobre^{2/}. Sin embargo, con el correr del tiempo y con una lectura más a fondo de sus modificaciones y potencialidades, ha ofrecido un significado más positivo en el gran espacio comunitario; al menos, esto ha servido para reafirmar algunos principios importantes de la integración europea, entre ellos la exclusividad del proceso de unificación y el papel del voto mayoritario.

Un segundo elemento de reflexión se refiere al cambio de actitud de las fuerzas políticas y empresariales, ahora que el AUE ha comenzado a operar, y a la diferencia de confianza manifestada por ambos grupos en relación a la aplicabilidad del AUE. Esta diferencia es clara si se comparan los actuales comportamientos con los de 1952/57, aún cuando entonces se dió inicio a la aventura comunitaria. A comienzos de los años cincuenta teníamos, por una parte, una clara política muy empeñada en lograr la unificación europea en el menor tiempo posible, bajo la orientación de los grandes líderes del pasado, desde Gasperi a Schuman, desde Adenauer a Monnet; por otra parte, un mundo empresarial muy reacio a perder la protección asegurada por las barreras nacionales físicas y técnicas, y las garantías que de ello derivaban. No hay duda de que estuvo presente en sus orígenes, por un lado, el idealismo europeo que inspiraba a los liderazgos políticos de la época y, por otro, el interés contrapuesto de los empresarios que operaban en una economía en franco crecimiento, pero todavía dividida en contextos nacionales más o menos autárquicos.

En los años ochenta, la situación ha cambiado en forma radical y la clase empresarial está seguramente más interesada en aprovechar las condiciones del Mercado unificado que la clase política, la cual tiene miedo de perder su propio poder y su propia legitimidad nacional. Frente a un proceso acelerado de multinacionalismo de las empresas, que ven en 1992 una dimensión necesaria de paso hacia una globalización más amplia, el mundo político nacional tiene temor, por el contrario, de encontrarse sin el control de instrumentos esenciales para la propia subsistencia, desde la asistencia estatal hasta la vigilancia de las fronteras, desde la presión tributaria hasta la soberanía monetaria.

Las crecientes expectativas de estos últimos meses han surgido, básicamente, debido a las presiones de los sectores industriales; dichas expectativas están muy bien resumidas en un estudio realizado a través de los

servicios de la Comisión Europea, conocido con el nombre de Relación Cecchini^{3/}. La investigación de la Comisión supone un aumento del 5% del PNB comunitario, una reducción de precios del 6% y 2 millones de nuevos empleos. Se podría llegar incluso a tener un aumento del 7% del PNB y a 5 millones de nuevos empleos, prolongando el crecimiento por otros tres años, si se adoptaran adecuadas políticas de integración (una unificación monetaria y económica más fuerte). Dejando de lado la mayor o menor certeza de estos datos, no hay duda de que ellos constituyen el tipo de expectativa que se ha creado en el mundo empresarial y que ha desarrollado indirectamente una presión constante de la Comisión sobre los gobiernos, a través de un rápido estudio del programa de directivas contenidas en el Libro Blanco de 1985, cuyo objetivo principal era completar la unificación del mercado europeo en 1992^{4/}.

A fines de 1988, el 90% de las 279 directivas previstas habían sido estudiadas por los servicios de la Comisión, e incluso un tercio ya estaba aprobado por el Consejo Comunitario. Es evidente que los mayores adelantos se han concentrado (alrededor del 70%) en la eliminación de los obstáculos técnicos, sector donde es más notorio y más maduro el deseo de armonización, mientras que las principales dificultades siguen encontrándose en el sector fiscal (en el cual se toca el "bolsillo" de los gobiernos) y en el de la libertad de los ciudadanos (por motivos de seguridad, inmigración, etc.)^{5/}

De todo lo planteado hasta aquí podemos concluir que el proceso está en marcha y que el escenario europeo, en parte, se ha despejado, después de muchos años de parálisis política e institucional. Pero aparte de los efectos económicos previstos, lo que aquí nos interesa es saber cómo se verán afectadas las instituciones comunes y cuáles serán las perspectivas para una real unificación política, tema que todavía hoy permanece como un objetivo estratégico no del todo definido.

Hacia la Cuarta Generación de Instituciones Comunitarias

Antes de abordar el problema de las limitaciones y potencialidades del Acto Único, es importante resumir brevemente el camino que han recorrido las instituciones comunitarias y señalar los cambios que han experimentado a lo largo de los años.

Hoy día, con el AUE, podemos afirmar, en síntesis, que estamos entrando en la cuarta generación del sistema decisional comunitario. El primer período, desde 1952/57 hasta 1965, se había caracterizado por el intento de implementar el proyecto político de los neofuncionalistas, para quienes la conquista de una progresiva autonomía de la Comisión constituía el elemento clave para determinar la existencia de un espacio institucional europeo "superior" a los gobiernos miembros. El "proxy government", nombre que daban los politólogos a la Comisión, basaba su creciente poder en un derecho de iniciativa, prácticamente exclusivo y autónomo, y en el

método del "majority consensus building" sobre las propias proposiciones, que consistía en agregar una mayoría de estados miembros en apoyo de iniciativas específicas^{6/}. Esto le estaba permitido mediante el ejercicio del voto de mayoría dentro del Consejo y la existencia de un contacto directo entre los dos organismos, sin la intervención de comités burocráticos.

Después de la crisis institucional provocada por Francia en 1965, y con el posterior compromiso de Luxemburgo, el sistema decisional aparecía profundamente modificado, principalmente por dos motivos: la extensión de la regla de la unanimidad a todas las decisiones y la mayor importancia del Coreper, Comité de Representantes Permanentes, como filtro entre la Comisión y el Consejo. La consecuencia era la ruptura del delicado equilibrio de ejercicio de los poderes entre espacio institucional comunitario y soberanía nacional. Esta situación de estancamiento durará hasta 1969, año en que De Gaulle sale de la escena y se convoca el Vértice de La Haya con los jefes de estado y de gobierno de los Seis.

Desde el Vértice de La Haya adelante comenzaba un largo período de reforma de la vida comunitaria, que tiende a dificultar considerablemente la situación político-institucional, si bien permite una parcial recuperación con respecto a determinados resultados (política regional, Sme, etc.). Esta mayor complejidad institucional se manifiesta, ya sea a través de cambios dentro del contexto comunitario, como la constitución del Consejo Europeo, los poderes de equilibrio y las elecciones directas del Parlamento Europeo, ya sea con agregados fuera del contexto comunitario, como la Cooperación Política Europea (CPE) y el Sistema monetario europeo^{7/}. En estos años, el principal problema reside en la coordinación entre las instituciones comunitarias y las externas, además de la identificación del órgano de iniciativa, después del debilitamiento experimentado por la Comisión, luego de la crisis de 1965. La solución se encuentra en la regularización de las reuniones de los jefes de estado y de gobierno, denominadas por ello Consejo Europeo, que sin embargo, y a pesar de los esfuerzos, no es capaz de sostener por sí solo todo el peso de un sistema decisional demasiado complejo y sobrecargado.

A comienzos de los años Ochenta se inicia por lo tanto, de manera casi espontánea, un largo período de reformismo institucional. Parte con el plan Genscher-Colombo, que desemboca en la solemne declaración de Stuttgart de 1983, sigue con la iniciativa Spinelli y con el Nuevo Tratado votado por el Parlamento Europeo, continúa a través de los Comités Dooge y Adoninno y se llega, finalmente, a la convocación de la Conferencia Institucional, establecida en el Consejo Europeo de Milán en 1985, que concluirá con la firma del AUE. Nos encontramos en la cuarta generación del sistema decisional comunitario.

Las Potencialidades y Limitaciones del Acto Único

Aunque el objetivo es un compromiso no de gran escala, los firmantes del Acto Único, por motivos de credibilidad, han debido dar algunas respuestas, por lo menos de principio, a las interrogantes que desde hace tiempo circulaban en torno al futuro de la Comunidad y proponen soluciones a los obstáculos en el sentido de una mayor racionalización y eficacia del proceso de integración europea. En consecuencia, nada de trascendental; ninguna necesidad de hablar de Unión política europea o de Federación sino que, simplemente, poner un poco de orden en la casa comunitaria, paralizada durante años por negligencias e incomprensiones (a partir de la batalla decenal sobre el balance comunitario)^{8/}.

De manera especial, precisamente en homenaje al nombre de Acto Único, el Acuerdo de Luxemburgo confirmó la necesidad de volver a colocar, bajo el mismo alero, a todas las ramas repartidas de las actividades europeas, desde las monetarias del Sme hasta las de la Cooperación política europea. Este era el principio que habían intentado formular los distintos planes del pasado, desde el del Premier Tindemanns de 1976, hasta el más reciente de Genscher-Colombo de 1981-83, sólo para mencionar los más conocidos^{9/}. Ahora todos estos diversos segmentos se insertaron finalmente en el Tratado de Roma, revisado. Esto no significa que el método de administrar las distintas políticas sea el mismo en todos los casos: el método comunitario se aplicará a las materias que han sido previstas desde el comienzo en el Tratado de Roma, mientras que el intergubernamental, a todo el resto. Sin embargo, el hecho de no haber recurrido a protocolos separados, como al principio parecía posible, sino, por el contrario, haber incluido todo en el mismo saco, es un asunto que merece más atención.

El segundo principio que ha sido reconfirmado es la unidad del mercado interno. Algo muy odioso en la actual Comunidad es la constante presencia de las fronteras y, por otra parte, el creciente número de obstáculos técnicos y administrativos que afectan el intercambio. Si bien el problema de las aduanas ha sido resuelto parcialmente entre Francia y Alemania o entre los países del Benelux, esto sólo obedece a acuerdo bilaterales y no a políticas comunitarias; por el contrario, dichos acuerdos crean áreas privilegiadas dentro de la comunidad, sin resolver el problema de fondo, cuya solución es establecer reglas y legislaciones homogéneas en todo el territorio de la CEE. Además de haberse reconocido este principio en Luxemburgo, se han tomado algunas medidas prácticas para modificar los artículos del Tratado, lo cual debería conducir a la resolución del antiguo problema de un mercado único en 1992, aunque la fecha no es obligatoria.

El tercer elemento positivo se refiere a un viejo tabú: el voto de mayoría calificada dentro del Consejo comunitario. Hasta hace poco tiempo, Inglaterra habría rehusado incluso oír hablar de este concepto, lo cual se comprobó una vez más en el período de las discusiones de la Comisión

Genschler-Colombo. Hoy día, exceptuando solamente Dinamarca, el voto de mayoría ha sido aceptado, aún caso por caso, artículo por artículo, con la dosis de pragmatismo que caracteriza a nuestros socios del otro lado de La Mancha. Según cálculos de la Comisión, de 279 decisiones que debían tomarse a fin de completar el mercado interno desde ahora hasta 1992, alrededor de 150 solicitarían el recurso al voto de mayoría calificada. En la mencionada relación, a mitad del camino hacia 1992, la Comisión reconoce que el reglamento ha sido aplicado con suficiente rectitud y que las decisiones se han tomado con mayor rapidez que en el pasado. Pero todavía no se ha aclarado del todo la situación que se arrastra desde el antiguo compromiso de Luxemburgo, de 1966, que establece como excepción el interés nacional supremo; digamos que se ha tratado de superar en forma positiva, fijando reglas de voto en algunos casos muy precisos^{10/}.

Desde este punto de vista, el artículo central es el 100A del AUE, cuyo objetivo es que las disposiciones nacionales se vayan homogeneizando mediante un sistema de armonización de sus contenidos. Por otra parte, el voto de mayoría se hace extensivo a la política social, a la investigación y tecnología, a la modificación y suspensión de las tasas aduaneras, a la libre prestación de servicios y otros. Naturalmente que aún quedan fuera algunas materias importantes como las que se refieren al sistema fiscal o a la circulación de las personas, cuyas decisiones son las que han experimentado mayores atrasos. Sin embargo, a estos continuos obstáculos y a los posibles retardos de aplicación del voto comunitario se les ha tratado de buscar una solución distinta, clasificando las facultades del Consejo comunitario, mediante la modificación en 1987 del Reglamento del Procedimiento del Consejo, y las facultades de la Comisión, con la racionalización de los Comités y la mayor delegación de los poderes ejecutivos. La finalidad de estas reformas es que la Comisión tenga una más amplia labor de mediación, introduciendo nuevamente, en forma parcial, el "majority consensus building", de reconocida eficacia en el primer período de la historia comunitaria.

Junto con reintroducir la regla de mayoría, se procedió a definir con más precisión el objetivo y los métodos necesarios para alcanzar con mayor rapidez la meta final de la armonización legislativa. A diferencia de lo que sucedía en el pasado, la Comisión pretende reimplantar el sistema de directivas más bien amplias, y dejar que cada estado miembro asuma la responsabilidad de implementar sus detalles. Esto no impide que se recurra al reglamento, pero tiende a acelerar en primera instancia el trámite de las directivas, impidiendo que el exceso de detalles entorpezca desde el comienzo las perspectivas de aprobación. La equivalencia constituye otro criterio de fundamental importancia. Si en 1992, según lo previsto en el art. 8A, no se llega a una completa armonización, entonces se podrá aplicar el criterio de las disposiciones equivalentes (art. 100B), lo que significa que las leyes estatales consideradas entre sí equivalentes tendrán validez en todos los estados miembros, ejerciendo en consecuencia sus efectos fuera de los confines

nacionales. Esto nos conduce a la solemne reafirmación del famoso principio del reconocimiento mutuo, mediante el cual el proceso de armonización podría recibir un gran impulso y una notable simplificación. Por supuesto que no se trata de una disposición que se aplica automáticamente, pero constituye un elemento de grandes potencialidades.

En resumen, analizando los aspectos positivos del AUE, encontramos esta combinación de medidas concretas para completar el mercado único europeo, contenidos en el Libro Blanco de la Comisión, acompañados por una reformulación del proceso de decisión previsto en las normas innovadoras del AUE. Dicho de otro modo, las potencialidades existen, como así también los medios para transformarlas en realidad.

El Capítulo realmente negativo de todo este asunto es el que se refiere a los poderes del Parlamento europeo. Se había hablado mucho, justamente antes del Consejo europeo de Luxemburgo, de extender los poderes de equilibrio de la Asamblea de Estrasburgo al campo legislativo propiamente tal. Se trataba de encontrar un mecanismo de codecisión parcial entre el Consejo comunitario y el Parlamento europeo. Después de muchas dificultades y de una serie de complicadas proposiciones y fórmulas para satisfacer a todos, gobierno y parlamentarios europeos, finalmente se decidió satisfacer sólo a los primeros. Es así como se han redoblado las consideraciones en el Parlamento en todos los campos, dejando sin embargo la última palabra al Consejo. En una segunda consideración, este podrá rehusarse a responder a las proposiciones modificadas por el Parlamento, las cuales pueden caducar automáticamente, sin ulteriores consecuencias, si en el plazo de tres meses no hay respuesta.

Por otra parte, el problema de los poderes del Parlamento europeo va unido a una temática más amplia que no se refiere solamente a un correcto diálogo interinstitucional, de acuerdo a los modelos conocidos en nuestros países. El verdadero problema es que la Comunidad no tiene un centro común de decisiones; en otras palabras, un gobierno. Tanto la Comisión como el Consejo no poseen las características adecuadas para desempeñar ese rol. La legitimidad del Consejo deriva del ámbito nacional y por ello tiende a hacer desaparecer cualquier otro tipo de vínculo. Los problemas del Parlamento no se podrán resolver mientras no se decida delegar una parte importante de la soberanía nacional en una autoridad gubernamental común.

En definitiva, las decisiones de Luxemburgo cumplen solamente con el papel de hacer funcionar lo que ya existe. No hay voluntad, en consecuencia, de afrontar el tema de fondo de la unión europea, que siguen siendo todavía un desafío a largo plazo. No existe, entonces, una real alternativa frente a los limitados acuerdos actuales. No sería honesto plantear una cosa distinta.

El Mercado Interno: Más Allá de la Liberalización

Después de haber establecido y aceptado los límites intrínsecos del Acto Único, los gobiernos europeos, bajo la sabia orientación del presidente de la Comisión, Jacques Delors, han comenzado a abrir los distintos dossier y a estudiar la posibilidad de llevar a la práctica el compromiso suscrito para 1992. Los primeros pasos han sido bastante positivos y las negociaciones sobre las proposiciones de la Comisión han señalado la factibilidad de actuar con pragmatismo, en el sentido de conciliar las posiciones de los diferentes países frente a la gradual eliminación de las barreras internas de la Comunidad, las cuales se dividen en tres tipos: barreras físicas, que corresponden al control aduanero de las fronteras; barreras fiscales, derivadas de la diferencia de sistemas fiscales de un país a otro, especialmente en lo relativo a la tributación de las empresas y a los impuestos indirectos; y, finalmente, las barreras técnicas en general, que se refieren a diferencias de normas acerca de la calidad y características de los productos, como también a normas específicas de protección y franquicias para los productores nacionales.

Si estos son los objetivos, naturalmente que los obstáculos son numerosos. Aparte de la tradicional dificultad de los Doce países para adoptar políticas uniformes y para homogeneizar las ya existentes, hay por lo menos dos grandes incógnitas que no han recibido una respuesta clara y exhaustiva.

La primera de ellas se refiere a las necesarias políticas acerca de la estabilidad económica y social de los estados miembros y de sus regiones, las que deben servir para superar y, en parte, corregir los efectos no siempre favorables de la total unificación del mercado interno. Como ya hemos visto, según el estudio sobre el costo de la no-Europa y las ventajas del mercado interno, la Comisión destaca las economías de escala y las condiciones de mayor eficiencia productiva que de ellas derivarían. Además, propone cifras que indican una disminución de la desocupación y un aumento promedio de la renta. Pero nadie puede creer en ello a menos que se cuente con la presencia, frente a un mercado libre, de mecanismos de regulación monetaria, social y regional. En efecto, aparte del compromiso adoptado para que el financiamiento de los llamados fondos estructurales fuera aumentado al doble en 1992, en el consejo europeo de Hamburgo, de junio de 1988, se había decidido crear, bajo la guía de Delors, un Comité de expertos y representantes nacionales para elaborar las etapas finales del reforzamiento del Sistema monetario europeo, a partir de la idea muy discutida de fundar un Banco Central europeo. El estudio fue redactado rápidamente para que pudiera ser comentado en el Consejo europeo de Madrid, de junio de 1989, pero los resultados fueron un tanto ambiguos. En todo caso, fuera de las interpretaciones sobre el éxito o fracaso de Madrid, lo importante ahora es establecer acciones concretas, tarea que no es fácil especialmente si consideramos todos los resultados negativos del pasado, desde el plan Weber hasta la Unión monetario europea. Dicha tarea, sin embargo, no debe ser

evadida si se desea dar credibilidad a la realización de un mercado interno: ambas iniciativas están destinadas a caminar en forma simultánea, lo cual aumenta objetivamente los riesgos de estancamiento.

Un segundo tipo de problemas, aún más complejo, se refiere a los efectos externos de la total unificación del mercado común europeo. Hasta ahora no se ha hecho una reflexión en profundidad y por ello es difícil emitir juicios serios sobre este importante tema. Sin embargo es posible proponer algunas consideraciones. En estos últimos años, la política externa de la Comunidad ha alcanzado metas y dimensiones importantes: aparte de las tradicionales relaciones preferenciales con los países en vías de desarrollo, desde el grupo de los Apc hasta aquéllos mediterráneos, la Comunidad ha desarrollado una política inteligente hacia nuevas áreas, desde el Extremo Oriente hasta Centroamérica, favoreciendo las iniciativas de complementación existentes entre países de determinadas regiones, mediante contactos económicos y políticos (Asean, Contadora, Consejo Árabe del Golfo, etc.). A esto hay que agregar una mejor coordinación económica con Estados Unidos y Japón y, más recientemente, con los países del Efta. Hay que destacar además, por su significación, la apertura de nuevas relaciones con los países del Comecon.

Cabe preguntarse, por lo tanto, cuál será el futuro de estas relaciones después de iniciado el proceso hacia 1992 y, qué ventajas pueden obtener los socios de la Comunidad, derivadas de una regulación más homogénea del mercado interno y de la eliminación de muchas restricciones y barreras infracomunitarias. La importancia de este tema se ve confirmada por el creciente interés con que los países del Tercer Mundo, después de un período inicial de escepticismo, han comenzado a prestar atención a los sucesos europeos y a pedir, con insistencia, condiciones favorables de acceso al futuro mercado europeo (incluso, en algunos casos, circulan solicitudes de adhesión a la CEE: Austria, Noruega, etc.). Los líderes europeos han respondido, por ahora, con declaraciones muy generales de apertura y buena disposición, lo que significa que los pasos concretos hacia el mercado interno conduzcan hacia una Comunidad menos proteccionista que la actual: éste también podría ser un obstáculo no despreciable en la meta del 92.

Un Desafío Entre Sistemas

Considerando que éstos son los grandes problemas, comprenderemos de inmediato que la puesta en marcha del mercado interno representa un desafío directo a la capacidad individual de cada gobierno para anticipar y ejecutar correctamente los resultados del largo período de negociaciones que se abrió con la firma del Acto Único. Más que un problema de sectores y empresas que deben adecuarse al objetivo de la liberalización total, esto significa que el logro del mercado único europeo vuelve a poner de manifiesto el tema del rol del estado, ya sea en la fase de negociación como en la de ejecución de las directivas aprobadas.

La verdad es que 1992 constituirá una gran negociación entre los países europeos, en la cual cada uno deberá defender las propias razones nacionales y, al mismo tiempo, adecuarlas al interés comunitario. Será una negociación larga y difícil entre sistemas gubernativos, burocráticos, parlamentarios; una cita en la que habrá que demostrar buenas dotes de ataque, como también de gran moderación¹¹.

Será una ocasión en que no sólo la credibilidad de las empresas estará en juego, sino también la de los aparatos estatales. En realidad, la competitividad general, la competitividad estructural de un sistema no puede mejorar sin la contribución central del estado. El estado deberá asumir con más decisión la tarea de sostener y de impulsar el proceso de desarrollo.

A su vez, este nuevo rol requiere de una profunda transformación de las políticas y de las instituciones. De vital importancia será la rapidez con que se adopten las directivas, ya que la caída de las fronteras y de las protecciones nacionales afectará a aquéllos que no se adaptan con igual rapidez a las nuevas condiciones del mercado.

Todos los países estarán obligados a revisar sus propios procedimientos internos, puesto que el 92 cambiarán radicalmente las reglas de la cooperación-competencia entre sistemas y dentro del sistema mismo. La "europeización" no será simplemente un asunto de interés para las empresas, sino que para la sociedad en su conjunto. Lo fundamental ahora es entender cómo operan las instituciones estatales y qué soluciones se deben adoptar en caso de ineficiencia, a fin de ser competitivos y capaces de negociar con la suficiente autoridad.

1992 representa, en conclusión, un desafío de límites globales. Todos los actores institucionales, tanto comunitarios como nacionales, tendrán que redefinir sus roles y sus respectivas tareas, debido a que las condiciones ambientales que les eran habituales están cambiando rápidamente. El AUE es la ocasión para que los equilibrios entre Comunidad y estados sean revisados. No es una tarea sencilla poder saber cuál será la ubicación final y el nuevo punto de equilibrio de los dos niveles de decisión.

Los Objetivos Políticos de Europa en los Años 90

Desde el punto de vista político-institucional, el AUE representa algo más y algo menos que el Tratado de Roma.

Ese algo más se refiere al programa extraordinariamente detallado de ejecución de los ajustes normativos necesarios para completar la obra puesta en marcha por los Tratados de Roma, pero que, con el correr del tiempo y con los hechos contradictorios descritos al comienzo, ha perdido paulatinamente impulso y significado. La meta de conseguir un "espacio sin fronteras internas", según lo establecido en el Artículo 8A, concuerda naturalmente con uno de los objetivos fundamentales del proceso de integración económica de la Comunidad: el de la libre circulación.

Para alcanzar este resultado, y aquí está seguramente ese algo menos, se ha escogido la estrategia de una integración normativa de legislaciones nacionales y no la de transferir competencias de los sectores afectados a una entidad supranacional que imponga reglas y comportamientos. El programa de la unificación política se ha archivado, al parecer, al menos con respecto a la completa realización del mercado interno. Ha prevalecido, una vez más, la concepción pluralista de la integración, en cuyo contexto los gobiernos nacionales tienen un rol preponderante. Las nuevas reglas y los principios adoptados tienden a facilitar el reaceramiento y, en algunos casos, a forzarlo (regla de mayoría y principio de reconocimiento mutuo), pero no intentan plantear el problema de la soberanía comunitaria y de sus regulaciones con las soberanías nacionales.

Aquí parece prevalecer el principio de subsidiariedad, según el cual el nivel comunitario se activa sólo cuando es evidente que éste es capaz de crear bienes públicos que no pueden ser proporcionados en forma más eficiente a nivel inferior o nacional. La Comunidad tiene como tarea impulsar la promoción de la armonización y de la competencia entre las autoridades nacionales.

Es evidente que al objetivo del AUE se le atribuyó inmediatamente la característica de limitar las grandes esperanzas, aún latentes, de unificación política, lo que se reflejó en que, una vez puesto en marcha el proceso de armonización legislativa prevista por el AUE, la Comisión y algunos estados miembros desplegaron de inmediato un esfuerzo por ampliar y profundizar aún más las facultades de la Comunidad, entre ellas la cooperación monetaria, la cohesión económica, la investigación y la tecnología, el ambiente y la política social. La mención de los aspectos políticos y económicos de la seguridad, en el art. 30 del AUE, pone en evidencia la intención de la Comunidad de mantener un acercamiento global al propio programa de unificación, sin concentrarse exclusivamente en los problemas del mercado y dejando la puerta abierta hacia los aspectos de la política y de la seguridad europea. Pero, a diferencia de la realización del mercado único europeo, con determinados tiempos y mecanismos para la acción institucional, en los otros

sectores tales mecanismos no se han definido y aún deben discutirse. Tomemos como ejemplo el plan Delors, que no logra transformar la intención, compartida por todos, de cooperar más en el campo monetario, en un compromiso concreto con etapas y modificaciones institucionales.

Aunque exista bastante certeza acerca de poder lograr, en los años 90, un espacio europeo libre de fronteras y obstáculos, esto no significa que quede automáticamente abierto el camino hacia la unificación política. Desde este punto de vista, ni siquiera la cuarta generación de instrumentos decisionales comunitarios podrá abarcar una labor tan amplia. El camino interrumpido hace ya más de veinte años, desde que se decidió no correr el riesgo de la opción supranacional y volvió a ponerse en el tapete el rol de la soberanía nacional, como única intérprete legítima del proceso de integración, sólo podrá retomarse el día en que se establezca una nueva y más avanzada reforma de los Tratados y del AUE.

NOTAS

- 1/ Iai, L'Italia nella politica internazionale, año décimocuarto, 1985-86, Angeli Editore, Milán, 1988.
- 2/ J. Lodge, The single European Act: towards a new Eurodynamism?, Journal of Common Market Studies, Vol. XXIV, n.3. marzo, 1986.
- 3/ P. Cecchini (editor), La sfida europea: 1992, Etas libri, Milán, 1988.
- 4/ Comisión Ce, Il completamento del mercato interno. Libro Blanco de la Comisión para el Consejo Europeo, Com (85), 310 def., Bruselas.
- 5/ Valutazione della Commissione Europea sullo stato di avanzamento e sulle prospettive di realizzazione dell'obiettivo 1992, en Europe Documents, n.1538, del 29 de diciembre 1988. Bruselas.
- 6/ L. Lindberg e S. Scheingold, Europe's Would-Be-Polity. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1970.
- 7/ A. Papisca, The Dynamic of European Community Institutions in a Future Context of Political Development, en Lo Spettatore Internazionale, n.3, 1980.
- 8/ G. Bonvicini, European Integration and the future of the Community, The International Spectator, Vol. XX, n.1, enero-abril, 1985.
- 9/ F. Lay (editor), L'iniziativa Italo-tedesca per il rilancio dell'Unione Europea, Padova, Cedam, 1983.
- 10/ C. Meriano, the Single European Act. Past, Present and Future, The International Spectator, Vol. XXII, n.2, abril-junio, 1987.
- 11/ A.A.V.V., Il sistema Italia e la sfida internazionale, Ed. Il Sole 24 Ore, Milano, 1988.

BONVICINI, GIANNI

Director, Istituto Affari Internazionali (IAI), Rome.

Editor, The International Spectator, Quarterly Journal of the IAI.

Visiting Professor, International Relations, Johns Hopkins Bologna Centre

Recent Publications: J. Coffey and G. Bonvicini (eds.), The Atlantic

Alliance and the Middle East, Macmillan Press, London, 1989; G.

Bonvicini (Eds.), L'Italia nel mutato assetto dei rapporti comunitari e

internazionali, IAI, Roma, 1984; G. Bonvicini (Eds.). La Política Externa

dell'Europa. Autonomía o Dipendenza?, Il Mulino, Bologna, 1980; G.

Bonvicini and S. Solari (Eds.) I partiti e le elezioni del Parlamento Europeo:

interessi nazionali ed europei a confronto, Il Mulino, Bologna, 1979; G.

Bonvicini and J. Sasson (Eds.) Governare l'economia europea: divergenze e

processi integrativi, Fondazione Agnelli, Torino, 1978; essays in various

publications and professional journals.

LA SEGURIDAD DE EUROPA OCCIDENTAL

Dr. Pere Vilanova

La Seguridad Europea en los 80

Cualquier análisis global de la seguridad europea requiere alguna clarificación previa, para prevenir defectos o limitaciones más habituales en estos casos. En efecto, pocos temas como el de la seguridad se enfocan tradicionalmente en Europa con criterios estrechos o parciales. Dos suelen ser los más extendidos. El primero, la reducción del debate de seguridad a sus aspectos estrictamente técnico-militares, y dentro de ellos, a sus aspectos numérico-cuantitativos. En esta óptica, se han venido confundiendo tradicionalmente causas y efectos. Por ejemplo, son habituales las reflexiones sobre las crisis de seguridad en Europa a finales de los años 70 que limitan su origen al hecho de que los soviéticos despegasen desde 1977 sus famosos -y hoy en vía de desmantelamiento- SS 20. Esta aproximación tecnicista, limitada a lo militar, tiene muchos inconvenientes, pero además suele ignorar los efectos *políticos* de las doctrinas militares vigentes, de las "doctrinas de uso" de nuevas armas cuando aparecen en escena (por ejemplo, el caso particularmente desestabilizador de los Pershing II), o de los problemas políticos que estos temas plantean dentro de una u otra alianza. Así, cualquier voz crítica o reticente en el seno de la Alianza Atlántica fue vista, a partir de 1979 (y hasta nuestros días) como "insolidaria", "desestabilizadora", cuando no como algo que objetivamente hacía el juego del adversario. Las acusaciones de "neutralismo" a la República Federal Alemana, de "unilateralismo" a los laboristas británicos (que por cierto estaban, en la primera mitad de 1989, en plena mutación de sus posiciones en materia de Defensa), o de "holandismo" (en inglés "*hollandite*") a los holandeses, cuando en la primera mitad de los años 80 expresaron alguna tímida reticencia a compartir más riesgos nucleares, son ejemplos de ello. Por supuesto -para atajar críticas evidentes-, este tipo de

problema no se planteaba en el Pacto de Varsovia de antes de Gorbachev, por la propia naturaleza autoritaria y opaca del bloque del Este. El segundo criterio limitativo al uso entre nosotros no es de uso corriente tan sólo en el campo de la seguridad, pero aquí produce efectos muy negativos: se trata del eurocentrismo.

Este fenómeno se expresa al analizar la seguridad europea únicamente desde sus propios parámetros, ignorando (o prescindiendo de) otros elementos que pudieran influir en el problema. Se lleva el eurocentrismo no sólo hasta el extremo de evitar relacionar cualquier conflicto del Tercer Mundo con lo que pasa en Europa, sino que en ocasiones se reduce el ámbito de la confrontación USA-URSS (o su acepción más amplia Este-Oeste) a su versión europea. Se podría demostrar con relativa facilidad que ello ha sido constante desde 1945 hasta nuestros días, pero interesa ponerlo de relieve en el caso de la crisis de seguridad que afectó a Europa a partir de 1975 y que desde 1979 fue conocida como "nueva guerra fría". Un breve análisis de este caso pone de evidencia la debilidad de los enfoques restrictivos arriba citados, para entender *en sus causas* y no sólo en sus efectos toda crisis global de seguridad.

La seguridad europea parecía condenada, durante la primera mitad de los años 80, a buscar su definición en el difícil marco de esa "nueva guerra fría", iniciada según todos los indicios en 1979 (según algunos autores, en 1977, y según otros, en 1975). De las distintas tesis sobre el origen de la "nueva guerra fría" (concepto polémico, pero que ha ido ganando carta de naturaleza durante los años 80), la más razonable apunta a motivos de tipo político. Es decir, a razones distintas de las puramente militares, como sería el despliegue de los SS 20 soviéticos en 1977, o la "Doble Decisión" de la Alianza Atlántica de 1979, con la que se pretendió responder a dicha medida soviética. Según este enfoque, lo sucedido en Europa en términos de crisis de seguridad, debe entenderse de modo global, y sobre todo en función de acontecimientos que sucedieron muchas veces fuera del continente europeo. El tiempo nos ha permitido ver que 1975 -el año de la firma del Acta de Helsinki- no era el comienzo de una nueva era de distensión y relaciones de cooperación positiva, sino todo lo contrario: el fin de la etapa anterior, en la que entre otras cosas se habían conseguido importantes acuerdos en el terreno del control de armamentos (en inglés, *arms control*), como los

tratados SALT I, SALT II y ABM, pero en la que de manera soterrada había entrado en crisis todo el modelo de relaciones internacionales vigente en los quince años anteriores. Se producen, a partir de 1975, una serie de hechos a escala mundial cuyo efecto principal fue el desajuste de las tradicionales áreas de influencia de las superpotencias, con conflictos en muchos puntos de la periferia, cuyo efecto más importante fue un brutal aumento de la tensión en el teatro central de la confrontación Este-Oeste: Europa.

A partir de 1975, el mundo contempla, entre otros, una fulgurante sucesión de conflictos. La derrota de Estados Unidos en Vietnam y Camboya; la caída del Sha en Irán y el advenimiento de ese fenómeno imprevisible que ha sido el jomeinismo; la caída de Somoza en Nicaragua y la reactivación de la crisis centroamericana a escala regional; la crisis de Polonia de 1980-81, que culmina con el golpe del General Jaruzelsky; la intervención militar de la URSS en Afganistán, criticada diez años después por Gorbachev (con la consiguiente -y crucial- retirada del contingente soviético); las interminables convulsiones en Oriente Medio, particularmente con la Guerra del Líbano de junio de 1982; la guerra del Golfo Pérsico entre Irán e Irak, que iba a durar diez años. Paralelamente, Europa, con sus fronteras prácticamente inamovibles desde el fin de la II Guerra Mundial, siguió siendo el escenario de la máxima acumulación de armas nucleares (y de la consiguiente tensión) entre el Este y el Oeste. Desde 1945, esta situación paradójica no ha variado: Europa es el lugar donde se acumula el mayor poderío militar para una eventual confrontación -incluyendo la hipótesis nuclear, de acuerdo con la doctrina de la "respuesta flexible" oficialmente en vigor en la Alianza Atlántica- y a la vez el lugar donde esta confrontación Este-Oeste no se ha traducido en modificaciones de la línea divisoria entre las partes, ni tampoco en incidente armado directo o guerra localizada entre los dos bloques. Un fenómeno, en suma, de "congelación" del conflicto dados los altos riesgos y los costes excesivos para cualquiera de los adversarios. Ahora bien, el desarreglo o desajuste provocado en la periferia, en el Tercer Mundo, estaba llamado a tener una influencia estructural determinante en el conjunto de las relaciones internacionales. Y es aquí donde, a partir de 1975, se revela que el *statu quo* alcanzado a principios de los años 70 era frágil, si no ficticio. Esa conflictividad tuvo, pues, unos efectos de desestabilización generales, acentuados probable-

mente por otra paradójica coincidencia: por un lado, 1980 contempla la victoria de R. Reagan, que iba a dedicar todo su primer mandato y parte del segundo a desarrollar una agresiva política de reafirmación del liderazgo norteamericano en todas partes; por otro lado, como el mundo ha sabido luego, desde 1979 el liderazgo soviético entra en fase de esclerosis galopante, con el letargo y endurecimiento de los últimos años de Breznev, el brevísimo (y por ello relativamente poco relevante) intervalo de Andropov, y la paralización del sistema (como tentativa de ganar tiempo de los inmovilistas) que conllevó Chernenko.

Si hay que buscar un punto de inflexión, 1986 puede ser una buena referencia. Ese año se empieza a notar que el fenómeno Gorbachev (que llega al poder en marzo de 1985) es portador de un fuerte capital de renovación, y sus primeras iniciativas en el terreno de la política internacional no podían ser ignoradas o reducidas a "pura propaganda" (en una línea que la Alianza Atlántica mantuvo empecinadamente hasta mucho después que el propio Reagan aceptase el reto gorbacheviano). 1986 es también el año del encuentro de Reykiavik, que -más allá del revuelo que causó entre los sectores más atlantistas- vino a prefigurar el acuerdo de Washington de diciembre de 1987, conocido como "Acuerdo Doble Cero". R. Reagan, en 1986, mostraba ya claramente deseos de dar una inflexión a su política internacional. Después del "Presidente de la firmeza", según sus propias palabras, quería pasar a la historia como el "Presidente de la Paz". El acontecimiento más importante, desde 1986, es el mencionado "Acuerdo Doble Cero" firmado en Washington en diciembre de 1987, por el que Estados Unidos y la URSS acordaban no sólo restablecer unos ciertos criterios de control de armamentos -necesarios desde el desarreglo iniciado en 1977 con el despliegue de los SS 20-, sino reducir por primera vez sectores enteros de ciertas armas nucleares: el tratado INF (Fuerzas Nucleares Intermedias) de Washington, en efecto, preveía el desmantelamiento de las armas nucleares basadas en tierra y desplegadas en Europa, con criterios de verificación efectiva por ambas partes. Ello implicaba la destrucción, antes de que llegasen al término de su vida operativa, de los SS 20, SS 12, SS 22, además de los vetustos SS 4 (por parte de la URSS, y los Pershing II y GLCM (misiles de crucero desplegados en tierra), además de los polémicos Pershing I (por parte de Estados Unidos). Esta dinámica de entendimiento que subyace al tratado INF de

Washington, y que luego se ha visto ampliada y confirmada a otros niveles, en Europa (como por ejemplo con la reactivación de la operatividad y productividad de las sesiones de la CSCE <Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa>) y fuera de ella, se vio además favorecida por el hecho significativo de que entre finales de 1987 y finales de 1988 (y en algún caso, hasta 1989) algunos de los más duraderos conflictos del Tercer Mundo han alcanzado una solución, o por lo menos han visto como se abría una posibilidad de negociación entre las partes implicadas. Angola, Irán, Irak, Vietnam, Camboya; la retirada soviética de Afganistán, el fracaso militar de la "contra" y los progresos diplomáticos en la región centroamericana, etc., son, entre otros, algunos casos significativos. Con ello no se pretende afirmar que un acuerdo entre las dos superpotencias tenga como efecto inmediato el fin de los conflictos regionales, pero sí que parece manifestarse una relación indirecta -más visible en unos casos que en otros- entre éstos y aquél.

La Situación en 1989

La década de los ochenta entró en su último año, 1989, en una dinámica de consolidación de lo que se ha dado en llamar "nueva distensión" (*new detente*), iniciada aproximadamente a finales de 1986, pero oficializada sin duda ninguna en diciembre de 1987, con la firma en Washington del mencionado Acuerdo Doble Cero. Todo proceso político es complejo, y el tema de la seguridad incluye tal cantidad de variables que una afirmación como la arriba expuesta requiere, obviamente, algunas precauciones. Se pueden resumir en una: *todo parece indicar*, dadas las circunstancias imperantes en las relaciones Este-Oeste, que esa "nueva distensión" puede no sólo consolidarse, sino convertirse en algo duradero. Pero algunas de las bases sobre las que se sustenta pueden variar bruscamente (una involución brusca en la URSS; nuevos conflictos incontrolados en el Tercer Mundo; etc.), y la historia demuestra que las relaciones Este-Oeste han fluctuado tradicionalmente entre fases de tensión y fases de distensión.

En este contexto, el año 1989 estaba llamado a suscitar ciertas expectativas, dos de las cuales tenían relación directa con la seguridad europea. La primera, sobre la que este trabajo no puede extenderse todo lo necesario, tiene que ver con la "perestroika", esto es, con la consolidación y avance del

proceso de reformas en la URSS. Y 1989, con las elecciones de marzo al nuevo Congreso de Diputados del Pueblo (del que había de salir el nuevo Soviet Supremo), era un año clave. La situación en la URSS, a nivel económico, por la agitación de las nacionalidades (países bálticos, Georgia, las Repúblicas Asiáticas, etc.), en el plano de la reforma institucional, dista de ser estable. Gorbachev sigue desarrollando una política compleja, en la que sus sucesivas iniciativas en política interior, de reformas institucionales, económicas, etc., están en relación estrecha con su "nuevo curso" en política exterior y de seguridad. Se ha producido un fenómeno de tal envergadura, que Gorbachev ha conseguido convencer a los occidentales, empezando por los europeos, de que el éxito de la "perestroika" no sólo es deseable en términos genéricos, sino que es también *condición indispensable* para la consolidación de la nueva distensión a la que se alude más arriba. Y por vía de consecuencia, un fracaso de la "perestroika" conllevaría desastrosas consecuencias para el futuro de las relaciones Este-Oeste y de la propia seguridad europea. La otra cuestión esencial, en 1989, era la situación de crisis estructural en que se hallaba inmersa la Alianza Atlántica desde unos años antes, crisis que se había agudizado extraordinariamente a finales de 1986, en la cumbre de Reykiavik -sobre la que hubo interpretaciones de lo más alarmante, pero que luego se tradujo, un año más tarde, en el Acuerdo Doble Cero de Washington-. Las dificultades de la Alianza Atlántica para adaptarse al nuevo curso, y dar respuestas concretas y convincentes a las sucesivas propuestas de la URSS, se agravó durante 1988, año de transición para Estados Unidos. En afecto, R. Reagan dio muestras crecientes de falta de energía e impulso en ese último año de mandato. El éxito del acuerdo de Washington de diciembre de 1987 permitía ganar tiempo, pero el paso de una Administración que duraba desde hacía ocho años a otra que fue una incógnita hasta por lo menos uno o dos meses antes de la elección presidencial norteamericana de noviembre (1988), paralizaba todo el bloque occidental. En esta situación, el debate sobre si el acuerdo INF de Washington debía prolongarse en un "acuerdo triple cero" que incluyese las armas nucleares tácticas (menos de 500 km de alcance) fue ganando intensidad. La polarización entre la posición anglo-americana (las armas nucleares tácticas -SNF- no eran negociables, nunca lo serían y debían ser modernizadas) y la posición alemana (empezar a negociar ya un acuerdo "triple cero" sobre ese tipo

de armas) se mantuvo durante los primeros meses del año, hasta la tan anunciada como temida Cumbre Atlántica de Bruselas, prevista para finales de mayo de 1989. No estaba en juego únicamente una decisión sobre los misiles Lance (que estarán caducos para 1995), sino el propio equilibrio interno de la Alianza. Finalmente, la Cumbre Atlántica del 29 y 30 de mayo de 1989 terminó con un compromiso considerado al parecer por las dos partes como aceptable. La ironía en este enunciado reside en el hecho de que "las dos partes" no son aquí la URSS y Estados Unidos, o el Este y el Oeste, sino Estados Unidos y Alemania Federal, esto es, dos socios cruciales de la Alianza. Se puede adelantar, sin temor a errar, que el terreno de acuerdo fue propiciado por una serie de países de la Alianza que desde tiempo antes se venían situando en un terreno intermedio, como Italia, España, y de un modo especial Francia. En efecto, fueron pocos los observadores y especialistas que interpretaron correctamente la posición del Presidente francés, expuesta por aquellas fechas en una conferencia de prensa y en su visita del 21 de mayo a G. Bush. Muchos creyeron entender tan sólo que Mitterand se alineaba con la posición estadounidense cuando en realidad el compromiso alcanzado en Bruselas parecía calcado exactamente de la postura francesa. La utilidad de la mediación de los países aquí mencionados merece ser resaltada. En efecto, existe en la Alianza una cierta tradición o inercia que ha tendido a resolver las crisis internas o bien en términos de correlación de fuerzas (y, en suma, ¿de quién son *todas* las cabezas nucleares bajo el mando de la OTAN, sino de Estados Unidos, que tiene en última instancia la decisión de disparo?), o bien en términos de interpretar cualquier discrepancia con la línea oficial como síntoma de debilidad, de claudicación frente al Este, cuando no de "quintacolumnismo". No se puede dejar de comprender que las razones alemanas eran genuinas, las SNF (armas nucleares tácticas) pueden definirse como "aquellas diseñadas para matar sólo alemanes, pero muchos alemanes" a ambos lados de la frontera. Por lo demás, Bush no podía ignorar por más tiempo que la lógica abierta con el Acuerdo INF o Doble Cero llevaba necesariamente a una negociación sobre las armas nucleares tácticas. Al menos, de continuar unas determinadas condiciones internacionales que en su momento propiciaron el Acuerdo Doble Cero. Y esas condiciones no sólo siguen dándose, sino que incluso han mejorado.

Si por el lado de la Alianza, la mediación de Italia, España y Francia, apoyándose en la estela del Doble Cero, pudo ser considerada el factor clave del compromiso de la cumbre de Bruselas, el "viento del Este" también contribuyó. En este sentido, varios acontecimientos avalan esta interpretación, aunque hayan quedado relativamente en segundo plano. Por un lado, el 11 de mayo de 1989 Gorbachev aprovechó la visita del Secretario de Estado, J. Baker, a Moscú para proponerle -o mejor dicho comunicarle- una reducción unilateral de los misiles de corto alcance basados en tierra, que eran el principal problema. Por otra parte, el 25 de mayo, esto es a menos de una semana de la Cumbre de Bruselas, el Pacto de Varsovia presentó en las conversaciones CFE o CAFE (sobre reducción de fuerzas y armas convencionales en Europa, el otro gran escollo) de Viena una propuesta detallada sobre reducción de armas convencionales y tropas, que el bloque occidental no pudo menos que calificar de muy positiva: el Embajador de los Estados Unidos la llamó "buena noticia" y otro alto representante la definió como "(la propuesta) más próxima a la posición norteamericana que jamás hemos recibido". La propuesta fue presentada oficialmente por el Embajador búlgaro y se refería a los límites de concentración de armamento y tropas por regiones, dividiendo el mapa europeo en tres áreas: una zona de contacto entre ambas Alianzas y dos zonas periféricas. El programa sería aplicable en un plazo no superior a seis años. Lo interesante es que se nota en esta propuesta una influencia, aunque indirecta, de las teorías de la "defensa defensiva" y de la "defensa no provocativa". En la zona de contacto, los efectivos respectivos serían 1.000.000 de hombres, 16.000 tanques 16.500 piezas de artillería, 20.500 vehículos blindados, 1.100 aviones de combate y 1.300 helicópteros de combate. Las zonas periféricas tendrían como techo aproximado un tercio de cada uno de esos tipos de armas. La propuesta, además, incluía una detallada descripción geográfica de la zona de contacto y las zonas periféricas. Y esa propuesta, al parecer, incitó a G. Bush a modificar sobre la marcha un discurso que ese mismo día iba a pronunciar en una universidad norteamericana. De hecho, la oferta hecha por el presidente en Bruselas, de una importancia excepcional, parece tomar como referencia esa propuesta soviética en las conversaciones CFE. En primer lugar, Bush propone unas cifras (en relación a tanques y vehículos blindados) que no están tan alejadas de las soviéticas. En segundo lugar, la OTAN acepta

por primera vez (con tanta claridad) que en la negociación y posterior reducción serán incluidos los aviones de combate basados en tierra y los helicópteros, y propone que el techo para ambos lados sea un 15% inferior a la actual cifra máxima de que dispone la Alianza Atlántica. El resto del material será destruido. En tercer lugar, los Estados Unidos reducirán en un 20% sus tropas estacionadas en Europa, facilitando así un techo máximo para los efectivos humanos americanos y soviéticos estacionados fuera de sus territorios nacionales. Las tropas objeto de reducción, serán desmovilizadas. En cuarto lugar, Bush insta a ambas partes a acelerar las conversaciones en curso para alcanzar un acuerdo en las negociaciones CFE (Fuerzas Convencionales en Europa) de Viena. Por último, el 30 de mayo, coincidiendo con la Cumbre de Bruselas, Gorbachev aprovechó la sesión del nuevo Congreso de los Diputados del Pueblo para hacer público por vez primera el presupuesto de Defensa de la URSS. Presupuesto, además, calificado de *creíble* por los observadores occidentales. En efecto, Gorbachev presentó ante los miembros del Congreso de su país un informe oficial según el cual los gastos de Defensa ascienden a casi 78.000 millones de rublos, es decir un 12% de la renta nacional. Las dificultades de operar con las diferencias entre el cambio en el mercado negro (suele variar de uno a cuatro) hacen difícil evaluar este presupuesto, pero el mero hecho de hacerlo público es en si mismo revelador e inédito. gorbachev, además, propuso reducirlo en casi un 15% en los próximos dos años, como parte de los programas de reconversión de la economía militar a la civil. Reveló, asimismo el primer dirigente de la URSS que desde 1987, los gastos de Defensa estuvieron en la práctica congelados. Los observadores no dejaron de notar que esa cifra de casi 78.000 millones de rublos confesada por Gorbachev es casi cuatro veces superior a la cifra que oficialmente se daba (en los últimos años) en los presupuestos del Estado como asignación de Defensa: 20.200 millones de rublos.

Ante este cúmulo de circunstancias, resulta más comprensible que el pragmatismo de Bush, unido a la presión de una parte de la Alianza, hiciera posible lo que dos semanas antes parecía difícil: evitar la más grave crisis de la Alianza desde 1966, y continuar en la dinámica del Doble Cero y las nuevas relaciones Este-Oeste. Los dirigentes de la Alianza consiguieron por fin un acuerdo de compromiso, aunque el calificativo usado por el Secretario General Manfred Woerner (que habló

de "triunfo") pueda parecer excesivo. Este compromiso fue posible por la confluencia de varios factores aquí mencionados (las sucesivas propuestas de Gorbachev, la iniciativa de G. Bush hecha pública el día antes de la Cumbre de Bruselas, la mediación de varios países aliados, etc.) y se tradujo en afirmaciones aparentemente contradictorias: las armas nucleares tácticas siguen siendo necesarias, pero también deben ser negociadas; las negociaciones para su reducción sólo empezarán cuando se haya alcanzado acuerdos sustanciales en las CFE de Viena, pero, a cambio, la sustitución de los Lance no se iniciaría hasta después de 1992. Una de cal y otra de arena, es decir, una concesión al polo Bush-Thatcher y otra al polo encarnado por Kohl (que no estaba solo ni mucho menos). Con todo, en la conferencia de prensa final, tanto G. Bush como la Sra. Thatcher afirmaron que "nunca habrá una opción triple cero", en referencia a que nunca, bajo ningún concepto, se planteará la eliminación total de las armas nucleares en Europa. Lo más importante de Bruselas, desde esta perspectiva, no fue tanto el compromiso logrado sobre los Lance, como la puesta en pie de un marco de negociación sobre el grueso de fuerzas en presencia, con plazos en el tiempo y techos en las cantidades.

Así, *después* de Bruselas, es más fácil entender que la cuestión de los Lance, muy importante como problema de disciplina interna (o solidaridad, según se mire) de la OTAN, es muy secundaria desde el punto de vista militar-nuclear. En efecto, los 88 Lance son sólo una gota de agua en una arsenal nuclear táctico que contaba, en 1989, unas 4000 cabezas nucleares (por parte occidental), del que curiosamente se habla poco, y cuya modernización está en curso desde la reunión de Montebello de 1983, mediante aviones (Tornado, F-16, F-111), el nuevo SRAM (misil aire-tierra), la artillería nuclear, etc. Esta precisión debe hacerse no para subestimar el Acuerdo de Bruselas, sino para que el lector sepa que los 88 Lance eran una pequeña parte. Eso sí, un escollo político interno para la Alianza. Queda mucha arma nuclear a los dos lados del Telón, y si se da por bueno su carácter disuasorio, con lo que queda hay de sobra. Aunque esta es una tesis susceptible de debate, por supuesto.

El otro aspecto de la reunión de Bruselas que había suscitado ciertas expectativas era el de la publicación de un nuevo documento de referencia global. Se valoraba que la doctrina tradicional, vigente desde mediados de los años

sesenta, estaba en crisis y resistía mal los embates de la era post-INF, así como la avalancha de nuevas propuestas de Gorbachev. La crisis previa a la Cumbre de Bruselas, salvada *in extremis*, como se ha visto, subrayaba todavía más esta fragilidad. En este sentido, el documento final *A comprehensive concept of arms control and disarmament*, es relativamente decepcionante, porque no revisa ninguno de los presupuestos tradicionales de la Alianza, aunque se note algún cambio significativo a nivel de lenguaje. La centralidad del armamento nuclear, el carácter defensivo de la Alianza, la necesidad de una solidaridad total entre los aliados, son los ejes centrales del texto, aunque se dice explícitamente que la política de control de armamentos y de seguridad se hará "al nivel más bajo posible de equilibrio de fuerzas y armamento adecuados a la estrategia de la disuasión". Como se ha dicho, el tema crucial de la crisis previa a la Cumbre de Bruselas, fue -y seguirá siendo en futuras crisis- el de la disciplina absoluta (el término usado oficialmente en la Alianza es el de "solidaridad") de los aliados, y por ello es aún más significativo que Kohl acabase obteniendo una solución de compromiso.

La situación general, después de la Cumbre de Bruselas, se ha simplificado y a la vez se ha vuelto más compleja. Por un lado, se ha restablecido el acuerdo interno de la Alianza Atlántica a partir de un compromiso que no sólo, como se ha visto, era aceptable entre aliados, sino que probablemente entra de lleno en el escenario de negociación en curso entre el Este y el Oeste. Se ha vuelto más compleja, por otro lado, porque lo que está en juego no es simplemente los 88 misiles Lance. A nivel militar, la situación ya diversificada corre el riesgo de complicarse. Dos niveles de negociación parecen sólidamente encarrilados. En primer lugar, el Acuerdo de Washington de diciembre de 1987 concluyó con una llamada específica para entablar negociaciones de cara a reducir por lo menos en un 50 % los actuales arsenales nucleares estratégicos de la URSS y Estados Unidos. En otras palabras, se pudo pensar que la revitalización de las conversaciones START (de reducción de armas estratégicas) iba a ser relativamente simple, e incluso se aventuró que el acuerdo se iba a alcanzar dentro de 1988. No fue así, y la negociación ha sido más lenta de lo previsto, pero todo hace pensar que a ese nivel el acuerdo es algo relativamente asequible. Las armas estratégicas, por sus peculiares características, siempre han sido más "controlables" (de hecho las SALT I y las SALT II son prece-

dentes significativos) y las superpotencias han alcanzado ya en otras épocas un alto nivel de *arms control* sobre ellas. Por lo tanto, por sí solas, estas armas no deberían generar sorpresas desestabilizadoras. En segundo lugar, otra secuela positiva de la nueva distensión ha sido la "muerte digna" de las negociaciones llamadas MBFR (reducción mutua y equilibrada de fuerzas convencionales) de Viena, que estaban estancadas desde 1973, y su sustitución de hecho por las negociaciones CFE o CAFE (Fuerzas Convencionales en Europa), en las que los trabajos en vista de una reducción significativa de fuerzas convencionales en Europa avanzan a buen ritmo. Aunque en este apartado los problemas son mucho más complicados, de no empeorar la situación general, el proceso debería culminar positivamente. Fuera del ámbito de las negociaciones ya en curso, otros elementos tradicionalmente presentes en el debate de seguridad de los años 80 deberían ser tenidos en cuenta. La SDI, o Iniciativa de Defensa Estratégica, (lanzada por R. Reagan en marzo de 1983) no ha sido formalmente cancelada, y el Presidente Bush, oficialmente, sigue defendiéndola. Pero es un hecho que puede darse por semienterrada o por lo menos congelada. Su elevado coste, las incertezas surgidas en los trabajos de investigación previa, la dificultad de integrarla en el espíritu de la "nueva distensión" (era, de hecho, una propuesta altamente desestabilizadora), a lo que se debe añadir que es uno de los objetivos obligados en toda política de austeridad y recortes presupuestarios que la Administración Bush no puede posponer, todo ello parece indicar que la SDI se verá progresivamente reducida a un programa de experimentos prácticos, y cuyos resultados podrán tener eventualmente aplicaciones en otros campos militares (convencional y/o nuclear). Otro tema a tener en cuenta -aunque no puede ser analizado aquí en detalle- es el de la inevitable modernización y mejora tecnológica que acompañará las nuevas generaciones de armas convencionales (a partir de su reducción cuantitativa en Europa, si culminan con éxito las negociaciones CFE de Viena), o el desarrollo -ya en curso- de ambiciosos programas de despliegue nuclear en los mares, a partir de misiles de crucero, o en el aire. Las dificultades políticas que genera entre aliados el despliegue de armas nucleares en sus respectivos territorios es una de las razones -no la única- que avala ese movimiento "hacia el mar". No puede dejar de señalarse aquí el peligro de que el movimiento de carrera armamentista que ello conlleva, por sus características técnicas y políticas,

complicará sustancialmente cualquier negociación a este respecto. Por citar un sólo elemento, las armas nucleares desplegadas en el mar alteran sustancialmente la tradicional división de éstas entre "estratégica", "intermedias" y "tácticas".

En este esquema, el problema de la Alianza Atlántica, que la Cumbre de Bruselas no pudo resolver, es como adaptarse a la "nueva distensión" sin agravar sus disensiones internas y sin tomar iniciativas que puedan poner en peligro esa misma "nueva distensión". Un instrumento creado por y para la Guerra Fría (como su adversario, el Pacto de Varsovia) debería ser capaz de renovarse o plantearse su propia desarticulación. Se han alzado voces en este sentido, contestadas de inmediato por otras advirtiendo sobre lo prematuro de tal decisión. En el terreno del realismo que impregna el actual esquema de seguridad europea, el argumento dominante es el de un mantenimiento de la Alianza con carácter "preventivo" (¿ y si fracasa la "perestroika"?), pero incluso así es imprescindible una reducción de sus efectivos, una revisión de su doctrina oficial (la de la "respuesta flexible" hoy en vigor, está en plena crisis, según admiten amplios sectores de la Alianza) y una orientación de su política que le evite convertirse en uno de los principales obstáculos para consolidar la "nueva distensión", si es que ésta está llamada a convertirse no sólo en algo coyuntural o accidental (una temporal recesión de la tradicional confrontación Este-Oeste), sino en una relación de coexistencia positiva, duradera y de cooperación entre los bloques.

Europa: Identidad y Seguridad

Europa entra en la última década de este siglo (y por lo tanto se enfrenta a los retos del siglo XXI) en una situación harto paradójica: por un lado, como hemos visto, la coyuntura internacional es particularmente favorable en el terreno de la seguridad, y esta situación -de no mediar imponderables negativos- tiene posibilidades de durar; por otro lado, sin embargo, la heterogeneidad que se esconde tras el concepto europeísta es de tal magnitud, que cualquier proyecto de seguridad europea se ve sometido a la hipoteca de la fragilidad. El primer elemento, la coyuntura internacional favorable, no requiere mayores clarificaciones. Veamos el segundo, la heterogeneidad del europeísmo. Históricamente (entendiendo por tal desde el

término de la II Guerra Mundial hasta la actualidad), la seguridad europea ha tenido unas características muy peculiares, que conviene tener en cuenta. Una de ellas, por empezar por la más paradójica, es la carencia de un proyecto de seguridad genuinamente europeo, esto es, pensado, preparado y llevado a cabo por los europeos desde una organización común. Desde este punto de vista, el fracaso de la CED (Comunidad Europea de Defensa) a principios de los años 50, y la peculiar manera en que se sentaron las bases de la UEO (Unión Europea Occidental), con el Tratado de Bruselas de 1948 y los Acuerdos de París de 1954, son ejemplos significativos. Estos casos contrastan visiblemente con la operatividad y empuje que mostró desde sus inicios la Alianza Atlántica (creada en abril de 1949), organización que se ocupará desde entonces de la seguridad europeo-occidental, pero que no sólo incluye a países europeos, y se basa en unas estructuras muy lastradas por la hegemonía de los Estados Unidos. Por lo tanto, no puede dejar de constatarse que el grueso de la seguridad europea ha estado no sólo en manos de los europeos, y además, las tentativas de éstos para dotarse de sus propios instrumentos de seguridad o bien han fracasado (CED), o bien han funcionado a ritmo lento (como la UEO hasta sus intentos de reactivación de finales de 1987). Una segunda característica, derivada de la anterior, es que el debate de seguridad se ha visto en Europa sometido a dos tipos de tensiones: una, la que se deriva de los múltiples problemas entre europeos, y que para muchos especialistas son los que más han hipotecado la posibilidad de un proyecto europeo autónomo. Resulta altamente significativo que el proyecto de Comunidad Europea desarrollado desde el Tratado de Roma de 1957, haya excluido *explícitamente* el tema de la seguridad de entre las competencias que sus instituciones están llamadas a asumir, y existe abundante documentación acerca del modo como cualquier tentativa de, simplemente, debatir acerca de esta situación, es rápidamente abortada en el propio Parlamento Europeo (que es la institución comunitaria más ambiciosa en lo referente a la unidad política europea). Y ello, por la actitud de los propios europeos.

Por lo que hace a los problemas entre Estados Unidos y Europa, la cuestión se plantea en términos relativamente claros. Entre Estados Unidos y Europa occidental existe lo que algunos autores han llamado un contrato defensivo, según el cual los Estados Unidos asumen la neutralización del enemigo

común -la URSS-, su disuasión en base a la supremacía nuclear y un despliegue convencional, partiendo de la base de que Europa no puede hacerlo por sí sola. La afirmación de que Europa no puede defenderse por sí sola es asumida comúnmente en Europa occidental -con las excepciones que será necesario mencionar, como Suecia, Suiza, y los casos peculiares de Austria y Finlandia, por su estatuto de neutralidad-, pero resulta en sí misma polémica y sujeta a debate. Este pacto defensivo se ha traducido, desde la Alianza Atlántica, en una presencia militar convencional de los Estados Unidos en primera línea (Alemania Federal) y en una vinculación (*coupling*) nuclear entre este país y sus aliados europeos, que a cambio aceptan armas nucleares norteamericanas en su suelo. El hecho de que Gran Bretaña y Francia, con actitudes marcadamente distintas en relación a la presencia de armas estadounidenses en su territorio, se haya dotado de armas nucleares propias, no alerta el esquema general aquí expuesto. A cambio, Europa occidental ha aceptado una posición subordinada respecto a Estados Unidos en materia de seguridad, en sus relaciones con la URSS y los aliados de ésta, y, durante largo tiempo -esto ha cambiado en los últimos quince a veinte años-, en relación a muchos conflictos en el Tercer Mundo. La hegemonía norteamericana, más allá de los mecanismos formales que rigen su funcionamiento, ha impregnado la Alianza Atlántica y la OTAN hasta el punto de que *en su seno* los aliados europeos suelen adoptar una actitud mucho más alineada y disciplinada que la que esos mismos gobiernos europeos adoptan en otros foros, o simplemente desde sus políticas estatales. Esta relación, a lo largo de los años, se ha visto sometida a diversos problemas, de entre los que conviene citar las diferencias en la percepción de las amenazas (del Este o del Sur), más agudas en unas épocas que en otras, pero que siguen latentes como se ha visto en las semanas que precedieron a la Cumbre de Bruselas de mayo de 1989; se puede citar asimismo la recurrente queja norteamericana de que los europeos deben incrementar sus gastos de defensa, para repartir más equitativamente su coste (el tema del "*burden-sharing*", cosa a la que los europeos suelen responder que su contribución es suficiente y en todo caso es la más alta que se pueden permitir. En épocas de tensión, Estados Unidos ha sabido esgrimir la amenaza de retirarse de Europa (concretamente de Alemania Federal), pero nunca ha resultado excesivamente creíble *en Europa*, donde se percibe que la presencia norteamericana responde sobre todo a

la propia doctrina de seguridad estadounidense, que considera que su primera línea de defensa está en la divisoria entre las dos Alemanias. Otra cosa es el papel que este argumento juega en Estados Unidos, como tema de política interior, terreno en el que sí dispone de un cierto apoyo entre la opinión pública.

Los problemas intra-europeos no son recientes. Simplemente han cambiado a lo largo del tiempo, pero siendo Europa un continente con mucha historia, no cuesta mucho trabajo encontrar precedentes de rencillas entre tal o cual país. Así, suele afirmarse que si bien el nacionalismo (de Estado-Nación, no el relativo a pueblos sin Estado que mantienen sus propias reivindicaciones) ha lastrado la historia europea hasta la II Guerra Mundial inclusive, desde 1945 ha entrado en una fase menos aguda, más atenuada. En este sentido, el proyecto comunitario, más allá de sus insuficiencias y fragilidades, ha puesto en marcha un proceso irreversible de relaciones prácticamente confederales (pero no de tipo federalista) entre los estados que hoy componen la Europa Comunitaria. Pero en el terreno de la seguridad la cosa es más complicada. Por ejemplo, mientras la Alianza Atlántica respondía ya en 1949 a lo que iba ser la tensión básica de un mundo bipolar, el fracaso de la CED de 1954 o el proceso de creación de la UED (entre 1947 y 1954) respondieron exclusivamente al temor de Francia e Inglaterra al rearme alemán, y a la voluntad de tener sometida y controlada a la República Federal, tema que ya no era de los más prioritarios en la agenda europea de la postguerra. De entre los problemas puramente europeos que hoy lastran cualquier proyecto de seguridad europea, pueden mencionarse los siguientes (sin ánimo de que la lista sea exhaustiva):

- a) La variedad de casos que Europa occidental ofrece: países integrados en la Alianza Atlántica, en la UEO, o no integrados. Y entre éstos, los neutrales por vocación (Suecia y Suiza) y los neutrales por razones exteriores (Finlandia y Austria), cuya contribución a la seguridad europea durante los últimos 40 años ha sido más importante de lo que los atlantistas admiten.
- b) La diversidad creada por la diferencia entre los nucleares y los no-nucleares. Y entre aquellos, la diferencia sustancial entre la actitud británica y la francesa en relación a la presencia *militar* de los Estados Unidos.
- c) Los problemas creados por la creciente emergencia de un eje París-Bonn, que es visto con recelo por Gran Bretaña

- y Estados Unidos (la relación privilegiada entre éstos es también fuente de tensiones), y que necesitará una clarificación acerca de si ese eje va a aglutinar un proyecto *europeo más autónomo* bajo el paraguas nuclear francés, o no.
- d) Las diferencias en relación a los ritmos de reactivación de la UEO y el objetivo final de esta operación, y los problemas que suscita esta reactivación en relación a la OTAN, puesto que la UEO, con ser menos activa, es en la práctica más vinculante para sus miembros que la Alianza Atlántica.
- e) Las diferencias de enorme envergadura que sobre seguridad tienen no sólo los Estados, sino las opiniones públicas, y los partidos incluso en su dimensión transnacional. En el seno de la Internacional Socialista, de la corriente democristiana, de la conservadora, o de los liberales europeos, coexisten actitudes muy divergentes sobre todo lo que aquí se ha dicho: relaciones Europa-Estados Unidos; armamento nuclear; relaciones con la URSS, etc.

A todo ello se puede añadir, para concluir, una reflexión sobre esta extraña relación paradójica entre un tema aparentemente tan claro y unívoco como *seguridad europea* y la ausencia de unas estructuras únicas para ocuparse de ella. De hecho, es difícil decir si el problema radica en esa "ausencia" o por el contrario en la proliferación de organismos e iniciativas, todas ellas parciales y fragmentadas: Alianza Atlántica, OTAN, UEO, Eurogrupo, Comunidad Europea, bilateralismo franco-alemán, bilateralismo británico-norteamericano, etc. Demasiadas estructuras organizativas para un sólo objetivo -la seguridad europea-, y ninguna que responda *realmente* a las necesidades que este objetivo plantea.

Por todo ello, lo más previsible (ante los próximos 10 ó 20 años es que la seguridad europea siga dependiendo -desde un punto de vista técnico-militar- de la Alianza Atlántica y de la OTAN, con sucesivas tentativas de reactivación de la UEO (pero sin pretensiones de alternativa en relación a aquellas), y con un incremento de iniciativas bilaterales inspiradas en el eje franco-alemán (Brigada franco-alemana, Fuerzas de Acción Rápida de Francia y otras parecidas en Italia y España, etc.). Una de las incógnitas para resolver es el papel de la Comunidad Europea en ese futuro a medio plazo. No resulta convincente que este proyecto pueda avanzar, más allá del Acta

Unica, sin plantearse un día u otro qué hacer y qué decir en relación al tema de la seguridad. El hecho de que las instituciones comunitarias, en los últimos años, hayan ido desarrollando elementos de una política exterior común, es sin embargo un buen precedente.

BIBLIOGRAFIA

- AAVV (1988), "Defensas alternativas", *Papeles para la Paz*, N° 29.
- AAVV (1989), "La paix des grands, l'espoir des pauvres", *Le Monde Diplomatique-Manière de Voir*, N° 4.
- Arkin, W. (1988), "La carrera de armamentos nucleares en el mar", *Papeles para la Paz*, N° 31-32.
- Boniface, P. (1989), *El año estratégico (analizado por la FEDN francesa)*, Servicio de Publicaciones del EME, Madrid.
- Burguelin, H. (1988), "L' Union Européenne Occidentale", en *La Sécurité de l' Europe*, J.P. Maury (comp.), CEDRE, Perpignan.
- De La Gorce, P. M. (1989), "La modernisation, ce noyau dur des negociations sur le desarmement", *Le Monde Diplomatique*, mayo.
- Fontaine, P. (1987), "La Defense Europeene: les occasions manquées et les chances de renouveau", *Revue du Marché Comun*, N° 307, mayo-junio.
- Halliday, F. (1983), *The making of the second cold war*, Verso, Londres.
- Head, S. (1989), "The battle inside NATO", *The New York Review of Books*, vol. XXXVI, N° 8.
- Joxe, A. et alt. (1987), "Eurostrategies americaines", *Cahiers d' Etudes Strategiques*. CIRPES, N° 12.
- Maury, J. P. (1988), *La securite de l' Europe*, CEDRE, Perpignan.

- Mc Lean, S. (1986), *How Nuclear Weapons Decisions Are Made*, MacMillan, Londres.
- Meusy, M. (1972), *La Defense de l' Europe Occidentale*, PUF, Paris.
- Remiro Brotons, A. (1988), "La cooperación europea en asuntos de seguridad: una perspectiva española", *Política Exterior*, vol. II, N° 8.
- Sanguinetti, A. (1986), "Pour un nouvel ordre européen de la défense", *Politique Aujourd'hui*, N° 12, enero.
- Sanguinetti, A. (1987), "L' equilibre militaire conventionnel des deux blocs", *Le Monde Diplomatique*, octubre.
- Smith, D. (1989), *Pressure: how America runs NATO*, Bloomsbury, Londres.
- Vilanova, P. (Ed.) (1985), *Socialdemocracia y Defensa Europea*, Ariel, Barcelona.
- Vilanova, P. (1988), "Política de Defensa en España y Francia", *Leviatan*, II Epoca, N° 34.
- Vilanova, P. (1989), "El Parlamento Europeo y la seguridad europea", *Afers Internacionals*, N° 16.
- Yost, D. (1988), "La cooperation franco-allemande en matière de défense", *Politique Etrangere*, N° 4.
- Zaldívar, C. A. (1986), "La seguridad europea entre el atlantismo y los nacionalismos", *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 7, N° 1.

HACIA UNA NUEVA INSERCIÓN DE EUROPA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Alain Lipietz

Hablar de "la inserción de Europa en la economía mundial" plantea un problema muy particular. En tanto que entidad económica, Europa Occidental existe y no existe al mismo tiempo. Esta está compuesta de Estados-naciones que poseen sus legislaciones sociales propias, sus propias monedas, sus propias políticas económicas. Sin embargo, algunas de estas naciones forman una Comunidad Económica cada vez más integrada gracias a la aplicación del Acta Única que alcanzará su plena vigencia el 31 de diciembre de 1992. Además de que varias naciones están fuera de la Comunidad (y forman la Asociación Europea de Libre Comercio) cada una de las naciones de la Comunidad persiste en una inserción específica. No vamos a tratar aquí de este aspecto nacional de la cuestión, pero esta Europa de la cual hablamos, debemos concebirla como un sub-sistema abierto, complejo y heterogéneo que está en fase de rápida reestructuración económica e institucional. Y este sub-sistema se inserta a su vez en una economía mundial cuya evolución es en sí misma problemática.

En la primera sección, describiremos este "panorama mundial". Luego estudiaremos la inserción macroeconómica de Europa en este panorama, y en la tercera sección examinaremos nuevamente esta inserción, pero esta vez desde un punto de vista sectorial. Para terminar daremos un diagnóstico y haremos algunas proposiciones.

I. La crisis mundial: ¿en qué situación nos encontramos?

Una crisis, según la célebre fórmula de A. Gramsci, significa que lo antiguo se muere y lo nuevo no consigue ver la luz. Lo "antiguo" es el orden económico que, bajo la Pax

Americana, permitió a los países capitalistas desarrollados, después de la guerra de Corea, beneficiarse durante 20 años de un crecimiento económico inigualado. Este orden económico se resquebrajó, y la búsqueda de un nuevo modelo de crecimiento, de un nuevo orden internacional, avanza desde entonces a tientas: por ensayos y errores. El "crac" de la bolsa de 1987 no hizo más que revelar los *impasses* de un tercer "ensayo". Dicho de otra manera, el "crac" anuncia la entrada en una cuarta fase de la crisis, cuyos límites son todavía inciertos.

1. *El doble origen del mal*

Los éxitos de entonces reposaban sobre dos pilares.¹ De partida, un *modelo de desarrollo* que en líneas generales se ha ido realizando país por país en el mundo capitalista desarrollado. Fundado sobre una forma particular de organización del trabajo, el "taylorismo", y sobre la mecanización, engendraba incrementos de productividad muy rápidos, que eran ampliamente distribuidos entre los trabajadores gracias a una red compacta de convenciones colectivas e instituciones del Estado de Bienestar. Este modelo, a veces llamado "fordismo", estaba apoyado en el crecimiento del consumo interno. Por otra parte, se tenía una *configuración mundial* muy particular. Los intercambios internacionales de manufacturas crecían también, aunque en menor medida. La participación de las exportaciones en la producción interna de los países industrializados llegó al mínimo en el curso de los años 60. Gracias a su indudable supremacía productiva, los Estados Unidos podían imponer el dólar como moneda universal. En cuanto al Sur, éste se quedaba prácticamente acantonado en una función de exportador de bienes primarios.

Hacia el final de los años 60, este orden se fue descomponiendo por dos lados al mismo tiempo. Por el lado de la organización del trabajo, los principios tayloristas, que apartaban a la mayoría de los trabajadores de cualquier implicación en la conducción y el perfeccionamiento de los procesos de producción, se fueron revelando cada vez más irracionales. Con el aumento de los conflictos en la base, los ingenieros y los

1. Ver Brender (1988), GLYN y otros (1989), LIPIETZ (1985).

técnicos sólo lograban sostener un crecimiento lento de la producción al precio de inversiones cada vez más costosas. La caída de la rentabilidad que de ello resultó, provocó a su vez una disminución de las inversiones, un aumento del desempleo, una crisis del Estado de Bienestar. "Crisis de la oferta", en resumen.

Pero la crisis vino también por el lado de la gestión estatal de la demanda social (lo que los economistas llaman "política keynesiana"), frenada por la modificación de la configuración mundial. Para reactivar los incrementos de productividad explotando las economías de escala, las firmas multinacionales desplegaron su sistema productivo en continentes enteros. Y para restablecer su rentabilidad, las multinacionales establecieron redes de subcontratación con algunos países del Tercer Mundo. Diez años más tarde éstos se convertirían en los "Nuevos Países Industrializados". El comercio mundial comenzó a crecer mucho más de prisa que los gastos internos de cada país. Los gobiernos nacionales se vieron cada vez más en la imposibilidad de regular la coincidencia entre el crecimiento de la demanda y el de la oferta. Tres polos (EEUU, Europa y Japón) se afirmaron como potencias equivalentes y competidoras. El shock petrolero de 1973, obligando a cada uno a exportar para pagar su petróleo, aceleró el peligroso acoplamiento de todas las economías nacionales.

2. Las tres primeras fases

En un primer período, de 1973 a 1979, prevalecieron las antiguas recetas de "gestión a la demanda". Sindicatos, gobiernos y expertos internacionales, de mejor o peor grado, intentaron conservar el antiguo orden. La emisión liberal de dólares por La Reserva Federal estadounidense, sobremultiplicados en el mercado del eurodólar, permitió diferir los reajustes internos y pagar los excedentes de la OPEP. Estos dólares fueron reciclados hacia los Nuevos Países Industrializados. Estos, a su vez, constatando que el consumo continuaba una tendencia de crecimiento en el Norte, (aunque reducido a la mitad) se equiparon con créditos con la esperanza de poder devolverlos con las exportaciones futuras. La OCDE y las "Cumbres de los 7 Grandes" otorgaban alternativamente a cada uno de los tres polos el rol de "locomotora" de la demanda mundial.

Esta gestión de tipo cooperativa de la demanda mundial no produjo sin embargo un milagro: se había desestimado la crisis por el lado de la oferta. La caída de la rentabilidad continuaba, y los conflictos sociales por la redistribución se diluían en la inflación. El dólar, emitido a discreción para financiar una actividad cada vez más desequilibrada, vio su valor derrumbarse, y quienes los poseían se volvían hacia otras monedas (el marco principalmente).

1979 fue el primer viraje decisivo para los "expertos" y para los gobiernos. Para tranquilizar a los acreedores que veían sus créditos esfumarse y a la vez porque se sentían en la imposibilidad de "continuar como antes", sosteniendo la expansión a través de la demanda, se reconvirtieron en poco tiempo y adoptaron la solución inversa. Ceñir los créditos para eliminar a los "patitos feos" y seleccionar las empresas con futuro, dismantelar las convenciones colectivas y el Estado de Bienestar para restablecer los beneficios "y así" la inversión: reorganizando la jungla se dejaría actuar a "la selección natural" y la mano invisible del mercado bien podría encontrar la salida a la crisis. Esta segunda fase monetarista, conducida por la Reserva Federal estadounidense duró tan sólo tres años, y se detuvo en seco, al borde de la catástrofe, en el verano de 1982. La austeridad impuesta al pueblo de los Estados Unidos restableció, ciertamente, la hegemonía del dólar pero al precio de una recesión sin precedentes desde 1930. El resto de los países capitalistas tuvieron que adaptarse, forzados a equilibrar sus balanzas comerciales con recesiones competitivas, y mantener tasas de interés muy altas para evitar la fuga de sus ahorros. Los Nuevos Países Industrializados, empezando por México, sin mercados y con una deuda a punto de explotar, quedaban entre la espada y la pared.

En la tercera fase se perfiló una suerte de vía intermedia. La Reserva Federal aflojó parcialmente las válvulas del crédito. El déficit del presupuesto federal relanzó la demanda interna. Los Estados Unidos entraron en una larga fase de expansión, jalando la actividad del resto del mundo. Fue muy diferente, no obstante, de los "años Carter" de la primera fase.

En primer lugar, desde el final de la primera fase, dos escuelas se perfilaron para afrontar la "crisis de la oferta", la del modelo de desarrollo. Entre los industriales, unos principalmente en EEUU, Gran Bretaña, y Francia) apostaron plenamente por la disminución del costo del trabajo, la precari-

sación, la subcontratación, el desplazamiento hacia el Tercer Mundo y la automatización. Otros, principalmente en Japón, los países escandinavos, ciertas regiones de Alemania y en Italia, apostaron al contrario por la carta de un nuevo pacto social, negociado a nivel de la empresa (en Japón) o de la sociedad (en Suecia), y que tenía por objeto la propia organización del trabajo. Los asalariados fueron invitados a lanzarse en la batalla de la calidad y de la productividad. Así mismo, los lazos de asociación se estrecharon entre las empresas y las universidades, a nivel nacional e incluso regional (como en Emilie-Romagne).²

El éxito de la segunda opción es patente desde la segunda fase de la crisis. En 1980, en las ramas más internacionalizadas (automóvil, electrónica), la productividad japonesa sobrepasaba la de Estados Unidos, y hoy en día alcanza, a veces, el doble. En la tercera fase, la conjunción de esta pérdida de competitividad, de un presupuesto de expansión y de un dólar sobrevaluado, ahondó monstruosamente el déficit estadounidense.³ Este déficit no fue paliado por una emisión liberal de dólares, sino al contrario (y esta es la segunda diferencia con los años Carter) el Tesoro americano pidió préstamos a los países excedentarios (Alemania, Japón).

Tercera diferencia: el despegue estadounidense, gracias a los encargos de armamento y las reducciones de impuestos, en lugar de difundirse al conjunto del cuerpo social por una densa red de convenciones colectivas y de transferencias sociales, crea, por cierto, millones de empleos pero, mal pagos, sin *status*, que existen gracias a las filtraciones (*trickle-down*) del consumo de la clase media. Una enorme "domesticidad social", de guardias de estacionamientos y otros empleados de establecimientos de comida rápida, acentúa la imagen de un "Brasil de los años 80": unos Estados Unidos a la imagen del

-
2. Sobre esta divergencia de los modelos de salida a la crisis ver LEBORGNE & LIPIETZ (1987), MESSINE (1987). Sobre la pérdida de hegemonía estadounidense, ver BELLON & NIOSI (1987).
 3. En 1987, el déficit comercial estadounidense es de 156 mil millones de dólares, el excedente japonés es de 96 mil millones, el Alemán de 65 mil millones, el de la OPEP de 26 mil millones, el de los países en desarrollo (fuera de la OPEP) de 36 mil millones. Pero la balanza por cuenta corriente de estos últimos, es sin embargo negativa en 12 mil millones.

Tercer Mundo; en plena expansión, es verdad, pero a crédito; un crédito cada vez más caro.⁴

En cuanto a los Nuevos Países Industrializados, que se quedaron, y se quedarán todos en la zona monetaria del dólar, han evolucionado, en el curso de la tercera fase, de forma muy diferente. Aquellos países que se habían endeudado para la edificación de un sector exportador, sin por ello descuidar la consolidación de su independencia alimentaria y la sustitución de sus importaciones por la edificación de una industria de equipamiento (Corea, Taiwán), se benefician plenamente del crecimiento estadounidense y garantizan el servicio de sus deudas.⁵ Por el contrario, aquellos que habían pedido préstamos para proyectos internos de rentabilidad o de utilidad social dudosos, quedaron estrangulados; incluso aquellos que obtienen un saldo exportador (Brasil: alrededor de 10 mil millones de dólares anuales) que se traduce en una transferencia neta de excedente hacia los países industrializados.

3. *El momento actual*

Esquemmatizando, se puede describir la configuración mundial del final de la tercera fase, de la manera siguiente: Washington hace encargos de armas sofisticadas a firmas de la costa Oeste. Estas firmas compran máquinas-herramienta alemanas, sus ingenieros compran automóviles japoneses, microordenadores fabricados en Corea, y dejan propinas a sus "domésticos colectivos" que compran zapatos brasileiros. El gobierno federal, que no ha cubierto sus gastos con los impuestos, vuelve a pedir prestados los dólares que le faltan vendiendo Bonos del Tesoro a los exportadores japoneses y alemanes.

Para compensar la ausencia de pagos de la mayor parte de la deuda del Tercer Mundo, y la Reserva Federal, los

-
4. 37 millones de asalariados estadounidenses, (la tercera parte), no se benefician de ninguna protección social.
 5. Los "4 Dragones" de Asia consiguen en 1987 un excedente de pagos por cuenta corriente (servicios de la deuda incluidos) de 38 mil millones de dólares con EEUU. Tienen un déficit de 22 mil millones con Japón, el cual tiene un excedente de 56 mil 500 millones con EEUU.

bancos estadounidenses deben progresivamente alzar las tasas de interés reales para atraer el ahorro de los polos excedentarios. Este aumento a su vez, amenaza la expansión en todos los países del mundo. Fue suficiente, en el otoño de 1987, un desacuerdo entre Alemania y los Estados Unidos sobre este aumento de las tasas de interés para que los inversionistas, tomando consciencia de estos desequilibrios, revendieran precipitadamente sus acciones y se produjera el *crac* de la bolsa.

La reacción de todas estas autoridades monetarias y presupuestarias es inmediata: responder al *crac* por métodos keynesianos. Inundar los mercados financieros de dinero fresco, para hacer caer las tasas de interés. Prometer el "enfriamiento presupuestario" en los Estados Unidos. Reactivar el mercado interno en Japón. Dos años mas tarde, la liquidez inyectada ha reactivado la inflación mundial, pero, como el reequilibramiento EEUU-Resto del Mundo no ha tenido lugar, a pesar de los esfuerzos japoneses, las tasas de interés reales aumentan nuevamente, para desgracia de los países latinoamericanos. El déficit comercial estadounidense (y ahora el déficit de pago), se agudiza regularmente en 10 mil millones de dólares al mes. Con todo, la devaluación del dólar, que comenzó a partir del Acuerdo del Hotel Plaza, se estabilizó relativamente a la mitad de la paridad-yen de principios de 1985. Evidentemente, el paso a una cuarta fase supone medidas más radicales: la anulación de la deuda del Tercer Mundo (cuya contraparte de los servicios está ampliamente incluida en el déficit comercial estadounidense), y la reinstalación de un flujo neto de importaciones en Japón y en Europa.⁶ Es sobre este último punto que vamos a focalizar ahora nuestra atención.

II. La Comunidad Europea: polo de estancamiento mundial

Europa Occidental, el principal mercado mundial en población y en riqueza, es también el gran polo de estancamiento mundial desde el principio de la crisis. Es el único polo

6. Para un estudio más profundo sobre los dilemas macroeconómicos mundiales, ver MARRIS (1985) y LIPIETZ (1989).

capitalista desarrollado en donde el desempleo se mantiene elevado a pesar del estancamiento demográfico. Esta paradoja no está relacionada en absoluto con una incapacidad para la innovación técnica o social, como atestiguan, tal como señalábamos antes, los países escandinavos y el "arco alpino": Italia del Norte, Alemania del Sur, Suiza, Austria. De un vistazo, las cifras (ver cuadro 1, del "shock monetarista" al *crac* de 1987) nos indican claramente, el problema fundamental: los únicos que escapan al estancamiento y al desempleo son Suiza, Austria, Suecia y Noruega, es decir los países no pertenecientes a la Comunidad Europea.⁷

Cuadro 1
CRECIMIENTO Y DESEMPLEO:
"EL EFECTO-C.E.E."

| País | Tasa de desempleo verano 1987 | Crecimiento industrial verano 1987 (1980=100) |
|----------------|----------------------------------|--|
| Japón | 2,8 | 125,8 |
| Estados Unidos | 5,8 | 120,6 ** |
| Suecia | 1,6 | 120 |
| Noruega | 1,9 | 120 |
| Francia | 10,8 | 104 |
| Alemania | 7,0 | 111 |
| Gran Bretaña | 9,7 | 115,3 ** |
| Italia | 10,5 * | 98,3 |

Fuente: OCDE

Fuente: OFCE

** La referencia a 1980 falsea la estimación de los resultados de estos dos países que han sufrido el "shock monetarista" desde el final de 1979 (-10% entre 1979 y 1980).

7. Para un estudio más profundo sobre las divergencias de las tasas de desempleo, ver G. THERBORN (1986).

Cuadro 2
REPARTO POR ZONAS DE LA PRODUCCION MUNDIAL

| Parte del PIB mundial* | 1973 | | 1986 | |
|------------------------|------|------|------|------|
| EEUU | 23,1 | 27,5 | 21,4 | 26,6 |
| Europa Occidental | 25,7 | 28,9 | 22,9 | 26,2 |
| RFA | 4,9 | 7,0 | 4,2 | 5,7 |
| Francia | 3,8 | 5,2 | 3,4 | 4,6 |
| Italia | 3,9 | 3,6 | 3,5 | 3,8 |
| Islas Británicas | 4,3 | 3,8 | 3,5 | 3,6 |
| Europa Meridional | 4,1 | 3,1 | 4,1 | 2,9 |
| Japón | 7,2 | 8,5 | 7,7 | 12,4 |
| América Latina | 6,9 | 5,4 | 7,9 | 4,6 |

Fuente: CEPII (1989)

- * Primera columna: considerar la paridad de poder adquisitivo de 1980.
 Segunda columna: tipo de cambio actual

1. *El peso mundial de Europa*

Estipular el peso de un país, o de un sistema de países, en el conjunto mundial plantea el espinoso problema de la medición internacional del Producto Interno Bruto. Se puede elegir:

- ya sea un modo de evaluación que haga abstracción de las fluctuaciones monetarias (tomando la paridad del poder adquisitivo de un año de referencia: aquí 1980);
- ya sea un modo de evaluación que ratifique, al contrario, estas fluctuaciones (tomando el tipo de cambio actual).

En el primer caso, se miden de alguna manera, evoluciones "en volumen internacional", en el segundo caso "en valor internacional". La primera medida de la evolución es, sin lugar a dudas, más estable. Sin embargo, la segunda da cuenta, sobre períodos largos, de una evolución de la "calidad" de esta producción, y de la capacidad de intercambiarla con la producción de otras zonas del mundo.

De 1973 a 1986, Europa Occidental perdió importancia en volumen y aún más en valor (cuadro 2). Esta última evolución

debe ser relativizada: los EEUU han mejorado considerablemente su paridad de una fecha a otra, pero la paridad de 1986 se reveló insostenible. En cambio, el declive es patente con respecto al Japón. El contraste con América Latina es aún más fuerte: en volumen, crece tanto como Japón y más, pero en valor decrece un poco más que Europa en el conjunto mundial.

Se distinguen así dos tipos de inserción de una zona en el mundo: una que valoriza cada vez más la producción de esta zona (por la "calidad", se podría decir), y otra que privilegia un crecimiento en volumen cada vez menos valorizado en el mercado mundial. Europa se encuentra, desde ese punto de vista, entre la trayectoria japonesa y la trayectoria latinoamericana.

Esta diversidad se vuelve a encontrar en el interior mismo de Europa. Todos los países pierden peso, a escala mundial, en volumen, salvo Europa meridional ("los Nuevos Países Industrializados de los años 60", España, Portugal, Grecia).⁸ Pero estos países, del mismo modo que América Latina, pierden relativamente más en valor que las Islas Británicas (Gran Bretaña más Irlanda). Italia, en cambio, gana en valor. Francia y Alemania pierden en valor y en volumen, siendo exagerado el caso alemán dadas las fechas de referencia.⁹

Vemos ya perfilarse un contraste entre una Europa del Norte, más bien estancada, y una Europa del Sur que sólo aspira a poder crecer, pero que -aparte del caso de Italia- puede hacerlo sólo valorizando pobremente su producción. Primer indicio de una paradoja europea que no se esclarece más que teniendo en cuenta la complejidad de los ajustes recíprocos internos de Europa.

8. Ver LIPIETZ (1985). FREIRE DE SOUZA (1983), ha mostrado que este mismo contraste existe entre Portugal (crecimiento en volumen) y España (crecimiento en valor internacional).

9. En 1967, fecha en la que la paridad dólar-marco era cercana a la de 1986, Alemania "pesaba" 5% "en volumen" y 5,1% "en valor". Alemania se habría, pues, "revalorizado" de 1967 a 1986.

2. *Un comercio internacional particularmente aut centrado*

La primera característica de Europa que hay que comprender bien, es que está compuesta de exportadores tremendos (siete de los diez primeros del mundo) pero que se dedican a combatirse entre ellos.

De 1967 a 1986, el comercio intra-europeo (CEE y AELC) pasó de 37,6% al 40,5% del total de las exportaciones mundiales (o de las importaciones mundiales). Como consecuencia, la parte de los países de Europa en las exportaciones mundiales pasó de 42,4% a 44,6%. Pero si se hace abstracción del comercio intrarregional, Europa decae del 15,3% al 13,8% de las exportaciones mundiales (Japón representa en este caso 9,9% y los EEUU 9,7%) y del 17% al 11,8% de las importaciones (los EEUU representando en este caso el 16,6% y el Japón el 5%).

Así pues, Europa en sí misma no es, globalmente un gran importador, sino que es, excedentaria (aunque menos que Japón, por supuesto). En 1986, según el desglose mundial de los resultados por cuenta corriente, el excedente comercial de Europa Occidental representa 1,4% de las operaciones mundiales (el de Japón: 3,3% de los EEUU: -4,7%, el de América Latina 0,4%). A esto se agrega una particularidad europea: es la única zona del mundo cuyos resultados en el sector de servicios (no factores de la producción) es excedentario, 1,2% de las operaciones mundiales. Europa se lo debe a la fuerza de la plaza financiera británica, y al turismo en Europa del Sur.

La balanza de bienes y servicios europea resulta así, sólidamente positiva. Los países europeos, competidores encarnizados entre sí, en su propio terreno, están dispuestos al desempleo y al estancamiento si fuera necesario con tal de defender sus balanzas de cuenta corriente. Estos, tomados en conjunto, no ofrecen prácticamente ninguna salida a los otros países para solucionar los desequilibrios mundiales.

3. *La restricción alemana*

Zona de libre intercambio sin política social común (por el momento), la Comunidad Europea, prácticamente no ha puesto trabas al crecimiento en la "Edad de Oro" del fordismo, porque todos los países miembros perseguían simultáneamente una política de crecimiento del mercado interno. Los desequi-

librios comerciales eran corregidos periódicamente por devaluaciones, o políticas coyunturales de "enfriamiento", e incluso por el juego de "cláusulas de salvaguardia", permitiendo el restablecimiento de ciertas protecciones aduaneras. En los años 70, estos márgenes de maniobra fueron progresivamente abandonados, a pesar de que la internacionalización de la economía atizaba la guerra comercial entre los países miembros.

Privados de la posibilidad de modificar sus paridades cambiarias por las reglas del Sistema Monetario Europeo, cada país cuenta sólo con el recurso de "la austeridad competitiva" para equilibrar su balanza. «Que cada uno crezca menos de prisa que el vecino»: no hace falta ser un especialista en la teoría de los juegos para comprender el efecto de agregación resultante para el conjunto.¹⁰ Puesto que los socios de Alemania deben velar por sus propios déficits con relación a ésta, el conjunto de Europa está condenada al estancamiento interno y no puede jugar un rol motor para el resto del mundo.

Por diversas razones, pero que se resumen en una política fiscal que favorece a los agentes económicos más acomodados (es decir importadores), el Reino Unido y España se permitieron déficits considerables desde 1987 (1 o 2 mil millones de libras por mes para el primero: ¡no está mal para un exportador de petróleo dirigido por una "dama de hierro"!); Pero el "gendarme" alemán pronto los obligará a una nueva cura de austeridad.

En realidad, el crecimiento en Europa está limitado estrictamente por el crecimiento de la economía más competitiva, y por lo tanto excedentaria: la de Alemania Federal. Ahora bien, desde la segunda fase de la crisis, sin duda bajo la presión del partido-bisagra de los Liberales, los gobiernos alemanes de izquierda y derecha han privilegiado "la ortodoxia" monetaria, presupuestaria y social a pesar de unas tasas de desempleo cercanas al 10% a mitad de la década. Se podría objetar que esta opción de crecimiento, "lento pero seguro", sólo atañe a la nación alemana y que se justifica por la implosión demográfica en la cual ha entrado: Alemania sólo renueva sus generaciones en dos tercios. Es verdad. Pero, por los mecanismos del SME y del Mercado Común, el peso hegemónico de Alemania le permite comportarse como ministro de economía del conjunto de Europa. Regula, en particular, las

10. Sobre este mecanismo perverso, ver LIPIETZ (1984).

tasas de "ajuste monetarios" en el seno del SME, y su propia política monetaria restrictiva obliga a todos sus socios a mantener tasas de interés excesivas. Rechazando tanto su propia reactivación, como la devaluación competitiva de sus socios, Alemania condena a estos últimos a oscilar entre el estancamiento... y el déficit con respecto a ella. Dicho de otra manera, Alemania se reserva el mercado de sus socios como una amplia salida a sus propios productos, y los condena al mismo tiempo a no poder ampliar estos mismos mercados, quedándose así encerrados en una trampa a mediano plazo. Dictando, además, una política de libre intercambio, que surtirá todo su efecto cuando en 1993 los países individualmente no puedan ya ni siquiera recurrir a la reglamentación para controlar sus importaciones, Alemania recluye al conjunto de Europa en un rol cada vez más pasivo.

El poderío comercial europeo se reduce de este modo al poderío alemán, principalmente frente al resto de Europa. El Cuadro 3 muestra que Alemania no contribuye, comercialmente, en nada, a aliviar los problemas del Tercer Mundo, sólo tiene un superávit de 9 mil millones de dólares con los EEUU, y extrae la mayor parte (66 mil millones de dólares) de su saldo comercial del resto de Europa. Por su parte, los otros países europeos deben obtener de las restantes regiones del mundo los medios para pagar sus importaciones desde la RFA: importando poco y exportando el máximo posible.

Cuadro 3
**LA BALANZA COMERCIAL
 DE ALEMANIA FEDERAL (1988)**
miles de millones de dólares

| Respecto de | CEE | AELC* | EEUU | CAEM** | Japón | OPEP | Tercer Mundo |
|---------------|-----|-------|------|--------|-------|------|--------------|
| Exportaciones | 176 | 54 | 26 | 11 | 7 | 9 | 32 |
| Importaciones | 130 | 34 | 17 | 9 | 16 | 6 | 32 |
| Saldo de RFA | 46 | 20 | 9 | 2 | -9 | 3 | 0 |

Fuente: OCDE

* Asociación Europea de Libre Comercio (fuera de la CEE)

** Comunidad Económica de los Países del Este.

III. La fortaleza que envejece

Frente al doble desafío que supone una concurrencia encarnizada a escala mundial y en su propio seno, Europa pudo mantener un saldo positivo (al precio de un relativo estancamiento), pero no por ello ha dejado de perder peso en la competición mundial. Para comprender este fenómeno nos volcaremos ahora, hacia un análisis sectorial.¹¹

1. *La conquista de la independencia en los productos de base*

"La antigua división internacional del trabajo" oponía a los países avanzados, exportadores de productos manufacturados, a los países dominados, exportadores de productos de base. Desde el final de los años 60, la situación se ha invertido de manera casi general (Lipietz [1985]), pero sobre todo y de manera espectacular, en Europa.

Según el informe CEPII [1989], el saldo del sector agroalimentario (en porcentaje del comercio mundial correspondiente) se mantuvo estable y positivo para América Latina (alrededor del 10%), y negativo para Japón (alrededor de -7%), de 1967 a 1986. Los Estados Unidos, partiendo del equilibrio, edifican en los años 70 una gigantesca "arma alimentaria" (un saldo de 7 a 10% del comercio mundial) que se vino abajo en los años 80 por razones, tanto ecológicas como económicas (Debailleul [1989]). Europa, partiendo de un déficit de 21% del comercio mundial, redujo su dependencia a -5% desde 1982, llegando muchos países a ser excedentarios, incluso Gran Bretaña. Tal es el resultado de la Política Agrícola Comunitaria.

Del mismo modo, mientras que Japón y los EEUU profundizaban sus déficits energéticos (sobrepasando cada uno un

11. En esta sección, nos hemos apoyado sobre las destacables estadísticas que han presentado los autores del informe CEPII (1989) sin compartir todas sus conclusiones. Cada dato en porcentaje relativo a una "filière" amplia o un "sector" más específico y para una zona geográfica (o un país), corresponde al saldo comercial para este sector y para este área, evaluado en porcentaje del comercio mundial correspondiente (es decir, en el sector o en la "filière").

-10% del comercio mundial correspondiente), Europa, partiendo de -33% en 1967, redujo su déficit a unos -20%. Tuvo suerte con el descubrimiento de los yacimientos de hidrocarburos en el Mar del Norte, pero hizo también considerables economías de energía y Francia desarrolló un (excesivo) programa electro-nuclear.

Habiendo remediado así dos de sus mayores salidas de divisas, Europa se sintió menos afectada por el desafío de las nuevas potencias industriales mundiales. Fuera de Alemania Federal, casi siempre primer exportador mundial de manufacturas desde los años 60, en competencia con los EEUU, aunque ahora alcanzada por el Japón, y fuera de los países de Europa Meridional con su rol de "NPI de los años 60", todos los países de Europa pierden terreno, aunque menos que los Estados Unidos. Alemania, según los criterios de especialización en los mercados en expansión, se distancia todavía de Gran Bretaña y Francia. Su poderío manufacturero, más sólido de lo que se había pensado en los años 70, se ejerce sobre todo respecto de sus socios europeos. Europa es una fortaleza manufacturera "clásica", reagrupada en torno al torreón alemán.

2. Los bastiones de la mecánica y la química

Europa, excluyendo al sector del automóvil, se mantiene como la fortaleza del sector mecánico. Al tiempo que la parte estadounidense se viene abajo, y la parte japonesa así como la de América Latina ha cesado de crecer, el saldo europeo se mantiene por encima del nivel que tenía en 1973 (alrededor de 14% del comercio mundial en este sector).

Es verdad que esta supremacía declina en la mayor parte de los sectores: máquinas especiales, máquinas-herramienta, motores y turbinas, material agrícola, etc. En la máquinas-herramienta, por ejemplo, el saldo declina de -2,7% entre 1967 y 1986, con un desplazamiento en favor de Italia y de Europa Meridional, que en su conjunto ganan 7,4% en detrimento de Alemania (-11,3%). Sin embargo, en 1986, Europa consigue todavía un saldo positivo de 17,1% (y Alemania un 12,9%).

En cambio, Europa mejora paradójica y espectacularmente su saldo en el sector naval (+16,4% en 1986), en un mercado mundial evidentemente declinante. Pero fundamentalmente, Europa accede al rango de potencia aeronáutica, en un merca-

do en plena expansión, gracias a los programas de cooperación (Airbus, Ariane), los primeros grandes programas tecnológicos europeos. De un saldo negativo de -5,7% en 1967, pasa a un excedente de 8% en 1987.

Segundo bastión de Europa, hasta ahora inexpugnable: la química. El saldo del sector no cesa de progresar, actualmente por encima del 12%, mientras que Japón declina suavemente hacia el 2% y los EEUU declinan fuertemente (del 10% en 1967 a menos del 2%). Todas las restantes zonas del mundo son deficitarias. El saldo europeo cae a la mitad en el sector de neumáticos (9% en 1986) pero resulta sorprendentemente alto en farmacia (25%); progresa fuertemente en el cemento y la cerámica (gracias a Europa Meridional) así como en la química orgánica de base (gracias a Gran Bretaña).

3. Defendiéndose de la doble ofensiva

En todos los otros sectores, Europa resiste con dificultad una doble ofensiva. Por lo alto, está aplastada por la superioridad tecnológica japonesa en el sector automóvil, la electrónica y el material eléctrico. Por lo bajo esta socavada por la competencia de jóvenes industrias que funcionan con bajos salarios.

La superioridad "tecnológica" japonesa debe ser bien comprendida. No se trata de una superioridad de la tecnología, y menos aún de la ciencia japonesa. Es una superioridad de las formas post-taylorianas de movilización de los recursos humanos y de gestión de los flujos en la fabricación, que simbolizan los "círculos de calidad" y el método "kanban".¹²

Así, en la rama del automóvil, mientras que los EEUU se sumergen en el déficit (hacia un -25%) y que todas las otras zonas del mundo convergen hacia un ligero déficit, Europa se desliza suavemente de un saldo exportador del 20% del comercio mundial en 1967 a un 7% en 1986. El Japón recorre el camino inverso y culmina en 1986 en 25%. La caída europea es principalmente británica (-12%), mientras que los "NPI eu-

12. "Kanban" significa el trozo de tejido en el cual los equipos de trabajo japoneses transmiten hacia los superiores sus demandas de aprovisionamiento en el proceso productivo. Se puede apreciar que una superioridad de gestión "just-in-time" no implica una "técnica" muy sofisticada.

ropeos" pasan del -3,2% al +3,1%. Alemania, Francia e Italia, pierden de 4 a 6%.

En el sector electrónico, el esquema general es aún más acentuado. Aquí Europa abraza estrechamente el déficit estadounidense (de +7% a -7%), mientras que Japón, hegemónico, inunda el resto del mundo (+23%); únicamente los NPI del Tercer Mundo marcan puntos en ciertos sectores. Así, en 1986, en la electrónica destinada al gran público, Japón es excedentario en... 50% del comercio mundial, los NPI de Asia en 11%, América Latina en 5,3% y Europa deficitaria en -17%. En el material informático, Japón es excedentario en 18%, los NPI de Asia en 6,4%, América Latina en 3,3%¹³ y Europa es deficitaria en -12%. Aniquilada en la relojería (de +42% en 1967 a -34%), Europa se defiende, sin embargo, en la rama de los instrumentos de medición en donde progresa en un 7%. El caso de las telecomunicaciones debe ser relativizado. La caída es espectacular en Gran Bretaña (como ocurre a menudo) y también en Alemania: -8% y -6%. Pero Francia y Escandinavia progresan ligeramente y los NPI del sur de Europa lo hacen más fuertemente. Ni en esta rama ni en la informática Europa está realmente hundida. Una vez más, la dolencia europea es más manufacturera y comercial, que propiamente hablando, tecnológica. En particular, el déficit en la rama de los componentes activos disminuyó ligeramente (de -13% a -8%) desde 1973.

En el sector del material eléctrico, el esquema se acerca bastante al del automóvil: en los EEUU resulta fuertemente negativo (-7% en 1986), en Europa declina más suavemente (pero se mantiene en +10%) y es superada por Japón (14%). Todas las otras zonas son deficitarias, aunque América Latina se acerca al equilibrio. Pero la ofensiva del Sur es más espectacular en otros dos sectores.

El sector textil y cuero se convirtió en patrimonio exclusivo del Asia en vías de desarrollo (+26%). Todas las otras zonas, incluso Japón, están en equilibrio o son deficitarias (-18% para EEUU), únicamente América Latina es ligeramente excedentaria. En el seno mismo de Europa (en su conjunto ligeramente deficitaria después de haber tenido un saldo de

13. En este caso como en el precedente, los progresos latinoamericanos (con respecto a 1967) son iguales (+11% en la electrónica para el gran público) o superiores (+8% en la informática) a los NPI de Asia. Pero parten de saldos negativos.

+8% en 1967), el deslizamiento hacia sus NPI meridionales, es también espectacular y afecta incluso a Italia. Europa meridional es excedentaria en la confección (4,1%), la botonería (8,4%), el cuero y calzado (3%), la tapicería (5,6%), quedando Italia en una situación más o menos buena gracias a la alta sofisticación de sus sistemas productivos.

La situación del sector siderúrgico es completamente diferente. Aquí, Europa se mantiene excedentaria, como Japón (alrededor del 12%) pero con altos y bajos. La ofensiva viene de América Latina, que se volvió excedentaria (+3%) a partir de 1982, sobre todo gracias a Brasil. Una vez más, el deslizamiento de Europa hacia sus NPI del Sur e Italia es patente, tanto en el comercio del hierro y el acero como en los tubos.

4. *Balance*

Acabamos de analizar la evolución de los *saldos* de Europa en los diferentes sectores. El saldo es insuficiente para evaluar *la inserción* de Europa en el mercado mundial y su compromiso en las relaciones internacionales. Ofrecemos en el Cuadro 4 las exportaciones e importaciones europeas (netas de los flujos intraeuropeos) por sectores para los años 1967 y 1986, calculados en porcentajes del comercio mundial *total* (y no ya en el sector), tal como los suministra el informe CEPII [1989].

Cuadro 4
ESTRUCTURA SECTORIAL DEL COMERCIO EUROPEO:
EN 1967 Y EN 1986
porcentaje

| | en | ag | tx | md | qm | sd | nf | mc | vt | me | el | tot |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| exportaciones | 0,2 | 1,6 | 1,1 | 1,3 | 2,4 | 1,1 | 0,5 | 4,1 | 1,4 | 0,6 | 1,0 | 15,3 |
| | 0,5 | 1,4 | 0,8 | 1,3 | 2,5 | 0,6 | 0,3 | 3,9 | 0,7 | 0,6 | 1,2 | 13,8 |
| importaciones | 3,2 | 6,4 | 0,6 | 1,0 | 1,2 | 0,4 | 1,6 | 1,5 | 0,2 | 0,2 | 0,7 | 17,0 |
| | 3,0 | 2,0 | 0,8 | 0,7 | 1,0 | 0,2 | 0,4 | 1,2 | 0,6 | 0,2 | 1,7 | 11,8 |

Fuente: CEPII (1089)

en: energía, ag: agro-alimentaria, tx: textil y cueros, md: madera, qm: química, sd: siderurgia, nf: no-ferroso, mc: mecánica (sin vehiculos), vt: vehiculos de transporte terrestre, me: material eléctrico, el: electrónica.

Lo llamativo es la disminución de la mayor parte de las cifras de importación, incluso aquellas del sector agro-alimentario y de los minerales no porosos (disminuciones muy pronunciadas en ambos sectores). Sólo crecen las importaciones textiles, (en donde Europa encuentra un equilibrio), el automóvil (ahí, Europa conserva un saldo exportador) y la electrónica (en donde Europa se vuelve deficitaria).

Lo mismo ocurre con la exportación: sólo crecen las exportaciones energéticas y electrónicas (en donde Europa se mantiene deficitaria) y el "bastión" químico (2,9% del comercio mundial). ¡Como "taller mecánico" del mundo, Europa sólo consigue el 3,9% del comercio internacional!

Se acabó el tiempo de la Europa-taller, que inundaba el mundo con sus productos manufacturados e importaba de las zonas menos desarrolladas sus materias primas industriales o alimenticias. Europa se encamina hacia una especie de autosuficiencia de hecho. El *dinamismo* de esta evolución, lo hemos visto en la sección precedente: las intensas trabas de la competencia interna, exacerbada por la restricción alemana. Cada uno de los países de Europa intenta equilibrarse a cualquier precio. La *posibilidad* de este autocentrado se da parcialmente por la diversidad interna de Europa: tiene a la vez, países de alta tradición manufacturera, "N.P.I." sobre sus costas mediterráneas, grandes planicies de clima templado, e incluso reservas de energía fósil.

Ciertos países (en particular Europa meridional) juegan la carta de los bajos salarios relativos, con la esperanza de poder seguir la trayectoria de Italia. Otros al contrario, sobre todo en Escandinavia, juegan la carta del control, socialmente negociado, de las nuevas tecnologías. Es insuficiente para replicar, en los sectores del automóvil y electrónico, la superioridad de la capacidad organizativa japonesa, o en el sector textil, la competencia de los países con una fuerte explotación de la mano de obra. Es por esto que Europa juega *también* al proteccionismo: contra los autos japoneses, contra los textiles de Asia, contra la carne argentina... Pero sería un grave error reducir el autocentrismo europeo al proteccionismo. Europa podría alimentarse de una agricultura intensiva, y proteger sobre todo a sus campesinos medios y pobres. Su proteccionismo textil es sobre todo una discriminación en favor de sus vasallos del mundo mediterráneo (los países del "Acuerdo de Interés Preferencial"). Su obstinación "anti-dumping" subraya

su preocupación por el mantenimiento de sus compromisos sociales internos.

Sería absurdo, por parte del resto del mundo, exigir a Europa que "se abra" más, sacrificando estos compromisos, con el pretexto de ayudar el reequilibramiento comercial y el pago de la deuda de países con compromisos sociales menos ventajosos (Tercer Mundo y Estados Unidos). A modo de conclusión propondremos una estrategia diferente para la contribución de Europa al mejoramiento del Estado del Mundo.

A modo de conclusión

Lejos de ofrecer espontáneamente, un polo de reequilibrio mundial, Europa está por el momento condenada por sus instituciones internas al crecimiento lento (y no obstante excedentario) que le dicta la potencia alemana. Lejos de servir como punto de apoyo para la reducción de la deuda del Tercer Mundo (y en particular la de América Latina), Europa es dominada por los gobiernos conservadores de Alemania y Gran Bretaña, que no apoyan ni siquiera las iniciativas japonesas, estadounidenses, ni las posiciones de Francia sobre la cuestión. Además, acorralada entre una dominación tecnológica japonesa (incluso por una alianza nipo-estadounidense) y el "dumping social" de los NPI del Tercer Mundo, corre el riesgo de buscar a través de un aumento de austeridad y proteccionismo, las condiciones de su equilibrio de pagos.

Ciertamente, el ejemplo de la aeronáutica muestra que Europa dispone de recursos de "savoir-faire" que le permitirían oponerse a la amenaza japonesa. Los programas de cooperación tecnológica, ESPRIT y EUREKA, le permitirán quizás remediar su retraso en las actividades de punta, incluso, por ejemplo, en el terreno de los circuitos integrados, de la biotecnología, de la televisión de alta definición. Pero estas iniciativas no resuelven el problema de fondo, que resulta de la macroeconomía de sus instituciones.

Conforme a la lógica liberal, la mayor parte de los expertos de la Comunidad ven en la apertura del Gran Mercado Unico de 1993 la solución a todos los problemas.¹⁴ El informe CECHINI, "Los costos de la no-Europa" [1988], es

14. Para una presentación crítica, ver CATINAT (1988).

entonces interpretado de manera generalizada como "los beneficios del Mercado Unico". Sin embargo, este informe, que evalúa el beneficio de las simplificaciones, de las economías de escala, y de las redistribuciones óptimas que resultarían de la unificación total del espacio europeo, se esfuerza en destacar que estas ventajas (en materia de enriquecimiento y empleo) no se concretarían de no mediar la correspondiente demanda. Pero, la aplicación del gran mercado reforzará la tendencia a la polarización interregional, que tomará la forma de un aumento de coacción sobre las balanzas de pagos de los diferentes Estados, y por lo tanto una agravación de las tendencias a la "austeridad competitiva". Peor aún, la unificación del mercado de capitales el 1^o de julio de 1990, prevista por el momento sin armonización fiscal, desembocará en la desaparición de los impuestos nacionales sobre la renta del capital, disminuyendo otro tanto los ingresos de los Estados, y por lo tanto los efectos keynesianos del gasto público. En resumen, Europa corre el riesgo de cerrarse cada vez más a las importaciones y de volverse cada vez más agresiva en las exportaciones.

Quebrar esta trampa y hacer nuevamente de Europa una zona de prosperidad, ligeramente deficitaria para favorecer el retorno a los equilibrios mundiales, exige una profunda reestructuración de sus mecanismos institucionales. No es suficiente apelar a la unificación del mercado en 1992, o a la constitución de una moneda común, el ECU: esta precipitación no hará más que agravar el mal que hay que curar. Se trata al contrario, de poner en orden la regulación del conjunto europeo: una política de progreso social común, antes que la unificación de las reglas, de las monedas y de los mercados. Se puede perseguir este objetivo de dos maneras complementarias:

- Devolviendo a los países deficitarios un margen de maniobra para acelerar su crecimiento y luchar contra el desempleo reduciendo las horas de trabajo. Esto pasa por una mayor autonomía de la gestión monetaria nacional, y la posibilidad de hacer jugar cláusulas de salvaguardia cuando una política social demasiado "generosa" comprometa demasiado gravemente la balanza comercial. Esto implica, concretamente, que todo avance hacia la creación de una moneda externa común, el ECU, se acompañe de

una mayor flexibilidad de la cotización de las monedas nacionales vernáculas frente al ECU.¹⁵

- Dotando verdaderamente a Europa de una política social común que comprenda transferencias estructurales hacia las zonas deficitarias. El mercado común agrícola fue el prototipo de este tipo de política. Los mecanismos escogidos (el sostén a los precios de los productos y no a los ingresos de los campesinos) se revelaron a la larga perversos, y su reforma es urgente. Pero, el principio mismo de ingresos garantizados socializados a nivel europeo indignaría solamente a las fuerzas conservadoras europeas. Las negociaciones agrícolas son espinosas, no porque los campesinos sean "arcaicos", sino porque estas negociaciones son el campo de experimentación de las políticas estructurales y sociales transnacionales.

Así, la reconstrucción de una capacidad de iniciativa europea, que le permita asegurar la prosperidad y el pleno empleo de sus trabajadores, ofrecer un polo de co-desarrollo a los países del Tercer Mundo, participar en la constitución de un nuevo sistema económico internacional que incluya una amplia anulación de la deuda del Tercer Mundo, y contribuir a un reajuste de la balanza comercial estadounidense, que no sea dramático, exige un paso adelante suplementario: el establecimiento de un compromiso institucionalizado y transnacional que tenga por objeto el conjunto de las normas de actividad y de beneficios, incluyendo las cláusulas ecológicas, de igualdad entre los sexos, etc., y que promueva las formas de implicación negociada de los trabajadores en el control de las transformaciones tecnológicas, que tanto éxito han tenido en Escandinavia.

Pero, ¿podrán las fuerzas sociales europeas, antes de 1992, rechazar este "Mercado Común contra Europa"¹⁶ que los liberales-conservadores y los cronistas irreflexivos, presentan como una panacea? El triunfo de la Euroizquierda (Social-de-

15. El fortalecimiento del ECU es eminentemente deseable para proteger las monedas europeas de los movimientos especulativos de capitales flotantes (ver M. AGLIETTA y N. MENDELEK (1987).

16. Título de un libro (muy olvidado!) de Michel ROCARD (1973), actual primer ministro francés.

mocracias y Partido Comunista Italiano) y de los Ecologistas, en los resultados de las elecciones de junio de 1989 al Parlamento Europeo, proporciona un destello de esperanza.

BIBLIOGRAFIA

- AGLIETTA M.** (1987). "Politiques économiques nationales et évolution du Système Monétaire Européen", *Economie Prospective Internationale*.
- BRENDER A.** (1988). *Un choc de nations*, Hatier, Paris.
- BELLON B., NIOSI J.** (1987). *L'industrie américaine, fin de siècle*, Seuil, Paris.
- CATINAT M.** (1988). «Radioscopie du grand marché intérieur européen», *Economie Prospective International N° 33*, 1er trimestre.
- Centre d'Etudes Prospectives et d'Information Internationales** (1989). *La fin des avantages acquis*, editado por G. LAFAY y C. HERZOG con L. STEMITSIOTIS y D. UNAL, Economica, Paris.
- DEBAILLEUL G.** (1989). *L'agriculture aux Etas-Unis*, Tesis INRA (Paris).
- FREIRE DE SOUZA F.** (1983). *Contrainte extérieure et régulation macroéconomique dans les économies semi-industrialisées: le cas du Portugal*, Tesis Paris I.
- GLYN A., HUGUES A., LIPIETZ A., SINGH A.** (1988). «The raise and fall of the golden age» in Marglin (ed) *The Golden Age of Capitalism*, Oxford Univ. Press.
- LEBORGNE D., LIPIETZ A.** (1988). «New Technologies, New Mode of Regulation: Some Spatial Implications», *Society and Space*. vol. 6 pp. 263-280. Portugués: *Espaço e Debates N° 25*, 1988. Castellano: VECTOR ed/Nueva Sociedad, Santiago de Chile, Caracas (aparición próxima).
- LIPIETZ A.** (1984). *L'audace ou l'enlissement: Sur les politiques économiques de la gauche*. La Découverte, Paris.

- LIPIETZ A. (1985).** *Miracle et Mirages-problèmes de l'industrialisation dans le Tiers-Monde.* La Découverte, Paris. Traducción al inglés: Verso (1987). Portugués: *Miragens e milagros*, Nobel Ed., Sao Paulo, 1988. Castellano: aparición próx, (U.N. Colombia/Nueva Sociedad).
- LIPIETZ A. (1989).** *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXIè siècle.* La Découverte, Paris.
- MARRIS S. (1985).** *Deficits and the Dollar: the World Economy at Risk,* Institute for International Economics, Washington.
- MESSINE P. (1987).** *Les Saturniens,* La Decouverte, Paris.
- THERBORN G. (1986).** *Why Some People Are More Unemployed Than Others?,* Verso, London.

EL LEVIATAN ACORRALADO: CONTINUIDAD Y CAMBIO EN EL PAPEL DEL ESTADO EN AMERICA LATINA*

Roberto P. Guimarães

*Nuestro gran error está en tratar de
obtener de cada uno en particular las
virtudes que no posee, descuidando cultivar
aquellas que posee.*

Adriano (76-138)

*Todo caso es único.... e igual a todos los
demás.*

T. S. Elliot (1888-1965)

1. Introducción: Estado, democracia y justicia social en el contexto latinoamericano

El tema del Estado ha cobrado interés especial en América Latina en los últimos tiempos. Ello se debe, en buena medida, a una tendencia reciente de las ciencias sociales, de volver a asignar una prioridad especial al Estado en los paradigmas teóricos de interpretación de la realidad.¹ Eso se debe también a la llamada crisis del desarrollo latinoamericano, cuyas múltiples manifestaciones ponen de relieve el rol del Estado como un actor privilegiado que, si bien se ve condicio-

*. Este ensayo recoge parte de las reflexiones desarrolladas por el autor en trabajos recientes. Véase Roberto Guimarães, "Desarrollo social en América Latina: Políticas y restricciones institucionales", Socialismo y Participación, N° 44, diciembre de 1988, pp. 33-59, y Desarrollo con equidad ¿Un nuevo cuento de hadas para los años noventa? (Proceso de toma de decisiones, formulación de políticas y desarrollo social en América Latina) LC/R.755, Santiago de Chile, CEPAL, abril de 1989.

1. Véase, por ejemplo, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, eds., Bringing the State Back in, Nueva York, Cambridge University Press, 1985.

nado por la sociedad en que está inserto, tiene la capacidad de influenciar decisivamente los procesos económicos, sociales y políticos.

En efecto, en los años 1950 se intentó sustituir al Estado, hasta entonces concepto dominante en la Ciencia Política, por otros (como el de "sistema político") que privilegiaban la sociedad como categoría de análisis. David Easton fue, sin duda, pionero en ese ataque frontal al Estado,² y la influencia de las investigaciones enmarcadas por esa tradición intelectual fue tan fuerte que se llegó a declarar solemnemente el "entierro del Estado".³ No sorprende, por tanto, el profundo desconsuelo de Easton al comprobar su reaparición en las preocupaciones de políticos y estudiosos de la cosa pública, lamentándose incluso de que ese concepto, que se imaginaba superado ya hace décadas, "vuelva ahora de su tumba para atemorizarnos una vez más."⁴

Sin pretender participar en una polémica cuyos resultados prácticos son discutibles, lo cierto es que el Estado ocupa hoy el primer plano del debate político. Como categoría de análisis posee por los menos un valor heurístico intrínseco, en el decir de Gabriel Almond, "de agitar un poco las cosas... provocando conmoción en nuestros sentidos y alertando la mente para nuevas posibilidades."⁵ Sin embargo, si bien es cierto que plantearse la cuestión del Estado puede ser como asomarse a la Torre de Babel,⁶ no es menos correcto que su resurgimiento

-
2. David Easton, The political system, Chicago, University of Chicago Press, 1953.
 3. Frederick Watkins, International Encyclopaedia of the Social Sciences, Nueva York, Macmillan, 1968.
 4. David Easton, "O sistema político sitiado pelo Estado", en A Ciência Política nos anos 80, Bolívar Lamounier, org., Brasilia, Universidade de Brasilia, 1982, p. 129.
 5. Gabriel Almond, "The return to the State", American Political Science Review, 82(3):853-74, septiembre de 1988, p. 872.
 6. Jorge Graciarena, "El Estado latinoamericano en perspectiva: Figura, crisis, prospectiva", Pensamiento Iberoamericano, N° 5a, enero-junio de 1984, pp. 39-92, p. 39. Vale notar, corroborando a Graciarena, que la ambigüedad del concepto permite múltiples interpretaciones, a tal punto que ya a inicios del siglo se podía identificar cerca de 150 definiciones de Estado. [C. H. Titus, "A nomenclature in Political Science", American Political Science Review, (25)1:45-60, marzo de 1931]

reciente, sea cuales fueren las acepciones del término, ha permitido enfatizar la dimensión institucional de los sistemas de dominación.

En ese sentido, conviene aclarar que las observaciones que se hacen a continuación se basan en una concepción del Estado como una relación social de dominación, o "la expresión política de la dominación en una sociedad territorialmente definida",⁷ pero también como un *conjunto de organizaciones* con autoridad para adoptar decisiones que atañen a todos los individuos de una colectividad. Esta concepción no se aparta de la definición clásica, de "aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclame para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima",⁸ y permite asimismo destacar dos dimensiones básicas del Estado. Por un lado, el Estado representa más que un conjunto de instituciones, constituyéndose además en una red de relaciones sociales de dominación, apoyada en aquellas, pero que contribuye a la reproducción de la estructura de clases en una sociedad. El Estado así entendido representa, por otro lado, más que "el gobierno", en la medida que sus sistemas administrativos, legales, y coercitivos permiten estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad política, pero a la vez permiten estructurar diversas relaciones al interior mismo de la sociedad civil.⁹

En resumen, pese a que la postura adoptada aquí supone al Estado como *pacto de dominación*, el énfasis estará puesto en su manifestación como *aparato institucional*, lo cual permite situarnos más cerca del debate latinoamericano, dejándose a un lado las discusiones más teóricas sobre su dimensión netamente política en la reproducción de las relaciones de clase. Sólo para quedarnos con un ejemplo, pareciera que las tesis sobre la relativa autonomía del Estado, en el caso de América

-
7. Guillermo O'Donnell, "Apuntes para una teoría del Estado", Revista Mexicana de Sociología, 15(4):1157-99, diciembre de 1978, p. 1158.
 8. Max Weber, Economía y sociedad: Esbozo de Sociología comprensiva, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, p. 1056.
 9. Sobre estas dimensiones, véase, respectivamente, Guillermo O'Donnell, "States and alliances in Argentina, 1956-1976", The Journal of Development Studies, 15(1):3-33, octubre de 1978, y Alfred Stepan, The State and society: Peru in comparative perspective, Princeton, Princeton University Press, 1978.

Latina, se refieren a la autonomía del Estado "aparato" en relación al Estado "político", más que a la autonomía de éste en relación a la sociedad.¹⁰ Existen también otros motivos para focalizar la atención en el aparato burocrático del Estado. Por de pronto, posibilita aterrizar aún más el debate, vinculándolo al proceso de formulación de políticas, y destacándose, asimismo, los actores que participan en él. En segundo lugar, el discurso sobre el Estado en América Latina, además de la confusión conceptual que lo caracteriza -a tal punto que uno termina por no saber a qué "Estado" se están refiriendo los defensores de ésta o aquélla postura- se ha distinguido, como nos recuerda Alfredo Costa Filho, por tratarlo como una nueva "Geni", ese personaje creado por el cantautor brasileño Chico Buarque de Holanda en su "A ópera do malandro", que la sociedad alaba-denigra-alaba-denigra.¹¹

De acuerdo con esta interpretación, se viene dando un tratamiento maniaco-depresivo al Estado en América Latina. En la fase maniaca, los actores sociales lo bendicen y le piden que asuma préstamos a tasas de interés real negativas, otorgue favores fiscales, haga obras de infraestructura, etc. En la fase depresiva, lo denigran y lo minimizan, acusándole de representar el interés exclusivo de las clases dominantes, o bien exigiéndole el recorte de su aparato burocrático y del gasto público. Concluye Costa Filho que, "en la sucesión frenética de ambas fases, lo infartan: la primera, durante una diástole de funciones; luego, con una sístole de recursos." El resultado de ello, a mi juicio, es la pérdida de significado del Estado, confundiéndose su dimensión política, de relación de domina-

-
10. Véase, por ejemplo, Oscar Oslak, Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio, Buenos Aires, CEDES, 1978. Fernando Henrique Cardoso también ha subrayado ese aspecto, al indicar que no se puede "ver al Estado simplemente como expresión de intereses de clase, sin reconocer que esta expresión requiere una organización que, como no puede asumir otra forma que la de una red social de personas, tiene existencia propia y posee sus propios intereses." ["On the characterization of authoritarian regimes in Latin America", en The new authoritarianism in Latin America, David Collier, ed., Princeton, Princeton University Press, 1979, pp. 33-57, p. 51]
 11. Véase Alfredo Costa Filho, Planificación y construcción del futuro, San José, Jiménez & Tanzi, para el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1988, pp. 45-6.

ción, y su dimensión como un ente burocrático; todo lo cual justifica aún más enfatizar sus características institucionales.

Una vez aclarada la postura analítica respecto del Estado que ha informado este ensayo, lo cual responde al primer elemento señalado anteriormente para que el concepto recobre vigencia en la ciencias sociales -i.e. la tendencia a desplazar las teorías centradas exclusivamente en la sociedad- corresponde ahora situar el análisis en el contexto de la crisis regional. Para esos efectos, se podría afirmar que la crisis económica que se agudiza a partir de fines de la década pasada ha puesto en tela de juicio muchas concepciones, principalmente las de corte exclusivamente económico, acerca del desarrollo latinoamericano.

Junto con el despertar amargo de la farra desarrollista, cuyo fuerte endeudamiento externo ha sido uno de sus resultados, se produjo también una resaca netamente política. En gran parte de la región las instituciones públicas han sido incapaces, por un lado, de hacer frente a los problemas propios de un proceso de modernización desequilibrado, y por el otro, de promover la justicia social respecto a los resultados del crecimiento. En la sociedad la situación no se revela menos compleja, con sistemas de partidos que no han logrado actualizarse como canales privilegiados para la articulación de demandas populares, y con actores sociales aún caracterizados por la atomización y dispersión organizativa. Esto se ha visto agravado por nuevas formas de dependencia económica, financiera y tecnológica en relación a los centros de poder mundial, respecto de las cuales, la deuda externa representa tan sólo una de sus manifestaciones, quizás la más evidente, pero no por ello la más importante. Por último, la crisis del sistema político, cuyas raíces remontan a la no resolución de la crisis de dominación oligárquica de inicios del siglo, encuentra en la presente situación económico-social un excelente caldo de cultivo para su profundización. De tal suerte que ya a fines de la década de los ochenta, la región todavía no ha encontrado el camino de la estabilidad democrática.

En base a este diagnóstico, el trabajo tiene por objetivo analizar el rol del Estado en el contexto de tres elementos claves de la disyuntiva latinoamericana: recuperación del crecimiento, construcción de la democracia y promoción de la justicia social. Para estos fines se ha adoptado una perspectiva de interpretación no económica o, si se quiere, sociológica y politológica. Eso implica, desde luego, poner el acento en el

entorno político-institucional que pueda garantizar un mínimo de viabilidad a las propuestas de superación de la crisis que tomen en cuenta los tres desafíos, de crecimiento, de democracia y de justicia social. En segundo lugar, significa tener como marco de referencia el proceso de formulación de políticas públicas, que es donde se entrecruzan, concretamente, estos desafíos. Por último, el análisis se circunscribe al carácter autoritario del Estado latinoamericano, puesto que el problema más importante hoy día en América Latina es, sin lugar a dudas, la consolidación de la democracia en los pilares de la justicia social.

La pretensión de pasar revista al rol del Estado en el contexto de la crisis no debe dar lugar a una percepción de que se esté estableciendo una relación causal, determinista, entre crisis de desarrollo y crisis del Estado. La crisis del Estado latinoamericano antecede en los hechos a la evolución económica reciente, y la razón para vincular ambos temas se debe a que la superación de los problemas actuales pasa, necesariamente, por una reforma del Estado, del mismo modo que no se puede discurrir sobre la democratización del aparato estatal sin considerar los desafíos planteados por la crisis. Suscribo integralmente las conclusiones de Portantiero, cuando éste afirma que la transición desde un sistema autoritario e injusto hacia una sociedad democrática y justa depende esencialmente de la voluntad de los actores sociales, y como tal es irreductible a los determinismos que se quieren deducir de las leyes de la historia.¹²

Para llevar a cabo los propósitos señalados, se ha ordenado el análisis en tres partes. En la primera, se introducen algunas reflexiones sobre la formación del Estado en América Latina, subrayándose los aspectos más estrechamente vinculados con la estructura institucional y el proceso de toma de decisiones públicas. En la segunda, se hace un intento de acercamiento político-institucional a la evolución latinoamericana reciente, poniéndose énfasis en la dinámica de los procesos económicos, sociales y políticos que configuran la crisis del autoritarismo. La tercera y última parte del ensayo representa, en verdad, una consecuencia lógica, marcadamente prospectiva y propositiva, de las dos secciones anteriores. Es

12. Juan Carlos Portantiero, "La democratización del Estado", Pensamiento Iberoamericano, N° 5a, enero-junio de 1984, pp. 99-125, p. 125.

ahí donde se perfilan algunos requisitos "institucionales" para la acción del Estado en pos de la consolidación de la democracia en América Latina.

No se puede cerrar esta introducción sin referirnos al uso de "América Latina" como unidad de análisis. Las reflexiones que siguen están, por supuesto, ancladas en las características generales de la realidad latinoamericana, pero suponen, a la vez, un considerable nivel de abstracción respecto de especificidades nacionales al interior de la región. Estoy consciente de que, tal como ocurre con una fotografía panorámica, lo que se gana en "profundidad de campo" se pierde en "nitidez". La realidad latinoamericana así "retratada" puede que abarque un espectro más amplio, pero resultará sin lugar a dudas algo "fuera de foco". En ausencia de una justificación más sofisticada, se hace eco aquí de las palabras de T. S. Elliot mencionadas en la epígrafe del trabajo, en el sentido de que las distintas realidades nacionales que componen América Latina, sí, son singulares, pero obedecen *grosso modo* a una misma matriz histórica.

2. El legado histórico: constitución del Estado y formación social autoritaria

Tal como se ha señalado en la introducción, la crisis del sistema político, cuyas raíces remontan a la no resolución de la crisis de dominación oligárquica de inicios del siglo, encuentra en la presente situación económica y social un campo fértil para su profundización y expansión. Para captar mejor la naturaleza de la crisis del sistema político, conviene entretanto remontarse a la formación del Estado nacional en la región.

2.1 El carácter "Edipiano" del Estado latinoamericano

Resulta muy difícil presentar una imagen del Estado que capture las rasgos generales de la región y, sin embargo, la singularidad de casos como el brasileño, el peruano, el mexicano y otros. Tal vez la mejor manera sea utilizar el chiste que cuentan los brasileños de cómo los portugueses le pusieron subtítulos a una película basada en la tragedia de Sófocles

acerca del hijo de Layo y Yocasta.¹³ Decía algo como esto: "Edipo: El hijo que mató a su padre, se acostó con su madre y terminó ciego", o en su versión abreviada, "Edipo, el hijo que se convirtió en padre."

Si hay algo que retrata al Estado latinoamericano, es esta versión de Edipo. No es de extrañar que Sófocles la transformara en una tragedia. Mientras en la mayoría de los países europeos el Estado sigue a la existencia previa de una sociedad más o menos organizada, en América Latina sucedió al revés. El Estado se ha superimpuesto o precedido la formación de la sociedad nacional. La primera situación corresponde, en general, al caso de la colonización de la América Hispánica, en donde la imposición del ordenamiento institucional español se da por encima de una masa indígena considerable y con niveles de organización social que en muchos casos superaban en complejidad hasta al de la propia España. Ya en la América Portuguesa, el Estado condiciona la formación de la sociedad, sea por la existencia de una población indígena escasa y dispersa, sea por su baja diferenciación social o poca capacidad organizativa para oponerle resistencia.¹⁴

-
13. Del mismo modo que los norteamericanos hacen bromas acerca de los polacos, los polacos se ríen de los soviéticos y los franceses aguijonean a los belgas, los brasileños también tienen objetivos favoritos hacia quienes dirigir su humor. Algunos se deben evidentemente a la competencia, como probablemente sea el caso con los argentinos: se dice que a los brasileños les encanta el tango porque saben que cada vez que escuchan uno un argentino ha fallecido. Sin embargo, los portugueses constituyen con mucho el blanco más popular de su humor, como resultado directo de los profundos y fraternales sentimientos de los brasileños hacia sus antepasados. Porque no hay otro pueblo del mundo que se dedique tanto a burlarse de si mismo, nada resulta más natural que burlarnos de nuestros antepasados europeos también.
 14. El ejemplo del Brasil es bastante decididor a ese respecto, especialmente cuando se considera que su primer gobernador general, Tomé de Souza, llegó al país en 1549 ya con una estructura de gobierno, leyes, normas y reglamentos, e incluso con una constitución, el Regimento de Almeirim, preparada en Portugal un año antes. Todas ellas habían sido derivadas del sistema institucional y político imperante en el Portugal, y habían de aplicarse en el Brasil sin brasileños todavía (los indios, como aún ocurre actualmente, no han sido considerados jamás ciudadanos). El Estado brasileño formaba parte, por así decirlo, del equipaje de Tomé de Souza,

En un caso la construcción del Estado y de la sociedad se da en forma conflictiva e inestable, en un marco en que los sectores más organizados condicionan y limitan la acción estatal. En el otro, el Estado impone sus propios límites a la formación de una sociedad por lo general desarticulada y desprovista de poder de negociación frente a las instituciones políticas y de gobierno. Aunque cada situación histórica produzca rasgos específicos, lo cierto es que de ambos procesos han resultado características generales que todavía siguen vigentes: la hipertrofia estatal, el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo.¹⁵

En algunos países de la región el proceso de constitución del Estado nacional se ha visto reforzado por un proceso de formación social enmarcada por la presencia del patrimonialismo, un orden burocrático más que un Estado burocrático, y que comprende dimensiones tanto públicas como privadas.¹⁶ Por lo general se alude al orden patrimonial por sus prácticas políticas concretas de control social, tales como el clientelismo, el caciquismo o la cooptación. No debe confundirse empero la burocracia "estamental", el aparato administrativo y el estado mayor del orden patrimonial, con la burocracia "estatal", la "élite", la "clase gobernante" o las "clases dominantes". La burocracia no constituye una clase en sí misma, aunque actúe frecuentemente como sustituto de la élite. Puede mante-

lo que constituye un perfecto ejemplo del Edipo portugués. Esta situación fue la imperante por lo menos hasta el decenio de 1930, ya que a pesar de algunos cambios profundos experimentados por la sociedad, básicamente el mismo marco institucional permaneció en vigor.

15. Para una útil reseña sobre el tratamiento que se ha dado al fenómeno del autoritarismo en la región, véase, Alberto van Klaveren, "Enfoques alternativos para el estudio del autoritarismo en América Latina", en Transición a la democracia en América Latina, Francisco Orrego, comp., Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 15-38.
16. Según Raymundo Faoro, Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro, dos volúmenes, cuarta edición, Porto Alegre, Globo, 1977, "junto con la propiedad de la Corona existe la propiedad privada, reconocida y garantizada por los príncipes. Por sobre esas propiedades, la del rey o la privada, existe una superpropiedad, identificada con el territorio y que incluye el mando, pero apenas separado del dominio, sobre las cosas y las personas, sobre todas las cosas y todas las personas." (p. 28).

nerse por encima de las clases dominantes, pero no disfruta de autonomía con respecto a la sociedad. A la inversa, aún cuando la composición de la élite cambie, el orden patrimonial persiste.

Como explica Raymundo Faoro, esta "casta" burocrática desarrolla un movimiento pendular que a menudo induce a error al observador superficial. Se vuelve contra el terrateniente en favor de las clases medias; alternativamente, se vuelve a favor o en contra del proletariado. Asimismo, el aparato burocrático puede favorecer los aspectos pluralísticos de la democracia, por intermedio de la representación directa, o puede acentuar el caciquismo y la cooptación. Estas conductas son en realidad ilusiones ópticas sugeridas por la proyección de modernas ideologías sobre un pasado que es históricamente coherente dentro de la fluidez de sus mecanismos. Las masas, el pueblo o cualquier nombre que se desee dar a la mayoría de la población, prestan su apoyo a cada cambio episódico de la alianza gobernante, pero lo hacen en forma muy parecida al público que desde las graderías "ayuda" a su equipo de fútbol a ganar un campeonato. Algunos gobernantes, como el emperador del Brasil, Don Pedro I, lo han reconocido hidalgamente. El emperador dijo una vez que "haría todo por el pueblo, pero nada junto al pueblo".¹⁷ La mayoría de los políticos latinoamericanos, en cambio, ha tratado de disfrazar el orden patrimonial con colores populistas.

Dicho de otra forma, América Latina puede haberse transformado desde las sociedades agrarias y mercantiles de los tiempos coloniales en sociedades industriales y capitalistas. Sin embargo, su formación social probablemente jamás pierda su fisonomía patrimonial.¹⁸ Esto puede reforzar a veces sus

17. Esas palabras fueron pronunciadas durante los acontecimientos finales que desembocaron en su abdicación en 1831. Véase John Armitage, The history of Brazil: From the period of the arrival of the Bragança family, in 1808, to the abdication of Dom Pedro the First, in 1831, dos volúmenes, Londres, Smith, Elder and Company, 1836, vol. 2, p. 129.

18. Hay que reiterar, una vez más, que no todas las sociedades latinoamericanas se encuadran en esta descripción. Existen países, Costa Rica por ejemplo, en que el patrimonialismo no tuvo una base material para su consolidación, por la ausencia de grandes propiedades de tierra; y existen otros, por ejemplo, Argentina, donde otros factores, esencialmente la inserción de la Pampa en la economía mundial, impidieron que el patrimonialismo pudiera desarrollarse en toda su plenitud.

características autoritarias. En otras oportunidades, la formación social puede tender a liberar las inclinaciones (latentes pero atrofiadas) participatorias e igualitarias de las sociedades latinoamericanas. Pero el peso de la tradición tiende a perpetuar el elitismo e impulsar estas sociedades a ser cada vez más estatistas que lo que serían de otra manera. La sociedad patrimonial, hay que reconocerlo, debe de confundir al observador superficial. Sus rasgos esquizofrénicos se revelan en síndromes catatónicos, alternando a menudo etapas de estupor (autoritario) con etapas de excitación (democrática), pero la rigidez muscular (burocrática) estará siempre presente.

Esto explica la mayoría de los elementos de la formación social antes descritos. El carácter patrimonial y burocrático del Estado ha impuesto, y probablemente continuará imponiendo, sus propios límites sobre la constitución de la sociedad, dándole los rasgos distintivos del formalismo y del autoritarismo. Ha habido tal concentración del poder en manos del Estado que la sociedad civil ha dispuesto de pocas posibilidades para organizarse y establecer cauces sólidos para la articulación y representación de sus intereses. Lo poco que puede haber logrado ha sido frecuentemente cooptado o incluso suprimido. Por otra parte, la sociedad política (el poder legislativo, el sistema de partidos y los procesos electorales) no ha sido capaz de representar la pluralidad de intereses existentes en la sociedad. En resumen, a la formación social de América Latina y, por ende, al Estado latinoamericano, corresponde una estructura de poder concentrada y excluyente; un proceso de toma de decisiones de acuerdo a los intereses de los estratos más organizados; y, finalmente, un fuerte contenido tecnocrático, jerárquico y formal en la resolución de conflictos sociales. Todos estos aspectos tienen, obviamente, una gravitación especial para la democracia posible en América Latina. No obstante, el componente tecnocrático del aparato estatal justifica algunos comentarios adicionales.

2.2 La "relativa autonomía" del aparato burocrático

Como señala acertadamente Francis Rourke, los burócratas son incapaces de gobernar solos, pero su función estratégica en la formulación de las políticas públicas significa que

"nadie en la política moderna puede gobernar sin ellos" tampoco.¹⁹ Si ello es efectivo en el contexto norteamericano, lo es aún más en América Latina, una región en que la tecnoburocracia ha sido la expresión más sobresaliente de la formación del Estado nacional, como asimismo la principal fuerza detrás del estilo de desarrollo que ha prevalecido en el período de postguerra.

El tecnoburócrata no es sólo un actor reciente en la región. Estrictamente hablando, la burocracia surge en las primeras décadas del siglo pasado, cuando culmina en la mayoría de los países el proceso de independencia y se hace necesario equipar las administraciones nacionales. A partir de la crisis de 1929, cuando se intensifica el papel intervencionista del Estado y éste comienza a tomar en serio la planificación, se manifiesta el espíritu "modernizador" del técnico. De este modo, la aparición de la *tecnoburocracia* como actor político se produjo bajo la égida de los regímenes populistas y desarrollistas, casi como un Estado dentro del Estado, soslayando a los antiguos burócratas, aboliendo la articulación de intereses por intermedio de los partidos, y conformando más tarde la base social para los famosos "anillos burocráticos" que ocuparon el segmento modernizado del Estado. Más allá de cuestiones semánticas, la principal diferencia entre los técnicos (expertos profesionales) y los burócratas (funcionarios públicos tradicionales), consistía en que los burócratas se esforzaban por mantener el *statu quo* y los técnicos estaban profundamente comprometidos con la reforma y el cambio. Estos revelaban, además, una cohesión ideológica con sus contrapartes del sector privado, no sólo a nivel abstracto del interés compartido en la acumulación capitalista sino también al nivel concreto de la fe común en la eficiencia económica de las empresas como la principal medida del éxito.²⁰

Huelga decir que la forma particular en que la tecnoburocracia ha evolucionado en la región tiene trascendencia para la formulación de políticas públicas. En primer lugar, la orientación "privada" de los tecnoburócratas no choca con la

19. Francis Rourke, Bureaucracy, politics and public policy, tercera edición, Boston, Little, Brown and Company, 1984, p. 190.

20. Véase, entre otros, Luciano Martins, "Expansão e crise do Estado: Reflexões sobre o caso brasileiro", y Heinz Sonntag, "En torno al Estado productor: El caso de Venezuela", Pensamiento Iberoamericano, N° 5a, pp. 329-354 y 355-366, enero-junio 1984.

presencia avasalladora del Estado en la economía, subvertiendo así el empleo de recursos que pertenecen a toda la nación, y fomentando su explotación en base a criterios empresariales. Por otra parte, al reemplazar consideraciones políticas por variables económicas, y al supeditar a las dos a los criterios "técnicos", la tecnoburocracia ha sido capaz efectivamente de neutralizar y sanitizar las cuestiones sociales. Finalmente, la tecnoburocracia ha alcanzado, por lo expuesto, una "autonomía relativa" por sobre los intereses de diferentes grupos y clases sociales.

Las élites latinoamericanas, en particular los tecnócratas, han aprendido también las lecciones sobre cómo hacer frente a los conflictos inherentes a la modernización. Frente a la disyuntiva entre un estilo de desarrollo concentrador y excluyente y las necesidades de las mayorías subordinadas, la burocracia adopta una estrategia de "conservadurismo dinámico".²¹ En primer lugar, se acepta un discurso que incorpora cuestiones como la reforma del Estado, la democratización y la justicia social, lo que se puede percibir por la proliferación de propuestas, planes y declaraciones gubernamentales. A continuación sigue la etapa de "contención y aislamiento", en que literalmente se arroja el discurso dentro de una caja burocrática en la estructura gubernamental, muchas veces una comisión nombrada para tratar de esos temas.²² Desde luego, se

-
21. Véase, sobre este aspecto, Donald A. Schon, Beyond the Stable State, Nueva York, W. W. Norton, 1973.
 22. Constituyen ejemplos de esa tendencia la institución de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en Venezuela, en 1984, y que sentó las bases para la creación hace muy poco de un Ministerio para la Reforma del Estado; así como el establecimiento del Programa Nacional de Desburocratización (PrND) brasileño, en 1979, dirigido también por un Ministro de Estado. Véase, Carlos Branco, "Políticas públicas y reformas del Estado", en La democracia frente al reto del Estado eficiente, Alfredo Costa Filho, Bernardo Kliksberg y Juan Martín, comp., Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pp. 85-137, y Hélio Beltrão, Descentralização e liberdade, Rio de Janeiro, Record, 1984. Seidman, Politics, position and power, op. cit., p. 23, nos ofrece una buena ilustración respecto del funcionamiento de "comités", citando al Presidente Hoover: "No hay ningún ciudadano más peligroso que una persona con el don de la cháchara, un complejo de cruzado y una determinación de "aprobar una ley" como antídoto para todos los males humanos. El recurso más eficaz para desviar a ese individuo hacia la acción

tiene el cuidado de no proporcionar recursos suficientes a los organismos creados para llevar a cabo tales propuestas. Sólo se emplean las personas suficientes para dar la impresión de que se está haciendo algo importante y para que sirvan como chivos expiatorios cuando las cosas no se hagan (como uno sabe que no se harán). Por último, ahora que esas estructuras están en su lugar, arremetiendo atareadamente contra sus molinos de viento, viene la etapa de la "distracción selectiva". Es decir, la reforma del Estado, la democratización de la sociedad o la formulación de estrategias de desarrollo más equitativas deben estar institucionalmente en un paradero de buses donde no pare el bus del poder.

En síntesis, se debe promover el mínimo cambio posible para garantizar que nada cambie efectivamente. Esto es conservadurismo dinámico. Es dinámico porque no constituye el resultado de un esquema cuidadosamente concebido de abierta resistencia. Debido a que seguramente todos se verán afectados por una redistribución del poder, o por una reorientación drástica del desarrollo hacia los sectores excluidos, no hay necesidad de confabularse y ponerse de acuerdo para no tomarlos en serio. Se trata simplemente de dejar que el proceso burocrático siga su curso.

Otra manera de percatarse de lo que se ha dicho es subrayar que, si el contexto de los problemas sociales es conflictivo, la cuestión decisiva resulta ser cómo los conflictos sociales son negociados. Independiente de la tendencia al "conservadurismo dinámico", la negociación que permite que cualquier conflicto sea "administrado" presupone la existencia de actores que compartan un control más o menos equivalente de los recursos políticos. Nada estaría más lejos de esta suposición que la actividad política en general en la región; y entre las instituciones que mueven el circuito de decisiones públicas en particular. A un lado se encuentran las clases y grupos sociales dominantes, que no tienen buena disposición de compartir el control de las instituciones que les ha permitido

constructiva y el mejor medio que existe sobre la tierra para silenciar la estupidez es asociarla en un comité con unas pocas personas que tengan una pasión por la verdad, especialmente si pagan sus propios gastos. Ahora puedo revelar el secreto de que creé una docena de comités con esa precisa finalidad". [The memoirs of Herbert Hoover, the Cabinet and the Presidency, 1920-1933, Nueva York, Mcmillan, 1952, p. 282.]

que se apropiaran de los resultados del crecimiento a costa de la exclusión social de la mayoría. En el otro se encuentran los estratos más desposeídos de la sociedad, que luchan por aumentar su control sobre los recursos y las instituciones públicas, de modo de actualizar el derecho de que sus necesidades se reflejen en las decisiones colectivas respecto al desarrollo. En algún lugar, probablemente arriba, se encuentran los representantes de las estructuras estatales, cuya lógica de acción responde mucho más a los intereses de los grupos hegemónicos en la sociedad.

Por supuesto, la situación no es tan mala como parece. En realidad, ¡es mucho peor! Se puede sostener que en una situación como la de América Latina -un conjunto de sociedades "estatizadas" empotradas muchas veces en un orden patrimonial- la mayoría de los conflictos, así como las posibilidades de su negociación, ocurren dentro de la élite más bien que por conducto de actores políticos independientes. Esa es precisamente la razón por la que la situación empeora, o por la que el conflicto no es administrado en absoluto. El número de actores dentro de cada segmento de la burocracia gubernamental, de por sí impide o dificulta las tentativas de cooperación entre las organizaciones públicas.²³

-
23. Una visión pintoresca de lo que puede ocurrir cuando varios organismos comparten el interés respecto a una determinada materia fue el siguiente memorandum enviado por el Presidente Franklin D. Roosevelt al director de la Oficina del Presupuesto (reproducido en Seidman, Politics, position and power, op. cit., pp. 96-97): "Estoy de acuerdo con el Secretario del Interior. Sírvase tomar las medidas necesarias para que los animales de pieles valiosas permanezcan en el Departamento del Interior. Usted podría averiguar si algunos osos de Alaska todavía son supervisados por a) el Departamento de Guerra, b) el Departamento de Agricultura o c) el Departamento de Comercio. Todos ellos tenían jurisdicción sobre los osos de Alaska en el pasado y se han producido muchas situaciones embarazosas debido al apareamiento de un oso perteneciente a un departamento con una osa perteneciente a otro departamento. F. D. Roosevelt. P.S.: No creo que la marina esté involucrada, pero podría ser. Investigue al Cuerpo de Guardacostas. ¡Nunca se sabe!".

3. El momento actual: crisis del estado autoritario y reconstrucción democrática

Mucho ya se ha dicho y escrito sobre la crisis actual de crecimiento como detonante de la crisis de dominación autoritaria. No hay por qué insistir en ella, o reiterar sus manifestaciones más importantes. Sin embargo, sin pretender agotar o superficializar el asunto, conviene pasar revista a los signos centrales, socioeconómicos y políticos de la crisis.

3.1 Crecimiento económico y exclusión social

El período comprendido entre los años 1950 y 1980 corresponde al auge de las transformaciones económicas, sociales y políticas en América Latina.²⁴ En esos treinta años la mayoría de los países acusó tasas de crecimiento y de urbanización significativas, y cambios relativamente rápidos en las estructuras productivas y ocupacionales, pasando de economías agrarias a economías cada vez más industrializadas y de servicios. El dinamismo económico se revela, por ejemplo, en el altísimo nivel de crecimiento del producto, de 5.7 por ciento anual entre 1950 y 1980, superando a Europa Occidental y a los Estados Unidos (4.2 y 3.5 por ciento), y siendo superada sólo por Japón y por los países socialistas (8.3 y 6.9 por ciento, respectivamente). Pese a ello, la pobreza, que afectaba cerca del 50 por ciento de la población regional en 1960, continuaba afligiendo al 33 por ciento en 1980. El ejemplo de Brasil es ilustrativo. La economía de mayor dinamismo en la postguerra, cuyo nivel de desarrollo mal superaba al de Haití en los años 1940-50, y que se transforma en la octava economía del mundo occidental, no ha logrado reducir sus niveles de desigualdad socioeconómica. En el período de mayor crecimiento, entre los años 1960 y 1980, el 10 por ciento de los más ricos de la fuerza de trabajo ha logrado aumentar su partici-

24. Véase, por ejemplo, CEPAL, Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe, vol. I, Transformación y crisis, 1950-1984, LC/L.332 (Sem. 22/3), Santiago de Chile, abril de 1985; y Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación, LC/G. 1488 (Ses. 22/3)/Rev. 1, Santiago de Chile, febrero de 1988.

pación en el ingreso del 40 al 50 por ciento; el 50 por ciento más pobre vio reducido su modesto 17 por ciento a sólo 12 por ciento en 1980.

Por otro lado, la crisis actual se manifiesta en la fuerte caída de la producción y del empleo, en la aceleración de los procesos inflacionarios, y en la recesión provocada por la deuda externa y por la necesidad de generar crecientes superávits en la balanza comercial. El producto por habitante en 1984 era prácticamente el mismo que diez años antes, siendo que para algunos países el retroceso había sido de quince y hasta de veinte años (Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela, entre otros). El deterioro en la oferta de puestos de trabajo alcanza también niveles sin precedentes, con la tasa anual de desempleo duplicándose, triplicándose y hasta cuadruplicándose en muchas ciudades latinoamericanas. Finalmente, los sueldos y salarios reales en la mayoría de los países se encontraban, en 1984, en el mejor de los casos, en los mismos niveles de 1970. Pese al leve repunte experimentado por algunas economías durante 1985 y 1986, la situación de crisis no presenta signos de reversión en las tendencias señaladas. En verdad, los datos relativos al período 1984-1988 demuestran que se han mantenido las cifras observadas cuando irrumpió la crisis.²⁵ Corresponde pues a la realidad afirmar que la década de los ochenta será una "década perdida", y que América Latina ha retrocedido al inicio de los años 1970.

Las políticas "de ajuste" adoptadas para enfrentar los desequilibrios externos sólo agudizaron el deterioro de los estratos sociales subordinados, con evidentes consecuencias para la estabilidad de las instituciones democráticas. Como lo sintetiza muy bien el PREALC, "el costo del ajuste recayó sobre el sector trabajador, que disminuyó en cuatro puntos porcentuales su participación en el ingreso nacional; a su vez, la mayor participación del capital en el ingreso se tradujo en un incremento excesivo (9 por ciento) en el consumo de los capitalistas, a expensas de una reducción (6 por ciento) en la inversión y en el consumo de los trabajadores." Del mismo modo, se revirtió la tendencia verificada en el período 1960-1980 de reducción de la pobreza (del 50 al 33 por ciento),

25. CEPAL, "Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1988", Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 470/471, diciembre de 1988.

pasando ésta a afectar el 39 por ciento de la población en el año 1985.²⁶

Lo anterior, sumado al término del ciclo de urbanización y de transición demográfica en muchos países, indica un cuadro de dificultades crecientes para la integración de nuevos grupos a la sociedad nacional y al desarrollo, mientras se produce una reversión en las etapas previas de relativa incorporación y de movilidad social. Este carácter estructural de la desigualdad en América Latina se ha visto agravado, en años recientes, por la exclusión absoluta -económica, social, política y cultural- de importantes camadas de la población. Eso permitiría afirmar incluso que, si la evolución histórica de la región permitía, en la década pasada el uso de imágenes como la de *Belindia*, para describir (para el caso del Brasil) las condiciones en que ocurre el desarrollo latinoamericano,²⁷ en la actualidad caminamos quizás hacia *el modelo sudafricano*. En efecto, la desigualdad supone la existencia, por lo menos, de la posibilidad de su superación, pero supone, a la vez, la incorporación a la sociedad nacional; la desigualdad ocurre por tanto, entre los que participan del proceso político y económico, los "incluidos". En cambio, la situación actual se aproximaría mucho más a la del *apartheid*, de una ruptura drástica y con mayor permanencia en el tiempo entre incluidos (la minoría) y excluidos (la mayoría).²⁸

-
26. PREALC, *Deuda social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?*, Santiago de Chile, PREALC, 1988, p. 24. En ese mismo trabajo, se señala que las políticas de ajuste, en aras de seguir sirviendo integralmente la deuda, han sido posibles gracias a un deterioro considerable de la calidad de vida de los sectores subordinados: "la transferencia neta de recursos se ha efectuado casi en su totalidad a expensas de los trabajadores, cuyo ingreso se redujo en 4.8 por ciento del PIB" (p. 21). Véase también Giovanni Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart, *Ajuste con rostro humano: Protección de los grupos más vulnerables y recuperación del crecimiento*, Barcelona, UNICEF/Siglo Veintiuno, 1987.
27. Véase Lance Taylor y Edmar Bacha, "The inequality spiral: A first growth model for Belindia", *Quarterly Journal of Economics* 90:197-218, mayo de 1976.
28. Es en ese sentido que debe ser entendida la afirmación de que se está produciendo una transformación de situaciones de subordinación a situaciones de exclusión social. La exclusión, por supuesto, no elimina la situación anterior de subordinación, fenómeno que se da entre distintas

3.2 Proceso político y movimientos sociales

Un aspecto importante para caracterizar, desde el punto de vista sociopolítico, la crisis del desarrollo latinoamericano tiene relación ya no tanto con la formación social de la región o con la crisis económica y sus secuelas de exclusión social, sino con *el propio proceso político* en las décadas recientes. Como se mencionó, la crisis del sistema político tiene su raíz en la no resolución de la crisis oligárquica, a través de los intentos populistas, reformistas, desarrollistas y otros. Los propios fundamentos del populismo traían consigo el germen de la crisis política que lo sucedió. Su carácter en parte policlasista, su indefinición "orgánica" en cuanto a un proyecto de sociedad, así como su orientación de cambio *en* el orden establecido, todo eso llevó a que los regímenes populistas no pudiesen más que postergar, sin resolver de hecho, las insuficiencias del pacto de dominación oligárquico. El desarrollismo fue hasta cierto punto un intento de afrontar las insuficiencias propias a la opción populista. En especial se buscaba superar la incapacidad de estos regímenes de conciliar los intereses corporativos de los grupos que le ofrecían sustento, incorporar nuevos grupos medios y asalariados, y alcanzar altas tasas de crecimiento económico.

A partir de los procesos de cambio en las estructuras social y económica de los países de la región, el Estado hace crisis. La irrupción de los nuevos actores sociales, si bien contribuyó a la hipertrofia estatal, puso en jaque la capacidad del Estado y del sistema político para asignar recursos cada día más escasos, agudizando los conflictos entre Estado y sociedad, y al interior de ambos. Tanto las huellas de un largo período autoritario, con los regímenes militares, como la inestabilidad que caracteriza los procesos actuales de reconstrucción democrática apuntan hacia la misma dirección. En primer lugar, la sociedad latinoamericana sigue atomizada y

clases sociales, pero la complejiza al introducir un tipo de relación social muy cercano al que caracteriza los vínculos entre estamentos o castas. Para citar sólo un ejemplo que diferencia una situación de la otra, en una situación de subordinación, entre clases, está siempre presente la posibilidad de movilidad social; en las relaciones entre "estamentos" o "castas", basadas en una adscripción desigual de privilegios, no está presente esa posibilidad. Véase, por ejemplo, Max Weber, Economía y sociedad, op. cit.

con diferentes niveles de organización, y pese a la creciente capacidad de movilización de los grupos sociales, la sociedad civil no ha logrado proyectarse en la sociedad política. Por otra parte, la propia sociedad política todavía no refleja la pluralidad de intereses presentes en la sociedad, haciendo que prevalezcan prácticas clientelísticas y corporativistas de articulación de demandas.

Por último, un aspecto que también caracteriza la crisis del Estado autoritario dice relación con la aparición o más bien *el resurgimiento de amplios movimientos sociales*, cuyo vigor y orientación varían de acuerdo a cada situación nacional, pero que parecen ocupar un espacio tan permanente como el de la propia crisis.²⁹ Aunque en muchos casos los movimientos sociales tienen su origen en la toma de conciencia de las contradicciones en el mundo del trabajo, lo que explica que el concepto haya sido aplicado inicialmente al movimiento sindical, obrero y campesino, es cierto afirmar que éstos aparecen hoy a partir de la condición subalterna del poblador en la ciudad y no en su condición en el mundo del trabajo.³⁰ Las manifestaciones más novedosas de las movilizaciones populares actuales se orientan, por tanto, a cuestionar la acción estatal en la distribución de bienes de consumo colectivo que, si bien afectan más a unos que a otros, dependiendo de su posición que en la estructura ocupacional, atañen a todos los individuos en cuanto ciudadanos.

Al lograr la politización, por así decirlo, del conflicto social, estos movimientos confieren a la lucha por los derechos sociales de ciudadanía (salud, vivienda, educación), en oposición a los derechos civiles (de pertenecer a partidos políticos y participar en procesos electorales), un carácter de lucha por la democratización en la distribución de esos bienes. La democracia pasa entonces a significar algo más que un conjunto de reglas para la elección de los gobernantes, lo que antes definía el campo de acción partidista e imponía sus límites a los movimientos sociales, abriendo paso al clientelismo del

29. Véase al respecto, Roberto Guimarães, "Nuovi attori sociali e politici nella transizione democratica", *Politica Internazionale*, N° 3-4, marzo-abril de 1986, pp. 88-95, y los artículos publicados en "Marginalidad, movimientos sociales y democracia", *Proposiciones*, N° 14, 1987.

30. Véase al respecto, José Alvaro Moisés, *Clases populares e protesto urbano*, tesis doctoral, Universidad de São Paulo, 1978.

período populista y al predominio posterior de la mediación burocratizada. Al presentarse como "nuevos" instrumentos de acción política directa, los movimientos sociales traspasan, por ejemplo, el ámbito de los sindicatos y de los partidos. Ya no se trata simplemente de miembros de una determinada categoría ocupacional, o con orientaciones ideológicas comunes, sino de individuos que se definen por su posición de privación de necesidades básicas. Lo anterior asume especial importancia, no sólo para entender el carácter de la crisis política, como particularmente para el éxito de los procesos de transición. Como ha señalado Mario dos Santos, "en la medida en que los actores sociales estén involucrados directamente en el proceso de toma de decisiones y el Estado deje de ser el único responsable -y por ende el único soporte- de esas últimas, se gestaría un compromiso mayor con el mantenimiento del sistema político."³¹

3.3 Desborde del Estado, formulación de políticas e intermediación tecnoburocrática

José Matos Mar ha llamado la atención para lo que considera una dinámica "insólita" que afecta al Perú en la actualidad: el "desborde, en toda dimensión, de las pautas institucionales que encauzaron la sociedad nacional y sobre las cuales giró desde su constitución como República". Pese a las especificidades de la realidad peruana, en especial el divorcio entre el Perú urbano y el Perú rural, el análisis que hace Matos Mar contiene rasgos comunes con el proceso de formación social a que se hecho referencia en este ensayo. Destaca, entre éstos, la respuesta burocrática del Estado a esta "crisis del control social", lo cual, en sus palabras, "no hace sino agravar la situación."³²

Sin embargo, valdría quizás relativizar la idea de que el Estado autoritario esté en crisis. A mi modo de entender, la situación actual de América Latina representa la culminación

31. Mario dos Santos, "Concertación social y redistribución del poder", Nueva Sociedad, N° 70, enero-febrero 1985, pp. 67-71.

32. José Matos Mar, Desborde popular y crisis del Estado: El nuevo rostro del Perú en la década de 1980, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1984, pp. 13 y 101, respectivamente.

de un proceso de *crisis de competencia* del aparato público en administrar los conflictos sociales provocados por un estilo particular de desarrollo capitalista, y su transformación en una *crisis de legitimidad* del Estado.³³ Por crisis de competencia, entiendo la incapacidad del Estado autoritario de responder a las demandas sociales mismas que llevaron al colapso de los regímenes populistas y que, en cierto sentido, legitimaron la intervención más directamente militar -sea "conservadora", como en Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Chile, sea "progresista" como en el Perú de Velasco Alvarado y en la Bolivia de Juan José Torres. En otras palabras, la crisis de competencia se refiere más al ejercicio del poder que a la esencia de éste.

No obstante, esta crisis de competencia se ve agravada, por la eclosión de la crisis económica internacional y por el efecto acumulativo de las presiones populares insatisfechas a través de un proceso trunco de integración social. El aparente agotamiento del ciclo militar, antes de representar el fortalecimiento de la sociedad civil y política, revela más bien la inmovilización de las instituciones estatales y su incapacidad de decisión, señalando una posible crisis de legitimidad del Estado mismo, ahora sí en su dimensión como aparato burocrático y como pacto de dominación. Parafraseando a Gibbon, en su interpretación de la queda del imperio romano, podríamos decir que el desmoronamiento de los regímenes militares se debe menos a la revitalización de las instituciones civiles y políticas -si bien éstas cobran importancia en la actualidad- sino que vienen abajo "por la presión de su propio peso."³⁴

No es por otro motivo, como un complemento del examen de la formación del aparato estatal en América Latina y de su

33. Este argumento ha sido elaborado inicialmente en Roberto Guimarães, "Implicaciones político-sociales del desarrollo económico brasileño en el siglo XX (¡Quién lo diría, que Marilyn Monroe iba terminar sus días en Pudahuel!)", doc. mimeo, Santiago de Chile, CEPAL, julio de 1984. Para una interpretación cercana a ésta, pero explorando además las relaciones entre una crisis conyuntural (cuya superación significa la reposición de la situación anterior), y orgánica (cuyo desenlace supone el cambio de los ejes políticos e ideológicos), véase Michel Debrun, A conciliação e outras estratégias, São Paulo, Brasiliense, 1983.

34. Edward Gibbon, The history of the decline and fall of the Roman Empire, siete volúmenes, editado por J. B. Bury, Londres, Methuen, 1909, 4:173.

crisis actual, que corresponde examinar, aunque someramente, las implicaciones del comportamiento burocrático para la formulación de políticas públicas y para la consolidación de instituciones democráticas. Eso se justifica, además de la presencia de la tecnoburocracia como actor social relevante, por el hecho de que factores situacionales propios de las organizaciones públicas influyen decisivamente las políticas de desarrollo de índole equitativa y, por ende, participativa, imponiendo asimismo límites a posibles cambios en el rol del Estado.³⁵ Dadas las características tanto del contexto de los problemas a que se refieren las políticas públicas como de los actores que intervienen en éstas, algunos de los "principios" vastamente aceptados del comportamiento burocrático problematizan aún más la capacidad del Estado para formular políticas coherentes. El más importante de dichos postulados puede ser resumido a través del enunciado de una ley: "la visión de un burócrata depende de la ubicación de su oficina".³⁶ Significa que la posición asumida por un administrador acerca de cualquier tema, estará siempre condicionada por su posición en la estructura de gobierno, así como por la cultura de la organización a que pertenece. La cultura de una organización refleja su historia institucional, ideología, valores, y padrones de comportamiento cristalizados a través de su existencia.

Un ejemplo, a estas alturas clásico, de fracaso de políticas públicas que puede ser atribuido a la no consideración previa a las variables institucionales, son las políticas de vivienda de corte social. El principal mecanismo de implementación de éstas es, por lo general, un organismo financiero. Hay que comenzar subrayando la contradicción en los propios términos como se plantea el problema. Si el mercado pudiera atender, de acuerdo a sus criterios de racionalidad, las demandas sociales de vivienda, la intervención del Estado sería prescindible. Al hacerse cargo el Estado se impondría una racionalidad distinta, en donde los aspectos sociales prevalece-

35. Esos aspectos han sido tratados, en mayor profundidad, en Roberto Guimarães, Ecopolitics in the Third World: An institutional analysis of environmental management in Brazil, tesis doctoral, Universidad de Connecticut, 1986.

36. Rufus Miles, "The origin and meaning of Miles' Law", Public Administration Review, 38(5):399-403, septiembre-octubre de 1978.

rían sobre los financieros. Ahora bien, ¿qué sucede al proponerse, tal como ocurre en diversos países, un Banco Nacional de Vivienda como principal mecanismo para la ejecución de tal política? La respuesta es simple: deja de haber una política social de construcción de viviendas.

Sucede que un banco es administrado por banqueros y un banquero que no logre invertir sus recursos con una tasa de ganancia aceptable es simplemente incompetente, un mal profesional, aunque sus acciones puedan estar inspiradas por los valores sociales más elevados. El resultado final es que, poco a poco, se van desvirtuando los objetivos iniciales, y los nuevos financiamientos pasan a orientarse hacia las capas medias y altas, las que pueden garantizar un grado de rentabilidad al sistema. Cuando se propone el retorno a la política original, concebida con la mejor de las intenciones, el sistema en su conjunto se ve enfrentado a la posibilidad muy real de quiebre.

Tal vez algunos sostengan que esta descripción simplifica demasiado el problema, que los problemas con que tropiezan las políticas públicas son complejos y que diversas variables contribuyen a la mencionada crisis de competencia del Estado. Tienen razón. Sin embargo, lo que se intenta subrayar aquí es que aspectos como los que se acaban de señalar son igualmente decisivos para explicar el fracaso de las políticas que requieren de una organización burocrática para su aplicación. Nada de lo anterior es exclusivo de América Latina. Se han efectuado varios estudios en otros países que demuestran cómo los burócratas condicionan la formulación y ejecución de políticas en un grado que la mayoría de los nosotros, incluidos los burócratas, nos negamos a aceptar.³⁷ Si a todo ello se

37. Clásica dentro de una vasta literatura es la obra de Graham T. Allison, The essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis, Boston, Little, Brown and Company, 1971. Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildavsky han realizado también una labor sobresaliente, destruyendo el mito de las distinciones claras y bien definidas entre los políticos (formuladores de políticas) y los burócratas (administradores de las políticas). Sus conclusiones se destacan en el gracioso y decididor título de su libro: Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes, Berkeley, University of California Press, 1973.

agrega una gran dosis de conducta arbitraria, absurda y autoritaria causada por la formación de la sociedad y del Estado latinoamericanos se logra una imagen aún más completa del problema.

Las observaciones precedentes acerca de los actores que intervienen en la formulación de las políticas públicas, el contexto en que tiene lugar su "actuación" y las leyes que rigen su desempeño permiten introducir otros dos componentes del comportamiento burocrático. El primero consiste en que mientras más discutible o polémica sea una política, más probable es que jamás sea formulada del todo, y, de llegar a serlo, jamás será llevada a la práctica. Si ésto no se explicara por sí mismo, sólo se necesitaría examinar las razones por las que raras veces se ha aplicado una reforma agraria completa y generalizada en los países de la región. Por las mismas razones, las decisiones que implican intereses antagónicos y que pueden ser postergadas serán aplazadas indefinidamente. Desafortunadamente, las políticas emanadas desde el Estado son por definición de carácter polémico y necesariamente entrañan intereses sociales y económicos dispares, a menudo opuestos. En realidad, se podría sugerir un corolario tanto de la Ley de Miles como de las dos leyes recientemente mencionadas: el principio del mínimo aceptable. Debido a que los intereses que intervienen en las políticas públicas a menudo son conflictivos, se intentaría siempre llegar a una "fórmula de transacción", alcanzar un mínimo común denominador. El problema es que "mínimo", en el caso latinoamericano, significa frecuentemente "el menos poderoso".

3.4 Desestatización, privatización y control social

Antes de entrar a perfilar propuestas específicas para la democratización del Estado, conviene hacer un alto en la discusión, para destacar el carácter muchas veces equivocado con que se plantea "la cuestión del Estado" en América Latina. Normalmente se la reduce a un problema de achicamiento del aparato estatal, bajo la lógica del pensamiento económico clásico y en el contexto de la interrelación entre el papel del Estado y el de los demás agentes económicos en el proceso de desarrollo. La propia definición de ese aludido "papel del Estado" también pone de relieve el reduccionismo económico. Constituirían tareas prioritarias del Estado, según esa óptica, tanto corregir posibles fallas de los mecanismos de mercado,

como complementar las acciones de los demás agentes. No debe sorprender, por lo tanto, que se concentre y se reduzca el análisis del Estado en nuestra región a un problema de tamaño.

El proceso de formación social y del Estado latinoamericano apuntan a que ese enfoque, antes de considerarse si está equivocado o no, o si agota todas las dimensiones del tema, simplemente no tiene cabida en nuestro contexto. El Estado ha sido y seguirá siendo durante mucho tiempo el principal "agente económico", independiente de preferencias personales o inclinaciones ideológicas.³⁸ Por consiguiente, éste será un Estado "grande" en cuanto a su presencia económica, social y política, independiente de las recomendaciones que se haga en pos de su reducción. Ese mismo razonamiento se puede aplicar, con evidente ahorro del tiempo, al papel del Estado en "corregir posibles fallas de los mecanismos de mercado". Tiene sentido plantear conceptualmente el tema de esa manera en situaciones en que, sí, existe un mercado; y sus mecanismos, sí, satisfacen las necesidades del desarrollo la mayor parte del tiempo. En donde no se cumplan esas condiciones, para quedarnos sólo con éstas, carece de sentido suponer la existencia de aquel Estado.

Si bien la argumentación precedente se ha aplicado a los países de la región, una comparación entre la situación en América Latina y en las economías más desarrolladas del mundo capitalista refuerza aún más lo señalado. Al tomarse los gastos del gobierno central como porcentaje del producto nacional bruto como indicador de la presencia del Estado en la economía, y al compararse los países avanzados con los países latinoamericanos, se constata una mayor presencia del Estado en los primeros. En efecto, el promedio para el año 1982 en ocho economías capitalistas avanzadas (Estados Unidos, Alemania Federal, Reino Unido y Francia, entre otros) fue de 39.8 por ciento, mientras que para un grupo seleccionado de países latinoamericanos (México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile y Uruguay), el promedio fue de 28.8 por ciento. Durante el decenio 1972-1982, a excepción de México, todos los demás países latinoamericanos de la muestra aumentaron los gastos del gobierno central en relación al PNB a tasas iguales o

38. Véase, por ejemplo, Ralph Miguel Zerkowski, "Estatização: Notas históricas", *Revista de Administração Pública*, 22(3):47-60, julio-septiembre 1988.

incluso inferiores a las verificadas en los países capitalistas avanzados. Vale resaltar también que aún en un país como Chile, donde la "desestatización" ha sido propuesta y de hecho realizada con más ímpetu en América Latina -en verdad el único país de la muestra que logró disminuir los gastos del gobierno central entre 1972 y 1982 (-10 puntos)- aún así, en 1982 presentaba un valor de 37.6 puntos porcentuales, o sea, sobre la media latinoamericana y equivalente al promedio de los países de economía de mercado de mayor desarrollo relativo.³⁹

En resumen, se propone achicar al Estado y pasar al sector privado y al mercado el liderazgo del proceso de crecimiento, olvidándose, si ya no fuera suficiente la formación histórica de la región, que la crisis pone en tela de juicio precisamente la capacidad del sector privado (e.g., la banca) y del mercado para asumir un rol protagónico en la asignación de recursos.⁴⁰ Eso no significa, bajo ningún concepto, avalar el autoritarismo y el burocratismo que suele resultar de la hipertrofia estatal. Pero implica, al mismo tiempo, subrayar que cualquier opción de recorte del aparato estatal, si bien constituye una tarea necesaria y hasta urgente, tiene alcances bastante limitados en América Latina. Habida cuenta de que no se trata de proponer una expansión deliberada de las actividades estatales, ni tampoco la reducción pura y simple de sus proyecciones en todas las esferas de la vida social, conviene reiterar que cabe al Estado la doble función de impulsar el proceso de acumulación y promover la justicia social. Para hacer frente a los nuevos desafíos de la época

39. Datos del Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial (1985). Vale resaltar, corroborando la infertilidad de la discusión sobre el tamaño del Estado, que un estudio reciente, incluyendo a 115 países y un período de veinte años (1960-1980), ha arrojado los siguientes resultados: cuando creció el tamaño del Estado creció el producto bruto, pero creció, además, el producto bruto no gubernamental (i.e., privado); y el crecimiento de ambos factores fue mayor en los países de menor producto inicial. Rati Ram, "Government size and economic growth: A new framework and some evidence from cross-section and time-series data", American Economic Review, 76(1):191-203, marzo 1986.

40. Respecto de la también discutible oposición entre "ineficiencia" estatal y "eficiencia" empresarial, véase "Symposium: Productivity, societal well-being, and public policy", Policy Studies Review, 4(3):461-549, febrero 1985.

actual, distinguiéndose con claridad la pugna anti-estatal de la pugna por mayor control social sobre las acciones del Estado, se hace necesario, ante todo, imprimir mayor representatividad a las instituciones públicas y gubernamentales.

4. Mirando hacia el futuro: requisitos institucionales para la acción del estado en democracia

En base a lo que hemos examinado, se podría sugerir que las desigualdades sociales y, en buena medida, la inestabilidad de la democracia latinoamericana, radica no tanto en una insuficiencia de recursos, o en la falta de dinamismo económico, sino en la distribución de recursos que de hecho ya están disponibles. Por otro lado, acumulación, distribución y ciudadanía constituyen no sólo procesos inseparables, sino que, además, son sincrónicos, forma y sustancia de un mismo proceso histórico. De ser así, la evolución económica, social y política de la región estaría indicando la necesidad de superar la disyuntiva entre progreso material y justicia. No se puede ocultar el hecho de que éste es un desafío netamente político, lo cual sólo se puede afrontar a través de la construcción de nuevas alianzas entre los grupos sociales hasta ahora excluidos, de modo de proveer la base de consenso para la necesaria reforma de las instituciones públicas.

El reto planteado por la crisis del Estado autoritario se resume pues, a nivel micro, en la democratización social, y a nivel macro, en la democratización del Estado. El primer objetivo supone el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, la redistribución de los recursos y de información hacia los sectores subordinados, el incremento de la capacidad de análisis de sus organizaciones, y la capacitación para la toma de decisiones. El segundo se logra a través de la abertura del aparato estatal al control ciudadano, la reactualización de los partidos políticos y de los procesos electorales, y de la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública. No hay cómo eludir los rasgos utópicos de esos objetivos. Sin embargo, imaginar un proceso como el de Contadora (o incluso la "perestroika"), hace una década, también sonaría como algo inalcanzable. No hace daño, por tanto, recuperar algo de la utopía de la justicia social y de la democracia.

4.1 Democratización microsocia: la participación como estrategia de superación de la pobreza política⁴¹

Desde el punto de vista de los sectores sociales subordinados, un requisito básico para garantizarles una parcela más equitativa de los frutos del crecimiento es la capacidad de organizarse autónomamente. En ese sentido, la justicia social se confunde con organización social autónoma. Por otro lado, si antes se creía que el manejo de la economía y el proceso de crecimiento imponían límites "naturales" a la participación social, y por ende a la democracia, puesto que las decisiones económicas se fundamentan en una racionalidad técnica, instrumental, a la cual es ajena la idea de participación ciudadana y de justicia social (que se supone obedecen a una "irracionalidad" política en la resolución de conflictos), la presencia cada día más fuerte de los movimientos sociales ha demostrado que ese límite es mucho más creado, por tanto político, que real. Se trata, en verdad, de un límite impuesto por la planificación económica a partir de un proyecto político que responde a los intereses específicos del grupo o clase social hegemónica, como una imagen de la sociedad ideal, y que se antepone a las demandas sociales concretas.

Lo anterior conduce a destacar que el énfasis en políticas que promuevan un cambio en el estilo de desarrollo vigente, tienen por requisito y por resultado cambios significativos en la distribución del poder. Al mismo tiempo, mientras más énfasis se le imprima a los aspectos equitativos y participativos de las nuevas opciones de desarrollo se pueden vislumbrar mayores dificultades de orden político para su implementación, aunque todos profesen su adhesión a esos ideales. Como señala Murray Levin, "ningún proponente del autoritarismo, con un mínimo de sofisticación, sería lo suficientemente estúpido para destruir la fachada de las instituciones democráticas."⁴² El análisis de los requisitos para que se

-
41. Un resumen esquemático del tema, que sirvió de base para esas observaciones, puede ser encontrado en Roberto Guimarães, "Participación comunitaria, Estado y desarrollo: El difícil arte de conciliar lo conflictivo", Revista Interamericana de Planificación, N° 83-84, septiembre-diciembre de 1987, pp. 15-33.
 42. Murray Levin, Political hysteria in América, Nueva York, Basic Books, 1971, citado en el excelente y demoledor trabajo de Bertram Gross, Friendly fascism: The new face of power in América, Nueva York, M. Evans, 1980, p. 229.

materialice un estilo de desarrollo equitativo en lo económico, y democrático y participativo en lo político, no debe disimular pues nuestro profundo escepticismo sobre las posibilidades reales de que esto ocurra en el contexto histórico del capitalismo en la periferia. Nunca estará demás recordar que los esfuerzos por ampliar la participación social de los sectores hasta ahora excluidos se orientan hacia recursos que, en cierta medida, sólo pueden reproducirse si esos sectores siguen ocupando una posición subordinada en la sociedad.⁴³

Tal como la dificultad de acceso a bienes materiales define la situación de pobreza socioeconómica, así también se puede clasificar la distancia de los sectores excluidos del poder como pobreza política.⁴⁴ Hay que reconocer, por de pronto, que somos sociedades económicamente pobres y políticamente miserables. Si bien es cierto que la trayectoria de muchos países revela largos períodos de funcionamiento del régimen democrático, se podría avanzar el concepto de que la democracia participativa y pluralista, tal como se la concibe hoy día, es por lo general ajena a nuestra formación histórica. Aún en las situaciones en que han sido respetados los ritos formales del proceso democrático, tales como el funcionamiento del legislativo y la realización regular de las elecciones, un análisis más detenido confirma la ausencia de contenidos sustantivos en esos procesos. Las debilidades indicadas con relación al sistema de partidos reducen aún más las elecciones a ejercicios de democracia formal.

Una sociedad sólo podrá proclamarse en verdad democrática, y sólo se podrá materializar un estilo de desarrollo que privilegie la justicia social, en la medida en que se viabilice el ejercicio real de esos ideales a través de procesos sociales concretos, o sea, a través de las instituciones que regulan las vidas de los individuos. Eso requiere, en primer lugar, el ejercicio de *los derechos más elementales de ciudadanía*, tales

-
43. Esa paradoja puede ser resumida en el dicho de que "yo participo, tu participas, él participa, vosotros participais, ellos deciden", cf. Jordi Borja, "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en Descentralización del Estado: Movimiento social y gestión local, Jordi Borja et al., Santiago de Chile, FLACSO, 1987, pp. 11-257.
44. Véase al respecto del concepto de pobreza política, Pedro Demo, Pobreza sócio-económica e política, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 1980.

como el derecho de celebrar reuniones, de pertenecer a partidos políticos y a organizaciones de clase, así como el acceso a los medios de comunicación. Pero la ciudadanía debe trascender la dimensión individual. Hace falta la representación y la participación, lo que permite el surgimiento de una acción común y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva.

En segundo lugar, la práctica democrática supone que los derechos de ciudadanía ejercidos en forma colectiva puedan *asegurar la intervención en la toma de decisiones* y en la ejecución de las alternativas de política. Se hace pues indispensable definir el tipo y el grado de autonomía de las organizaciones sociales para intervenir en el proceso de toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a la acumulación y la distribución del excedente. Se revela igualmente indispensable la existencia de múltiples instancias de intervención, para permitir que la participación asuma un carácter dinámico y no meramente formal, de homologación, como asimismo posibilitar sucesivas transformaciones en el diseño de políticas, ya sea porque cambiaron las necesidades o porque cambió la percepción acerca de las prioridades que se debe atribuir a ellas.

Se ha señalado que, desde una perspectiva histórica, la resolución de los conflictos sociales en los países de la región ha ocurrido siempre al interior de las élites. Eso da lugar a un tercer orden de acciones, tendientes a fortalecer una *estructura de oportunidades de participación* que permita la satisfacción de necesidades desde la perspectiva de los sectores involucrados, y no sólo a partir de los intereses nacionales definidos por el Estado. En lo que se refiere a la incorporación de nuevos actores organizados, se trata también de asignar mayor peso específico a las organizaciones que representen los intereses de los sectores populares. Intimamente ligado a este último aspecto, y también a la necesidad de frenar el crecimiento del aparato estatal, se encuentra la *delimitación de los diversos ámbitos de la acción social*, público, privado y comunitario. Como nadie "vive" en Bolivia o Chile, y sí en La Paz o Santiago, o aún en comunidades específicas, una estrategia de desarrollo participativa requiere la delimitación, ante todo, territorial de la acción estatal. Del mismo modo, hay que definir dónde termina la acción del Estado y dónde el sector privado asume el rol protagónico. Hoy, más que nunca, se aboga también por un creciente

margen de maniobra para las organizaciones no gubernamentales, que conforman el dominio de la acción comunitaria, ni estatal ni privada.

Finalmente, la democratización de la sociedad requiere del fortalecimiento de las oportunidades para *el surgimiento de organizaciones sociales y comunales desde la base*. Ello se reviste de importancia por el hecho de que los grupos sociales ya organizados disponen de medios materiales, organizacionales y de información que les permite una mayor participación en la toma de decisiones públicas; razón por la cual estos grupos tienden a privilegiar las acciones que no pongan en peligro sus necesidades y sus pautas de consumo. Se trata, en resumen, de posibilitar el surgimiento de un mayor número de actores organizados y romper así los monopolios de influencia en la definición y búsqueda de los objetivos prioritarios de la acción estatal. Eso supone niveles mínimos de educación universalizada, pues la educación nos ofrece el instrumental necesario para el procesamiento de información. Supone, a la vez, el acceso de las organizaciones de base a múltiples fuentes de información, así como la capacitación de los sectores menos organizados para analizar esas informaciones y traducirlas en acciones compartidas por todos.

4.2 Democratización macrosocial: reforma del Estado y justicia social

Han sido señaladas las tensiones resultantes de un Estado que antecede o se antepone a la sociedad: la propia hipertrofia de las funciones estatales, el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo. Se apuntó también al hecho de que, a partir de los procesos de cambio en la mayoría de los países de la región, esa formación social y ese Estado hizo crisis. Las repercusiones de la crisis financiera demuestran, además, que se ha ahondado la ruptura entre Estado y sociedad. Considerándose, por último, los abismos económicos y sociales entre los diversos sectores de la sociedad, con sus secuelas de polarización, desconfianza y resentimiento, el Estado sigue representando, aunque con serios problemas de legitimidad, un actor privilegiado para ordenar la pugna de intereses y orientar el proceso de desarrollo; en definitiva, para que se pueda forjar un pacto social que ofrezca sustento a las alternativas de solución de la crisis.

Con el objeto de consolidar los esfuerzos de democratización se hace indispensable, en primer lugar, *fortalecer la capacidad política* del Estado, entendida como el perfeccionamiento de su capacidad para ordenar las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones políticas. No se trata de sustituir a los partidos políticos en su función de articulación de interés sino que, a raíz de las debilidades del sistema partidista, buscar corregir las distorsiones más evidentes en distribución del poder. El fortalecimiento de la capacidad política del Estado, se orienta pues a compartir recursos escasos, como el acceso a la propiedad y a la información, la creación de múltiples instancias de intervención en el proceso de decisión y la propia capacitación para la toma de decisiones.

En segundo lugar, corresponde también el fortalecimiento de la capacidad técnico-administrativa del Estado. Para esos fines, la descentralización del proceso de toma de decisiones constituye, sin duda, un instrumento clave. Sin embargo, se debe evitar la tradicional "delegación de facultades para la ejecución". La descentralización exige no sólo la facultad para realizar determinadas acciones sin recurrir a instancias superiores, sino el poder para tomar decisiones e incluso reformarlas. La descentralización, para que adquiera un significado más allá de la retórica, supone por tanto la transferencia efectiva de importantes cuotas de poder, es decir, de recursos, de activos y de competencias. Pero, por otra parte, para que la descentralización pueda imprimir mayor eficiencia a la acción estatal, ésta debe ir de la mano con el fortalecimiento de la capacidad reguladora y fiscalizadora de las organizaciones públicas, lo cual implica un cierto grado de centralización de decisiones, especialmente las que dicen relación con la orientación del proceso de desarrollo, que atañen a la sociedad nacional en su conjunto, y que respondan a la necesidad de transformación de las relaciones sociales.

En tercer término, los desafíos actuales requieren el fortalecimiento de la capacidad de planificación por parte del Estado. Una estrategia de desarrollo democrático con justicia social se dirige precisamente a promover cambios estructurales en la sociedad, lo que a su vez supone la emergencia de intereses divergentes y hasta contradictorios. Hay, por tanto, que huir de los esquemas rígidos de formulación de políticas y, considerando que la planificación excesivamente centralizada es incompatible con la participación, enfatizar la capacidad de

negociación y persuasión por sobre la del comando jerárquico. El tecnocratismo, como un conjunto de valores y prácticas sociales resultantes de la sustitución de la política, en la resolución de conflictos, por la racionalidad técnica, instrumental, ya no tiene cabida. Al igual que el tecnocratismo, hay que resistir su opuesto, el asambleísmo, esa concepción extremada de la democracia directa, ateniense, en que "las bases" deben ser llamadas a decidir sobre cualquier cuestión, no admitiéndose instancias intermedias de decisión. Resulta igualmente importante la adopción de una estrategia de desarrollo integrada. Políticas diseñadas sectorialmente, referidas muchas veces a áreas territoriales específicas, sin tomar en cuenta las relaciones entre sectores productivos y sociales, y sin considerar los diferentes niveles de planificación, se prestan mucho más a opciones de simple movilización popular para la ejecución de proyectos que al reordenamiento de estructuras y procesos sociales.

Finalmente, y quizás éste constituya el mayor desafío desde el punto de vista de la democratización a nivel macrosocial, se revela como tarea urgente *la redefinición de las relaciones entre las fuerzas armadas y la sociedad*. Este ha sido durante mucho tiempo un asunto tabú, principalmente en las organizaciones internacionales. Pese a que los militares, como institución y como categoría social, han sido objeto de un importante esfuerzo de investigación en años recientes, el interés de las ciencias sociales por el tema no guarda relación con la generación de propuestas en esa área.⁴⁵ Ello se reviste de gravedad cuando se constata que la estabilidad democrática, en América Latina, pasa, por cierto, por una reforma profunda de la institución militar y por la redefinición del rol de las fuerzas armadas en el proceso de desarrollo socioeconómico y político.

En muchos países, sigue intacta la legislación inspirada por la llamada doctrina de seguridad nacional, y que se aplica en diversos ámbitos de la vida social: las relaciones sindicato-empresa, la participación ciudadana en la actividad política,

45. Véase, por ejemplo, Augusto Varas, coord. La autonomía militar en América Latina, Caracas, Nueva Sociedad, 1988, y La política de las armas en América Latina, Santiago de Chile, FLACSO, 1988; y Alfred Stepan, Rethinking military politics: Brazil and the southern cone, Princeton University Press, 1988.

la propia existencia legal de partidos, la resolución de conflictos entre los poderes constitucionales, etc. Los sistemas de justicia siguen sitiados por la legislación militar. Los aparatos de seguridad y de información siguen con sus estructuras intactas. Las decisiones respecto del gasto en defensa siguen impermeables al escrutinio público. Los niveles de gasto militar no han sufrido el rigor de las políticas de ajuste, y siguen disfrutando de una prioridad más elevada que los gastos sociales. Los efectos de décadas de autoritarismo militar siguen ejerciendo su influencia en los padrones de resolución de conflicto, y han contaminado con su bacilo a muchas instituciones civiles.⁴⁶ La producción de armamentos, directa o indirectamente, proporciona empleo a más de un millón de personas, y las ventas militares en el exterior ya comienzan a producir una parte importante de divisas. Basta con recordar que Brasil ya es el principal exportador de armamentos en el Tercer Mundo.⁴⁷

Esta situación tiene un doble significado, y ambos son igualmente inquietantes. En primer término, si los militares han abandonado temporalmente el primer plano de la política en muchos países, su presencia se está arraigando sólidamente en la sociedad y en la economía. La consolidación de un complejo industrial-militar puede conducir a un vuelco completo en el modelo económico de desarrollo. La tecnología sumamente moderna y compleja que se requiere para la producción de armamentos exige también que una proporción importante de los recursos para el desarrollo científico y tecnológico se desvíe hacia los programas militares. En consecuencia, una economía como la brasileña puede cambiar su eje desde el automóvil hacia el carro blindado, desde las industrias tradicionales del *ABC paulista* [las ciudades de Santo André, São Bernardo do Campo y São Caetano do Sul] hacia

46. Véase, entre otros, Atilio Borón, "Authoritarian ideological traditions and transition towards democracy in Argentina", doc. mimeo., XIV Congreso Mundial de Ciencia Política, Washington, 28 de agosto al 1º de septiembre de 1988.

47. Véase, por ejemplo, René A. Dreifuss y Octávio S. Dulci, "As forças armadas e a política", en Sociedade e política no Brasil pós-64, Bernardo Sorj y Maria H. T. de Almeida, comp., São Paulo, Brasiliense, 1983, y también Clóvis Brigagão, A militarização da sociedade, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1985.

los laboratorios e industrias de alta tecnología que circundan São José dos Campos. En síntesis, el espectro de la intervención militar sigue amenazante como una espada de Damocles; y el proyecto de sociedad germinado desde las academias militares sigue condicionando el surgimiento de proyectos alternativos.

5. A modo de conclusión: para atrapar a Leviatán se necesita más que un anzuelo

Es la búsqueda de la justicia por el hombre que hace la democracia posible. Es su tendencia a la injusticia que la hace necesaria.

Reinhold Niebuhr

No cabe duda que la crisis del desarrollo y, por ende, la crisis del Estado, es real y estará con nosotros durante un buen tiempo. El entorno económico sociopolítico no permite mucho optimismo en cuanto a la constitución de sociedades más democráticas y más justas. Las cifras a ese respecto son elocuentes, pero todavía más elocuentes lo son las relaciones sociales y de poder que se encuentran detrás de las cifras. Ya es tiempo de asumir que la heterogeneidad estructural de América Latina por algo lo es *estructural*, constituyendo, de hecho, una forma específica, es decir, periférica, de reproducción capitalista. No tiene sentido, pues, seguir hablando de la "deuda social" provocada por el padrón de acumulación vigente, o del "papel subsidiario" del Estado en corregir las distorsiones de una modernización social trunca. Lo que existe es un proceso incompleto de construcción de la ciudadanía, en donde la incorporación de algunos sectores sociales se ha hecho a costa de la mayoría.

Es por ello que se ha enmarcado el análisis del rol del Estado en América Latina en el contexto de la crisis y de la recuperación de la democracia. El haber privilegiado la democratización del Estado por sobre la democratización del mercado, se debió, más que a una motivación ideológica, a una constatación pragmática. Por un lado, el Estado sigue ofreciendo una contribución al desarrollo capitalista que es, a la vez, única y necesaria. Única porque trasciende la lógica del mercado, y necesaria porque la propia lógica de la acumulación

capitalista requiere de la oferta de "bienes comunes" que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado. Tomándose en cuenta, además, las situaciones iniciales de extrema desigualdad social, no hay razón para esperar que las situaciones de injusticia social puedan disminuir, aún más si se considera que los mercados involucrados son imperfectos.⁴⁸ Muchos autores han reiterado esta posición en una forma aún más tajante. Torcuato Di Tella, por ejemplo, sugiere "que si un Estado mal administrado es capaz de hacer barbaridades, un mercado librado a sí mismo las puede hacer mayores, como lo mostraron las crisis de los años treinta -con sus secuelas de fascismo y de guerra- y varias otras anteriores". Atilio Borón llega al extremo de afirmar que "democratizar" el mercado sería simplemente un *nonsense*, puesto que "en ese reino privilegiado de los intereses privados no caben los argumentos de la justicia distributiva".⁴⁹

En definitiva, las dificultades provocadas por situaciones de extrema desigualdad social no pueden ser definidas como problemas *individuales*, sino que constituyen problemas *sociales*, colectivos. No se trata de garantizar simplemente un mayor acceso, vía mercado, a la educación, a la vivienda, o la salud, sino que de recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacción de esas necesidades. En ese sentido, la justicia social no puede ser dissociada, en América Latina, de la democracia. Así como no se puede esperar una recuperación del proceso de crecimiento sin que se aumente la disponibilidad de recursos productivos, así también resulta irreal imaginarse que esta recuperación puede tener lugar si no se resuelven las situaciones de extrema desigualdad en la distribución de recursos económicos y políticos. No se puede olvidar empero, so pena de caerse en el voluntarismo, que la participación ciudadana tiene también sus propios límites. La

-
48. Dietrich Rueschemeyer y Peter Evans, "The State and economic transformations: Towards an analysis of the conditions underlying effective intervention", en Bringing the State back in, op. cit., pp. 44-77, especialmente pp. 47 y 61.
49. Di Tella, "Las perspectivas de la evolución política y social de América Latina", en Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano, César Aguiar et al, Buenos Aires, EUDEBA, 1986, pp. 83-95; y Borón, "Democracia y reforma social en América Latina: Reflexiones a propósito de la experiencia europea", Opciones, N° 8, enero-abril 1986, pp. 114-137.

experiencia histórica en nuestra región demuestra que los modelos participativos tienen éxito hasta el momento en que los grupos dominantes en la comunidad logran una mejor inserción socioeconómica, fortaleciendo así las relaciones de dominación preexistentes. La participación, al igual que la justicia social o la reforma del Estado, puede muy bien ser funcional al desarrollo del capitalismo en una determinada etapa, habiendo que definir, por tanto, esos límites, y tornarlos explícitos. Peor que el voluntarismo que caracteriza muchas propuestas en la actualidad, sería sustituirlo por la manipulación enmascarada como control ciudadano.

Por otro lado, el "nuevo" autoritarismo producido por la alianza tecnoburocrática-militar ha evocado características latentes de las sociedades nacionales. La desmovilización de la sociedad, el tecnocratismo y la fragmentación de los problemas e intereses constituyen sólo una cara de la realidad. Del otro lado están la internacionalización de la economía, la estatización de los recursos y la consiguiente explotación del patrimonio nacional de acuerdo con criterios privados para la asignación de recursos. Esos aspectos hacen sumamente difícil una relación menos perniciosa entre el crecimiento y la justicia social en América Latina. El primero hace que sea problemático para la sociedad organizarse autónomamente en torno a cuestiones que guardan una relación directa con el bienestar de la población; el segundo incorpora una nueva lógica de desarrollo que es antitética a la gestión equitativa de los recursos nacionales.

Por añadidura, para permitir el surgimiento de nuevos actores sociales y garantizar su participación organizada en la gestión pública, se impone la democratización del aparato estatal, y de la propia sociedad, definiéndose claramente el espacio institucional y productivo entre ellos. Particularmente importante, para imprimir mayor representatividad a las instituciones públicas, se revela el fortalecimiento de la capacidad política del Estado, así como de su capacidad técnico-administrativa y de planificación. Se destacó también, como tarea prioritaria, la redefinición de las relaciones entre las instituciones civiles y las fuerzas armadas. Asimismo, pierden significado las propuestas de achicamiento puro y simple del Estado, distinguiéndose claramente la lucha anti-estatal por la lucha por mayor control ciudadano sobre las acciones públicas.

Se subrayó, además, el signo francamente positivo de la presencia en el escenario político de los "nuevos" movimientos sociales. Especialmente auspicioso ha sido constatar que las demandas tradicionales de estos movimientos dicen relación, en la actualidad, con un nivel social, de satisfacción de necesidades básicas, de conquista de derechos de ciudadanía y de intervención directa en los asuntos públicos; mucho más que al nivel político de la democracia parlamentaria formal. De lo anterior se desprende que, más importante que la identificación de posibles actores sociales para el reordenamiento de la sociedad en bases más equitativas y participativas -sean agentes privados, sea el Estado, sea una combinación entre ambos- se deben concentrar esfuerzos en el análisis de los conflictos sociales, tal como éstos se producen a partir de la lógica de la acumulación de capital en la periferia. En otras palabras, a la vez de centrar la atención en los actores tradicionales como la clase media, los empresarios, obreros, tecnócratas, etc., hay que partir del conflicto, y de la constelación de intereses que se forman a su alrededor, para entonces poner los actores en movimiento; única forma de agregar sentido a la acción (o transformación) social.

Finalmente, aunque no haya sido posible profundizar este aspecto, no se puede soslayar los límites que el entorno externo impone a la acción del Estado. La internacionalización de los mercados, de la propia producción, y de los modelos culturales pone en entredicho la capacidad de los Estados de mantener la unidad e identidad nacional, provocando la fragmentación de su poder monopolista para manejar las relaciones externas de una sociedad, y fortaleciendo los vínculos transnacionales entre diversos segmentos de la sociedad.⁵⁰ El Estado termina, es cierto, asumiendo muchos de estos vínculos, como la negociación de la deuda externa lo demostrara, cuando se pasó de una fase en que el tema se definía en términos privados, debido a la índole de los bancos acreedores, a una etapa en que el asunto adquirió un carácter eminentemente político, en que el problema pasó al control de los gobiernos de los países deudores y acreedores, así como al control de los organismos internacionales. Pero, en cualquier

50. Véase, sobre este aspecto, Luciano Tomassini, "El proceso de transnacionalización y el desarrollo de los países latinoamericanos", en Transición a la democracia, pp. 209-240.

caso, los problemas se han complejizado sobremanera. Como nos enseña el Antiguo Testamento, se necesita más que un anzuelo para atrapar a Leviatán.

**LA TRANSICION HACIA LA DEMOCRACIA EN AMERICA
LATINA:
PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS**

Atilio A. Borón
EURAL, Buenos Aires

I. El Retorno de la Democracia y la cuestión Democrática en América Latina

El desmoronamiento de los regímenes autoritarios en la gran mayoría de los países de América del Sur y el inicio de la larga y complicada fase de transición democrática han sido acompañados por un vigoroso resurgimiento del interés por discutir la rica multiplicidad de significados contenidos en una propuesta democrática que no se agote en el puro rediseño de la arquitectura del régimen político^{1/*}.

Así como hasta hace muy poco se hablaba del autoritarismo estatal y de sus efectos destructivos sobre la sociedad civil y los mecanismos de integración de la sociedad burguesa en la actualidad los nuevos sujetos de la reconstrucción del orden político se empeñan en desentrañar las posibilidades prácticas ofrecidas a su protagonismo por el discurso de la democracia. El nombre de la esperanza en la década de los sesentas era la revolución; luego del infernal paréntesis de las dictaduras de los años setenta, en los ochenta parece ser la democracia. El punzante diálogo de Francisco C. Weffort con el asesor de la embajada norteamericana en Brasil resume brillantemente las claves de esta transición temática que lejos de ser producto de una moda intelectual, no hace sino despejar las vicisitudes del desarrollo político latinoamericano^{2/}. De todas formas, la relación no es simétrica y no debiera sorprendernos si constáramos una gran desproporción entre la atención que los académicos latinoamericanos han dedicado a la cuestión de la democracia y los avances concretos -mucho más modestos- registrados por este

*Las notas están indicadas en el texto, pero no fueron redactadas por el autor, el cual las incluirá en la versión definitiva que aparecerá en forma de libro.

ordenamiento político en el movimiento real de la historia latinoamericana. El exponencial crecimiento de la bibliografía especializada sobre el tema -y el llamativo abandono de muchos temas "clásicos" de los sesenta, súbitamente caídos en desgracia luego del auge democratizador- no puede dejar de llamar la atención de los observadores de la escena latinoamericana. Máxime cuando se comprueba que los viejos temas de los sesenta, íntimamente ligados a las preocupaciones transformadoras de aquellos años, reaparecen ahora a pedido de los gobiernos de la región. Muchos creyeron que había llegado la hora de abandonar los estudios sobre la pobreza extrema, la marginalidad social, la decadencia urbana y regional, puesto que aluden a una problemática aparentemente alejada de la que, con una óptima por cierto estrecha, es propia de la redemocratización: elecciones, partidos y regímenes políticos. Sin embargo, los gobiernos y los organismos internacionales han debido dedicar crecientes recursos al estudio de estos temas. La creencia ingenua de que la bondad viene toda junta- cosa que Samuel Huntington identificaba como uno de los rasgos más negativos de la ciencia política norteamericana de los años cincuenta- se apoderó también de la cabeza de los políticos y los estudiosos de la política en América Latina^{3/}. La ingenuidad hizo que nuestros dirigentes pensaran que bastaba con la redemocratización para que ciertos problemas estructurales del desarrollo latinoamericano se disolvieran en el aire. Cuando el gobierno del presidente Alfonsín estaban siendo prácticamente destruido por la ofensiva empresarial que precipitó el alza espectacular del dólar y la hiperinflación desatada a mediados de 1989, el ministro de economía designado para hacer frente a la crisis declaró públicamente su frustración porque le había hablado "al corazón de los empresarios, y ellos me respondieron con el bolsillo"^{4/}. La gráfica imagen del ministro Juan Carlos Pugliese demuestra sobradamente algunos de los problemas que confronta la recreación y consolidación de la democracia en la región. El tema de la deuda externa es otro ejemplo bien ilustrativo: muchos gobernantes -y sus equipos de asesores- expresaron su amarga desilusión ante la inmovible actitud de las grandes potencias que insistían en asignar un tratamiento exclusivamente técnico y contable a este problema, manteniendo sin variar un ápice la política que los grandes acreedores habían fijado hacia nuestros países. Algunos sinceros demócratas pensaron, erróneamente, que esta "línea dura" de las potencias reflejaba su rechazo por los autoritarismos que asolaban la región. Su sorpresa fue mayúscula cuando advirtieron que, junto con los vítores y los discursos grandilocuentes con que se celebraba el advenimiento de la democracia, la misma política continuaba siendo aplicada, a veces hasta con mayor ensañamiento, a los nuevos gobiernos surgidos del sufragio universal. De esta forma el innegable progreso político que se dio entre nosotros al desembarazarnos de los regímenes autoritarios vino acompañado por un agravamiento espectacular de las condiciones de vida de las grandes mayorías nacionales, todo lo cual plantea no pocas dudas acerca de nuestro futuro

democrático. Hemos tenido democratización, pero a diferencia de lo ocurrido en previas oleadas democratizadoras, junto con ella también sobrevino la pauperización de extensas franjas de la sociedad civil. El gran interrogante es ponderar hasta qué punto puede progresar y consolidarse la primera ante un cuadro de inmisericordia generalizada como el que hoy en día afecta a las nacientes democracias sudamericanas y que ha llegado a amenazar gravemente a un país, como Venezuela, que tiene una de las más largas historias democráticas de América Latina. Téngase presente que algunas estimaciones calculan que desde el estallido de la "crisis de la deuda" nuestra región ha remitido hacia los países industrializados una cifra que representa, en valores reales, algo así como el equivalente a dos planes Marshall. Es indudable pues que el estudio de los correlatos económicos de la democracia, así como de la performance económica de los regímenes democráticos, es un asunto de tanta trascendencia como el diseño del sistema político y de los mecanismos de representación popular^{5/}.

¿Significa esto que los temas "clásicos" del discurso democrático, esto es: la soberanía popular, la representación política, la división de poderes, el imperio del derecho, el ejercicio de las libertades y los alcances de la igualdad, para no citar sino los más ambiciosos, estuvieron ausentes de las luchas que progresivamente carcomieron los cimientos aparentemente inexpugnables de las dictaduras? Nada de eso: la historia de ese aciago período demuestra su presencia a lo largo de todos estos años. Lo que ocurre es que, simplemente esas cuestiones se abordaban desde una perspectiva fragmentaria y parcializante: eran, más que nada, ilustres y venerables estandartes puntuales enarbolados contra el autoritarismo militar. Eran, en síntesis, los gritos de una oposición acorralada por un régimen despótico pero sin llegar a ser los fragmentos de un nuevo discurso totalizante, capaz de articular en un solo argumento las reivindicaciones integrales, esto es, políticas y sociales, de la ciudadanía.

La novedad del período de transición desde el autoritarismo abierto en la década de los ochenta consiste precisamente en el hecho que las luchas populares fueron planteadas teniendo como su eje principal los temas fundantes de la teoría clásica pero complementándolos con las nuevas preocupaciones por la justicia y la equidad que, en el pensamiento moderno, son inseparables del repertorio de reivindicaciones democráticas. Una vasta y compleja serie de demandas societales, a veces vagamente formuladas, otras veces apenas presentidas más que racionalmente elaboradas, parecían sintetizarse en la aspiración democrática, transformada ahora en una eficaz 'idea fuerza' capaz de movilizar a vastos sectores de la sociedad civil en su lucha contra el despotismo político y la creación -o a la recuperación, allí donde tuviera sentido hablar de ello- de la democracia^{6/}.

La inesperada "resurrección" de la sociedad civil, para usar un término que sintetiza adecuadamente un fenómeno que sacudió a los grupos dominantes de la región mientras celebraban animada -y prematuramente- las

exequias de sus enemigos, obligó a replantear radicalmente los términos de la cuestión democrática. ¿Por qué? Sencillamente porque en su formulación convencional aquella se agotaba en una serie de cuestionamientos y demandas que hacían a la naturaleza del orden político pero que no franqueaban el hiato que el joven Marx había señalado en la teoría "clásica" y que separaba artificiosamente el *bourgeois* del *citoyen*^{7/}. El supuesto implícito en todas las elaboraciones que arrancaban de la matriz lockeana era que sólo el propietario podía aspirar a la condición de ciudadano; sólo de esa forma se podía armonizar la terrenal existencia de una sociedad clasista, profundamente desigual con la igualdad ciudadana que imperaba en el "cielo político", y que consagraba el liberalismo y el democratismo de un estado cuya base social no trascendía el universo de las clases propietarias. Las luchas populares que jalónaron la evolución histórica de las sociedades capitalistas barrieron con esa premisa, y ya desde la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión el estado capitalista sólo podía reclamar para sí el título de democrático a condición de que reposara sobre una base de masas que era impensable en la teoría convencional.

Esta nueva realidad ha conducido a la necesidad de un replanteamiento radical de la cuestión democrática. La vieja concepción "garantista" y exclusivista es, en la actualidad, abiertamente insuficiente. Claro está que esto no significa que los viejos principios pierden su valor, transformándose en desdichables "formalidades" que una cierta izquierda dogmática -y todo el pensamiento reaccionario corporativista- se regocijaban en menospreciar. Todo lo contrario, aquellas libertades, derechos y garantías individuales siguen siendo condiciones necesarias para una democracia de masas y para una democracia socialista. Esto fue reconocido con incomparable agudeza por un personaje histórico de la talla de Rosa Luxemburgo, quien pese a su vocación revolucionaria jamás sucumbió ante la tentación que tantos estragos hiciera en la izquierda de denostar a la democracia burguesa acusándola de ser exclusivamente "formal"^{8/}. La validez de la crítica socialista a las flaquezas e inconsistencias de un régimen como ése, cuyos predicados igualitaristas y democráticos son incongruentes con sus premisas prácticas clasistas y autoritarias, sigue siendo irrefutable: véase si no el desolado panorama de nuestras sociedades estructuralmente injustas y la congénita debilidad de las tentativas democratizantes puestas en marcha en la región. Claro está que, siguiendo el derrotero trazado por la revolucionaria polaca, es importante comprender que el argumento de la democracia socialista nada tiene que ver con la codificación que éste sufriera a manos del estalinismo. En la vulgata de los dogmáticos se procedía sin más trámite a la cancelación de esas libertades "formales" pretextando su carácter irreductiblemente burgués, como si la libertad de expresión o la supremacía de la mayoría (majority rule) fuesen ajenos a la teoría y la práctica política de las clases populares. ¿O es que, tal como correctamente se pregunta Norberto Bobbio, una asamblea de obreros elige sus representantes por el

voto calificado o apelando a un principio teocrático?^{9/} Rosa Luxemburgo, por el contrario, acertadamente sostenía que la democracia socialista exigía la más rotunda ratificación y extensión de esas libertades, sólo aparentemente formales, mediante la democratización "sustantiva" de la fábrica, la escuela, la familia, en fin, del conjunto de la sociedad, soldando finalmente ese hiato, insuperable en el marco del estado capitalista, entre la democratización del régimen político y el autoritarismo de la sociedad civil^{10/}.

Los problemas reales que acosan a la larga marcha de la democracia en América Latina trascienden de lejos aquellos contenidos en la mecánica del régimen político. Estos problemas son muy importantes, pero permanecer aferrados a una concepción "politicista" de la democracia es el camino más seguro para cooperar con el restablecimiento del autoritarismo en nuestra región. Lo que satisfacía el ideario democrático en la Grecia clásica, en las ciudades libres del medioevo europeo o en la civilización surgida con el advenimiento de la modernidad y el industrialismo constituye hoy en día apenas una plataforma desde la cual los pueblos anhelan nuevas y más fecundas formas de participación. La democracia "protectiva" de los derechos individuales, o del "individualismo posesivo", para usar las consagradas expresiones de C.B. Macpherson, requiere hoy, para no caer en el anacronismo, de nuevos contenidos de tipo económico y social, de los cuales una concepción participativa de la democracia sin la cual la figura del ciudadano queda despojada de toda su dignidad y eficacia^{11/}. Fernando H. Cardoso ha resumido con su acostumbrada brillantez los desafíos con que tropieza la democracia latinoamericana, sugiriendo que ésta se ha transformado en un valor en sí mismo -una propuesta que, al decir de Medina Echavarría, se fundamenta en sus propios valores- pero que, sin embargo no puede desconocer que

....existe.... el sentimiento de la desigualdad social y la convicción de que sin reformas efectivas del sistema productivo y de las formas de distribución y de apropiación de riquezas no habrá Constitución ni estado de derecho capaces de eliminar el olor de farsa de la política democrática^{12/}.

Planteado en otros términos: la tarea que tiene frente a sí el demócrata latinoamericano va mucho más allá de asegurar la restauración de las formas políticas congruentes con los principios fundamentales del régimen democrático. Aparte de eso -una tarea ya de por sí tan extenuante como el trabajo de Sísifo- también debe demostrar que la democracia es una herramienta idónea para asegurar la transformación social y la construcción de una buena sociedad. El proyecto socialista de Marx integra y combina a Locke con Rousseau, la libertad y el consenso con la reconstrucción igualitaria de la nueva sociedad: ese es el sentido de la *aufhebung* marxiana. Sólo con una fórmula política integral se podrá persuadir a una ciudadanía incrédula pero esperanzada que la democracia no sólo es un régimen legítimo; también es eficaz en la producción de las reformas sociales que las

grandes mayorías están esperando. Tal vez éste sea el secreto por el cual, en la actualidad, se asiste a lo que nos parece una primera apropiación popular de la idea democrática en América Latina, tema sobre el cual habremos de explayarnos a continuación y que, resumidamente, expresa la potencialidad que encierra el contacto establecido entre el discurso democrático y las masas populares latinoamericanas.

II. *El Itinerario de una Frustración*

Al examinar las perspectivas que se vislumbran en la nueva fase de democratización que hoy prevale en América Latina es conveniente efectuar antes un breve racconto que nos ayude a identificar las razones por las cuales la democracia sólo en los últimos años parecería haberse arraigado profundamente en nuestro suelo. Una rápida revisión de los grandes rasgos de la historia de algunos países sudamericanos -y de la suerte corrida por los proyectos democratizadores en distintos momentos fundacionales de nuestro pasado- comprobaría de inmediato la fragilidad estructural de esas tentativas y el carácter casi irresistible de las tendencias encaminadas a la entronización de los regímenes autoritarios. El caso latinoamericano, si es que se nos permite una generalización que para ciertos efectos pudiera ser considerada exagerada, demuestra sin embargo las tremendas dificultades que han existido en nuestra región para organizar un capitalismo democrático. De las regiones del Tercer Mundo, América Latina es la que tiene una más prolongada historia capitalista. Resulta instructivo recordar que su historial democrático deja muchísimo que desear, y que la crónica de su frustración excede los marcos meramente historiográficos para alcanzar cierta relevancia teórica. En efecto, sus reiterados desencuentros con la democracia burguesa no pueden sino simbolizar las dificultades estructurales que tornan tan precaria y excepcional la compatibilización del régimen capitalista de producción con la organización política democrática^{13/}.

Un primer nudo histórico lo constituyen las guerras de la independencia y las diversas tentativas subsecuentes por organizar un Estado nacional. Esta etapa, más o menos prolongada y violenta según los diversos países, asiste al fracaso de los esfuerzos de varios grupos, especialmente de la *intelligentzia* liberal y de ciertas fracciones de la burguesía, por implantar en las nuevas naciones una forma de gobierno acorde con los principios, restrictivos y censitarios, de la democracia liberal. A pesar de la avidez con que los demócratas decimonónicos leían *El Contrato Social* y los textos iluministas de la época, la propuesta de una constitución democrática, aún cuando limitada, no se correspondía orgánicamente con ninguna fuerza social dotada de la capacidad política necesaria como para intentar realísticamente el triunfo de dicho proyecto. El problema gramsciano de la ausencia de un

"nexo orgánico" entre clase y partido se hizo presente con toda su intensidad en esos años; por eso la democracia no logró afianzarse en el terreno de las luchas sociales y permaneció suspendida en el aire, como una absurda aspiración de intelectuales "utópicos", desvinculados de las clases y fracciones que en esos momentos estaban librando una lucha mucho más prosaica por controlar lo que quedaba de las antiguas estructuras gubernamentales de la colonia, preservar su dominio sobre las clientelas tradicionales y su control territorial. La democracia era pues, para decirlo en el gráfico lenguaje del joven Marx, un predicado que carecía de sujeto en el proceso histórico real^{14/}.

Superada esa fase, y en la medida en que avanza el proyecto de constitución del Estado nacional unificado y relativamente centralizada, la temática de la democracia reaparece una vez más pero ya no como el eje articulador de un proyecto independentista y anticolonialista como ilusoriamente aparecía en el pensamiento de los primeros demócratas latinoamericanos, sino como la fórmula política más apta para justificar la recientemente instaurada dominación de las oligarquías regionales. La retórica de la democracia política es ahora exaltada en el discurso de los nuevos amos de la situación nacional, pero su destino será el mismo que el de las ejemplares constituciones que con tanta paciencia fueron copiadas -en algún caso con cierta creatividad- de los mejores originales europeos y, naturalmente, del modelo norteamericano: devenir letra muerta y denunciar, de ese modo, el flagrante hiato que separaba el país real de las oligarquías del país diseñado por los émulos criollos de los iluministas. La democracia que en las luchas por la independencia era una bandera quimérica, adquiere ahora una insospechada gravitación, sólo que para pervertirse cuando bajo su manto los nuevos grupos dominantes trataron vanamente de encubrir sus privilegios y prerrogativas. De esta forma se degradó al rango de pura formalidad legalizadora del autoritarismo y las desigualdades imperantes en la sociedad oligárquica. El resultado de largo plazo de esta impostura de las minorías plutocráticas no pudo ser más desgraciado, pues selló la suerte de la genuina idea democrática por un largo período histórico. A raíz de esto las clases populares irían a repudiarla como un mero símbolo de la supremacía de las clases altas terratenientes y como consigna unificadora de instituciones y fuerzas sociales inherentemente antagónicas a los intereses populares. Especialmente en la Argentina, pero en menor medida también en los demás países, las aspiraciones democráticas que a pesar de su inorganicidad le habían dado tanta fuerza al proyecto independentista se desacreditaron en la prolongada etapa de la hegemonía oligárquica.

La consecuencia duradera de esta deplorable situación fue que las clases subalternas fundieron en su memoria histórica, en una sola y perdurable amalgama, la explotación económica, el exclusivismo social y el despotismo político constitutivos del dominio oligárquico con los símbolos y el discurso democrático utilizados por el nuevo bloque dominante para justificarse en el poder. También para defender a un tipo de sociedad que ya

con la primera guerra mundial había entrado en su ocaso definitivo. Pero junto con el derrumbe inexorable de la vieja sociedad se desplomó también la propuesta de la democracia liberal; ésta, que podría haber sido recuperada, asimilada y posteriormente superada, fue no obstante percibida por los nuevos sectores sociales emergentes desde el horizonte de visibilidad que les confería su inserción en el país oligárquico. Por lo tanto fue interpretada de dos formas: bien sea como una hipócrita formalidad, carente de sustancia socio-económica, o bien como una decrepita fachada detrás de la cual se había ocultado un largo período de opresión clasista que ya no se podía tolerar nunca más. Así, desdeñada y repudiada por el sujeto popular, enjuiciada como pura trampa o farsa oligárquica -un argumento que, dicho sea al pasar, encontró sus más entusiastas propagandistas entre los círculos fascistas latinoamericanos enemigos no sólo del socialismo sino también del liberalismo- la democracia se esfumó del horizonte de reivindicaciones del naciente proletariado y de las capas populares recientemente movilizadas. La afirmación de la identidad, los intereses y la autonomía del campo popular iría a lograrse precisamente por oposición a aquellos que desde las alturas del Estado habían cínicamente enarbolado las banderas de la democracia liberal. Por consiguiente, las posibilidades y perspectivas de desarrollo que un régimen político de este tipo ofrecía a la lucha popular fueron archivadas por mucho tiempo.^{15/}

Con la crisis de la dominación oligárquica, consumada a partir de la Gran Depresión de 1929, la amplia y variada experiencia de los populismos latinoamericanos puso una vez más a la orden del día la cuestión de la democracia: sólo que esta vez como producto de un cuestionamiento al liberalismo y democratismo farsescamente inscriptos en las prácticas del viejo pacto de dominación. Los avances de la democracia social, es decir, de una democratización de la sociedad civil que no necesariamente tenía contrapartidas en la reforma democrática de las instituciones representativas del Estado, se lograron luchando contra unos supuestos defensores de la democracia liberal que, en realidad, jamás se habían interesado en ponerla en práctica pues atentaba tanto contra sus intereses económicos inmediatos como contra sus prerrogativas y valores más fundamentales. De allí que los progresos experimentados por la democratización fundamental de la sociedad bajo regímenes como los de Vargas, Cárdenas o Perón, para no citar sino los casos más conocidos, no fueran hechos en nombre de la democracia liberal. Por el contrario, la legislación social y el creciente igualitarismo resultante de la integración de las grandes mayorías populares a la economía, la sociedad y el estado apelaban a un estilo de discurso político virulentamente antagónico y que no cesaba de denunciar el carácter formal y vacío de aquélla. Todo lo que fuera sospechoso de ser "demo-liberal", para usar una expresión muy cara al pensamiento fascista latinoamericano de los años treinta, era inmediatamente anatemizado como contrario a los intereses populares.

En resumen, la vida política latinoamericana de esos años osciló entre una forma democrática despojada de toda sustancia y reducida a puro

discurso ideológico de la oligarquía -incapaz por eso mismo de transformar las relaciones sociales prevaletentes en una sociedad elitista y excluyente- y el repudio a esa forma indisolublemente asociada a su contenido oligárquico en la memoria histórica popular, precisamente en los momentos en que se registraban significativos progresos en la democratización de la sociedad civil. Por ello, entre otras razones, el populismo apeló a una legitimación de tipo plebiscitario que lo diferenciaba tajantemente del discurso democrático-liberal, fuertemente contaminado con los elementos simbólicos y valorativos característicos de los viejos intereses primario exportadores.

La crisis de los populismos abrió un espacio para la puesta en práctica de ciertos tímidos y breves ensayos de democratización política. Estos, sin embargo, se hallaban congénitamente debilitados por la radical desconfianza con que las masas populares contemplaron, con sobradas razones, los diversos ensayos post-populistas. La pusilanimidad de las burguesías latinoamericanas y su inveterada afición por los autoritarismos no permitía abrigar expectativas demasiado optimistas. No sorprende constatar que, a poco andar, estas 'aperturas' democratizantes fueron implacablemente combatidas por diversas coaliciones reaccionarias. En ellas se agrupaban las clases y sectores dominantes locales en alianza con intereses imperialistas de diverso tipo, y que encontraron en las fuerzas armadas -como burocracia y ya no en la figura de un ocasional caudillo militar- a los operadores políticos que requería una coyuntura como la que caracterizaba a nuestra región hacia mediados y finales de los años sesenta. Se pretendía imponer el orden ante un supuesto caos social y económico que, según las proclamas de los autoritarios, comprometían la existencia misma de la comunidad nacional. Se sabía, sin embargo, que en realidad ese catastrofismo de derecha era un burdo pretexto que trataba de ocultar lo esencial: liquidar los indeseables residuos 'movilizacionistas' del populismo, que hacían ingobernable a la democracia e impedían la fundación de un nuevo orden social y político, congruente con los nuevos requerimientos del patrón de acumulación capitalista dependiente y transnacionalizado^{16/}.

Sin embargo, la 'carta dictatorial' del nuevo pacto de dominación también fracasó, al frustrarse sus deseos de estabilizar una estructura de dominio estatal fundada en la exclusión permanente de las masas y las clases y sectores subalternos^{17/}. Es obvio que esto no significa desconocer las profundas diferencias existentes en lo relativo a los resultados del invierno autoritario sobre los capitalismo latinoamericanos: basta para ello señalar, una vez más y como situaciones polares y paradigmáticas, el contraste entre la industrialización brasileña y la destrucción del aparato productivo realizado por los militares argentinos. Pero en ambos casos el estado autoritario fracasó en su tentativa de consumir una suerte de "revolución desde arriba" que perpetuase la exclusión política de las clases populares y construyese un orden político estable e idóneo para garantizar una nueva -y prolongada- etapa de acumulación capitalista. Al no poder institucionalizar la

marginación de *pacto* de las mayorías y al fracasar los proyectos "fundacionales" de los regímenes autoritarios, encaminados a establecer nuevas reglas del juego para procesar tanto los conflictos políticos como las contradicciones fundamentales generadas por la reorganización capitalista de la periferia, la irrupción desordenada de las masas no sólo instaló en el centro del debate actual a la cuestión de la democracia sino que también vino a exigir una reorientación del patrón o estilo del desarrollo impuesto por las autocracias armadas. De este modo, el viejo problema de la teoría política no sólo recuperó su significado clásico sino que, en la actual coyuntura latinoamericana, se convirtió en una exigencia práctica que sintetiza nuevos sentidos y promueve la búsqueda de nuevos contenidos económicos y sociales, susceptibles de aportar una respuesta creativa a las múltiples contradicciones generadas por el desarrollo reciente del capitalismo periférico. No es casual entonces que, en América Latina, el renacimiento de la discusión en torno a la democracia se encuentre íntimamente entrelazada con la que existe en relación a las perspectivas de la lucha por la reforma económica y social en nuestra región.^{18/}

III. LA DEMOCRATIZACION DE LOS CAPITALISMOS: ESTRUCTURA SOCIAL E HISTORIA

Quisiéramos ahora examinar algunos aspectos relacionados con las perspectivas abiertas en esta fase de redemocratización. Se trata, aunque parezca innecesario aclararlo, de ensayar un ejercicio generalizante en torno a ciertos rasgos y procesos que podrían incidir sobre los límites y posibilidades de esta nueva oleada democratizadora.

Tal como era previsible, la experiencia práctica de los diversos países desmintió categóricamente las expectativas demasiado optimistas que proliferaron a inicios de los ochenta. Como era de temer, los obstáculos que se alzaron para frustrar la construcción de un orden democrático en América Latina fueron formidables, un verdadero muro de Jericó que no se derrumbó ante el sonido democratizante de la trompeta popular.

a) Avances democráticos y correlaciones de fuerzas sociales

En primer lugar conviene tener presente que, siempre y en todas partes, la democratización de las instituciones políticas y sociales ha sido un proceso de avances y retrocesos, de construcción y destrucción, y jamás un ascenso lineal e ininterrumpido hacia una supuesta cumbre democrática. Ni siquiera las democracias capitalistas desarrolladas pueden ufanarse de estar "inmunizadas" contra tentativas regresivas que cancelen, mediante diversos expedientes, los avances exhibidos durante largos años. En otras palabras: sólo por un alarde de ingenuidad podría tratar de sostenerse la tesis de la irreversibilidad del progreso democrático.^{19/}

Las experiencias de la crisis de la república de Weimar en Alemania y de la

Italia de la primera postguerra son pruebas harto elocuentes de lo que venimos diciendo. La historia de la democracia en América Latina, por otra parte, está poblada de ejemplos en donde genuinos adelantos en esa dirección son tronchados brutalmente mediante la reinstalación de regímenes despóticos de diverso tipo. Por último, los experimentos neoconservadores de los ochentas -principalmente el thatcherismo y la "revolución conservadora" de Ronald Reagan- parecen haber dejado como saldo un notable "endurecimiento" de las democracias en el capitalismo avanzado. En efecto, su confesado propósito de reprivatizar la esfera de lo público, de desarticular las mediaciones estatales que corregían las injusticias del mercado y de reemplazar el principio fundamental de la *governmental accountability* por un extraordinario incremento en la autonomía decisional del ejecutivo (en desmedro de las capacidades de supervisión y control de los parlamentos como representantes de la soberanía popular) han tenido como resultado el debilitamiento de la vitalidad de las democracias británica y americana. Luego de varios años de reorganización neoconservadora aquéllas terminan asentándose sobre un terreno estructural que toda la tradición de la teoría política no titubea en juzgar como inseguro e inhóspito para un régimen democrático: una sociedad más desigual, más precariamente integrada y en donde la pobreza de muchos y la enorme riqueza de otros hace que los primeros se vean constreñidos a vender su libertad y que los segundos puedan comprarla a su antojo. Por otra parte son numerosos los estudiosos que, aún antes de los ochentas, planteaban la posibilidad de una involución autoritaria en las democracias burguesas más antiguas y consolidadas, como la inglesa y la norteamericana.^{20/} Este diagnóstico, en síntesis, debería bastar para poner una nota de cautela acerca de la supuesta irreversibilidad de las conquistas democráticas alcanzadas por América Latina en los últimos años y para enfriar los espíritus más enfervorizados. No se puede olvidar que la supervivencia de la democracia -allí donde ésta ha logrado establecerse- o su conquista en el capitalismo periférico, ha sido antes que nada un resultado del impulso ascendente y libertario de las clases y capas populares, de su secular e interesante lucha por construir una sociedad más justa e igualitaria. Depende, en consecuencia, de la particular correlación de fuerzas que se verifique en distintos momentos de la vida nacional y de la capacidad de las clases subalternas para cristalizar esos delicados e inestables equilibrios en un conjunto de instituciones que garanticen eficazmente la perdurabilidad de sus conquistas. Mirada desde esta perspectiva, histórica y estructural, la democracia aparece despojada de la envoltura fetichista que la ha llevado a ser considerada como una especie de entidad inmutable que flota enigmáticamente por encima de los conflictos sociales y de las sucesivas coyunturas que configuran la historia de una formación social concreta. Es preciso pues "historizar" la realidad de la democracia y percatarnos de que para su triunfo se requiere de "soportes" estructurales, es decir, de agentes sociales concretos cuyos intereses e ideologías sean congruentes con su proyecto de dominación social. Es por

ello que la democracia se encuentra traspasada por tensiones y que sus logros son siempre provisorios, susceptibles de ser cancelados por la historia en la medida en que el curso de los antagonismos sociales puede permitir el ascenso de una coalición autoritaria al poder. La imagen optimista e iluminista de la "irreversibilidad" de la democracia debe ser sustituida, por lo tanto, por una visión mucho más realista y que nos torne sensibles a la fragilidad inherente de todo arreglo democrático.^{21/}

b) El nuevo clima ideológico internacional: la llamada "crisis de las democracias"

Por otra parte, y dejando de lado las restricciones más generales enunciadas en el párrafo anterior, resulta pertinente señalar otra fuente de obstáculos que se interpone en esta nueva ola redemocratizadora que aparentemente envuelve a la América Latina: mientras que por estas latitudes se ha reavivado la aspiración democrática, en el capitalismo desarrollado se ha vuelto un lugar común el discurso sobre la "crisis de las democracias". Samuel Huntington lo dice con su acostumbrada franqueza: "el problema no es el capitalismo sino la democracia".^{22/} Una serie de politólogos, sociólogos y economistas de filiación neoconservadora, críticos del socialismo y del capitalismo keynesiano, han logrado imponer un nuevo "sentido común burgués" proponiendo un esquema de interpretación de la crisis económica y política actual del centro capitalista que, paradójicamente, pareciera basarse en una re-elaboración de algunas de las más conocidas tesis marxistas sobre este asunto.^{23/}

Como es de sobra sabido, Marx había señalado la incompatibilidad tendencial existente entre el funcionamiento del modo de producción capitalista y la lógica de la democracia política. Según su diagnóstico la reproducción de los mecanismos sociales que posibilitaban la extracción de la plusvalía era amenazada por la expansividad inherente al régimen democrático, de tal suerte que éste se encontraría crónicamente amenazado por una fuerte propensión hacia la ingobernabilidad y la crisis política. La raíz profunda de este desequilibrio debe buscarse en el hecho que la democracia,

... mediante el sufragio universal, otorga la posesión del Poder Político a las clases cuya esclavitud social viene a eternizar: el proletariado, a los campesinos, a los pequeños burgueses. Y a la clase cuyo viejo Poder social sanciona a la burguesía, la priva de las garantías políticas de este Poder. Encierra su dominación política en el marco de unas condiciones democráticas que en todo momento son un factor para la victoria de las clases enemigas que ponen en peligro los fundamentos mismos de la sociedad burguesa. Exige de los unos que no avancen, pasando de la emancipación política a la social; y de los otros que no

retrocedan, pasando de la restauración social a la política.^{24/}

Una solución transitoria que el Estado capitalista en su fase "económico-corporativa" adoptó a los efectos de resolver esa contradicción consistió en limitar el juego político a las clases y sectores integrados al dominio del capital, cuya participación en la vida pública, se suponía que se encuadraría dentro de los márgenes aceptables para las clases dominantes. El resultado fue un Estado liberal pero no democrático, dado que la plenitud de los derechos políticos quedaba circunscripta tan sólo para unos pocos, ricos y poderosos. De esta forma se logró un compromiso, un equilibrio inestable entre las necesidades de la acumulación capitalista y las exigencias de una cierta participación política impostergable para un régimen que se fundaba en la libertad del trabajo asalariado. La democracia "censitaria" se caracterizó pues por su vocación excluyente, la cual a su vez adquirió un status legal en los diferentes regímenes electorales que consagraban la privación del derecho a sufragio en distintas categorías de la población; y por su naturaleza formal y abstracta, rasgos éstos que frenaban la dinámica expansiva de la participación desde la fase. De este modo se aspiraba a congelar el proceso democrático y confinarlo al conjunto de clases y estratos sociales integrados al bloque histórico de la burguesía. El estado liberal aparecía así como un moderno Leviatán pero con la cabeza bifronte del dios Jano: dentro de un cierto espacio clasista funcionaba la institucionalidad liberal-burguesa, y el estado "democrático" prodigaba sus libertades, derechos y garantías a los sectores sociales que gozaban de la confianza del *establishment*: para el resto, para las clases "peligrosas" el capital se presentaba desembozadamente como una dictadura.^{25/}

Sin embargo, la primera guerra mundial, la revolución rusa y la gran depresión de 1929, tres eventos que en escasos quince años marcaron definitivamente el rumbo por el cual iría a transcurrir la historia de nuestro siglo, acicatearon las luchas sociales de tal modo que hicieron saltar la camisa de fuerza del viejo Estado liberal. La contradicción entre capitalismo y democracia ya no podía resolverse por la vía de la marginación política de las clases subalternas. La ciudadanía, esa condición privativa de unos pocos, un privilegio más que un derecho, tuvo que ser extendida siempre a regañadientes, al conjunto de clases y capas subordinadas. De este modo, el viejo estado burgués, liberal y aristocrático, que había hecho del *laissez faire* un verdadero dogma (jamás respetado por cierto, pero eficaz a nivel ideológico) fue reemplazado, mediante una diversidad de caminos y trayectorias, profundamente influidas por las tradiciones de lucha popular prevalecientes en cada sociedad concreta, por una nueva forma política que, a diferencia de la que la había precedido, se sentaba sobre el terreno, a la vez más sólido pero potencialmente más amenazante, de la integración de las masas a la vida política y de la subsecuente legitimación popular del dominio burgués. Se produce de esta forma la transición desde el viejo

estado "gendarme nocturno" al estado keynesiano, "benefactor y empresario", denominaciones éstas que, naturalmente, hay que tomar como simplificaciones semánticas de realidades muy complejas pero que en todo caso revelan el paso de una forma estatal que fundaba su dominio clásista en la desorganización y exclusión de las masas y en la atomización de la sociedad civil a otra de tipo "ampliada", que incorpora a las clases subalternas y que hace reposar la hegemonía burguesa en su capacidad para organizar a las masas en función de sus intereses. La teorización sobre esta transición estatal encontró en la obra de John M. Keynes y Antonio Gramsci sus aristas más agudas y perceptivas.^{27/}

Sin embargo, la historia posterior del capitalismo metropolitano habría de propinar un duro revés a aquellos profetas de la nueva sociedad sin conflictos de clases y sin ideologías, puro imperio de una supuesta racionalidad técnico-económica. En realidad, si las contradicciones entre Estado democrático y modo de producción capitalista no estallaron y se mantuvieron latentes fue porque -tal como acertadamente lo subraya Huntington- el período de la segunda postguerra constituyó la época de oro en toda la historia de la civilización burguesa, aquella en la cual el conjunto de las economías capitalista avanzadas, y que conforman el núcleo del sistema mundial, crecieron a un ritmo y con una intensidad completamente inéditas.^{28/} Sólo ese período de auge sin precedentes pudo absorber las tensiones que subyacían al funcionamiento de la democracia burguesa, y esto gracias a la extraordinaria expansión del Estado intervencionista que, en esta fase comúnmente conocida como de la "recomposición keynesiana del capitalismo", asumió funciones de vital importancia como regulador y estabilizador del ciclo de acumulación y de la lucha política de clases.^{29/} Pero, una vez agotada esta época de oro los políticos e intelectuales adscritos al dominio burgués no tardaron en percatarse del hiato que separaba el capitalismo de la democracia, es decir, esta democracia de masas, y en proponer una superación del *impasse* estructural por la vía de la mutilación de la segunda de su sacrificio en aras de la continuación del proceso de acumulación. Paradojalmente el capital se hace marxista -para usar una feliz expresión de Antonio Negri- a los efectos de justificar una "solución".conservadora, e inclusive en algunos casos reaccionaria, de la crisis.^{30/} De allí que propongan, como salida, una estrategia de disciplinamiento de la sociedad civil, neutralizando y controlando sus demandas, especialmente las de las clases subalternas, de forma tal que se evita la "sobrecarga" del Estado y el "recalentamiento" de la economía. Por lo tanto se impone revalorizar a la apatía política, la indiferencia ciudadana, la no-participación cívica, la prescindencia estatal ante los problemas económicos y sociales, la resurrección del culto al mercado y muchos otros rasgos que antaño fueran combatidos como evidencias de un déficit en la "cultura cívica" de las sociedades periféricas y que ahora son objeto de un redescubrimiento que revela su funcionalidad para la preservación del

dominio del capital^{31/}.

El ataque a los "excesos" democráticos, paralizantes de la vitalidad del mercado desemboca, en algunos casos más explícitamente que en otros, en una apología del gobierno autoritario: el reconocimiento de las tensiones estructurales de la democracia capitalista remata en un argumento por el cual ésta se transforma perversamente en una estructura "ingobernable"; será a partir de este paradigma de la ingobernabilidad como habrán de evaluarse las posibilidades y la congruencia de la democracia con las exigencias cada vez más rigurosas de la reproducción del capital. Pero es precisamente allí, donde la crítica inspirada en Marx propone un avance a la vez cualitativo y cuantitativo de la democracia, liberándola de los condicionantes impuestos por la supremacía burguesa, que los teóricos neoconservadores recomiendan la subordinación del juego democrático a los imperativos de la producción. La democracia sólo sería posible y deseable mientras no se convierta en un elemento disfuncional al proceso de acumulación. Del reconocimiento de aquella contradicción tempranamente develada por Marx se salta a una recomendación cuasi-hobbesiana, y el *democratic self-restraint* pasa a ser invocado como milagrosa solución para salvaguarda de la civilización burguesa en el mundo desarrollado. Este diagnóstico, descarnadamente pesimista acerca del futuro de la democracia, se torna inclusive más sombrío cuando la visión neoconservadora dirige su mirada hacia las sociedades dependientes, puesto que ha sido en la periferia del sistema capitalista donde, en el ejercicio de la democracia, los sectores populares habrían exhibido una menor propensión a la moderación y la prudencia políticas en el planteamiento de sus demandas y en donde las instituciones representativas fueron tradicionalmente incapaces de refrenar y canalizar los impulsos desbordados de una tumultuosa ciudadanía^{32/}.

No es ocioso señalar que esta perspectiva se ha transformado en el enfoque predominante en los círculos dirigentes del capitalismo maduro, habida cuenta del notable aumento de la influencia social y política de la derecha en esas sociedades. Este "clima de opinión" ha configurado, sin dudas, un obstáculo más en la larga marcha de América Latina hacia la democracia: la dirección y el ritmo de nuestro movimiento histórico parece no sincronizar con los del capitalismo metropolitano, a pesar de lo cual la recuperación democrática de nuestra región exige su reinserción en un contexto mundial en donde los centros dominantes se han vuelto más escépticos acerca de las virtudes de la democracia en sus propios países, y bastante indiferentes -cuando no francamente hostiles- ante los intentos de instituir la en las sociedades dependientes. Esta desconfianza radical hacia la democracia en la periferia ha quedado sobradamente expuesta en las elaboraciones doctrinarias hechas por algunos de los voceros del presidente Ronald Reagan, como la ex-embajadora Jeanne Kirkpatrick, por ejemplo, quien se esmeró por fundamentar política y moralmente la preferencia que su gobierno sentía por las "dictaduras" amigas de los Estados Unidos y los

reparos y objeciones que le merecían las democracias latinoamericanas, concebidas invariablemente como potencialmente hostiles a los intereses norteamericanos^{33/}. En el plano más prosaico pero sin dudas efectivo de las *public policies* el desinterés de los principales gobiernos democráticos del capitalismo avanzado ha quedado deplorablemente ratificado a lo largo de los ochentas: la insensibilidad ante el impacto de la crisis de la deuda sobre las jóvenes democracias latinoamericanas es de una elocuencia tal que ahorra miles de palabras. La misma conclusión surge del análisis de otras políticas: el resurgimiento del proteccionismo en el comercio internacional y la inconvencional parquedad de la ayuda al desarrollo son ejemplos vivientes de la displicencia con que las potencias capitalistas han contemplado la laboriosa reconstrucción del orden democrático en nuestra región^{34/}.

Nos parece conveniente plantear una última reflexión sobre la cuestión de la "ingobernabilidad" democrática, puesto que parece obvio que más allá de la intención político-ideológica de los proponentes de esta tesis el problema es real y no puede desconocerse. En efecto la ingobernabilidad es una amenaza endémica a toda sociedad compleja y burocratizada como son las nuestras. Este no es un fenómeno exclusivo del capitalismo maduro sino que también se presenta, a veces agigantado, en el ámbito de la periferia capitalista, y sería suicida cerrar los ojos ante esta realidad. La complejización creciente de la vida social y de los procesos de acumulación de capital requieren de una expansiva atención estatal que inexorablemente genera estructuras burocráticas cada vez más invasoras y opresivas: esta situación, combinada con un alto nivel de movilización y participación políticas, sin las cuales no puede seriamente hablarse de democracia, plantea todo un conjunto de problemas de coordinación socio-económica y administrativa que sería insensato menospreciar. Sin caer en el fatalismo de Weber, para el cual la burocracia sólo puede ser derrotada en una pírrica batalla que, según sus propias palabras, provocaría el hundimiento de la civilización sobre la cual se sostiene, las tensiones entre la democracia y las tendencias burocratizantes generan graves problemas de funcionamiento de las sociedades modernas^{35/}. La enorme repercusión que han merecido las reflexiones de Norberto Bobbio sobre la materia se explica, sin duda, por la pertinencia de un diagnóstico que, siguiendo las huellas de Weber, pone de relieve los alcances de esta contradicción sistemática que ha afectado el funcionamiento de los regímenes democráticos tanto en los capitalismo maduros como en los de la periferia^{36/}. Efectivamente, en ambos es visible la decadencia de las instituciones políticas representativas y la creciente concentración del poder decisonal en las esferas administrativas y burocráticas del estado, conclusiones sobre las cuales coinciden pensamientos tan disímiles como los de Sheldon Wolin y Nicos Poulantzas, por ejemplo^{37/}.

La historia pasada y reciente de América Latina demuestra hasta el cansancio que la vitalidad de la sociedad civil y el carácter arrollador del

movimiento popular "resucitados" luego de prolongados períodos autoritarios, pueden originar situaciones en las cuales el frágil y precario equilibrio político-institucional sea alterado poniendo en peligro la gobernabilidad del sistema. Además, este problema puede agravarse ante el accionar de los sectores autoritarios más recalcitrantes, siempre predispuestos a considerar el retorno a la democracia como una amenaza gravísima y ante la cual despliegan una estrategia dirigida a impedir la estabilización del nuevo régimen. En el complicado ajedrez político de la transición y consolidación latinoamericanas es preciso recordar que uno de los participantes -precisamente el jugador que representa la alianza de las clases y corporaciones tradicionalmente afectas al autoritarismo y la reacción- ha dado reiteradas muestras de su escasa afinidad con las ideas y la práctica de la democracia, y que, por consiguiente, sólo la aceptaría en el caso de que ésta surgiese como el corolario de una correlación de fuerzas abrumadoramente desfavorable a sus preferencias. Para la coalición autoritaria la democracia es una derrota política que es aceptada porque no existe ninguna otra alternativa. Esto coloca al juego democrático bajo la amenaza constante del sabotaje de grupos social y económicamente muy poderosos: amplios sectores de la burguesía, fuerzas armadas adictas al pretorianismo y furibundamente ultramontanas; una gran prensa comprometida muchas veces con los negocios de la primera y los negociados de los segundos, amén de otros grupos, estratos y corporaciones. La labor de estos actores sociales es facilitada en nuestro continente por varias circunstancias. Mencionemos apenas las más importantes: en primer lugar por el círculo vicioso que precisamente por la precariedad de la democracia conduce al agigantamiento del peso social, económico, político y cultural de sus enemigos; segundo, por el funcionamiento de una economía capitalista extraordinariamente sensible a las iniciativas de la burguesía y ante las cuales los débiles estados nacionales carecen de instancias efectivas de mediación y control. Es por ello que una actitud apenas escéptica ante un nuevo gobierno surgido de un proceso electoral democrático puede traducirse en una significativa baja de las inversiones o en una maciza fuga de capitales, todo lo cual repercute gravemente sobre la estabilidad política y económica de la nación en un grado infinitamente mayor, por ejemplo, que una huelga general. La experiencia del gobierno de Mitterrand en Francia es sumamente ilustrativa al respecto, demostrando una vulnerabilidad estatal ante la "huelga de la burguesía" análoga a la que registrara el Chile de Allende y -en estos últimos años- la Argentina de Alfonsín, el Brasil de Sarney y la Venezuela de Pérez^{38/}.

Si a la rebelión de la burguesía se sumara el posible desborde de un movimiento popular frustrado y desesperanzado, empobrecido y -en ciertos casos- desesperado bajo el peso de una profunda crisis económica y política tendríamos como resultado que el ajedrez democrático contra la alianza reaccionaria se presenta con rasgos extraordinariamente preocupantes. En efecto, el nuevo régimen debe enviar mensajes claros a los principales

contendientes, pero el problema es que lo que constituye un gesto alentador para uno tiende a desplazar a su oponente hacia los márgenes del sistema y a empujarlo para que emplee métodos y formas de lucha que no colaboran a la estabilización del orden democrático. Los programas de "ajuste" auspiciados con tanta insistencia por el Fondo Monetario Internacional y los principales gobiernos capitalistas producen el beneplácito de la *business community*, la que de inmediato pasa a elogiar el "pragmatismo y realismo" de los nuevos gobernantes; pero a nadie se le puede escapar que ellos generan una sensible caída en el nivel de ingresos de las clases y capas populares, agravando las contradicciones sociales de los regímenes post-autoritarios y erosionando la legitimidad popular que requieren las nuevas democracias. Las experiencias de Argentina y Venezuela a lo largo de 1989 son paradigmáticas y demuestran la complejidad de los dilemas con que se enfrentan los gobiernos democráticos de la región. Es obvio pues que el desenlace de procesos como los que hemos delineado bien podría ser una situación objetiva de ingobernabilidad susceptible de ser espléndidamente aprovechada por la coalición autoritaria para recortar significativamente los contenidos y alcances de un proyecto democrático.

En síntesis: no se trata de desconocer los amenazantes retos planteados por la burocratización y complejización de las sociedades modernas, algo que es difícil de hacer después de las penetrantes observaciones formuladas por Max Weber. Sí de evitar pensarlos desde una perspectiva que asuma implícitamente la conservación de la sociedad actual, que es el supuesto básico de la tesis de la ingobernabilidad popularizada mediante la obra de Crozier, Huntington y Watanuki. La ingobernabilidad es un síntoma que proyecta sobre el escenario del estado las estrategias de la cambiante alianza social que abarca a los autoritarios -cíviles y uniformados- que resisten a los avances democráticos. Pero también revela que grandes mayorías nacionales aspiran al goce de derechos políticos casi imposibles de garantizar en el marco del capitalismo y a disfrutar de condiciones socio-económicas congruentes con la dignidad que se supone caracteriza al ciudadano de una república democrática. Las renacientes democracias deben, en consecuencia, revalorizar esta saludable negatividad de la sociedad civil y producir las transformaciones estructurales que América Latina requiere. Es evidente e indiscutible que la democracia debe ser gobernable. Cualquier argumento del "romanticismo izquierdista" acerca de la productividad histórica de la ingobernabilidad debe por eso ser rechazado, porque escamotea a sabiendas una clarísima enseñanza de la historia, a saber: que una situación de ese tipo es la antesala de la anarquía, de la anomia colectiva y, finalmente, de la recomposición despótica y violenta del estado autoritario. En otras palabras, la ingobernabilidad facilita la respuesta reaccionaria y castiga inexorablemente a las fuerzas democráticas y a las clases y capas subalternas. Dicho esto, sin embargo, es preciso añadir que la necesidad de preservar la gobernabilidad del sistema no es suficiente para agotar las reivindicaciones democráticas de las clases populares. La democracia no sólo

debe demostrar su capacidad para gobernar al sistema político y la sociedad civil; también debe ser un instrumento idóneo para la construcción de una sociedad mejor. La ingobernabilidad nos habla de un malestar profundo originado por la persistencia de un régimen de producción intrínsecamente injusto. Bajo ciertas condiciones el capitalismo desarrollado pudo compensar políticamente las inequidades de la explotación asalariada. Sin embargo, en la actualidad parecería que ello no es más posible -al menos, de la misma manera- y se asiste a una ofensiva frontal de la derecha en los ámbitos económicos, "intelectuales y morales", y políticos. El resultado ha sido la acentuación del peso político de las tendencias conservadoras y autoritarias, las cuales han puesto en práctica diversos ensayos de "privatizaciones" y han procurado el desmantelamiento de algunas instituciones cruciales del Estado de bienestar. Es más dudoso que esta acelerada "vuelta al mercado" -hoy en boga en los capitalismos maduros tanto como en los periféricos, y en el Este tanto como en Occidente- pueda resolver los problemas sociales y económicos que están en la base de las tendencias hacia la ingobernabilidad de los regímenes democráticos. La evidencia histórica parece señalar con total claridad que los proyectos de reforma social no se hacen con el mercado sino contra el mismo, procurando rectificar las injusticias consustanciales a su dinámica.

c) *La Política Norteamericana en Relación a los Procesos de Democratización en América Latina.*

Recapitulando digamos que hemos ya señalado dos series de obstáculos que se han interpuesto a la renovada marcha de América Latina hacia la democracia: los avances y retrocesos propios del proceso de democratización, por un lado, y la complejidad y burocratización de las sociedades modernas por el otro, lo que contribuye a la creación de un clima de opinión adverso hacia la democracia en los círculos dominantes del capitalismo metropolitano. Un tercer factor, íntimamente vinculado con los anteriores, se relaciona con la inserción de nuestro continente en un sistema internacional caracterizado por el condominio de las superpotencias y, más específicamente, por el papel tutelar que los Estados Unidos juegan en el ámbito interamericano y sobre lo cual haremos un brevísimo comentario.

No cabe la menor duda de que la presencia y el accionar de los intereses imperiales constituyen un obstáculo objetivo que podría frustrar las aspiraciones democráticas de nuestros pueblos. Sea por su afán de preservar obsoletas 'áreas de influencia'; o por una obsesión geopolítica encaminada a garantizar la seguridad nacional presuntamente amenazada hasta por los más pequeños países del área: o simplemente por una secular predisposición a defender y apañar estrechos intereses corporativos, los Estados Unidos han desempeñado un papel poco constructivo -por no decir funesto- en la historia de la democratización latinoamericana. Lo anterior es algo tan archiconocido que sería ocioso entrar ahora en mayores detalles: su contribución a la desestabilización del régimen democrático de la Unidad Popular en Chile

ilustra con elocuencia lo que se podría esperar en el futuro en el caso que la gravedad de la crisis económica actual exija políticas radicales de reforma social. Su actual política hacia Centroamérica se inscribe en la misma tendencia. Fuera del Istmo, sin embargo, ha habido una rectificación de las posiciones tradicionales: en la República Dominicana la administración Carter hizo valer su influencia para afianzar los avances democráticos y, al promediar su mandato la administración Reagan adoptó un discurso en principio favorable a los proyectos democratizantes en auge en América del Sur. La "amenaza" que representa el liderazgo soviético de Mijail Gorbachov y la necesidad de otorgar mayor credibilidad y consistencia política a la prédica "moral" del gobierno norteamericano en favor de la democratización de los países del Este -unidas por cierto, al fracaso de las dictaduras latinoamericanas- hizo necesaria una rectificación de las políticas tradicionales hacia nuestra región, marcadas desde hace mucho tiempo por una visceral desconfianza hacia los procesos democráticos en curso. Todo esto ha servido, sin duda alguna, para reforzar el impulso de las coaliciones democratizantes y para debilitar la fuerza de las alianzas reaccionarias, otrora apoyadas con entusiasmo por distintos gobiernos norteamericanos. Si se recuerda la cantidad de golpes militares que fueron fraguados con el activo concurso de las embajadas norteamericanas en la región -piénsese, además de Chile en 1973, el golpe brasileño de 1964, o el argentino de 1966, para no citar sino algunos casos bien destacados-, el abandono de esta política y la adopción de una tesitura favorable a las democratizaciones no puede sino ser un rasgo que merece ser subrayado^{39/}.

d) Las Bases Económicas de la Democracia Latinoamericana

Otro elemento a tener en cuenta es la crisis económica, y en particular el problema de la deuda externa y el comercio exterior latinoamericano. No nos extenderemos demasiado sobre estos aspectos porque, al igual que el anterior; forman parte del patrimonio común de problemas y preocupaciones de los países del área y acerca de los cuales existe una abrumadora evidencia empírica.

Según los estudios realizados por la CEPAL, la evolución del producto interno bruto por habitante, medida en valores constantes (dólares norteamericanos de 1980), para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe^{40/} registra una sensible caída desde los inicios de la década de los ochenta y agravándose aún más luego del estallido de la crisis de la deuda en 1982. Si tomamos las cifras de 1980 y las transformamos en base 100 tenemos que hacia 1983 el PIB per cápita de la región había descendido al 90.5% de los valores vigentes en 1980; al año siguiente se registró una levísima mejoría al igual que en 1985, pero el valor del índice llegó apenas al 92.9%. En suma, transcurrido un lustro el PIB era todavía casi un 7% inferior al de 1980. Con razón se afirma que, en términos de desarrollo, la década de los ochenta ha sido perdida para los países de la región.^{41/}

Observando con un poco más de detenimiento se comprueba que de los países que hemos considerado tan sólo Brasil exhibía, en 1985, cifras del PIB por habitante superiores a las de 1980. La excepcionalidad del caso brasileño no oculta, sin embargo, el hecho de que si se toman las cifras del primer quinquenio de la década de los ochenta se comprueba también en ese país una notable desaceleración en el ritmo de crecimiento económico. La tasa de crecimiento del conjunto de América Latina y el Caribe registra un desplome espectacular en esta década. Si la tasa anual media del crecimiento del PIB había sido de 5.8% para la década de los setentas, en 1981 esta cae al 0.5% para decrecer a -0.8% y a -2.9% en 1982 y 1983. A partir de 1984 se recupera una senda de crecimiento, fluctuante en torno al 3.8% anual, pero que se relativiza bastante si este guarismo se compara con el crecimiento poblacional, a resultas de lo cual llegaríamos a una modesta tasa de crecimiento per capita del orden del 1.3% anual.^{42/} Hay que tener en cuenta, sin embargo, que estas cifras son promedios sobre los cuales influye enormemente el comportamiento de la economía brasileña, cuya gravitación sobre el conjunto latinoamericano se ha acrecentado espectacularmente. Si procediéramos a un análisis más desagregado, que no es el objetivo de esta ponencia, podríamos constatar el cuadro francamente calamitoso en que se debaten algunos países, y la profundidad del proceso objetivo de empobrecimiento sufrido por varios de ellos.

De todos modos la experiencia brasileña contiene ciertas facetas que obligan a matizar el juicio sobre la performance de su economía. En efecto, los datos disponibles relativos a la distribución del ingreso señalan, por ejemplo, que la estructura prevaleciente en este país es una de las más regresivas del mundo. Pero asimismo el caso mexicano, que en su época también fue considerado un milagro económico, se inscribe, tal vez con características un poco menos agudas, dentro de la misma tendencia. A la hora de evaluar el éxito de un modelo desarrollado no puede dejar de preocuparnos que entre 1960 y 1980 el 50% más pobre de la población brasileña pasó de percibir el 17.4% del ingreso nacional a sólo el 12.6%, en una época en que economistas y empresarios no cesaban de cantar loas al milagro económico. El reverso de la medalla muestra que el 10% superior pasó de apropiarse el 39.6% de la riqueza nacional en 1960 a disponer del 50.9% veinte años más tarde.^{43/} Con datos que revelan la presencia de una situación más desfavorable inclusive que la de la India, Brasil aparece con la peor estructura de distribución de ingresos de una muestra de diez países recientemente analizada por el Banco Mundial.^{44/} Aún en el caso argentino, un país con una tradición de igualdad social muy fuerte, un minucioso estudio de Oscar Altimir llega a conclusiones plenamente congruentes con las evidenciadas para el caso brasileño: entre 1961 y 1980 el 40% más pobre pasó de percibir el 17.3 al 14.5% del ingreso nacional, mientras que el decil superior subió del 39.0% al 44.0%.^{45/} Parecería pues recomendable tomar en consideración estos aspectos a la hora de calibrar la compleja relación

existente entre el funcionamiento de la economía, las necesidades sociales que reclaman la presencia del estado asistencialista y las perspectivas de la democracia política en nuestro continente.

Esto es particularmente necesario si se recuerda que este patrón regresivo de la distribución del ingreso refleja una tendencia generalizada en la región, sobre todo a partir de la crisis de la deuda y de la implementación de distintos tipos de "programas de ajuste" que golpearon muy duramente a los estratos populares de nuestra región. Al respecto, los datos sobre la evolución de los salarios reales son francamente preocupantes, aún si se toman en cuenta las cifras correspondientes al período anterior al verdadero "apretón" implementado a partir de 1982. Un estudio de la Organización Internacional del Trabajo revela que las tasas anuales de crecimiento de los salarios reales en la década del setenta fueron de -1,8% para Bolivia 2,2% para México, -2,8% para el Perú, -5,3% para Uruguay y -0,5% para Venezuela.^{46/} Sin embargo, es de sobras conocido que este negativo desempeño habría de empeorar sensiblemente en la siguiente década cuando al compás de las "políticas de ajuste" dictadas por el Fondo Monetario Internacional la mayoría de los países de América Latina recortaron sustancialmente los ingresos de los trabajadores y de los grupos más desprovistos de la población.

Los datos relativos a la tendencia de los salarios reales son bien elocuentes y demuestran el empobrecimiento sufrido por vastos sectores de las sociedades latinoamericanas. Es evidente que esta regresión salarial está llamada a tener un profundo impacto tanto sobre la economía como sobre el destino de la democracia en nuestros países. Lo que deseamos específicamente destacar en esta sección es la magnitud del creciente hiato entre las exigencias societales, derivadas de la agudización de la crisis y la pauperización generalizada, y las capacidades efectivas de intervención estatal. Esto podría expresarse muy gráficamente con la metáfora de las tijeras: las demandas generadas en la sociedad civil, las insatisfacciones, las privaciones y sufrimientos provocados tanto por la crisis como por los ensayos neoliberales puestos en práctica en la región durante los años de las dictaduras militares han dado lugar a un verdadero aluvión de reivindicaciones, facilitadas por otra parte por el clima tolerante y permisivo de sociedades que reinician su larga marcha hacia la democracia. En esas condiciones, sin embargo, la misma crisis que potencia las renovadas exigencias societales reduce notoriamente las capacidades del estado para producir las políticas necesarias para resolver o al menos aliviar las dificultades aludidas. El resultado es una alarmante ingobernabilidad tendencial del sistema su acelerada deslegitimización y su probable desestabilización, con los riesgos de una sorpresiva reinslatación de una nueva dictadura militar.

Por último no podríamos dejar de referirnos al tema de la deuda externa puesto que juega un papel de singular importancia en esta configuración al transferir una voluminosa cantidad de recursos a los centros

metropolitanos. Este drenaje ha disminuído sustancialmente las capacidades de intervención efectiva de los estados nacionales y, en consecuencia, sus posibilidades de afianzar la transición democrática con una política de reforma social. El déficit fiscal adquiere así renovada virulencia porque no sólo sería expresión de desequilibrios presupuestarios crónicos sino que reflejaría, asimismo, las agudas inequidades estructurales del capitalismo latinoamericano acentuadas por la sobrecarga asfixiante de la deuda externa.

La deuda externa latinoamericana se ha convertido en un verdadero tributo imperial que medido en términos per cápita, adquiere proporciones fenomenales: \$1.655 para la Argentina; \$1.619 para Chile; \$1.257 para México; \$1.832 para Uruguay y \$ 2.115 para Venezuela. La deuda per cápita equivale, en la mayoría de los casos, a una cifra cercana o a veces mayor a la que estos países registran como ingreso por habitante.

Si miramos el problema desde otra perspectiva viendo la relación existente entre la deuda y el PBI, las conclusiones no son más reconfortantes: en todos los casos la deuda ha crecido por comparación al producto. Se ha prácticamente duplicado en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, México y triplicado en el Uruguay. Nuestros países deben casi tanto como todo lo que producen en un año, y vastos segmentos de América Latina, no sólo los sectores de menores ingresos sino que la antigua pequeña burguesía y las otrora florecientes capas medias de profesionales y técnicos se encuentran sumidos en el proceso de creciente pauperización. En este continente el problema ya no es más la pobreza, sino la pobreza extrema y, bajo estas condiciones el futuro de la democracia latinoamericana es por lo menos azaroso.

Es evidente que una situación como ésta es insostenible. América Latina no puede pagar, aún cuando sus grupos dirigentes tengan la voluntad de hacerlo. Sencillamente no hay recursos. A pesar de las significativas remesas de divisas enviadas a los centros, lo que de por sí constituye un absurdo mayúsculo, el volumen de la deuda sigue creciendo en relación a nuestras exportaciones. Si en 1980 aquella representaba 3.4 veces el valor de las exportaciones brasileñas en 1986 se estima que esta razón llegó al 4.6. Téngase en cuenta que estamos hablando de la economía latinoamericana que tuvo el más destacado desempeño en el terreno de las exportaciones. Para otros países, como Argentina, Bolivia, México, Perú o Uruguay y la relación es aún más desfavorable. ¿Cómo hacer para pagar?^{47/}

La pregunta no es retórica porque, de hecho, América Latina transfirió a los centros la friolera de 124.899 millones de dólares entre 1982 y 1985^{48/}, y a pesar de ese esfuerzo descomunal, que de haber sido aplicado a programas de desarrollo económico y social hubiera mejorado sustancialmente nuestra actual condición, nos encontramos que estamos más endeudados que antes y con una hipoteca sobre nuestro futuro que no tiene vías de solución. El caso de la Argentina es particularmente instructivo en este tema, porque la transición democrática puesta en marcha durante el

gobierno de Raúl Alfonsín fue progresivamente debilitada a causa de la sangría económica originada por la deuda externa. Más allá de los planes y proyectos tendientes a reducir a límites compatibles con el desarrollo nacional el pago de la deuda, lo cierto es que durante los primeros cuatro años de gobierno democrático la Argentina desembolsó la suma de US\$ 10.453 millones, lo que representa nada menos que el 97% del superavit comercial de esos años, el 35% de las exportaciones totales y el 35% del PIB del período.^{49/} Como consecuencia de la opción escogida por el gobierno diversos programas sociales debieron ser recortados, imponiéndose además una estricta política de ajuste que recayó brutalmente sobre los ingresos de las clases y capas populares. Los efectos recesivos de esta política han sido muy grandes, pero más grave aún, y de efecto más retardado y persistente, ha sido el desprestigio que la democracia ha sufrido ante los ojos de las clases subalternas, que han visto como bajo ese régimen sus legítimas demandas fueron desoídas mientras que la llamada "burguesía contratista" se enriquecía gracias a sus relaciones privilegiadas con el Estado. En síntesis: América Latina se enfrenta a un dilema de hierro. La dilapidación de los esfuerzos y sacrificios en pro del desarrollo realizados durante los últimos veinte años la obliga a intervenir más, profundizando su perfil asistencialista para aliviar la situación de enormes contingentes populares, o bien a tener que reprimir las protestas "desde abajo", cavando la fosa de su incipiente proceso de redemocratización.

e) El tema de los sujetos sociales de la democracia.

Un último factor a tener en cuenta y que dado lo extenso de esta presentación vamos apenas a mencionar es el siguiente: teniendo en cuenta los cambios ya aludidos en las estructuras sociales de los capitalismos dependientes, ¿cuáles podrían ser los sujetos históricos encargados de impulsar la actual lucha por la democracia?^{50/} Creemos que la respuesta a este interrogante sólo la podrá ofrecer la marcha concreta de la historia: aquí podemos tan sólo esbozar una reflexión necesariamente parcial, útil tal vez para descartar ciertos agentes pero dubitativa en lo que toca a la identificación de los nuevos sujetos. En efecto, en la historia de Occidente las clases burguesas, en sus diferentes fracciones, jugaron un papel significativo si bien muy lejos de ser el único ni mucho menos el decisivo. No ocurrió lo mismo, sin embargo, en América Latina donde la sobredeterminación del imperialismo y la supervivencia de viejas clases terratenientes impidieron que el modesto impulso democrático de la burguesía -que es preciso diferenciar de su aspiración liberal- adquiriese la contundencia necesaria como para colaborar eficazmente en la fundación de un estado democrático en el capitalismo periférico. Este fracaso, reiterado hasta la sociedad en América Latina, para no hablar de Asia y Africa, revela la ineptitud de una burguesía débil, temerosa y más propensa a llegar a soluciones parciales y a acuerdos con sus socios mayores oligárquicos e imperialistas que a acompañar y

mucho menos liderar, la marcha hacia la democracia. Por lo tanto, si en la experiencia europea y norteamericana la democratización contó con la dirección o al menos el apoyo, aunque haya sido un tanto reticente en ciertas coyunturas, de las clases burguesas, en nuestro continente aquella se constituye por oposición a la burguesía y sus aliados. La lucha por la democracia es, al mismo tiempo, una lucha contra estructuras capitalistas que, en el ámbito periférico han probado repetidas veces ser incapaces de propiciar, o coexistir, con una democratización siquiera parcial de esas sociedades. Una vez que se toma nota de esta capitulación de la burguesías periféricas y de la notable heterogeneidad de las formaciones sociales latinoamericanas el problema de los sujetos históricos de la democracia se despliega en toda su significación. Si a esto sumamos la relativa debilidad de la clase obrera, dada la forma particular adoptada por el desarrollo capitalista en el área y que ha generado una enorme masa subproletaria que se aleja -por su estructura, conciencia y organización- de la imagen clásica del proletariado proyectada por los clásicos marxistas; la reiterada incapacidad de la pequeña burguesía para plantearse un proyecto orgánico de democratización sin caer víctima de sus propias ambigüedades estructurales; la esterilidad de los modernos sectores medios y su ausencia de fisonomía política; y la orfandad ideológica y organizativa del campesinado latinoamericano, podríamos comprender las razones por las cuales el tema del sujeto, o los sujetos, en plural, de la democracia se ha convertido en objeto de una apasionada discusión y para el cual no existe una fórmula preconcebida a la cual recurrir. De algo sí estamos seguros: no se construyen los sujetos de la democracia a partir de un discurso democrático. Como decíamos más arriba, será la historia, el proceso de lo real, la que habrá de decir la última palabra acerca de los protagonistas de esta empresa gigantesca que tienen que acometer las sociedades latinoamericanas. Por ahora contentémonos con saber que este será uno de los asuntos de la agenda de nuestras democratizaciones.^{51/}

IV. LAS FUERZAS ARMADAS Y LOS PACTOS DE LA TRANSICION

No podríamos terminar estas reflexiones sin una referencia a uno de los problemas cruciales de la transición política en América Latina: la definición del papel a cumplir por las Fuerzas Armadas y su inserción en un marco institucional y constitucional de tipo democrático. Abundar sobre la necesidad de estudiar este tema nos parece ocioso: basta con observar la fenomenal gravitación de los militares en la política brasileña, la persistencia de sus presiones corporativas en Argentina y Uruguay, o su continuada capacidad de veto en el caso chileno para comprender que allí se asienta una de las amenazas más graves al futuro democrático de la región.^{52/}

El análisis de la así llamada "cuestión militar" nos remite al tema de los pactos de la transición. La literatura especializada sobre el tema ha crecido enormemente y en cierta forma las "conclusiones tentativas" de O'Donnell y Schmitter resumen muy bien el *state of the art* en esta materia. Tal cual afirman estos autores,

Nuestra conclusión empírica (antes propuesta como preferencia normativa) es que para dichos países el único camino hacia la democracia política es la negociación pacífica basada en la liberalización inicial y en la posterior introducción de las instituciones de sufragio libre, la representación de los intereses y la responsabilidad del Ejecutivo ante la ciudadanía -con todos los costos, concesiones recíprocas e incertidumbres que, como luego veremos, este camino entraña.⁵³

Aquí podría desagregarse la discusión en dos acápites: por un lado las conclusiones empíricas, con las cuales uno puede concordar fácilmente debido a que la democratización sudamericana proviene de procesos de descomposición de los regímenes autoritarios y de la efectivización de una "entrega" o "transferencia" del poder a actores políticos relativamente potables para los jefes del viejo régimen. Sobre esto no habría mucha discusión porque la evolución gradual parece haber desterrado, por ahora al menos, a las vías revolucionarias de cambio político en América Latina y, por lo tanto, las democracias. Otro asunto, enteramente distinto, es la llamada preferencia normativa que formulan estos autores y con la cual nos permitimos disentir muy seriamente. Para no extendernos demasiado en este tema digamos que hay una larga tradición en las ciencias sociales, que reúne nombres tan diversos como Karl Marx, Max Weber, Otto Hintze, Alexis de Tocqueville, Nicolás Maquiavelo, Barrington Moore, Antonio Gramsci y muchos otros para los cuales el advenimiento y consolidación de la democracia burguesa sólo es posible si es que previamente se produce el hecho revolucionario.^{54/}

Siguiendo con el razonamiento de O'Donnell y Schmitter se llega a un punto nodal, cuando hacia el final del volumen los autores, utilizando una metáfora ajedrecista, afirman que en el juego de la transición está prohibido amenazar al "rey" (la burguesía y los derechos de propiedad) y la "reina" (las fuerzas armadas).^{55/} Dejemos de lado al "rey" y veamos la cuestión de las fuerzas armadas, porque nos parece el asunto crucial. No hace falta ser un experto en la materia para saber que uno de los *issues* más difíciles en la negociación con los personeros del régimen autoritario en retirada es la cuestión de la preservación de las prerrogativas militares o, como en algunos casos las garantías de su total impunidad ante las violaciones a derechos humanos fundamentales que pudieran haberse cometido durante la dictadura. Dado que las transiciones políticas

sudamericanas tuvieron lugar sin una "violenta ruptura con el pasado", para usar la expresión de Barrington Moore, los pactos que encuadraron el recambio del régimen político tuvieron por fuerza que realizarse con las fuerzas armadas, antaño principales ejecutoras, inspiradoras y soportes burocráticos de las relaciones de propiedad capitalistas y del pacto autoritario de dominación, y que se las arreglaron para conservar una autonomía extraordinariamente amplia para utilizar a su arbitrio los recursos coercitivos de la sociedad. Es evidente entonces que una transición efectuada bajo estas condiciones se torna un experimento altamente conflictivo, por cuanto el recurso a la violencia siempre se encuentra al alcance de la mano de las clases, grupos y corporaciones para quienes la fundación de un orden democrático representa una amenaza a sus intereses particulares. Y aún cuando algunas fracciones de las clases dominantes hayan aceptado la conveniencia o la inevitabilidad de la democracia siempre existe el peligro latente de los recalitrantes que, en virtud de sus contactos con, o su deinserción en el *establishment* militar, alienten la realización de cruzadas patrióticas de reparación nacional destinadas a suprimir de raíz el proyecto democrático. Creemos, en consecuencia, que las experiencias concretas de la transición política en América Latina han debido enfrentarse con las secuelas del autoritarismo y que esto las ha llevado, por múltiples caminos, a plantearse el problema de las fuerzas armadas. Esto no quiere decir que la resolución del asunto haya sido la correcta; sólo que es prácticamente inconcedible fundar una democracia sobre bases sólidas garantizando la impunidad a quienes violaron masivamente los derechos humanos. La famosa tesis del "manto de olvido" puede ser muy piadosa y bienintencionada, pero una democracia construida sobre tales bases -sobre todo si en el pasado inmediato las fuerzas armadas fueron responsables de la comisión de delitos comunes "atrocés y aberrantes"- no tiene demasiado futuro.

Nos parece pues importante llamar la atención sobre esta peculiaridad de la transición política en Sudamérica, puesto que de lo contrario podrían alimentarse expectativas poco congruentes con los rígidos parámetros que la condicionan. Esto parece ser particularmente importante toda vez que la discusión sobre la refundación del orden democrático en América latina ha estado marcada por un cierto optimismo que ha tendido a minimizar las contradicciones propias de un proceso de esa naturaleza. De este modo, el esfuerzo desplegado para evitar caer en la parálisis y el desánimos inducidos por el pesimismo ha dado lugar a un optimismo que en las actuales condiciones de las luchas políticas de la región se acerca peligrosamente a una irresponsable ingenuidad.

En la Argentina, tanto como en Brasil y el Uruguay, las transiciones democráticas fueron iniciadas sin la previa reestructuración de las fuerzas armadas que habían sido el baluarte del difunto régimen dictatorial. Y este fue precisamente el secreto de las exitosas transiciones que tuvieron lugar en Alemania, Italia y el Japón, toda vez que la segunda

guerra mundial aplastó a los ejércitos que habían fungido como concerberos de los regímenes fascistas. Con su destrucción y su posterior reconstrucción en función del ideario democrático, la derecha reaccionaria se vio expropiada de lo que había sido su instrumento clásico de intervención no-democrática y debió aceptar las nuevas reglas del juego político. Para decirlo con la metáfora de O'Donnell y Schmitter, la "reina" fue simplemente decapitada. Huelga decir que uno de los más importantes axiomas de esta institucionalidad emergente de la guerra fue, precisamente, la incondicional subordinación de las fuerzas armadas al imperio de la constitución y las leyes y, por extensión, a las legítimas autoridades del estado.

En los casos de España y Portugal, ya en la década de los setenta, también encontramos a las fuerzas armadas si no completamente destruidas, como en los ejemplos anteriores, por lo menos suficientemente debilitadas como para tener que aceptar, no sin resistencias por cierto, su integración a un nuevo esquema constitucional en donde la supremacía de la autoridad civil es inapelable. En el caso particular de España, las fuerzas armadas consistieron a regañadientes la transición hacia la democracia una vez muerto el general Franco y bajo la decidida -y para ellas completamente inesperada- presión impuesta por el Rey Juan Carlos quien, en su calidad de nuevo jefe de estado, dejó claramente establecido que la opción española por la democracia era seria e irreversible.

Es evidente, y esto no requiere demasiada elaboración, que las condiciones concretas de las transiciones sudamericanas son completamente diferentes. Aparte de muchas otras referidas tanto al contexto internacional y a la diferente inserción que en él tienen los países del sur de Europa y de América Latina como a variables de tipo interna, la diferencia crucial radica en que en América del Sur se tuvo que pactar la transición con unas fuerzas armadas cuya identificación con los regímenes autoritarios es absoluta y total. El caso argentino resulta paradigmático, pero el brasileño, el uruguayo o el chileno no se apartan demasiado de ese modelo.

Este no fue el caso de las democracias que se constituyeron en Europa después de la segunda guerra mundial, en donde el nuevo orden fue impuesto a los representantes del *ancien regime* sin ningún tipo de concesiones. Por eso el partido comunista italiano pudo jugar el papel que desempeñó en la creación de la nueva institucionalidad democrática italiana y en la redacción de su carta constitucional, cuyo primer artículo define a Italia como una república de trabajadores. Por eso también, hubo un Tribunal en Nuremberg que juzgó y sentenció a los jefes del nazismo, algo impensable bajo otro tipo de condiciones.

Por contraposición, lo que ha habido en el cono sur de América es una transición pactada, en algunos casos de manera explícita --¿casos de Brasil y de Uruguay?-- y en otros de forma bastante más implícita, y por lo tanto más confusa, como parecería ser el caso de la Argentina. La mayor o menor explicitación del pacto fundacional del nuevo régimen está condicionada por la fortaleza y el vigor de las presiones desde abajo en favor

del establecimiento de la democracia política, por la debilidad relativa de las fuerzas armadas *vis a vis* la sociedad civil y por el carácter de las violaciones jurídicas cometidas durante los años de la dictadura. Allí donde, como en Brasil por ejemplo, la presión desde abajo fue relativamente ligera, la preponderancia del sector militar sobre la sociedad civil bastante marcada - ¡recuérdese que la transición brasileña comenzó en 1975 y que recién el 15 de Noviembre de 1989 se realizarán elecciones presidenciales directas! - y las cuentas pendientes de los militares por violaciones de los derechos humanos y del orden jurídico pre-existente relativamente insignificantes, tanto mayores serán las posibilidades de un pacto explícito entre los nuevos ocupantes de las alturas del aparato estatal y los herederos armados de la dictadura. Claro que es preciso no olvidar que esta explicitación puede también querer decir impunidad, no revisión de un pasado saturado de violencias y despotismos todo lo cual, dicho sea al pasar, no sólo genera graves problemas de injusticia sino que, a su vez, difícilmente pueda ser reputado como una demostración de prudencia en la ardua tarea de fundar un orden democrático.

En el caso argentino, por otra parte, la constelación de circunstancias fue la opuesta a la registrada en Brasil: gran presión desde abajo, a partir de la derrota de los militares en las Malvinas, descrédito del *establishment* militar que había conducido al país a una guerra insensata y que, para colmo, se perdió: desorganización y desmoralización, si bien momentáneas de las fuerzas armadas; y por último, gravísimas y documentadas violaciones a los derechos humanos que de haber quedado impunes hubieran comprometido muy seriamente el entero curso de la redemocratización. Es por eso que, en la Argentina, un pacto explícito era imposible, porque o bien hubiera tenido que girar en torno a trivialidades o en caso contrario, no hubiera sido posible dada la gravedad de los contenidos de la agenda. Por eso fue que los temas trascendentes, la multiplicidad de aspectos englobados en el penoso legado de la "guerra sucia", fueron objeto de un pacto implícito, condicionado por la correlación real de fuerzas existentes en el país en los tramos iniciales de la transición. El triunfo de Raúl Alfonsín en 1983 significó, entre otras cosas que una mayoría absoluta del electorado quería algún tipo de "juicio y castigo" para los militares del proceso; la derrota de Italo Luder evidenció, por su lado, que la política del olvido carecía de legitimidad para amplios sectores de la sociedad argentina. No sabemos muy bien cuán lejos estaban dispuestos a marchar, en esta política de derechos humanos, los que se volcaron hacia el candidato radical. No obstante, su preferencia fue clara, pero la intensidad de la misma es motivo, aún hoy, de mucha controversia. Lo cierto empero es que la transición comenzó con un pacto implícito: el gobierno iniciaría una acción legal contra las cúpulas castrenses del proceso, pero no perseguiría sistemáticamente a todos los culpables; se crearía la Comisión Nacional para la Desaparición de las Personas (CONADEP) pero sus conclusiones no serían demasiado rigurosamente considerables. Los militares, a su turno,

entregarían a algunos de sus camaradas, pero defenderían a los demás: tendrían sus mártires, pero no tolerarían una investigación más a fondo que comprometiera a los mandos medios. La oposición, por su lado, se inscribió plenamente en las vacilaciones y tuteos que caracterizaron al ejecutivo: ni participó en la CONADEP ni creo sus propias instancias de investigación a pesar de tener una clara mayoría en el senado.

Este "pacto implícito", extraordinariamente complejo, no satisfacía a los organismos de derechos humanos y a la conciencia democrática del país ni lograba aplacar la irritación militar ante lo inédito de la situación. En la práctica, más que un pacto resultó ser una suerte de "pulseada" entre el gobierno y las fuerzas armadas, que alimentó fantasías exageradas -en el sentido de enjuiciar a todos los culpables de los delitos "atrocés y aberrantes" cometidos durante los años del Proceso- y que, en su volatilidad, magnificó los zigzagueos de la política militar del radicalismo. Por eso la mezcla de orgullo y frustración que exhibe la opinión pública en esta materia. Lo primero, porque el juicio a las juntas militares y algunos otros altos personeros de la dictadura no tiene precedentes en la historia de América Latina y más allá de la insatisfacción provocada por algunas sentencias, por cierto que decididas por una rama autónoma del estado como es el poder judicial, no caben dudas de que la iniciativa del enjuiciamiento a las cúpulas es una decisión histórica y como tal merece ser altamente valorizada. Pero también frustración, porque a nadie se le escapa que los que han sido sometidos a la acción de la justicia constituyen una ínfima minoría y que el grueso de los que cometieron crímenes de lesa humanidad jamás podrán siquiera ser procesados. Las dos leyes sancionadas luego del levantamiento de Semana Santa de 1987, la de Punto Final y la de Obediencia Debida, no hicieron otra cosa que facilitar los límites de los poderes del ejecutivo para perseguir a los que violaron derechos fundamentales de la humanidad.

Estos han sido, a nuestro juicio, los antecedentes estructurales de la transición argentina, signada por un compromiso implícito de contener el alud de procesos contra los miembros, o ex-miembros, de las fuerzas armadas dentro de límites congruentes con la correlación real de fuerzas existentes entre los grupos que componen un emergente -y frágil- pacto democrático y las viejas fuerzas del autoritarismo y la reacción. Todo esto, como si lo anterior no fuese suficiente, en el marco de un capitalismo dependiente asfixiado por los problemas de la deuda externa, sus tendencias crónicas al estancamiento y la inflación y la debilidad de las clases y grupos que, en su seno, apoyan a la propia democracia burguesa. Si a esto se le suma la endeblez del impulso liberal y la cuasi-inexistencia de un fermento socialista se comprenderán las causas por las cuales las condiciones de la transición argentina son particularmente difíciles.

En síntesis, nuestra transición hacia la institucionalidad democrática se ha producido en un contexto signado por una muy fuerte presencia militar que pretende reservarse ciertos "dominios" en el ámbito de las políticas estatales y desde los cuales intenta elevarse cual corporación medieval, por

encima de la juricidad y el orden constitucionales. Por ejemplo, sosteniendo como lo hicieron los frustrados putchistas de Semana Santa la necesidad de llegar a una "solución política" para liquidar cuentas pendientes ante la justicia ordinaria, un argumento absurdo por cuanto destruye los fundamentos éticos de la sociedad civil al autorizar la impunidad ante el crimen de una categoría particular de ciudadanos: las fuerzas armadas. Si esto ha ocurrido, si este planteo no ha sido abandonado como grotesco y perverso ello se debe a que nuestros militares fueron derrotados pero no destruidos en las Malvinas, tal como ocurriera, por ejemplo, con el ejército alemán. Más aún, dispusieron todavía de un año y medio para preparar una retirada relativamente ordenada a sus cuarteles, pertrecharse compensando con creces las pérdidas de armamentos originados en la guerra contra los ingleses y reorganizándose para resistir el temporal democrático que se avecinaba. Si a esto le sumamos el dudoso compromiso con el régimen democrático del peronismo tradicional, claramente ilustrado por las propensiones doctrinarias y las amistades cultivadas por algunos de sus más encumbrados dirigentes; la sorda pero militante hostilidad con que la Iglesia Católica recibió el advenimiento de la así llamada "sinagoga radical" a las alturas del aparato estatal; la ambivalencia y desconfianza de las distintas fracciones del capital ante los nuevos ocupantes del poder político, cuyos antecedentes aparecían como demasiado avanzados para el espíritu atrasado de nuestros empresarios; el errático entusiasmo de los sectores medios por el alfonsinismo y la pertinaz oposición de sindicalismo obsoleto -que ni contribuye al desarrollo del capitalismo ni a la promoción de una alternativa socialista- entonces veremos que, en realidad, la capacidad para doblegar la resistencia militar era bastante escasa y que no deja de asombrarnos los logros obtenidos en estos años.

V. ESTILOS DE DESARROLLO Y TIPOS DE DEMOCRACIA

El reto que enfrenta pues la utopía democrática en América Latina es formidable, tanto más si se toma en cuenta la larga historia de fracasos de los diversos proyectos ensayados en la región. Para evaluar las alternativas que se abren en esta coyuntura es preciso recordar las consideraciones precedentes y, además, examinar la posibilidad de que se establezcan nuevas formas de relación entre economía y política en el capitalismo periférico. Acerca de este asunto es oportuno anotar que, paradójicamente, fue Raúl Prebisch quien, poco antes de morir, reactualizó ciertos aspectos de la crítica marxista a la relación entre capitalismo y democracia. En ellos apuntaba que el capitalismo periférico, fundado sobre una apropiación distorsionada del excedente -y que se expresa en la coexistencia de un consumo privilegiado de las elites y de un infraconsumo de las masas- se caracteriza por una exacerbación irrefrenable de la pugna por el reparto del excedente que es susceptible de desembocar, por distintos caminos, en tres situaciones límite: inflación descontrolada, recesión o estancamiento. Ante esas coyunturas de

disolución de los parámetros fundamentales de la vida económica una alianza reaccionaria de fuerzas sociales puede intentar una resolución autoritaria de la crisis que implique la supresión de la lucha por la distribución del excedente. De este modo se clausurarían los mecanismos de expresión y canalización de los antagonismos sociales o, lo que es igual, se produciría la suspensión del juego democrático con el propósito de perpetuar la desigualdad y el privilegio consustanciales al capitalismo periférico.^{56/}

Sin embargo, el sacrificio de la democracia en aras del capitalismo no ha dado muy buenos resultados en América Latina: el costo de la opción, en términos de la represión necesaria para imponerla, es cada vez mayor y sus logros tienden a ser cada vez más efímeros, generando, además, nuevas y peores crisis. Tradicionalmente nuestros países se han visto atrapados por una dialéctica perversa que pasa de una "democracia populista", preocupada por la distribución del excedente pero que fracasa cuando llega la hora de garantizar el crecimiento de la economía a un autoritarismo tecnocrático, o el "fascismo de mercado" como lo denominara Paul Samuelson que, al poco tiempo se hunde, más allá de su completa inadmisibilidad ética, en el pantano de su propio irrealismo. Un imperativo de la hora actual es pues la ruptura de este círculo vicioso, pero esto supone un re-examen de la naturaleza del vínculo entre economía y política en el capitalismo dependiente y consiguientemente, del nexo que une el desarrollo con la democracia.^{57/}

Para comenzar, digamos que no existe una modalidad única de desarrollo, ni siquiera dentro del capitalismo. Este siguió múltiples vías y asumió muchas formas concretas en el grupo de países que hoy día constituyen el capitalismo maduro. No hay pues un único patrón ni un sólo estilo posible, máxime en nuestro tiempo cuando la profusa experiencia histórica permite sopesar los méritos y posibilidades de una amplia gama de posibilidades. Por lo tanto es preciso rechazar la impostura tecnocrática que eleva el rango de camino único, lo que es apenas el resultado de una opción política que establece quien gana y quién pierde, quiénes habrán de ser los beneficiarios, directos o indirectos, del modelo de desarrollo adoptado, y quiénes habrán de ser sus víctimas, es decir, aquéllos sobre cuyos hombros se descargue el costo del mismo. No hay opciones técnicas y "apolíticas": es preciso asumir la politicidad inherente al desarrollo, que no se trata simplemente de un asunto relacionado con el aumento de ciertos índices sino que expresa un proyecto impulsado por una alianza de clases y grupos sociales y que cristaliza en un conjunto de decisiones relativas a intereses, valores e ideologías. Importa por lo tanto examinar mediante qué mecanismos sociales se impone una determinada modalidad de desarrollo y qué consecuencia tiene para la vida de la nación. En este sentido es innegable que, tal como lo afirmaba Prebisch, el patrón de desarrollo en vigencia en América Latina desde mediados de la década de los sesenta, es decir un modelo concentrador, excluyente, predatorio, consumista y

autoritario, es tendencialmente incompatible con el funcionamiento de un orden democrático, y no sólo en el capitalismo periférico. Existen, sin embargo, otras opciones que maximizan los intereses de otros actores sociales, el conjunto de las capas y clases subalternas, y que se plasman en un estilo de desarrollo con capacidad para distribuir ingresos, generar empleos, elevar los niveles de vida de la población y que, por añadidura, estimulan la vida democrática al crear condiciones favorables a su ejercicio. Ciertamente que esto tiene sus costos, pero lo mismo ocurre con el primero. Se trata, simplemente, de ponderar políticamente sobre qué sectores se desea apoyar la gestión del gobierno. No es un problema de cálculo económico sino de lógica política.

Lo que se requiere, en consecuencia, es que las fuerzas democráticas tengan la osadía de cuestionar radicalmente el razonamiento predominante y, yendo a la raíz de las cosas, plantear de un modo completamente distinto el problema de las relaciones entre desarrollo y democracia. Es preciso producir la ruptura ética con una matriz de pensamiento, groseramente economicista, y rechazar sin concesiones el argumento que pregunta si la democracia es conveniente, deseable o funcional para el desarrollo económico, entendido éste como si fuera algo unívoco. De lo que se trata, en realidad es de impulsar otra alternativa axiológica, otra opción política que revelaría la madurez de las clases y capas subalternas en la construcción de su propia hegemonía, de una concepción radicalmente opuesta a la de sus adversarios. Y esta opción debería, partiendo de lo político, del diseño de lo que sería en la mejor tradición de la teoría clásica, la buena sociedad y el buen Estado, examinar críticamente cuáles podrían ser los estilos de desarrollo que mejor favorezcan la consolidación de la democracia y cuáles aquéllos que la destruirían. El desarrollo, y con él toda la vida económica, serían así redimensionados a su verdadera estatura: un medio para que la sociedad alcance sus fines más elevados y no el fin último y el valor supremo de toda la vida social. Un medio que maximice el bienestar de las mayorías, la educación de la población, que mejore su salud y su alimentación, que garantice una vivienda digna y que, antes que nada, fortalezca la vida democrática.

Esto significa que el foco de la opción estratégica del movimiento popular se encuentra en la democracia, no en el desarrollo, invirtiendo de este modo la relación establecida por el saber convencional. Se impone recordar, además, el carácter falaz del dilema que obligaría a escoger entre democracia y desarrollo, porque hay muchos estilos de desarrollo y además porque los valores inscriptos en la democracia no pueden ser subordinados por aquellas consustanciales al desarrollo, en cualquiera de sus variantes. Claro está que el repudio al pseudodilema "democracia-populismo e ingobernabilidad *versus* autoritarismo-orden y eficiencia" es imposible si no se plantea, simultáneamente, la pregunta sobre qué tipo de democracia podrán proponer los sectores populares. Por lo tanto, no se trata sólo de inquirir sobre el estilo de desarrollo sino también sobre el estilo de la

democracia posible en nuestro continente.

Para ello es preciso aceptar, como recordaba don José Medina Echavarría, que la democracia se fundamenta en sus propios valores y se justifica independientemente de su relación con el desarrollo económico.^{58/} Pero es preciso ser igualmente consciente de que en estos momentos no se trata simplemente de reflotar una democracia puramente formal, institucionalmente anquilosada, reducida a ámbito inoperante donde se intercambien influencias sociales, como en un desvaído mercado político. Es preciso que, a la vez que se exige otro patrón de desarrollo, se demande también otro estilo de democracia, una superación de la clásica y dieciochesca democracia burguesa. Esa otra democracia activa, participativa, expansiva, liberadora, implica la superación diléctica, integrándolos pero sin negarlos, de los componentes del paradigma clásico a los cuales aludíamos en las páginas iniciales de este trabajo. Sin embargo es preciso ir más allá, porque después de la gran depresión de 1929 y de la recomposición keynesiana de los Estados y las economías capitalistas, las fórmulas del constitucionalismo democrático-liberal fueron rebasadas por el avance de los acontecimientos históricos. La lucha por la democracia en América latina hoy no puede limitarse a aquellas metas, en la actualidad claramente insuficientes a pesar de su importancia intrínseca si en países como Venezuela y Costa Rica la lucha democrática tiene sentido es precisamente por asegurar la construcción de un régimen político que no sólo garantice los derechos ciudadanos -lo que en esos países parecería estar asegurado- sino que también sea eficaz agente de transformación económico-social. La idea democrática se ve así sometida en el mundo moderno a un doble imperativo, desconocido por los democratas de antaño, y que los hubiera sorprendido sobremanera por una parte, se debe construir un orden político-estatal legitimado por la voluntad, popular; y, por el otro, y ésta es la novedad de nuestro tiempo, ese orden debe ser un instrumento colectivo eficaz para hacer frente a los retos de la transformación y el desarrollo. Se requiere, por consiguiente, tanto de legitimidad política como de eficacia técnico-administrativa para impulsar y gestionar la reforma económica y el cambio social.^{59/}

La democracia aparece pues, en este sentido amplio, como fórmula político-institucional cuyo mérito se pudo apreciar cuando fue destruida por los regímenes autoritarios de los setenta y, simultáneamente, como expresión más profunda de la vitalidad, activación y movilización de la sociedad civil, de su vocación de autonomía y control del Estado y de su capacidad para gestionar la cosa pública. Sin este componente participatorio y libertario no hay democracia válida para la América Latina de hoy, pues nadie estaría dispuesto a la lucha por un ritual ciudadano carente de sustancia e incapaz de asegurar y promover un avance social significativo.

Somos conscientes de que una propuesta de este tipo habrá de encontrar muchos obstáculos en su camino; los tiempos en que vivimos son

inhóspitos para la democracia, pero la frustración de los ritualismos pseudodemocráticos y los horrores del neautoritarismo imponen a los pueblos de la región el reto de encontrar fórmulas nuevas para la resolución de sus viejos problemas. Tal como lo planteara con total claridad Perry Anderson al revisar la historia reciente de América Latina y Europa meridional, el mensaje que recibieron las clases populares luego de sus derrotas fue terminante: "pueden tener democracia si respetan el capitalismo, pero, si no lo aceptan, se quedarán sin democracia y tendrán que seguir aceptándolo de todos modos."⁶⁰ Es a partir de esa constatación que nos parece interesante tratar de especular sobre las rutas posibles del desarrollo capitalista.

Nuestro continente se encuentra hoy enfrentado a tareas de singular trascendencia y cuyas modalidades y estilos de resolución habrán de definir el rumbo histórico por mucho tiempo y, muy especialmente, la viabilidad de la democracia latinoamericana. Los desafíos son apabullantes de sólo enumerarlos: la deuda externa, el atraso, la pobreza, la desigualdad, la injusticia, los legados del despotismo político, la opresión imperial, la guerra, para no citar los más relevantes. Pero creemos que es precisamente en estas coyunturas críticas cuando los pueblos sacan lo mejor de sí para sentar sobre nuevas bases su proyecto histórico. El desafío es enorme y los adversarios muy poderosos, pero creemos que el fracaso de los autoritarismos y las insatisfacciones generadas por un estilo de desarrollo oligopólico y despótico están posibilitando la apertura de nuevas rutas en la imaginación y en la práctica política de las clases populares de América Latina.



INTEGRACION, COOPERACION Y CONCERTACION EN AMERICA LATINA

Juan Mario Vacchino

Sumario

1. Introducción
2. Precisiones y límites en torno al tema.
3. El regionalismo en la práctica latinoamericana.
4. Evolución de los esquemas de integración social.
5. La concertación regional como método de acción política.
7. Situación actual y perspectivas.

1. Introducción

En este trabajo se consideran diferentes modalidades de integración, cooperación y concertación regionales utilizadas en América Latina durante las tres últimas décadas. Ellas son presentadas, antes que nada, como expresiones y resultados, bajo distintas formas y con pronunciados altibajos, a veces buscados y en otras espontáneos, de un proceso orientado hacia la conformación de un sistema regional, caracterizado por el predominio de las relaciones de cooperación sobre las de conflicto, el sostenimiento de la democracia como forma de gobierno y sistema de vida, el desarrollo de la complementación y la solidaridad intralatinoamericana y la búsqueda de una inserción más activa y simétrica en el sistema mundial.

El proceso de integración, cooperación y concertación entre los países latinoamericanos ha sido -y sigue siéndolo aún- una variable dependiente de las políticas económicas adoptadas por cada uno de ellos y de sus posibilidades de proyección e inserción en el sistema internacional. Y como tal, ha tropezado con las dificultades resultantes de los distintos ritmos con que fueron cambiando los objetivos y niveles de crecimiento y los grados y tipos de inserción de los diferentes países latinoamericanos en el sistema internacional. En rigor, dinámicamente, se observa un considerable desfasaje entre los cambios relativamente acelerados en estas variables y una serie de sobrevivencia, más o menos efectiva, de las distintas modalidades de interrelacionamiento e interdependencia establecidos en la región.

Es una primera aproximación, se pueden enumerar algunos escollos para el establecimiento del sistema regional que, sumados, podrían llegar a

ser insuperables: por un lado, la preocupante preferencia latinoamericana por la simple agregación de organismos, instituciones y proyectos, sin que importe demasiado su operatividad, eficiencia y proyección; por otro lado, y en forma concomitante, la ausencia de criterios de selectividad que permitan desechar lo desgastado y negativo, privilegiando lo nuevo y positivo, como resultado, en parte al menos, de una marcada predilección por eludir la adopción de definiciones críticas: ella induce a no desprenderse pero también a no usar los elementos del pasado, como si fuera posible edificar el futuro por mera yuxtaposición de acciones, instituciones y acuerdos. Finalmente, el agudizado contrapunto de los últimos años entre las instituciones de integración y cooperación y las nuevas formas de concertación directa entre los gobiernos latinoamericanos, con el agregado del carácter altamente personal que estas últimas presentan.

Las consecuencias más significativas de estas modalidades de actuación son: a) el carácter anárquico y aislado de los diferentes proyectos y actividades; b) la acumulación de acciones, instrumentos y políticas obsoletas; c) la ambivalencia, si no contradicción, entre ciertos estilos de concertación directa, en los más altos niveles, y unas estructuras institucionales regionales poco y mal utilizadas. Dos corolarios complementarios: en primer lugar, si bien es explicable la informalidad frente a la esterilidad de los organismos establecidos, no se debe olvidar que ello es una consecuencia de la falla de decisión o capacidad para utilizarlas efectivamente por parte de los mismos gobiernos que adoptan la concertación directa; en segundo lugar, un proceso de concertación basado en acciones aisladas, parciales y centradas en temas específicos corre el riesgo de carecer de estabilidad y no ser relevante ni capaz de conducir hacia un gradual y sistemático ensanchamiento de los lazos de solidaridad latinoamericana.

En suma, haber logrado conformar en América Latina una red de organizaciones y asociaciones de integración y cooperación e incorporando nuevas formas de concertación política entre los gobiernos son condiciones necesarias pero no suficientes para la conformación y desarrollo de un sistema regional. A la acumulación de modalidades de integración y de cooperación, genéricas y relativamente imperantes las unas y eficientes pero atomizadas las otras, se le deben agregar criterios de selección y jerarquización de instituciones y procedimientos que impidan la duplicación de esfuerzos y conduzcan a la coordinación y convergencia de las actividades entre todos los entes y organismos involucrados, regionales y nacionales, públicos y privados. Si los numerosos proyectos y acciones emprendidas no confluyen en el surgimiento de un sistema latinoamericano de relaciones recíprocas, estaríamos desperdiciando una nueva oportunidad histórica y esterilizando los esfuerzos realidades por varias generaciones latinoamericanas. De ahí, la significación y la necesidad de acertar.

2. Precisiones y límites en torno al tema

2.1. Los conceptos básicos

No existen definiciones de aceptación general para los términos integración y cooperación y como consecuencia tampoco se ha logrado establecer con cierta claridad los campos que abarcan cada uno. Ellos se han usado, con frecuencia creciente, como sinónimos, aunque en otros casos se los ha empleado, ya para definir momentos o situaciones de un mismo proceso (en este sentido, se ha considerado a la cooperación como una modalidad previa o fase inicial hacia la integración), ya para definir los contenidos y características de un cierto proceso, según se encuentre orientado hacia el mantenimiento de las autonomías nacionales (cooperación) o hacia el establecimiento de una nueva unidad multinacional (integración).

En el ámbito de las relaciones internacionales se utilizan frecuentemente ambos conceptos. El de integración está relacionado con el comercio y las relaciones económicas entre naciones y sirve, más específicamente, para denominar el proceso de conformación de un mercado ampliado o espacio económico unificado, cuyos grados o etapas, según la conocida clasificación de Bela Balassa, son: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica.^{1/} A su vez, el concepto de cooperación se emplea de manera amplia y flexible para definir el conjunto de principios y criterios que regulan las relaciones económicas entre naciones, ya se trate de países de distinto nivel de desarrollo (relaciones de cooperación entre países industrializados y en desarrollo) o entre países del mismo nivel (caso de los países en desarrollo o de la denominada cooperación Sur-Sur, de carácter económico o tecnológico, entre otros).

Por si no fueran escasos los elementos de confusión y superposición, a estos términos se ha venido a añadir un tercero: la concertación, imbricado con los anteriores, a veces, en una relación de causa a consecuencia y en otros, lisa y llanamente, como sinónimo.^{2/}

2.2. Los antecedentes latinoamericanos

Estos conceptos se han usado profusamente en América Latina: como integración económica se denominó el proceso de constitución de un espacio económico ampliado o mercado unificado y, también, en forma genérica a los diversos grados de un proceso en esa dirección (como las nociones de área de preferencias arancelarias, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica). De este modo, el término integración estuvo predominantemente asociado al fenómeno de la integración comercial y por lo tanto a la abolición de aranceles y restricciones no arancelarias, como punto de partida de un proceso acumulativo de creciente profundización, en el que se incluirían primero las políticas vinculadas al comercio exterior y

después las políticas económicas en general (visión monista y restrictiva de la integración).

Como resultado de esta rigidez conceptual, y de las limitaciones y frustraciones de un proceso de integración reducido a la esfera comercial, se comenzó a emplear la noción de cooperación para calificar las diversas iniciativas, principalmente sectoriales, destinadas a incrementar la interdependencia entre los países de la región.^{3/} En la misma expresión quedaron incluidos una multiplicidad de experiencias que comprenden variados sectores y modalidades operativas, que tienen por objeto alcanzar determinadas finalidades específicas (y en principio sólo ellas), cuya forma más concreta es la que se verifica en torno a una actividad o proyecto particular de carácter transitorio o temporal.

2.3. *Las líneas divisorias*

¿Conviene borrar las líneas divisorias entre los conceptos de concertación, cooperación e integración económica? Tal es una opinión que tiene sus adeptos en América Latina. En tal caso "ponerse de acuerdo, actuar en conjunto, administrar problemas colectivamente, compartir recursos y mercados, son tipos de acciones que, si bien distintos en sus alcances y características, persiguen la misma finalidad de ayudar a enfrentar desafíos externos, o de mejorar las condiciones externas par la transformación económica interna y la modernización tecnológica". Según este punto de vista, "al menos para los operadores políticos gubernamentales y económicos, (integración, cooperación, concertación) son en la práctica conceptos intercambiables". En esta percepción, pese a las diferencias que se podrían advertir metodológicamente, "es en su finalidad que estos conceptos se identifican, perdiendo en tal perspectiva relevancia práctica las diferencias que tradicionalmente se reconocen en ellos".^{4/}

Si bien es cierto que este uso indiscriminado se verifica en la práctica, creemos necesario profundizar el análisis para distinguir los aspectos esenciales que pertenecen a cada campo, pues los gobiernos, las instituciones o las gentes pueden ponerse de acuerdo (acción de concertar) con diversos propósitos: por un lado, para actuar en conjunto frente a terceros (cuyo resultado sería un acto de coordinación); para compartir recursos o administrar problemas colectivamente (que producirían dos modalidades de cooperación); para compartir recursos o administrar problemas colectivamente (que producirían dos modalidades de cooperación) e incluso si se trata de compartir mercados externos (habría un acuerdo de concertación para conquistar un mercado, o para conservarlo en forma compartida). Por otro lado, si lo que se comparten son los propios mercados, recursos y espacios, las acciones y los actos pueden, según su naturaleza, ser modalidades de cooperación o formar parte de un proceso de integración económica con instrumentos, órganos, políticas y procedimientos determinados.

Teniendo en cuenta la importancia de las diferencias, nos parece conveniente persistir en el esfuerzo por distinguir entre estos conceptos que se sitúan en planos y tienen alcances diferentes. Cabe admitir que esta tarea es sencilla y si bien se puede aceptar, incluso, que algunos conceptos, en América Latina en especial, (v.g.: mercado común o supranacional) han modificado su significación o se han utilizado equivocadamente, ello no es razón suficiente para abandonar la búsqueda de la definición más adecuada para lo que se analiza y respecto de los instrumentos que se emplean en cada caso, so pena de incurrir en nuevas confusiones e indeseables equívocos.

En esta línea de razonamiento, más que el uso indiferente o la sinonimia perfecta entre estos conceptos -posibilidad que descartamos- entendemos que se deberían identificar las condiciones para una mayor articulación y convergencia, tanto a nivel regional como por pares y grupos de países, entre los campos de la concertación, la integración y la cooperación, de manera que en todos ellos se apunte a objetivos concordes, como así también para que los organismos, instituciones y asociaciones que actúan en las distintas esferas tengan los mismos marcos referenciales e informativos y se puedan complementar y coordinar entre sí. Más todavía cabría hacer de la cooperación un componente complementario indispensable de los instrumentos tradicionales de integración, que se han basado, principalmente, en las preferencias arancelarias y otros instrumentos de corte comercialista.^{5/}

3. El regionalismo en la práctica latinoamericana

3.1. Los orígenes

Como ya hemos tenido oportunidad de afirmarlo, quien más profundamente y con más insistencia y anticipación avizoró la necesidad de tomar en el continente latinoamericano una gran Nación de Repúblicas y los peligros de no lograrlo, fue el Libertador Simón Bolívar. Pero sus ideas y propuestas, que tuvieron en el Congreso Anfictiónico de Panamá, del año 1826, uno de sus momentos culminantes y más esperanzados, no se pudo realizar por más de un siglo y medio.^{6/}

Aunque se pueden señalar como antecedentes previos los convenios bilaterales de comercio y pagos, firmados entre sí por los países del Cono Sur durante la crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, es recién hacia finales de la década de 1950, cuando la idea de la unidad latinoamericana readquiere vigencia y realidad a través de las experiencias de integración económica que se gestaban en distintos ámbitos: los de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Estos proyectos y los que se le fueron sumando en los años siguientes, estaban circunscriptos al campo económico y más específicamente al nivel de las relaciones comerciales. Inicialmente, no se previó que se requería, para llevar adelante los compromisos

suscriptos, una importante estructura institucional y por ende, mucho menos se pensó que era necesario contar con la participación de los actores políticos: los partidos y la asamblea parlamentaria.^{7/}

3.2. "Etapas" y modalidades del proceso

América Latina se sumó a un movimiento de alcance mundial que advertía que entre un mundo conformado por naciones aisladas y en actitudes defensivas, si no se da confrontación, y un orden mundial unificado, se debía establecer una estación intermedia: la de conjuntos continentales o bloques de naciones de un mismo continente que, en forma consensual, se proponen reemplazar la oposición y el conflicto precedentes por la interdependencia y la solidaridad recíprocas.

En algo más de tres décadas de historia, los países latinoamericanos han promovido diversos proyectos y programas de integración y de cooperación económicas que, por diversos caminos y con variada suerte, han ido creando una red de interacciones e interdependencias, aunque todavía, como ya lo hemos dicho, se está muy lejos de haber logrado conformar un aceptable sistema latinoamericano de relaciones recíprocas.

El proceso ha tenido algunas peculiaridades dignas de ser señaladas: por una parte, la persistencia de los esquemas e instituciones creados aunque en ninguno de ellos se cumplieran los plazos y se alcanzaran las metas fijadas: por otra parte, la creación de nuevas formas operativas con las cuales se intentaba abarcar nuevas áreas de actuación o suplir las limitaciones y fracasos de los precedentes. Como consecuencia, cualquier intento de periodización del proceso general de integración y cooperación en América Latina, más que a la identificación de etapas sucesivas (en base a la sustitución de esquemas, instituciones o metas), se debería estructurar, más bien, sobre la presencia de las nuevas modalidades de actuación que se fueron agregando sucesivamente (coexistiendo con las anteriores).

Sobre este supuesto, se puede aceptar (y en cierto modo, reinterpretar) el criterio clasificatorio que propone Luciano Tomassini,^{8/} aunque en vez de tres etapas nos parece más adecuado hablar de momentos en el surgimiento y desarrollo de otras tantas modalidades dominantes:

El primer momento, que da origen a la más antigua e importante modalidad, corresponde a la puesta en marcha de varios esquemas ministas o globales de integración, con objetivos, metas, instituciones, instrumentos y plazos previamente acordados, que comprenden desde los tratadas de Montevideo y Managua, de febrero y diciembre de 1960, respectivamente, por los que se establecen la ALAC y el MCCA, como punto de partida. Después de verificarse las primeras crisis y períodos de estancamiento, se intenta resolver las dificultades, ya sea mediante la profundización del proceso, como en el caso del Grupo Andino, instituido por el Acuerdo de Cartagena, de mayo de 1969, ya por la prórroga de los plazos y disminución de los compromisos, como se pacta en el Protocolo de Caracas, del mismo

año, que pospone la formación de la zona de libre comercio en la ALAC hasta fines de 1980.

El segundo momento, corresponde a la adopción de diferentes iniciativas de cooperación orientadas hacia sectores o proyectos específicos, que se desarrollan con la participación de pares o grupos de países. Ellas abren cauce a experiencias más limitadas de cooperación concretas de complementación económica (v.g.: organismos y asociaciones de cooperación empresarial, surgidos alrededor de la ALAC; Tratado de Brasilia de abril de 1969, creador de la Cuenca del Plata; acuerdo constitutivo de la Organización Latinoamericana de la Energía (OLADE; Comités de Acción surgidos de la constitución del SELA por el Convenio de Panamá, de octubre de 1975). Junto con el desarrollo de esta nueva modalidad, se verifica una declinación del regionalismo latinoamericano de esta nueva modalidad, se verificaba una declinación del regionalismo latinoamericano y de su expresión formal previa: los esquemas globales de integración, por la poderosa influencia ejercida sobre los países del área por un nuevo contexto internacional, en el que tiende a configurarse un sistema internacional caracterizado por una mayor articulación y creciente interdependencia a nivel global.^{9/}

Un nuevo Tratado de Montevideo, firmado el 12 de agosto de 1980, que sustituye la ALAC por la ALADI, significa, al mismo tiempo, el fin del esfuerzo por minimizar los compromisos integracionistas anteriores haciéndolos menos obligatorios y más pragmáticos y el comienzo de una nueva modalidad operativa, que privilegia las acciones parciales y admite un proceso de integración económica regional con varias velocidades y niveles de compromisos: este nuevo estilo o modalidad de integración, según la CEPAL, se debería llamar, más propiamente, "de cooperación comercial latinoamericana".^{10/}

El tercer momento, se caracteriza por dos tendencias paralelas: por una parte, el surgimiento, después de la explosión de las crisis de la deuda, de diversas formas de concertación política directa sobre gobiernos latinoamericanos (Grupo de Contadora, Grupo de Apoyo, Consenso de Cartagena, Club de los Ocho) a partir de las cuales se busca influir sobre la realidad regional y el contexto internacional. Esta nueva modalidad ha presentado un sesgo informal, aunque con tendencia hacia alguna forma de institucionalización, como la que adopta en el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación, que debería facilitar su articulación e influencia respecto los organismos e instituciones regionales y subregionales de los que sus países miembros forman parte. Por otra parte, se desenvuelven y concluyen los esfuerzos de flexibilización y adaptación de los esquemas formales a las nuevas condiciones de la realidad (casos del Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena, de mayo de 1987, del lanzamiento de la Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI, de los acuerdos de Esquipulas I y II en Centroamérica y de los diversos convenios y

agrupamientos entre pares y grupos de países celebrados en el marco de los esquemas globales de integración).

4. Evolución de los esquemas de integración global

El proceso de integración regional debió hacer frente, desde su inicio, por un lado, a la vulnerabilidad externa de la región, derivada de los problemas relacionados con su articulación al sistema internacional y, por el otro, a las restricciones de carácter estructural que han dificultado su avance a algunos aspectos de este proceso, con el propósito de mostrar cómo los desarrollos más recientes conducen hacia una nueva fase del proceso, con otra estrategia, en la que se combinan e imbrican las acciones de cooperación en el marco más amplio y ambicioso de los programas y acciones de integración.

4.1. La ALADI, como base de un nuevo estilo de integración

Después de dos décadas de funcionamiento, el balance de la ALAC se estimó como relativamente pobre, al menos en cuanto al logro de sus objetivos principales: a) los intercambios recíprocos, después de un período de expansión, se estabilizaron en una proporción relativamente modesta del comercio total; b) las negociaciones de ventajas y desgravaciones perdieron intensidad y fueron responsables de una parte cada vez más decreciente del comercio recíproco; c) La Asociación no contribuyó a la disminución de las disparidades en los niveles relativos de desarrollo e industrialización de los países miembros ni promovió cambios significativos en la dimensión o en el grado de especialización de las industrias existentes; d) en lugar de cumplir una función anticíclica, que ayudara a disminuir los efectos negativos de los cambios cíclicos de la economía y el comercio internacional, el comercio regional creció -o se restringió- de acuerdo con el nivel del comercio de nuestros países en el mercado internacional y su situación en el mismo.

Como consecuencia, al vencimiento del plazo de vida de la ALAC, los países miembros, antes de prorrogarla, lo cual resultaba bastante improbable dado su estancamiento y su rigidez institucional e instrumental, prefirieron intentar su flexibilidad, haciéndola más pragmática y adecuada a las heterogeneidades de todo tipo de existentes en la región. El Tratado de Montevideo de 1980, que crea la Asociación Latinoamericana de Integración, no fija metas ni plazos rígidos, ni obliga a los países miembros a participar de un programa general y único de integración comercial. Se acudió a un criterio más realista, que implicaba minimizar el número de acciones globales, reducidas a la adopción de una preferencia regional y el fortalecimiento del mecanismo de pagos y créditos recíprocos. La clave instrumental prevista residía en la amplia gama de acuerdos de alcance parcial que se podrían suscribir entre pares o grupos de países miembros, con las únicas condiciones de ser abiertos a la adhesión de los otros países

miembros, previa negociación, y de poseer una cláusula obligatoria de convergencia (multilateralización progresiva).^{11/}

Desde un punto de vista más operativo, el proceso de integración se había basado en un esquema complementarista, en el sentido de que los cauces que se buscaron para liberalizar las corrientes de intercambio recíproco fueron aquellos en que las producciones eran complementarias. Ya hacia mediados del decenio de 1960, se debió admitir que la ampliación de las listas de productos negociados, disminuyó considerablemente su ritmo cuando se hizo necesario incluir los productos que eran producidos en todos o algunos de los países miembros. Estaba -y sigue estando- claro que los países de la Asociación no visualizaron, como estrategia de integración, avanzar hacia una mayor competencia regional aplicando la liberación del comercio en aquellos productos en los cuales exista producción en todos o en varios países miembros. Esta posición ha restringido y restringe, naturalmente, los espacios para desarrollar un proyecto basado en la integración de los mercados.^{12/}

Después de haber consumido su primer quinquenio de vida en la renegociación del patrimonio histórico de la ALAC, o sea la renegociación de las aproximadamente 22.000 concesiones acordadas durante su vigencia y adecuarlas al nuevo ordenamiento jurídico-institucional, sus países miembros, acicateados por los efectos de la crisis y la voluntad integracionista de sus gobiernos, manifestada al más alto nivel en reuniones y declaraciones, comenzaron a desarrollar una renovada estrategia de integración. Ella condujo, por una parte, a la adaptación y reformulación de los mecanismos de acción multilateral, a través del lanzamiento de la Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI y, por la otra, a la celebración de diversos acuerdos generales o sectoriales por pares y grupos de países.^{13/}

4.2. La Rueda Regional de Negociaciones

La Rueda Regional de Negociaciones (RRN) culminó con la celebración de la III Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI, los días 11 y 12 de marzo de 1987, que adoptó un programa de acciones tendientes a establecer "un sistema regional de comercio y de pagos", cuyos aspectos principales son los siguientes:

a) Profundización de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), que fuera puesta en vigencia, con mucho retraso, por todos los países miembros (con excepción de Venezuela). En general se considera que ni la preferencia promedio (10% entre países de igual nivel), ni la otorgada a los países mediterráneos (22%), parecen ser suficientes por sí solas para generar o expandir el comercio recíproco. A ello se agrega el extensivo número de excepciones establecidas (2400 ítem ALADI para los PMDER, 1200 para los países de desarrollo intermedio y 600 para los países mayores), en listas confeccionadas unilateralmente, que permite, en muchos casos, excluir de la preferencia a lo sustancial del comercio cada país miembro. En rigor, las

dificultades para lograr consenso respecto de una PAR efectiva, explícita el obstáculo que significa la resistencia a competir, presente a lo largo de las numerosas negociaciones realizadas en el marco de la ALAC-ALADI. Este es un factor negativo, ya se lo aprecie desde la óptica de la integración o, más genéricamente, desde las perspectivas del aumento de la eficiencia y de la competitividad internacional de las economías de la región.

b) Establecimiento de un ambicioso Programa Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio (PREC), que otorga una preferencia arancelaria básica de 60% para una lista de productos importados desde terceros países. Las negociaciones para dar forma instrumental al PREC resultaron, por cierto, mucho más difícil que la decisión ministerial de establecerlo. Los ajustes sucesivos negociados permitieron finalmente sancionar el PREC, en octubre de 1988, con significativas modificaciones respecto de los niveles previstos inicialmente. El hecho de que hasta ahora haya sido adoptado por sólo cinco países miembros: Argentina, Brasil, México, Paraguay y Uruguay y las dificultades con que tropieza la confección de la lista de bienes a incluir en el llamado Anexo II, muestran lo difícil que puede ser crear un mecanismo de carácter regional, cuando las heterogeneidades relativas entre países son muy fuertes y resulta escasa la disposición o la capacidad para hacerse concesiones recíprocas, en forma negociada.

c) Renovación del compromiso de dismantelar las restricciones no arancelarias que ha afectado en general y en forma importante, aunque no en igual medida, a los intercambios comerciales. Este compromiso no ha sido cumplido por los países miembros, que no sólo no han removido las restricciones existentes si no que han establecido otras más, indudablemente, inducidos por las condiciones particularmente desfavorables de la situación económica general.

d) Creación de un mecanismo para atenuar los desequilibrios que se manifiestan en los intercambios regionales. Aunque ya se definió qué debe entenderse por país en situación de persistente desequilibrio y qué medidas podrían beneficiarlo, la falta de utilización del mecanismo, pese a los evidentes y persistentes desequilibrios en el comercio mutuo, están señalando, por una parte, que las normas previstas no son operativas ni efectivas y, por la otra, que cabría reexaminar la pertinencia de este régimen para derogarlo -si ya ha dejado de ser necesario- o para reformarlo a fin de hacerlo útil.^{14/}

El programa de acciones resultantes de la RRN adolece de ciertas limitaciones básicas: por un lado, sigue poniendo excesivo énfasis en el mecanismo liberatorio del comercio que, no obstante su reconocida eficacia cuando se lo utiliza adecuadamente, ha sido insuficiente para incrementar, según su potencial, el comercio recíproco debido a que gran parte del comercio de los países miembros no es afectado, por diversas razones, por el arancel; por lo demás, pese a haberse incluido entre los temas a considerar, la RRN no pudo adoptar políticas ni establecer acuerdos en temas tan

importantes como los pagos y el financiamiento, las compras estatales, la complementación económica, los servicios y la convergencia de las acciones parciales. La falta de acuerdos y compromisos en estos temas, da cuenta de la persistente importancia para extender los dominios y competencias de la Asociación, de modo de empezar a considerar, en los hechos, al proceso de integración como un fenómeno complejo y pluridimensional, que trasciende lo comercial y combina lo económico con lo político y social. ^{15/}

4.3.2. Los acuerdos por pares o grupos de países

Las diferencias relativas de desarrollo entre los países participantes en los esquemas de integración y la diversidad de políticas económicas que practican, se están considerando con criterios pragmáticos. En el caso de la ALADI, se advierten algunas tendencias fundamentales: por una parte, a profundizar, en casos específicos, el tratamiento diferencial (por ejemplo, los acuerdos firmados por Uruguay con Argentina, Brasil y México); por otra parte, a aumentar el número de acciones parciales por pares o grupos de países, puesto que de este modo se incrementa la homogeneidad y se facilitan las medidas de compensación tendientes a lograr un equilibrio de resultados entre los participantes. ^{16/}

La primera tendencia, está representada por los acuerdos celebrados por Uruguay con los países mayores, o sea, el Convenio Argentino-Uruguayo de Complementación Económica (CAUCE) y el programa de Expansión del Comercio (PEC) con Brasil y el reciente Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con México. Más allá de sus especialidades, los tres acuerdos tienen por objeto ampliar, en forma equilibrada el comercio recíproco e incrementar la cooperación económica, para lo cual, por las diferencias de tamaño y poder relativo, se conceden ventajas y se prevén compromisos diferenciales, en proporción a las respectivas fuerzas.

Otra característica remarcable de estos acuerdos consiste en la apertura de mercados para el país de menor tamaño y el nivel de desarrollo: hasta el 5% de un amplio universo arancelario en el caso argentino y sin límite y para un amplio universo arancelario en el caso mexicano (empero, por la lejanía, el costo de transporte opera como una suerte de gravamen a la oferta uruguaya) y hasta un determinado valor o volumen físico y para una cierta parte del arancel en el caso brasileño. Se trata del establecimiento de pautas que facilitan la competencia y que son poco frecuentes en los proyectos de complementariedad productiva, limitando las posibilidades de avanzar en la integración de los mercados.

La segunda tendencia, se manifiesta en los acuerdos celebrados por Argentina y Brasil, y apuntan al establecimiento de un esquema de integración selectiva, gradual y expansiva. Entre julio de 1986 y noviembre de 1988 se suscribieron 23 protocolos y numerosos anexos sobre muy diversas áreas: bienes de capital, comercio de trigo, complementación en abastecimiento alimentario, expansión global del comercio, empresas

binacionales, asuntos financieros, fondos de inversiones, energía, biotecnología, estudios económicos, información y asistencia en caso de accidentes nucleares, cooperación aeronáutica, siderurgia, transporte marítimo, comunicaciones, cooperación nuclear, integración cultural, administración pública, unidad monetaria -el gaucho-, e intercambio de vehículos terminados y autopartes, de productos alimentarios y de integración fronteriza.^{17/}

Para coronar el esfuerzo, el 28 de noviembre de 1988 se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina Federativa del Brasil, que complementa y refuerza los acuerdos previos. En el texto se señala que los territorios de los dos países integrarán un espacio económico común (Art. 1º), empleando los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría, para permitir la adaptación progresiva de los agentes económicos y sociales a las nuevas condiciones de competencia y de legislación económica (art. 2º). Como parte de una primera etapa, y en un plazo máximo de 10 años, ambos países, gradualmente, removerán los obstáculos arancelarios y cuantitativos al comercio recíproco de bienes y servicios (art. 3º) y promoverán la armonización de sus políticas económicas globales y sectoriales, mediante la firma de protocolos adicionales y acuerdos específicos. (art. 4º).

En relación con la apertura del programa a otros países de la región, ambos países acordaron, por una parte, la incorporación gradual del Uruguay, quien ya participa de un protocolo tripartito en materia de transporte terrestre, en tanto se estudian otros campos de cooperación como comunicaciones, biotecnología y administración pública. En cuanto a las relaciones con los restantes países de la ALADI, el Tratado contempla la posibilidad de asociación al Tratado o a un acuerdo específico, después de transcurridos cinco años de vigencia del Tratado o del respectivo acuerdo (art. 10º).^{18/}

4.4. *El Grupo Andino*

El proceso de integración entre los países andinos, pese a los adelantos instrumentales e institucionales de su modelo de integración, no ha podido superar el alto nivel de extraversion de la economía andina ni la marginalidad de las políticas integracionistas en algunos de los países miembros. Tampoco encontró soluciones efectivas, aunque teóricamente así lo parecía, para resolver las disparidades estructurales y las diferencias relativas de desarrollo entre los países miembros. Por lo demás, pese a la contiguidad geográfica, su alineación a lo largo de un eje longitudinal, pleno de dificultades -la Cordillera de los Andes-, no eliminó los problemas de la falta de comunicación y los altos costos de transporte.

En mayo de 1987, al cabo de más de tres años de negociaciones, los países del Grupo Andino suscribieron el Protocolo de Quito, que introduce importantes enmiendas en el Acuerdo de Cartagena. Elaborado en el

particular ambiente creado por la crisis más aguda del proceso de integración andino, varias de las fórmulas de compromiso adoptadas se explican por ello mismo. Se trata de un importante esfuerzo de adecuación a las nuevas condiciones, que responde al propósito de reactivar para alcanzar los objetivos centrales del proceso andino que se mantienen.

Desde un punto de vista programático, los países miembros se han inclinado, en primer lugar, por otorgar mayor flexibilidad al desarrollo de los programas de liberalización del comercio y de adopción y aplicación del arancel externo común, al tiempo que enfatizan y extienden el área de la cooperación a las relaciones externas, los servicios, el desarrollo científico y tecnológico, el desarrollo fronterizo, el turismo, el aprovechamiento de los recursos no renovables y el desarrollo social.

En segundo lugar, también se observa una disposición a orientar los esfuerzos inmediatos a la negociación y aplicación de instrumentos de carácter parcial, desde el punto de vista de su ámbito geográfico, según lo denota la incorporación al esquema de los denominados acuerdos de comercio administrado y de los nuevos instrumentos para el desarrollo integrado en el sector industrial. En consecuencia, en reemplazo de un programa general de liberalización del comercio, con relativamente pocas excepciones y de un programa de desarrollo industrial de alcance subregional, se proponen fórmulas particulares de liberalización del comercio y de desarrollo industrial entre pares o grupos de países del Grupo Andino, al estilo de la ALADI.

En tercer lugar, los países miembros se muestran dispuestos a fortalecer la cooperación política mediante la ampliación del ámbito material del programa hacia el área política y la incorporación del Parlamento Andino en la estructura institucional del Acuerdo, como así también a reforzar el ordenamiento jurídico existente y sus diversas expresiones específicas y a fortalecer el sistema de control jurisdiccional concentrado en el Tribunal Andino de Justicia, cuyas competencias se han ratificado, aunque todavía los países miembros siguen evitando acusarse de los incumplimientos ante el mismo.^{12/}

Operativamente, se podía esperar que después de firmado el Protocolo Modificadorio se lograra iniciar la desarticulación del andamiaje de restricciones no arancelarias al comercio recíproco que los países miembros fueron imponiendo después del surgimiento de la crisis, al tiempo que el sistema de comercio administrativo previsto por el mismo debía servir al propósito de retomar el camino de un comercio intraandino más libre, aunque con un sesgo bilateral por la naturaleza misma del instrumento. Empero, los resultados obtenidos no han sido demasiado satisfactorios: por una parte, los países miembros han seguido aplicando restricciones de distinto tipo, tal como lo reconocen los Presidentes Andinos en el Manifiesto de Cartagena de Indias, suscripto a propósito del vigésimo aniversario de la firma del Acuerdo de Cartagena; por otra parte, paradójicamente, si se cumpliera con el cupo previsto en el régimen de

administración de comercio se produciría, al menos en la primera etapa, una reducción significativa de ese comercio.^{20/}

Los presidentes andinos, en la referida declaración, concientes de que la "integración no ha aprovechado plenamente los elementos unificadores potenciales", decidieron encomendar al Consejo Andino y a la Comisión del Acuerdo "la formulación de un diseño estratégico para la orientación del Grupo Andino que incluya políticas y acciones de corto, mediano y largo plazo destinadas a fortalecer la integración subregional".

4.5. *El Mercado Común Centroamericano (MCCA).*

El MCCA, una integración que nadie dejaría de calificar de necesaria, tampoco pudo superar, más allá de sus significativos éxitos iniciales, los diferentes obstáculos para la conformación del mercado común centroamericano y muy especialmente en cuanto al uso de políticas estructurales y al logro de una equilibrada distribución de costos y de beneficios de la integración.^{21/}

Indudablemente, la actual situación de Centroamérica reconoce matices particulares y más críticos si se quiere que el resto de América Latina, pues, a la crisis externa y el desmoronamiento del mercado común y del sistema multilateral de pagos, se le agregan los problemas políticos y sociales que han derivado en enfrentamientos armados en varios de sus países. Este estado de guerra afecta la capacidad normal de enfrentamientos armados en varios de sus países. Este estado de guerra afecta la capacidad normal de producción, ya perjudicada por la falta de inversiones y la consiguiente obsolescencia, destrucción o deterioro de los equipos productivos existentes y coloca, a la vez, a esta pequeña subregión en uno de los campos donde las grandes potencias resuelven sus tensiones y conflictos.^{22/}

Esta perspectiva, dramática en muchos aspectos, asigna particular importancia a los resultados alcanzados en las reuniones presidenciales de Esquipulas I y II, que estuvieron destinadas a resolver, pacíficamente, los conflictos existentes en la región. En la primera, celebrada en mayo de 1986, los Presidentes centroamericanos manifestaron "la voluntad de revisar, actualizar y dinamizar por procesos de integración económica y social del área para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en beneficio de sus pueblos y para mejor enfrentar las serias dificultades de la crisis que les aqueja", como así también, "la intención de promover e impulsar posiciones conjuntas del área frente a los problemas económicos comunes como la deuda externa, el deterioro de los términos del intercambio y la transferencia de la tecnología apropiadas a las necesidades del área". A su vez, en Esquipulas II, celebrada en agosto de 1987, se determina el "Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica" y se fijan, con ese propósito, una serie de compromisos y etapas específicas, entre ellas las relacionadas con el establecimiento del Parlamento Centroamericano.^{23/}

Dentro de ese marco general, los países centroamericanos elaboraron el Plan de Acción Inmediata, aprobado en enero de 1988, concebido como expresión de un enfoque unitario por parte de los países centroamericanos acerca de las prioridades aceptadas para encarar la recuperación de sus economías, el restablecimiento del mercado común y una mejor inserción en el sistema internacional. Dicho plan fue receptado en sus aspectos esenciales en el programa de recuperación preparado por Naciones Unidas, denominado Plan Especial de Cooperación Técnica para Centroamérica aprobado por la Asamblea General por resolución del 11 de mayo de 1988.^{24/}

En cuanto a la reconstrucción del mercado común, es evidente que no basta con la eliminación de las barreras al comercio (restablecidas durante los últimos años). Se necesita, por un parte, incorporar elementos de concertación que permitan recuperar una parte del aparato productivo existente, con facilidades crediticias para el capital de trabajo, e intentar una tarea más compleja y de mayor aliento como es la de la reconversión industrial. por otra parte, se debería verificar una armonización de políticas que eviten nuevas distorsiones en campos que pueden comprometer cualquier esfuerzo de integración, como los tipos de cambio, que tuvieron un papel tan dislocante sobre el comercio subregional, al ser aplicados como partes de programas nacionales de ajuste no coordinados entre sí.^{25/}

También tienen que encontrar respuestas distintas cuestiones relacionadas con las necesidades de financiamiento. Por una parte, aquellas que se relacionan con el comercio intracentroamericano, tales como: el problema de los saldos acumulados al presente (que ascendían a 721 millones de dólares a abril de 1988); restablecimiento del funcionamiento de la Cámara de Compensaciones y el uso de medios de pago, como los Derechos de Importación Centroamericano (DICAS), incipiente forma de moneda común. Por otra parte, las referidas al financiamiento de las necesidades de reconversión y modernización para volver a colocar el aparato productivo centroamericano en condiciones de recuperar o ampliar, según los casos, los niveles de producción. En este sentido, se estima de extrema urgencia, dar solución a la escasez aguda de recursos propios del Banco Centroamericano de Integración (BCIE), mediante una sustancial ampliación de sus fondos prestables por la incorporación de países miembros extrasubregionales.

En relación al tipo de inserción internacional que requiere la nueva etapa de la integración centroamericana, parece haber consenso en el sentido de dar mayor énfasis al relacionamiento con terceros países, habida cuenta de las limitaciones y problemas que presentará el modelo de crecimiento sustentado en la sustitución de importaciones. Con el lema "integrarse para exportar", el crecimiento y la transformación estructural de Centroamérica se encuentran hoy íntimamente relacionados con un proceso de industrialización que se orientaría tanto a la propia región como hacia terceros mercados.^{26/}

Por último, conviene hacer referencia a las muestras de apoyo y solidaridad de los restantes países latinoamericanos, quienes además de haber contribuido decisivamente a la búsqueda de una solución pacífica para la subregión (Grupo de Apoyo a Contadora), han puesto de manifiesto su voluntad de prestar y gestionar asistencia técnica con el fin de paliar, siquiera en parte, la delicada situación que atraviesan los países centroamericanos. Expresión de este espíritu es el Comité de Acción para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA)..., constituido en el marco del SELA, cuyo objetivo es "contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social de Centroamérica, apoyar y fortalecer los mecanismos de integración de la subregión y propiciar el crecimiento y la diversificación de su comercio". Por otra parte, en el Compromiso de Acapulco, los Ocho han ofrecido ayuda técnica y financiera, así como la apertura de sus mercados en favor de los países centroamericanos. A su vez, la ALADI tiene en elaboración un programa de cooperación a mediano plazo, cuyos criterios generales están actualmente en consideración.^{27/}

Frente al estancamiento de los esquemas formales de integración y ante la necesidad, tanto por razones políticas como económicas, de extender y profundizar la interdependencia regional, se fueron desarrollando formas de articulación recíprocas. Las mismas, a veces independientemente y en otras complementando los esquemas formales, promovían acciones conjuntas en diferentes áreas o sectores que admitan diversas modalidades de cooperación entre dos o más países.

Este nuevo enfoque comenzó a esbozarse en el sector energético, mediante la celebración del Convenio de Lima, constitutivo de la Organización Latinoamericana de la Energía, (OLADE), suscripto en noviembre de 1973 que, a diferencia de los acuerdos anteriores, estuvo abierto a todos los países de América Latina y el Caribe que desearan suscribirlo. A pesar de la innovación, hasta la Declaración de San José del año 1980, se mantuvo una fuerte influencia de las modalidades clásicas de integración que llevaban a seguir priorizando, en el corto plazo, la creación de un mercado latinoamericano de energía y el establecimiento de un organismo financiero para la realización de proyectos relacionados con la energía.

Por la misma época y como antecedentes inmediatos del esquema de cooperación que habría que instituirse en el marco del SELA, surgieron otras organizaciones como es Grupos de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA), la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) y la Empresa Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR). Con la creación del SELA, en octubre de 1975, sus Comités de Acción se convertirían en típicos instrumentos de cooperación regional.

Si bien la amplia gama de experiencias intentadas hace difícil formular una tipología de la cooperación, es posible identificar algunas de sus condiciones generales:

En primer lugar, estas experiencias que se sustentan en el respeto de los principios de igualdad, soberanía e independencia de los Estados, de no intervención de los asuntos internos y aceptación de las diferencias de sistemas políticos y económicos y constituyen sólo un medio para alcanzar determinadas finalidades concretas.

En segundo lugar, las acciones de cooperación tienen, por una parte, un carácter complementario respecto de las políticas nacionales, pues se considera que sus metas se harán posible o se verán facilitadas mediante el desarrollo de proyectos específicos o acciones concertadas entre dos o más países y, por la otra, se desarrollan normalmente en campos no incluidos en los esquemas globales de integración, si bien, ocasionalmente, la incursión se verifica cuando un campo o sector se ha sometido a normas de tipo general y en él se identifican acciones concretas de cooperación. En consecuencia, la cooperación podrá proyectarse y profundizarse en la medida en que sea posible identificar explícitamente proyectos comunes entre los países participantes o que dentro de determinados campos o sectores de cooperación se puedan desarrollar acciones comunes específicas.^{28/}

En tercer lugar, la cooperación puede ser bilateral o multilateral. Aunque en el SELA, para la constitución de un Comité de Acción se requiere el concurso de "más de dos países miembros" -quizás por temor a un excesivo bilateralismo-, lo cierto es que la cooperación entre pares de países es muy frecuente en América Latina, entre otros, en el comercio, la complementación económica, servicios entre zonas fronterizas y en el desarrollo de proyectos binacionales (grandes centrales hidroeléctricas), como Itaipú, Salto Grande, Yaciretá, etc.). Esta cooperación bilateral -sectorial o por proyectos específicos- que ha adquirido una creciente importancia, ha sido materia de varios de los protocolos firmados por Argentina y Brasil en campos tan dispares como la energía atómica, la industria aeronáutica, etc.^{29/}

5.2. Tipos de acciones de cooperación

El elevado número y la gran diversidad de acciones específicas y de campos independientes explican la atomización que existe en materia de cooperación y propensión a considerar a cada una de ellas en especificidad. Las formas de cooperación más usuales en América Latina, son las siguientes:

a) La cooperación sectorial en materia de transportes, energía, infraestructura, recursos naturales compartidos, etc. (casos del Tratado de la Cuenca del Plata, a escala multilateral y de los grandes emprendimientos hidroeléctricos a nivel binacional.

b) La cooperación empresarial, pública y privada, como la que se verifica en instituciones y asociaciones como ILAFA, ARPEL, ALABIC, etc..o en empresas como LATINEQUIP.

c) La cooperación funcional, en áreas como la salud y la educación y cultura (Convenios Hipólito Unanue y Andrés Bello del Grupo Andino).

d) La cooperación comercial, con acciones como la promoción de exportaciones, redes de información comercial, ferias y exposiciones, coordinación de importaciones, etc. (A nivel regional las ya citadas UPEB, MULTIFERT, GEPLACEA, etc.).

e) La cooperación tecnológica, a través de acciones y programas como la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA), los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico (PADT) o el Sistema Andino de Información Tecnológica (SAIT), y

f) La cooperación financiera, como la prestada por México y Venezuela a los países de Centroamérica y el Caribe para asegurarles el abastecimiento de hidrocarburos en condiciones consecionales, o la que se organiza regionalmente en asociaciones como ALIDE y FELABAN, o subregionalmente en instituciones como la CAF y el FAR.^{30/}

5.3. La cooperación a escala regional: el SELA

La idea de establecer un organismo regional de cooperación, consulta y coordinación fue compartida por muchos países latinoamericanos e impulsada con entusiasmo por los gobiernos de México y Venezuela, que decidieron constituir una comisión mixta para analizar su creación. Los presidentes de ambos países, Luis Echeverría y Carlos Andrés Pérez convocaron a una reunión en marzo de 1975, para "formular las bases de funcionamiento del SELA y preparar su puesta en marcha". La intención era crear un organismo ágil y pragmático, con un equipo de alto nivel técnico que no estuviera obstruido por "lastres operativos ni verbalismo burocrático".

En la ciudad de Panamá se suscribió el 17 de octubre de 1975 el convenio constitutivo del SELA, donde se lo define como un "organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta de carácter permanente" y se designó a Caracas como sede de la Secretaría Permanente.^{31/}

Las funciones básicas del SELA pueden agruparse en dos frentes: enlace y coordinación de posiciones conjuntas en el externo y promoción de la cooperación regional, a través de los Comités de Acción, en el interno. En este último frente, le cabe también una labor de apoyo y coordinación de los procesos de integración que operan en la región, respetando las características y estructuración de cada uno de ellos. Sus iniciativas, programas y proyectos específicos de cooperación se basan en el respeto de los principios generales ya mencionados y operan de acuerdo a las siguientes pautas: en primer lugar, participación voluntaria de sus países miembros (sólo quedan obligados quienes se comprometieron a llevarlos a cabo) y en segundo lugar, la temporalidad, cuyos efectos se ven morigerados por la

posibilidad de que la actividad de los mismos se proyecte en formas institucionales permanentes.^{32/}

Mediante las acciones de cooperación se procura desarrollar desde iniciativas coordinadas y con objetivos amplios -como, por ejemplo, el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA)-, otras de carácter sectorial, como la creación de un sistema de seguridad alimentaria regional (CASAR) y otras más tan específicas como el programa de cooperación y concertación en materia de germoplasma vegetal.

En la actualidad, forman parte del SELA los siguientes comités de acción, comisiones, empresas y organismos: cinco comités de acción: de apoyo al desarrollo económico y social de Centroamérica (CADESCA, creado en 1973, con sede en Panamá), de seguridad alimentaria regional (CASAR, 1983, Buenos Aires), de cooperación y concertación latinoamericana en informática y electrónica (CACIEL, 1986, Lima), de cooperación y concertación latinoamericana en el sector siderúrgico (CASIDER, 1986, Caracas) y de cooperación y concertación latinoamericana en materia germoplasma (CARFIT, 1987, México); dos comisiones: de transporte marítimo (COLTRAN, 1986, Caracas) y de ciencia y tecnología (COLCYT, 1986, Lima) y ocho organismos permanentes y empresas: de comercialización de fertilizantes (MULTIFERT, 1973, Panamá), de vivienda y desarrollo de los asentamientos humanos (OLAVI, 1982, Quito), de capacitación turística (ILCATUR, 1982, Lima), red de información tecnológica latinoamericana (RITLA, 1983, Brasilia), de servicios especiales de información (ALASEI, 1983, México), de desarrollo pesquero (OLDEPESCA, 1984, Lima), de información comercial y de apoyo al comercio exterior (PLACIEX, 1987, Lima) y de emergencia alimentaria (TAREA, 1988, Buenos Aires, interinamente).^{33/}

Pese a la valiosa actividad desplegada, el SELA no ha podido transformarse en el centro permanente destinado a promover la cooperación latinoamericana. En tal sentido, es necesario reconocer que los Comités de Acción no han recibido el apoyo necesario para su consolidación y son contadas las nuevas iniciativas en este campo. Varias son las razones que explican esta situación: a) diversos países, incluidos los más importantes, no se han mostrado muy interesados en participar en las iniciativas propuestas; b) entre los países de la región ha predominado el criterio de considerar a la cooperación como un proceso independiente, de naturaleza espontánea y casi siempre de carácter bilateral (y por lo tanto, que quedaba automáticamente excluido del SELA); c) la situación de la crisis, que genera efectos disociadores, tiende a debilitar los nexos y redes que unen a los países, al menos a escala regional.

5.4. La cooperación al interior de los esquemas globales de integración

Los intentos por fortalecer las interrelaciones económicas, financieras, tecnológicas o culturales entre los países miembros de un mismo esquema

de integración superaron, en muchos aspectos, la institucionalidad consagrada en los tratados que les dieron origen. En algunos casos, las acciones desarrolladas resultan un complemento natural de la política de ampliación y complementación de mercados, como son, por ejemplo, los casos de facilitación del transporte o los acuerdos financieros. En otras situaciones, las iniciativas adoptadas no tienen relación directa con la política comercial, como los acuerdos de interconexión eléctrica en Centroamérica y el Cono Sur, o incluso trascienden el campo estrictamente económico, como los acuerdos celebrados por los países andinos en el campo de la salud, educación y cultura.

Los ejemplos de estas formas de cooperación son numerosos en todos los esquemas globales de integración: ALALC-ALADI, Grupo Andino, Centroamérica y el Caribe.

En este aspecto, la actividad de la ALALC fue precursora en muchos países de la cooperación comercial, industrial y financiera, como así también en materia de transportes e infraestructura. Alrededor de sus programas y en su esfera de influencia fue surgiendo un conjunto de entidades empresariales representativas de diferentes sectores de actividad. A título de ejemplo, se pueden citar, entre otras, instituciones y asociaciones: Asociación Latinoamericana de Industriales (AILA), Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAFSA), Asociación Latinoamericana de Industriales y Cámaras de la Alimentación (ALICA), Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), Asociación de Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL), Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR), Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN), etc.

En el Grupo Andino, con el Protocolo Modificadorio, los países miembros establecieron lineamientos de cooperación en distintas áreas. Entre ellas, cabe mencionar: las negociaciones con terceros países, la participación en foros nacionales, el desarrollo científico y tecnológico, el desarrollo de las regiones fronterizas, el turismo, los servicios, la atención de las áreas deprimidas, la erradicación de la pobreza, la comunicación social, la agroindustria, el sector de bienes de capital, la pequeña y mediana empresa, la promoción de proyectos industriales y el fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del comercio intrasubregional.^{34/}

A nivel de grupos de países, se han multiplicado los ejemplos de cooperación y concertación plurilateral. México, por ejemplo, tiene establecido dos importantes acuerdos: uno, con los países de la Comunidad del Caribe y otro con los países centroamericanos y Belice. Se trata de acuerdos que comprenden las áreas económica, financiera, comercial, educativa, cultural, científica, tecnológica, turismo y salud. Los países andinos han reforzado su cooperación en el área de los servicios, donde tienen un déficit anual de unos 4.000 millones de dólares. De igual manera, los países de la ALADI se han interesado en fomentar la cooperación en aspectos

relacionados con la comercialización de los servicios y con algunos sectores como la consultoría y la ingeniería, transporte, turismo, seguros e informática.^{35/}

Entre pares de países, los ejemplos abundan, a nivel global y sectorial: en el último año, por ejemplo, se firmaron acuerdos de complementación económica, entre Argentina y Perú (marzo de 1988), Argentina y Colombia (abril de 1988), México y Costa Rica (junio de 1988), Brasil y Bolivia. A nivel sectorial, se han celebrado acuerdos entre Argentina y Chile para el gas natural y entre Argentina y Colombia, para la ciencia y la técnica.

En las zonas de fronteras, en los últimos años, ha continuado una actividad dirigida a fortalecer las relaciones recíprocas, motorizadas por las grandes inversiones en infraestructura vial, energética y de comunicaciones hechas por los países de la región en las dos décadas anteriores. Estas acciones cuentan con el apoyo y la promoción de los acuerdos regionales y sectoriales de integración. Por ejemplo, el Tratado de Montevideo 1980 estipula un régimen no extensible para las concesiones hechas a fin de facilitar el tráfico fronterizo; el Tratado de la Cuenca del Plata, se fija como uno de sus objetivos la complementación de áreas limítrofes; el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena, confiere a la integración fronteriza un papel activo como dinamizador de la integración andina. En esta perspectiva, se desarrollan actualmente algunas iniciativas importantes entre Bolivia y Perú; Guatemala, Honduras y El Salvador (región del Trifinio); Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay; Ecuador y Colombia y Venezuela y Colombia.

5.5. Carencia de una política regional de cooperación

Hasta el establecimiento del SELA, las iniciativas de cooperación en la región carecían de un marco jurídico e institucional, que sirviera para cobijarlas, darles cierta organicidad y facilitar su multilateralización (cuando fuera posible por su naturaleza). Sin embargo, en tanto las iniciativas de los países no se canalizaron, sino en una mínima parte por dicho organismo, la cooperación en la región continuó siendo muy espontánea, atomizada y de carácter predominantemente bilateral. Las propias características de las acciones de cooperación conducen a la dispersión y desconexión entre ellas; cada iniciativa se mantiene aislada en un círculo estrecho y con una visión sectorial que muchas veces impide una adecuada valorización regional de los avances que se realizan o de los escollos que se enfrentan.

Se observan, asimismo, superposiciones y duplicaciones totalmente inconvenientes tanto a nivel global como sectorial. En el primer caso, tal situación se constata, por ejemplo, entre el programa de actividades de la ALADI y las tareas de cooperación encomendadas al SELA, por la decisión 272 del último Consejo Latinoamericano. En el segundo caso, la misma situación se advierte en diferentes campos, como el siderúrgico por ejemplo, donde subsisten dos organismos, uno autónomo y otro en el ámbito del SELA, con objetivos y funciones similares.

América Latina sigue, en consecuencia, sin contar con una política coherente y vertebrada de cooperación, que permita sistematizar las experiencias previas, articular las acciones en curso, promover nuevas acciones y establecer pautas mínimas de coordinación entre los organismos involucrados. No se trata de sustituir las iniciativas nacionales o subregionales ni generar un ordenamiento centralizado que obligue a instancias forzadas de coordinación, si no, al menos en las primeras etapas, de darles transparencia, facilitar diversas fórmulas de cooperación, intercambiar experiencias, evitar la duplicación de esfuerzos y en general tratar de imprimirle al proceso un máximo de eficiencia y operatividad.^{36/}

6. La concertación regional, como método de acción política

En diversos aspectos, aunque no en forma general y articulada, se observa que los gobiernos de la región tienden a abandonar posturas aisladas. La crisis económica de los años ochenta, la más intensa y dolorosa desde la Gran Depresión, ha acelerado los deseos y la necesidad de los países de la región para accionar conjuntamente en busca de mejores perspectivas de desarrollo regional y de una inserción más equitativa y simétrica en la economía mundial.

6.1. Desarrollo de la concertación

La Declaración de Quito y su Plan de Acción constituyen el resultado, por demás promisorio, de la primera reunión de concertación de los países latinoamericanos, al más alto nivel político. En esa ocasión se señaló: "La crisis demanda soluciones urgentes, a través de acciones conjuntas, fundadas en la cooperación regional y en la concertación de posiciones comunes, destinadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la región".^{37/}

Una parte importante de los planteamientos del Plan de Acción de Quito resultaron incorporados al ordenamiento jurídico de la ALADI, de acuerdo con las resoluciones adoptadas en la Segunda Reunión del Consejo de Ministros de la Asociación, en abril de 1984.^{38/}

La declaración del Encuentro de Montevideo de marzo de 1985, suscripta por presidentes y altos representantes gubernamentales latinoamericanos, insistió sobre la necesidad de poner fin urgentemente al inmovilismo prevaleciente. Una de las decisiones adoptadas fue la de llevar a cabo la Rueda Regional de Negociaciones para promover un mayor grado de abastecimiento y cooperación regionales que fuera declarada abierta en la reunión celebrada en Buenos Aires, entre el 7 y el 11 de abril de 1986.^{39/}

Operativamente, se proponen lograr el fortalecimiento de los mecanismos de integración y cooperación regionales y la proyección externa de la región y para vigilar el cumplimiento de tales propósitos, conforman un Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política que se reunirá, a nivel presidencial, con una periodicidad anual, al tiempo que se

programan reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores, Finanzas, Agricultura y de Energía.^{40/}

El programa para la integración y cooperación regionales contenido en el Compromiso de Acapulco fue reiterado y desarrollado en sus aspectos instrumentales, en la Declaración de Uruguay, producida por la Segunda Reunión de Presidentes del ya institucionalizado Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, que tuvo lugar en Punta del Este, en octubre de 1988. Los Presidentes reiteran su decisión de continuar impulsando la integración regional "para hacer más eficiente nuestra participación en la economía mundial" y formulan algunas precisiones en cuanto al estilo y los instrumentos de integración a ser utilizados. Respecto del estilo, se afirma estar de acuerdo "en adoptar fórmulas que complementen los enfoques comerciales y que faciliten también el avance en las áreas del financiamiento y pagos, complementación económica, industrialización, transporte, telecomunicaciones e integración fronteriza"; en cuanto a los aspectos institucionales se dispone "dar prioridad a la ALADI como el principal instrumento dinamizador de la integración regional, a través de la plena utilización de sus mecanismos multilaterales y bilaterales; ampliar el comercio recíproco sobre una base equitativa de equilibrio dinámico que asegure la expansión sostenida de las exportaciones intrarregionales; aplicar efectivamente un tratamiento diferencial y más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo de la región, y acelerar la ejecución de los compromisos pendientes en la Rueda Regional de Negociaciones". En relación con el frente externo acordaron concertar posiciones en las negociaciones de la Rueda Uruguay del GATT y en otros foros internacionales, a la vez que reiteraron su coincidencia en la necesidad de dar un tratamiento político al problema de la deuda.^{41/}

En los Lineamientos para la Acción, adoptados en forma complementaria con la Declaración, los Presidentes se fijan propósitos y acciones que importan ratificar, preservar y consolidar el sistema institucional de la región y se hacen consideraciones específicas respecto de los organismos existentes, tales como: la OEA (apoyo al Secretario General, promover la ratificación del Protocolo de Caracas que reforma la Carta de la OEA y analizar líneas de acción para el futuro); el BID (apoyar su séptima reposición de recursos; establecer, con su colaboración, un sistema de información sobre la deuda intralatinoamericana; gestionar su apoyo para las acciones de integración fronteriza; el SELA (apoyarlo en la ejecución del Plan Latinoamericano de Asistencia Técnica e Intercambio de Información en materia de Deuda Externa y reforzar su papel en materia de cooperación regional, consulta y coordinación); la ALIDE (fortalecer una relación más estrecha con la ALADI); el Fondo Latinoamericano de Reservas (continuar los estudios para una eventual incorporación de nuevos miembros).

En los mismos Lineamientos, los Presidentes promueven diversas formas de coordinación entre organismos y asociaciones en materia de

integración. Así, por ejemplo, las actividades que se impulsarán en la ALADI, se desarrollarán actuando coordinadamente con otros organismos regionales y promoviendo la participación del sector privado; fortalecer los esquemas subregionales de integración, así como las relaciones de la ALADI con esos esquemas y con los demás países latinoamericanos y del Caribe y estrechar las vinculaciones de los organismos de integración con las instituciones de financiamiento para el desarrollo, con vistas a intensificar la complementación económica.^{42/}

7. Situación actual y perspectivas

7.1. Los problemas no resueltos

Las dificultades de distinto tipo que padece la región se transmiten y las condiciones de desarrollo del proceso de integración. Si bien hemos ido considerando estos problemas a lo largo del trabajo, nos parece conveniente hacer algunas referencias complementarias a algunos de ellos.

a) La deuda externa es uno de los que más ha impactado negativamente el desarrollo de los países de la región y la marcha del proceso de integración. Las políticas de ajuste en todos los países han incluido modificaciones en las paridades cambiarias que, al ser adoptadas sin considerar las relaciones intrarregionales, provocan perturbaciones en el comportamiento de los flujos recíprocos. La necesidad de lograr superávit en el comercio exterior -para hacer frente a los servicios de la deuda- induce a restringir las corrientes de intercambio con los otros países de la región, al mismo tiempo que las transferencias netas efectuadas a los países acreedores reduce los coeficientes de ahorro, aumenta la fuga de capitales y resta posibilidades para encarar la modernización de las economías latinoamericanas.

b) El continuado predominio de una actitud excesivamente proteccionista, surgida de la preocupación de la mayoría de los gobiernos por preservar, de manera excesiva, a sus sectores productivos de la competencia de otros países del área, a la par que restringe los espacios de integración a los aspectos en que se verifica complementariedad de las producciones, no facilita las transformaciones que deben acompañar un proceso de apertura recíproca de mercados.

c) Los desequilibrios comerciales crónicos son un obstáculo serio para el incremento del comercio intrarregional, ya que ningún país latinoamericano se encuentra dispuesto o está en condiciones de mantener una relación desbalanceada permanente, situación que induce y acelera la crisis del sistema regional de pagos. Para superar ambos problemas, se requeriría, por un lado, diseñar procedimientos que permitan un mayor equilibrio en las transacciones comerciales recíprocas y, por el otro lado, que estas acciones para corregir los desequilibrios comerciales estén acompañadas por una expansión de la liquidez y de las modalidades operativas, que los

actuales mecanismos del sistema de pagos y créditos recíprocos no estén en condiciones de proporcionar.

d) La insatisfacción generalizada respecto de las ventajas que confieren los instrumentos y programas establecidos para estimular el comercio exterior recíproco y su distribución equilibrada entre los países de la región, que está asociada con las diferencias relativas de dimensión y poder entre los mismos, disminuye las posibilidades de alcanzar las metas establecidas al adoptarlas, a la vez que esteriliza las energías de gobiernos y representantes, que se recriminan recíprocamente. Por responder en muchos casos, tales insatisfacciones a problemas estructurales, se deben seguir explorando en todos los agrupamientos, fórmulas y criterios en que la apertura de los mercados se combine con instrumentos relacionados con el financiamiento, las inversiones conjuntas y la cooperación tecnológica.^{43/}

e) El incumplimiento corriente, y en períodos críticos, creciente, a los compromisos contraídos plantea, por una parte, la existencia, de una brecha considerable entre las declaraciones políticas efectuadas por los países a los más altos niveles y las acciones de instrumentación y ejecución de los mismos y por la otra, la necesidad de superarla, previo conocimiento de las razones que la engendran. La escasa importancia relativa del comercio recíproco, causa y efecto de la situación, está indicando que las relaciones recíprocas siguen siendo incipientes (máxime si se las compara con lo que sucede entre los países de la Comunidad Europea, que canalizan entre sí más de la mitad de su comercio global), pero, también, que las potencialidades son muy amplias si los países deciden adoptar en forma coherente y simultánea las políticas necesarias. En particular, el fortalecimiento persistente de los vínculos económicos entre los países latinoamericanos requiere un mínimo de coordinación y de estabilidad de las respectivas políticas económicas nacionales.

7.2. La sobrevivencia de la idea de la integración y cooperación regionales

Frente a los escollos, tropiezos, ineficiencia y cambios de rumbo, cabe preguntarse: ¿Cuáles son las razones para la sobrevivencia de la idea de la integración y cooperación regionales?

En primer lugar, esta sobrevivencia se verifica a escala planetaria. En efecto, teniendo en cuenta las tensiones que impone la sobrevivencia del estado nacional y las tendencias hacia la constitución, por la transnacionalización, de un orden mundial más o menos unificado, aunque pueda parecer exagerado afirmar que antes del fin del milenio las formas de cooperación regional sustituirían la primacía de la política exterior nacional", el regionalismo multinacional continúa incrementándose en materias tales como la política exterior y de seguridad, la complementación económica, el desarrollo científico, tecnológico y cultural a través de esquemas de acción común intrarregional.^{44/}

Muchos son los avances que se han registrado en los últimos años, no sólo en la Comunidad Europea y en los diversos agrupamientos de países de América Latina, Africa y Asia, sino también en la red de relaciones económicas especiales entre países de distinto nivel de desarrollo y sistemas de adscripción, más o menos próximos geográfica y políticamente, como en los casos del Japón con los países del Sudeste Asiático; de los países de la Comunidad Europea y la que se ha comenzado a establecer entre Estados Unidos, Canadá, los países de la Cuenca del Caribe y el mismo México.^{45/}

En segundo lugar, el fenómeno de sobrevivencia y reimpulso de diferentes modalidades de integración y cooperación también se manifiesta y con creciente intensidad en toda América Latina. Ello se explica por diversas razones: por una parte, existe en la región una percepción negativa de las tendencias, en más de un sentido desfavorables, de la situación económica internacional actual. Las características actuales de ese entorno económico externo plantea a los países de América Latina, un imperativo de competitividad, de negociación, de desarrollo de alianzas y de relaciones económicas preferenciales, que necesariamente deben conducir a una revaloración del espacio económico y el mercado regional o subregional en que cada país se inserta.

Por otra parte, el fenómeno de la deuda externa, más allá del efecto perverso al que antes hicimos referencia, incide sobre la actitud hacia la concertación entre los países latinoamericanos en varios aspectos: a) existe la idea, sin duda justificada, de que una mayor concertación entre los deudores contribuiría a mejorar la capacidad de negociación de los mismos frente a los bancos y los países acreedores; b) es necesario buscar alternativas de comercio exterior, en un intercambio regional que fuera ahorador de divisas y promotor de una creciente eficiencia productiva regional; c) por los efectos del "riesgo latinoamericano", según el cual los países y bancos acreedores, pese a su estrategia de negociación caso por caso, identifican a los países de la región sin distinguir las situaciones diferenciales.^{46/}

Al igual que hace treinta años, aunque los problemas y desafíos que se enfrentan son diferentes, existe la convicción de que el incremento del comercio recíproco y el acceso preferencial a un mercado ampliado, la complementación y especialización productivas, la cooperación financiera, empresarial y tecnológica, la complementación cultural y educativa, los intercambios de personas, servicios y capitales, la concertación política, etc. podrían servir tanto para superar los inconvenientes de una tendencia hacia una excesiva autoarquía, como para afrontar la crisis que se padece con acciones conjuntas y solidarias y lograr una mayor y menos asimétrica inserción en el sistema internacional.

7.3. Posibilidades, riesgos y límites

Durante el último quinquenio los acuerdos y medidas de acción concreta adoptados exteriorizan el deseo y la disposición de los países de

América Latina por poner punto final a la fase de estancamiento, si no de retroceso, del proceso de integración y cooperación regionales y la voluntad política de dar comienzo a una nueva fase, más operativa, pragmática y adecuada a las condiciones de un escenario internacional cuyos perfiles no son fáciles de establecer con cierta precisión en un horizonte de largo plazo. En general, la nueva estrategia de integración parece basarse en una complementación productiva más eficiente y en la exploración de nuevas alternativas de cooperación en lo regional y en el mejor uso del poder de negociación (y de compra) respecto del resto del mundo.

Más precisamente, una de las características novedosas del estilo de integración que se comienza a practicar, es que debe conjugar la conformación de un sistema regional con la aspiración de los países latinoamericanos de lograr una inserción creciente en el sistema económico internacional. En ese sentido, las declaraciones de los gobiernos, en forma explícita, son por demás elocuentes. Se trata de un cambio esencial, que trastoca, al menos parcialmente, el fundamento ideológico que sustentara a la integración latinoamericana, que trasladaba del ámbito nacional al ámbito regional el proceso de sustitución de importaciones. De acuerdo al pensamiento imperante, el modelo integracionista conllevaba un perfil tendiente a la autarquía (no era la búsqueda de una mejor inserción en el sistema internacional el objetivo, si no, más bien, defenderse contra sus riesgos y efectos negativos).

Las tendencias recientes implican un giro de significación en cuanto a la concepción: en la actualidad resulta necesario compatilizar los objetivos de la integración regional con los de una mayor apertura al mundo (ya no se trata de defenderse del sistema internacional, si no de encontrar los caminos para una más efectiva y simétrica inserción en él). En la medida en que para obtener estos objetivos, los países de la América Latina están poniendo en vigencia -o modificando- diversos instrumentos que tienen relación con la integración se hace imprescindible focalizar la atención en ellos, a fin de que los instrumentos integradores sean funcionales a los instrumentos que se manejan con la finalidad aperturista señalada.^{47/}

NOTAS

1/ Véanse más detalles en nuestro libro: "Integración Económica Regional", Ed. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981.

2/ Etimológicamente, estos conceptos tienen significados específicos: el de integración es la acción y efecto de integrar, o sea, la acción de completar y unir las partes de un todo: la cooperación, como acción y efecto de cooperar, es el obrar justamente con otro u otros, para un mismo fin y la concertación es la acción de componer, pactar, arreglar (un negocio o partes de una cosa o de varias entre sí) e importa traer a identidad de fines cosas diversas.

3/ Como estas acciones se desarrollaban dentro o en conexión con esquemas de integración, se tendió a denominarlas indistintamente como acciones de integración o de cooperación, aumentando la imprecisión terminológica. Con el tiempo se desarrolló un enfoque más pragmático sobre integración económica, en el que se aceptaban nociones como las de integración informal e integración por proyectos que, en diversos casos concretos, implicaba abandonar el enfoque monista totalizante y sustituirlo total o parcialmente por un criterio menos riguroso formalmente, que incluía acciones conjuntas en determinadas áreas o sectores en los que era posible la cooperación entre dos o más países (Véase CEPAL: "Relaciones económicas internacionales y cooperación regional en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile, 1987, pg. 232).

4/ Véase, por ejemplo, Félix Peña: "Concertación latinoamericana: arquitectura de integración e ingeniería de negocios", en PNUD-CEPAL: "Informe Anual del RIAL 1988. Nuevas formas de concertación regional en América Latina", Cap. II, Sección 6, pg. 10 (Edición preliminar, Santiago de Chile, octubre de 1988).

5/ En concreto, en las condiciones actuales de América Latina, nos parece que las acciones de concertación (de los gobiernos o de los operadores en general), dan origen a acciones y actos de coordinación y/o de cooperación en las relaciones hacia terceros y a actos y modalidades de cooperación y/o de integración, dentro y fuera de los esquemas de integración global, en el propio ámbito político-geográfico de los acordantes.

6/ Véase el estudio de Andres Townsend Ezcurra: "La Nación de Repúblicas: Proyecto Latinoamericano del Libertador", Ed. Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, Caracas, 1988. pg. 75.

7/ NI siquiera al firmarse el Acuerdo de Cartagena, el más complejo y completo de los proyectos en ejecución -que respondía a un modelo estructural de integración y se proponía establecer una unión económica-, se contempló el establecimiento de una asamblea parlamentaria u otra forma de participación de los actores políticos y sociales. Empero, esta tendencia ha

resultado finalmente rectificadas y así han ido surgiendo en América Latina diversas modalidades institucionales que testimonian un creciente protagonismo de los actores políticos en los procesos de integración. Como resultado de estos cambios han surgido el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Andino y más recientemente el Parlamento Centroamericano, a la vez que han comenzado a perfilarse otros proyectos parlamentarios subregionales en el Caribe y en la Cuenca Amazónica. Véase al respecto nuestro estudio: "El papel del Parlamento en la integración regional: condiciones y modalidades de una participación necesaria", Revista Integración Latinoamericana N° 146, agosto de 1989, pgs. 3/15.

8/ Véase Luciano Tomassini: "Introducción", en "Informe Anual del RIAL 1988", citado nota 4, pgs. 1 y 11.

2/ Curiosamente, como un subproducto de la mejor articulación de los países latinoamericanos en la economía internacional, continuó aumentando el comercio intra-ALADI, con una creciente participación en el intercambio de productos manufacturados. Véase BID: "Progreso económico y social en América Latina. Integración económica", Capítulo 2, pgs. 107/9.

10/ CEPA, op. cit. nota 3, pg. 234. Aunque respetable, nos parece que reduce erróneamente los medios de acción de la ALADI al plano meramente comercial, ignora las potenciales acciones en muy diversos campos y minimiza la significación de la organización como marco institucional para desarrollar y profundizar la integración en todos sus niveles.

11/ Véase nuestro artículo: "Momentos claves en la historia de ALAC-ALADI", Revista Integración Latinoamericana N° 137, agosto de 1987, pgs. 26&38.

12/ Como se verá, más adelante, existen algunas excepciones como las que resultan de los acuerdos celebrados entre Argentina y Brasil y Uruguay.

13/ Según se examina en los puntos 4.4 y 4.5, de este mismo trabajo, estas dos líneas evolutivas se verifican también en las otras subregiones, tal como lo testimonian el Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena y los Acuerdos de Esquipulas y el Plan Acción Inmediata en Centroamérica.

14/ Cabe advertir que se infringe un daño muy considerable a la confianza en los medios de acción (y a la propia institución que pierde credibilidad), cuando los instrumentos y mecanismos son diseñados para que no puedan invocarse o para que no sean empleados, en ningún caso, por su manifiesta inutilidad e ineficacia.

15/ El comercio intra-ALADI, que se redujo drásticamente después de la crisis tanto en valor como en importancia relativa, comenzó a recuperarse a partir de 1986. Medido por las exportaciones, en 1988, con un valor de aproximadamente 9.303 millones de dólares, representaba el 10,1% de las exportaciones totales; en cuanto a las importaciones, con un valor de 9.786 millones en 1988, representaban el 15% de las importaciones totales. Se ha

verificado una recuperación en términos de importancia relativa, pero así en valor, donde se está lejos todavía de los 11.677 y 11.886 millones de dólares que sumaron, respectivamente, las exportaciones e importaciones en el año 1981 (Véase INTAL: El proceso de integración en América Latina en 1988, Buenos Aires, mayo de 1989, pgs. 47/55 y 57/58.).

16/ Adicionalmente, se han multiplicado de acciones de cooperación y complementación de variado tipo entre los países de la ALADI. Entre las formas empleadas se cuentan el intercambio de experiencias empresariales o asociaciones para encarar determinadas conjuntas de terceros mercados o la organización para la comercialización común en los mismos, la cooperación en el campo de la ciencia y la tecnología...", etc. (Véase INTAL, El proceso de integración en América Latina de 1987, Buenos Aires, noviembre de 1988, pg. 12).

17/ Hemos considerado el tema de los acuerdos bilaterales entre estos países en nuestros trabajos: "Momentos claves en la historia de ALAC-ALADI", citado nota 12 y "El Programa de integración argentino-brasileño y las relaciones entre América Latina y Europa. Reflexiones complementarias". Revista Integración Latinoamericana Nº 133, abril de 1988, pgs. 56/63.

18/ Véase el texto del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, en Integración Latinoamericana, Nº 142, enero-febrero 1989, pgs. 76/77, como también los discursos presidenciales, nuevos anexos a los protocolos anteriores y Protocolo Nº 23: Regional Fronterizo (pgs. 78/85). Asimismo, en la misma revista, puede verse el contenido del Acta de Alvorada, firmada por los presidentes Alfonsín, Sarney y Sanguinetti en Brasilia, el 6 de abril de 1988 (Nº 134, mayo de 1988, pg. 58) y el Acuerdo Tripartito Nº 1 y sus anexos, de noviembre de 1988 (Nº 142, ya citado, pg. 85/87).

19/ Véanse más detalles en Pedro Carmona Estanga: "El Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena: negociación y características" y Alberto Zelada Castedo: "Las reformas al Acuerdo de Cartagena: la estructura institucional y el principio de no discriminación". Revista Integración Latinoamericana Nº 134, Buenos Aires, mayo de 1988, pgs. 3/13 y 14/26, respectivamente.

20/ En 1988, el comercio intraandino mostró un crecimiento moderado respecto del año anterior (2,9% medido por las exportaciones), en tanto que la importancia relativa de las exportaciones intraandinas respecto de las exportaciones totales se mantuvo en el nivel anterior (4,9%). Véase INTAL: inf. cit. nota 13, pgs. 66/67).

21/ La llamada "guerra del fútbol" entre Honduras y El Salvador, fue una expresión de tales desequilibrios y el punto de partida de una serie de conflictos que aún hoy envuelven a la región centroamericana.

22/ Véase el exhaustivo análisis de Alfredo Guerra Borges: "Desarrollo e Integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas", Ed. UNAM, México, 1988.

23/ El "Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas", que prevé la elección por votación directa de sus miembros, fue firmado por los presidentes centroamericanos en octubre de 1987 y ratificado por todos los parlamentos centroamericanos (excepto el de Costa Rica), razón por la cual, todavía no ha podido entrar en vigencia.

24/ La implementación del PEC de Naciones Unidas es todavía incierta; no existen precisiones acerca de qué países realizarán los aportes que se mencionan (que suman en total 4.000 millones de dólares). Tampoco las hay sobre la contribución europea, pues, frente a los 1.000 millones de dólares requeridos para desarrollar proyectos a lo largo de tres años, la Comunidad Europea sólo destina alrededor de 120 millones a ayuda alimentaria y de emergencia, así como al desarrollo de proyectos.

25/ Véanse, más detalles, en INTAL: inf. cit. nota 13, pgs. 70/91. El intercambio recíproco está muy alejado de los niveles que se habían alcanzado en las primeras dos décadas del proceso. Ese intercambio retrocedió de 1.100 millones de dólares en 1980 a 528 millones a 1988. Algunos países centroamericanos se encuentran hoy en una situación similar a la de hace 20 años, en tanto que el nivel de ingresos por habitante ha descendido para toda la región.

26/ Véase, por ejemplo, la propuesta de Carlos Manuel Castillo, "La integración económica de Centroamérica en la siguiente etapa: problemas y oportunidades", INTAL, Buenos Aires, noviembre de 1985.

27/ Véase, para un panorama de las perspectivas de la cooperación entre la ALADI y el MCCA, el documento de la Secretaría General de la ALADI: Análisis de las posibilidades de ampliación y profundización de las relaciones entre los países de la ALADI y del MCCA mediante los mecanismos del Tratado de Montevideo 1980 (ALADI/SEC/Estudio 51/11 de abril de 1989).

28/ Véase CEPAL, op. cit. nota 3, pgs. 234/5.

29/ Estas acciones son hoy perfectamente admisibles en los esquemas de la integración global de la región como el Tratado de Montevideo y el Acuerdo de Cartagena.

30/ Véase Eduardo Gana y Jan Heirman: "Integración y cooperación regionales", documento interno de la CEPAL, mimeografiado, pg.11. Allí también se menciona, como tipo específico, la cooperación en el área política. Nos parece mejor considerarla como parte del proceso de concertación política, cuyos efectos se verifican, según la naturaleza de los temas y acuerdos de decisiones o acciones de distinto tipo: de coordinación, cooperación o integración.

31/ Véase la publicación del INTAL: "El SELA: Presente y futuro de la cooperación económica intralatinoamericana", Buenos Aires, 1986.

32/ En efecto, los programas de los Comités de Acción se pueden continuar en forma total, como en el caso de OLDEPESCA, surgida del Comité de Acción de Productos del Mar y Agua Dulce, o parcialmente, como en el caso de MULTIFERT, resultante del Comité de Acción de Fertilizantes que continúa sus tareas en el área de comercialización, pero excluye las relativa a la producción.

33/ Véase INTAL, informe citado nota 19, pgs. 126/127.

34/ Véase desiciones 225 y 236 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

35/ Véase, por ejemplo, el "Programa integral de cooperación para los países del Istmo Centroamericano y Belice" y el Programa de Cooperación económica y financiera de México en favor de Centroamérica". Más detalles, en INTAL, informe citado nota 13, pgs. 130/140.

36/ Véase CEPAL, op. cit. nota 3, pgs. 237/8.

37/ Raymundo Barros sostiene que los compromisos adquiridos en la reunión de Quito, son "reveladores de la gran capacidad de adoptar acuerdos que exhiben los países del área y la menguda responsabilidad que adquieren para vigilar el desarrollo de tales esfuerzos colectivos. Pasado cierto tiempo, los países se limitan a reiterar, a un nivel político más elevado, aquellos mismos principios y a subrayar la importancia de emprender idénticas acciones comunes", ("Estructuras de concertación de políticas económicas, en PNUD-CEPAL: Informe Anual 1988 del RIAL, cit. nota 4, Capítulo II, Sección 5, pg. 7).

38/ En forma específica: a) respecto de las restricciones no arancelarias al comercio intrarregional, la Resolución 5 (II) estableció un plazo de 3 años, a partir del 27 de abril de 1984, para su distribución; b) con relación a la preferencia arancelaria regional se fijó un margen que variaba, según los países, entre 2% y 10%, aunque su aplicación quedó reducida por el tamaño de las listas de excepciones que los países miembros establecieron; c) en cuanto a las compras estatales, no fue posible implementar medidas que orientaran la demanda hacia proveedores regionales y que establecieran una preferencia regional en las licitaciones públicas en favor de las empresas latinoamericanas, y d) con relación al aprovechamiento de la demanda y oferta regionales, mediante la creación de empresas comercializadoras y de un sistema de información y por la sustitución de importaciones extrarregionales. En estos últimos campos, se han dado algunos pasos, menos significativos de lo que hubiera sido deseable.

39/ Analizamos la RRN y el programa de acción resultante en el punto 4.3. de este trabajo.

- 40/ Las reuniones de presidentes y de ministros podrían recurrir y apoyarse, como cuerpos técnicos auxiliares, en la Secretaría Permanente del SELA o en la Secretaría General de la ALADI; sin embargo, el Compromiso de Acapulco no hace ninguna referencia sobre el papel que le correspondería al SELA y a la ALADI; tampoco se valoró lo actuado por ambas organizaciones regionales, sea para ratificarlas o para promover las reestructuraciones que fuera menester introducirles (esta omisión se salvó después en la Segunda Reunión de Presidentes de dicho Mecanismo. Véase en sentido concordante: Raymundo Barros: art. cit. nota 34, pg. 5.
- 41/ Véase Declaración de Uruguay, emitida al cabo de la Segunda Reunión de Presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Punta del Este, octubre de 1988, Revista Integración Latinoamericana Nº 140-141, noviembre-diciembre de 1988, pg.63.
- 42/ Véase Lineamientos para la Acción, revista citada, pg. 64/66.
- 43/ Véase INTAL: "Situación, problemas y perspectivas de la integración en América Latina", documento preparado para la Secretaría Permanente del SELA, julio de 1989 (versión mimeografiada), pgs. 17/21.
- 44/ Véase Manfred Mols: El regionalismo en América Latina y el Sudeste Asiático: aspectos comunes y diferencias", en inf. cit. nota 4, Cap. I, Sección 3.
- 45/ Estas redes de relaciones recíprocas se sustentan sobre "una compleja trama de relaciones empresarias transnacionales, de preferencias comerciales, de inversiones y mecanismos financieros, que permite, entre otras ventajas a veces recíprocas, intercambiar el acceso a una demanda externa de alto poder adquisitivo, a tecnología, a capacidad empresarial y a financiamiento, por el acceso a un mercado laboral externo y barato, y a un amplio, aunque muchas veces potencial, mercado consumidor" (Véase Felix Peña, art. cit. nota 4, pg. 6).
- 46/ Para Felix Peña (art. cit. nota anterior), aunque los resultados hasta ahora no parecen demasiado significativos, las reuniones celebradas en Caracas, Quito, Cartagena, Acapulco y Punta del Este para concertar posiciones frente a terceros, retoman un camino latinoamericano que reconoce tres hitos fundamentales: las reuniones de Alta Gracia en 1964 y de Viña del Mar en 1969, la creación del SELA en 1975 y la solidaridad con Argentina en 1982, frente a las sanciones impuestas por los países desarrollados a consecuencia del conflicto de las islas Malvinas", de nuestro libro: "Integración latinoamericana. De la ALALC a la ALADI", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1983, pgs. 225/244).
- 47/ Véase, entre otros trabajos sobre el tema, la investigación realizada para el INTAL por Alfredo Fuentes y Javier Villanueva: "Estrategia mundial e integración de América Latina", Ed. Tesis, Buenos Aires, 1989.

**LAS RELACIONES INTERNACIONALES
DE AMERICA LATINA EN LA DECADA DE 1980:
CAMBIO Y CONTINUIDAD**

Alberto van Klaveren

Las realidades económicas, políticas y sociales de América Latina han conocido transformaciones particularmente profundas durante las últimas décadas. En parte como consecuencia de estos cambios y en parte como resultado de las modificaciones igualmente radicales que se han producido en el sistema internacional global, las políticas exteriores de muchos países latinoamericanos han experimentado un desarrollo notable. Si bien la grave crisis que ha afectado a la región durante los años ochenta ha vuelto a plantear interrogantes muy serios sobre las posibilidades de acción externa de América Latina, ella no ha anulado este desarrollo.

La mayoría de los estados de América Latina ha procedido a una profunda redefinición de sus vínculos externos. Para comenzar por el país más importante, Brasil posee hoy una red de relaciones exteriores particularmente diversificada, ha modificado mediante un proceso difícil y complejo sus vínculos tradicionales con los Estados Unidos, se ha acercado a sus vecinos rompiendo un aislamiento relativo y hasta cierto punto autoimpuesto durante muchas décadas, ha adquirido una indudable proyección en varios países africanos y se ha transformado en un negociador firme y sólido en una serie de foros económicos internacionales, aun cuando en diversos casos su esfuerzo no se ha visto coronado por el éxito. Por su parte, México se ha convertido en un socio cada vez más valorado por los Estados Unidos, ha superado sus tradicionales posturas aislacionistas e introvertidas, ha desempeñado un papel esencial en la búsqueda de una solución pacífica para el conflicto centroamericano, ha otorgado una atención creciente aunque no exenta de ciertas reservas a los procesos de concertación regional que tienen lugar en América Latina y se ha transformado en el país latinoamericano con mayor presencia diplomática en el Japón. En cuanto a Argentina, después de protago-

nizar una guerra abierta e insensata con una potencia militar europea de primer orden, ha logrado reconducir su política exterior, solucionando un conflicto limítrofe con Chile que amenazaba desencadenar otra guerra insensata, firmando dos acuerdos de carácter asociativo con importantes países de Europa Occidental e iniciando un proceso de integración bilateral con el país que percibía hasta hace muy poco como un vecino expansionista, hostil y hegemónico. El papel externo que ha desempeñado Cuba a partir de su proceso revolucionario es demasiado conocido como para abundar en él; sólo basta recordar su protagonismo en el seno del Movimiento de los No Alineados, su importante proyección en Africa, dotada incluso un fuerte componente militar y su misma reticencia a sumarse a los procesos de reforma que están sacudiendo a su principal aliado socialista.

Varios países intermedios de la región han experimentado cambios igualmente importantes en su acción externa. Colombia, un estado tradicionalmente pasivo en materia internacional, desempeñó un papel de gran relevancia en el Grupo de Contadora, a la vez que ha logrado consolidar unas relaciones externas económicas relativamente sólidas en términos latinoamericanos. La política exterior peruana ha adquirido perfiles indudablemente muy propios a partir de la década de 1960, apoyándose en una diplomacia profesionalizada que ha procurado conservar una cierta y a veces precaria autonomía con respecto a Gobiernos de muy distinto signo. Y aunque la política exterior chilena ha experimentado importantes retrocesos durante la dictadura del general Pinochet, en el terreno económico el país ha logrado diversificar notablemente la composición y destino de sus exportaciones.

Contrariamente a lo que podría esperarse, este proceso de cambio ha terminado por afectar igualmente a los países pequeños de la región, en muchos casos los más vulnerables a la influencia de su gran vecino del Norte. El caso de Panamá es quizás el más evidente, aunque no necesariamente el más recomendable debido a sus aspectos oscuros y su indudable costo para la población del país. También se puede citar el caso paradigmático de Nicaragua que, contra su voluntad, ha sido percibido, absurdamente es cierto, como una amenaza contra la seguridad de los Estados Unidos. Pero incluso los países que no han experimentado procesos revolucionarios y que siguen muy cercanos a Washington, en ciertas etapas muy cruciales se han permitido prescindir de las opiniones de su

gran aliado y llevar a cabo su propio proceso de concertación regional, buscando además vinculaciones alternativas o complementarias con otros países de América Latina o de Europa Occidental.

Varios de estos cambios parecen hoy tan obvios que ya no llaman la atención. Sin embargo, ellos cobran su verdadera dimensión cuando se analizan en una perspectiva histórica. Así, hasta hace unas décadas, las relaciones internacionales de la gran mayoría de los países de la región se limitaban a los vínculos, a menudo conflictivos, con los vecinos inmediatos, a la participación en un asimétrico, vetusto y en definitiva distorsionado sistema interamericano, a unas relaciones bilaterales de claro sesgo hegemónico con los Estados Unidos y a una acción formalista y hasta cierto punto ingenua en organizaciones internacionales de todo orden. Como un reflejo de estas prioridades, en muchos países la literatura académica sobre la política exterior se limitaba a defensas apasionadas de territorios supuestamente arrebatados o amenazados por países vecinos e inacabables obras sobre otros problemas limítrofes, a análisis formales del sistema interamericano y a escritos reivindicativos, retóricos e invariablemente laudatorios para el país de procedencia del autor que caían mucho más en el terreno del deber ser y de la utopía que en las a menudo crudas y porfiadas realidades internacionales. En el plano de la acción concreta, la presencia externa de los países era débil, su diplomacia poco profesional y sus vínculos poco diversificados. Si bien es cierto que todavía quedan importantes resabios de este legado histórico que, también es cierto, conoce honrosas excepciones nacionales, se ha ido produciendo un cambio gradual y acumulativo que ha sido reconocido por prácticamente todos los observadores de las relaciones internacionales de América Latina.

En las próximas páginas pretendemos resumir las principales tendencias de las relaciones internacionales de América Latina, poniendo más énfasis en los aspectos políticos que en los económicos, aunque reconociendo en todo momento la profunda ligazón entre ambos. Concretamente, pasaremos revista a las vinculaciones más importantes que mantienen los países de la región con el resto del mundo y entre ellos mismos, con el objeto de determinar sus prioridades externas y, sobre todo, los cambios que se han producido en este terreno. La mención de los principales elementos de continuidad y de cambio en cada caso nos permitirá igualmente detec-

tar los rasgos comunes y más generales presentes en la totalidad de las relaciones externas de la región, tema al que volveremos en las conclusiones.

Estados Unidos: Hacia una redefinición de los vínculos

Es común que todos los análisis sobre las relaciones internacionales de la región arranquen con una referencia al papel de los Estados Unidos y, ciertamente, este trabajo no podría ser una excepción a esta tendencia general. La primera potencia del mundo constituyó durante mucho tiempo el poder hegemónico por excelencia en todo el Hemisferio Occidental y si bien hay argumentos muy convincentes para hablar de una declinación relativa de esa hegemonía,¹ no cabe duda de que se sigue tratando del principal actor externo en América Latina y que, por el momento, ninguna otra potencia parece dispuesta ni está en condiciones de disputarle ese papel.

Estados Unidos es sin duda un socio comercial fundamental para América Latina, un proveedor esencial de inversiones extranjeras, una fuente decisiva de financiamiento externo, un abastecedor de armas, un actor que nunca hay que descontar en la propia política interna de los países de la región y una referencia obligada en muchos temas de las propias políticas exteriores latinoamericanas. Sin embargo, también es claro que, en varios de estos terrenos, objetivamente la influencia estadounidense ha disminuido y que, lo que todavía es más importante, la mayoría de los Gobiernos latinoamericanos, sean de derecha, centro o izquierda, sean revolucionarios, reformistas o conservadores, sean democráticos o autoritarios, han comenzado a mirar más allá de Washington, en un proceso de redefinición de sus vínculos con los Estados Unidos que no ha estado exento de dificultades, contradicciones y retrocesos.²

-
1. Ver sobre este tema Abraham F. Lowenthal, Partners in Conflict. The United States and Latin America, Baltimore/London, The Johns Hopkins University Press, 1987 y Luis Maira (ed.), ¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?, Anuario del RIAL 1985, Buenos Aires, GEL/RIAL, 1986.
 2. Esta es, en nuestra opinión, una de las conclusiones que pueden extraerse de los estudios incluidos en el volumen compilado por Mónica Hirst, Continuidad y Cambio en las Relaciones América Latina/Estados Unidos, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

En una perspectiva histórica, parece obvio que los países de América Latina ya no secundan de manera automática y acrítica las posiciones de Washington respecto de las grandes cuestiones internacionales y de los propios problemas regionales. Este cambio ha sido particularmente evidente en el ámbito que siempre ha resumido las características centrales de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina: el sistema interamericano.³ En notorio contraste con lo que había sucedido con motivo de la intervención estadounidense en Guatemala en 1954 y, con mayores dificultades, en la República Dominicana en 1965, Washington fracasó en 1979 en su intento de establecer una misión especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) y enviar una fuerza multilateral interamericana que permitiera controlar el conflicto civil en Nicaragua y lograr una transición dirigida y pactada después del derrumbamiento del régimen de Somoza. Por el contrario, la mayoría de los países de la región se inclinó por una posición claramente favorable al nuevo régimen sandinista que se estaba gestando. Asimismo, en 1983 Washington no obtuvo el apoyo de los países de América Latina para su intervención en Granada, pese a la reprobación que habían merecido los acontecimientos políticos que motivaron la intervención. La Administración Reagan tampoco ha logrado imponer los términos de la solución del conflicto centroamericano, como lo revela una somera comparación entre las posiciones de Washington frente al conflicto y el texto del Acuerdo de Esquipulas II,⁴ algunos de

-
3. Véase sobre este tema los libros clásicos, aunque no actualizados, de Gordon Connel-Smith, El Sistema Interamericano, México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1971 y Federico G. Gil, Latin American-United States Relations, New York, Harcourt, Brace, Jovanovich Inc., 1971. Véase también la selección de trabajos incluida bajo el título de "Las relaciones interamericanas: crisis y perspectivas", en Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana (México D. F.), N° 17, Primer Semestre de 1985 y Heraldo Muñoz, "Las causas del auge y la declinación del Sistema Interamericano de Seguridad: una perspectiva latinoamericana", Estudios Internacionales (Santiago de Chile), N° 77, enero-marzo 1987, pp. 102-113.
 4. Véase sobre este punto el número dedicado a "Centroamérica: crisis regional" de Síntesis (Madrid), 7, enero-abril 1989, y FLACSO, CSUCA y Universidad para la Paz, Informe blanco sobre los avances logrados en el proceso de cumplimiento del acuerdo de paz para Centroamérica "Esquipu-

cuyos signatarios no se habían destacado precisamente por su vocación autonómica y su independencia de los Estados Unidos.

Así, los márgenes de acción de los países de América Latina respecto del tradicional poder hegemónico parecen haberse ensanchado significativamente, aun cuando subsisten por cierto importantes limitaciones. El costo de un enfrentamiento con la gran potencia sigue siendo altísimo, como lo demuestran los casos de Cuba, Nicaragua o Panamá, pero se ha abierto un espacio considerable entre estas situaciones límites, por lo demás poco deseadas en el resto la región, y la dependencia y subordinación tradicionales, que está siendo aprovechado por diversos países y que tampoco ha sido ignorado por los otros actores extrarregionales. Por otra parte, parece claro que no hay una relación inexorable, automática y unívoca entre el peso, todavía muy grande, de los Estados Unidos en América Latina y las políticas exteriores que adoptan los países de la región.

Como parte de este proceso de cambio, los países latinoamericanos también han adquirido una visión más completa y matizada de la elaboración de la política de los Estados Unidos hacia América Latina, abandonando en varios casos las visiones simplistas que tendían a ver a la gran potencia como un actor monolítico, altamente unificado y dotado de una suerte de racionalidad plena,⁵ atribuida, sea a un Ejecutivo homogéneo y todopoderoso, sea a la convergencia de intereses siempre coincidentes del capitalismo monopólico o del complejo militar-industrial. Por el contrario, se ha comenzado a reconocer la complejidad del sistema de toma de decisiones de política exterior de los Estados Unidos, la multitud de actores y de intereses heterogéneos que intervienen en él y, sobre todo, las oportunidades que pueden ofrecer para la defensa de posiciones específicas de los países latinoamericanos. Así, se está tomado más en cuenta el papel que puede desempeñar la

las II", San José, FLACSO, 1986.

5. Un buen debate sobre el grado de unidad y coherencia de la política de los Estados Unidos frente a América Latina se encuentra en Julio Cotler y Richard R. Fagen (eds.), Latin America and the United States: The Changing Political Realities, Stanford, Stanford University Press, 1974. Véase también Jorge I. Domínguez, "Consensus and Divergence: The State of the Literature on Inter-American Relations in the 1970s", Latin American Research Review, 13 (1), 1978, pp. 87-126.

prensa, el apoyo que pueden prestar sectores religiosos y las alianzas que se pueden establecer con determinados grupos de intereses en el terreno comercial. Igualmente, parecen haberse descubierto las oportunidades que ofrece la constante rivalidad entre el Ejecutivo y un Legislativo cada vez más dispuesto a utilizar su poder fiscalizador en el terreno de la política exterior, así como la utilidad de los *lobbies*, pese a que todavía no parecen haberse desarrollado plenamente en el caso latinoamericano.

La agenda de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina se ha tornado más compleja y diversificada, combinando diversos elementos bastantes tradicionales, que configuran los elementos de continuidad, con temas nuevos.

Forzosamente, uno de los puntos centrales que ha dominado la agenda de los años ochenta ha sido la cuestión de la deuda externa latinoamericana, que a veces tiende a ser visto como un problema cuya solución depende únicamente de Washington, pese a la importancia que asumen otros acreedores de la región como Europa Occidental y Japón. El impacto que ha producido esta cuestión en las relaciones con la gran potencia ha sido en realidad enorme, motivando un constante peregrinaje de autoridades políticas y financieras a Washington y una serie de intentos, no muy logrados, de concertación regional respecto al tema, primero en el seno del Grupo del Consenso de Cartagena, establecido en 1984 y luego en el seno del Grupo de los Ocho, creado a finales del año siguiente. Aunque el problema sigue plenamente vigente y Estados Unidos ha mantenido posiciones inspiradas en la ortodoxia financiera, en los hechos y después de una tenaz resistencia, le está dando un tratamiento algo más político a la cuestión, como lo demuestra la adopción de los Planes Baker y Brady y, sobre todo, la posición más abierta mantenida durante 1989 frente al caso mexicano, precisamente porque éste involucra en definitiva intereses de seguridad nacional bastante concretos para los Estados Unidos. Con todo, pese a las esperanzas que suelen depositarse en mecanismos tales como la conversión de deuda por acciones, la reducción del peso de la deuda, la reducción y/o fijación de los intereses y el aprovechamiento por parte de los deudores del descuento existente en los títulos de la deuda latinoamericana en el mercado secundario, es claro que el problema no tendrá una salida fácil y que seguirá presente

en la agenda durante bastante tiempo más.⁶ Por otra parte, tampoco parece probable que las duras políticas de ajuste que se están adoptando en varios países de la región disminuirán la importancia de esta cuestión, ya que precisamente estas políticas, necesarias como parecen, requieren de un cierto alivio en el servicio de la deuda para asegurar su éxito.

Desde el punto de vista de este trabajo, resulta sin duda interesante preguntarse hasta qué punto la crisis de la deuda ha terminado por afectar la capacidad de acción externa de los países latinoamericanos, esto es, hasta dónde ha impuesto nuevos condicionamientos a la política exterior. La respuesta a esta interrogante no parece del todo clara. Si bien es cierto que en el caso mexicano el país ha logrado conservar un importante grado de autonomía en varios temas de su política exterior durante parte de la década de 1980, manteniendo por ejemplo sus posiciones propias frente al conflicto centroamericano, también es cierto que su capacidad negociadora en otros temas, especialmente económicos, se ha visto resentida. La misma apreciación parece válida para el Brasil. Si bien los principios básicos de su política exterior no se han alterado e incluso el país ha mantenido sus actitudes nacionalistas en materia económica, su posición negociadora parece hoy relativamente más débil que a comienzos de los años ochenta, tendencia que tampoco ha sido revertida por el proceso de democratización que vive el país. En casos como el argentino y el colombiano, posturas iniciales bastante críticas frente a la cuestión de la deuda fueron modificadas gradualmente ante la posición dura e inflexible de Washington, mientras que el Perú, que siguió aferrado a una estrategia de confrontación con respecto a este tema, no exhibe resultados precisamente exitosos en este campo. En suma, la cuestión de la deuda ha vuelto a poner de relieve la vulnerabilidad de la región, así como las limitaciones que se siguen planteando respecto de su capacidad de acción externa. Sin embargo, por otra parte, también parece claro que incluso una situación tan grave no ha implicado un regreso a posiciones tradicionales de aislamiento o a las actitudes de seguimiento y subordinación que mantenía la

6. Véase el trabajo de Jesús Silva Herzog, "La crisis de la deuda externa latinoamericana hacia fines de la década de 1980", publicado en esta misma obra.

región con respecto a Washington durante los años cincuenta y sesenta.

Si en las décadas pasadas los principales puntos de conflicto en materia económica entre Estados Unidos y los países de América Latina tendían a girar en torno a la cuestión de la soberanía de los recursos naturales o el tratamiento de la inversión extranjera, hoy éstos parecen haberse desplazado al terreno comercial. Las acusaciones, a veces recíprocas, de proteccionismo se han tornado cada vez más frecuentes, dando lugar a complejos y difíciles procesos de negociación en que suelen intervenir consideraciones de política interna. En el caso de Brasil, que no en vano es la principal potencia económica de América Latina, el acceso de sus exportaciones de manufacturas al mercado estadounidense se ha convertido en uno de los principales objetivos de sus relaciones bilaterales, mientras que la reserva de mercado contenida en su Ley de Informática de 1984 ha dado pie a lo que Mónica Hirst denomina una "negociación límite", esto es, una negociación en que el país intenta oponerse a presiones ejercidas por los Estados Unidos en virtud de un fuerte consenso fraguado en su día entre el Ejecutivo, los militares y la sociedad civil.⁷ Las restricciones comerciales, consistentes en la imposición de cuotas, el establecimiento de barreras no arancelarias, la aplicación de derechos compensatorios, etc., también han afectado las relaciones de países latinoamericanos tan diversos como México, Chile, Colombia, Venezuela, Perú o Uruguay con los Estados Unidos, debido precisamente a que se trata del mercado de destino más importante para las exportaciones de la región, condición que incluso se ve acentuada en el caso de las manufacturas.

En el campo político, la observancia de los derechos humanos y la naturaleza del régimen político han cobrado una gran importancia como temas de debate en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Aunque sobre todo el segundo tema ha constituido una preocupación recurrente de Washington a lo largo de toda la evolución de las relaciones

7. Mónica Hirst, "Brasil-Estados Unidos: de la diferencia al conflicto", en Hirst, Continuidad y Cambio, p. 87.

interamericanas,⁸ a partir de mediados de la década de 1970 la campaña iniciada por Washington en esta área representó un desafío mayor para los gobiernos autoritarios de la época, situación que se hizo sentir especialmente en los casos de Argentina, Chile, Brasil y, posteriormente, algunos países centroamericanos.⁹ Las críticas estadounidenses a las violaciones de los derechos humanos cometidas en estos y otros países de la región condujeron a la reducción y condicionamiento de los programas de ayuda militar y económica y a la consiguiente denuncia por parte de los países afectados de varios tratados de asistencia militar. Más allá de las inconsistencias y dificultades que se han podido observar en la aplicación de esta política, es claro que también este tema permanecerá por mucho tiempo en la agenda latinoamericana de los Estados Unidos.

La concentración casi obsesiva de Washington en la cuestión centroamericana, más allá de la gravedad objetiva que ha asumido el conflicto en esa subregión, ha repercutido con especial fuerza en el ámbito más general de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Aunque las posiciones de los países de la región han tendido a ser diversas y han variado desde el apoyo militar que brindaron los militares argentinos a la estrategia norteamericana en el área hasta la constante crítica de México o el respaldo cubano al régimen nicaragüense, se ha ido imponiendo una posición común latinoamericana, plasmada especialmente en los acuerdos del Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo, en el Grupo de los Ocho y en el propio Acuerdo de Esquipulas II, suscrito por los mismos países centroamericanos.

Pese a los intentos desplegados especialmente por la Administración Reagan de mantener vivo el conflicto Este-Oeste en América Latina, con los años se ha ido plasmando una posición más autónoma por parte de los países latinoamericana-

-
8. Véase Yale H. Ferguson, "The United States and Political Development in Latin America: A Retrospect and a Prescription", en Yale H. Ferguson, Contemporary Inter-American Relations, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1972 y los trabajos de Howard J. Wiarda y Guillermo O'Donnell en Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico (eds.), The United States and Latin America in the 1980s, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1986.
 9. Sobre este tema véase Lars Schoultz, Human Rights and the United States Policy Towards Latin America, Princeton University Press, 1981.

nos frente a esta cuestión, aun cuando la mayoría de ellos se siguen definiendo a sí mismos como occidentales y aunque las tendencias hacia un no alineamiento activo objetivamente han tenido menos acogida y credibilidad que en otras áreas del Tercer Mundo. Como es bien sabido, muchos países de América Latina se han negado a aceptar la interpretación que hace Washington del conflicto centroamericano como parte integral del conflicto Este-Oeste, a la vez que manifestaron fuertes reticencias a sumarse a la cruzada anticomunista que proclamó el Gobierno de Reagan. Una visión más matizada de la situación y papel de Cuba en la región también ha llevado a una reanudación gradual de los vínculos diplomáticos y económicos con La Habana, pese a que las características internas del régimen de Fidel Castro y sus vinculaciones externas siguen actuando como obstáculos para su integración plena en la comunidad latinoamericana.

En la última década también han surgido con fuerza dos problemas relativamente nuevos en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. El primero de ellos se refiere a la cuestión de las migraciones masivas desde México, Centroamérica y El Caribe hacia los Estados Unidos, que han dado lugar a una minoría, mal llamada "hispanica", numéricamente cada vez más importante en el país del Norte, que está incidiendo en cuestiones tan esenciales como el empleo, la educación, la salud pública, la seguridad social, la cultura y la política de los Estados Unidos.¹⁰ Aunque la especificidad y la localización de este problema en los países más próximos a los Estados Unidos ha seguido haciendo primar el enfoque bilateral por sobre el regional, no cabe duda de que el tema seguirá aumentando su incidencia en las relaciones interamericanas.

El segundo problema dice relación con la cuestión del narcotráfico, que ha llegado a ser percibido como una cuestión de seguridad nacional para los Estados Unidos. Las relaciones que se han configurado en este terreno han contenido elementos de cooperación, sobre todo en lo que respecta al combate contra esta plaga en algunos países latinoamericanos, pero también de conflicto, suscitados por el tema de las extradicio-

10. Michael Teitelbaum, "Migration and US-Latin American Relations in the 1980s", en Middlebrook y Rico, The United States and Latin America, y Alejandro Portes, Latin Journey: Cuban and Mexican Immigrants in the United States, Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1985.

nes de los grandes narcotraficantes y la destrucción de cultivos.¹¹ Pero la cuestión básica que subsiste es el de las responsabilidades compartidas en esta materia ya que, después de todo, la oferta latinoamericana es una respuesta a la demanda del mercado ilegal de drogas más grande del mundo y, por cierto, Estados Unidos tampoco está libre de la corrupción y ramificaciones económicas engendradas por este negocio.

Obviamente, las prioridades que ocupan estas cuestiones en las políticas exteriores latinoamericanas individualmente consideradas tienden a variar en cada caso. La naturaleza del régimen político y el respeto a los derechos humanos constituyen elementos centrales en las relaciones bilaterales de Estados Unidos con países como Chile y Haití, pero en definitiva han asumido menor importancia en casos como Brasil o Colombia; las consideraciones de seguridad nacional parecen esenciales en el caso de México pero tienden a ser menos importantes respecto de Bolivia o Argentina; los intereses económicos son relevantes en Brasil, pero mucho menos en Centroamérica; las percepciones norteamericanas respecto del conflicto Este-Oeste son centrales en lo que toca a Cuba o los países centroamericanos, pero no ocupan un lugar importante en el caso de Ecuador o Uruguay; la cuestión de la lucha contra el narcotráfico es una prioridad básica de la política de Colombia respecto de Washington, pero no constituye un problema grave de política exterior para Chile o Argentina.¹²

Pero más allá de estas diferencias y matices nacionales, la tendencia general parece apuntar hacia un aumento y complicación de la agenda, a la que se podría agregar ya la

-
11. El caso colombiano es analizado por Bruce Bagley, "Colombia and the War on Drugs", *Foreign Affairs* (New York), 67 (1), Fall 1988, pp. 70-92 y Juan Gabriel Tokatlian, Seguridad y Drogas: su significado en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, Santiago de Chile, Documento de Trabajo de la Comisión Sudamericana de Paz, 1987. Véase también William Walker III, Drug Control in the Americas, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1981.
 12. Sendas recopilaciones de casos de relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y países latinoamericanos seleccionados se pueden encontrar en Robert Wesson (ed.), U. S. Influence in Latin America, Stanford, Hoover Institution/Stanford University Press, 1982 y Hirst, Continuidad y Cambio. Lowenthal, en Partners in Conflict, analiza los casos de México, Brasil y la Cuenca del Caribe.

cuestión de la conservación de los recursos naturales, y hacia la continuación de los esfuerzos de varios países latinoamericanos en el sentido de redefinir sus vínculos con la gran potencia y basarlos en unos principios más simétricos y más realistas. Aunque es probable que los puntos de desacuerdo persistan e incluso aumenten en varios casos, la mayoría de los sectores políticos de la región parece ahora consciente de los peligros de la simplificación en este terreno y rehuye las dicotomías falsas entre el conflicto total y la relación especial, entre la liberación del yugo imperialista y la dependencia completa.

Europa Occidental: La difícil búsqueda de una relación especial

Los países e instituciones regionales europeas siguen ocupando un lugar de considerable importancia en las prioridades externas de América Latina. Esta no se deriva tan sólo de un fuerte legado histórico y de una contundente aunque declinante presencia económica europea en la región, sino que también de significativas afinidades políticas y ciertas coincidencias en materia de política exterior. Se observa una simetría relativa entre los esfuerzos que despliegan las dos regiones para desarrollar un perfil externo propio y aumentar su autonomía dentro de un contexto global cambiante y más diversificado. Por cierto, esta simetría no implica necesariamente que las dos regiones atribuyan el mismo valor a las relaciones interregionales para la consecución de ese objetivo, pero por lo menos proporciona una cierta base para el acercamiento mutuo.

Es claro que en los últimos años se ha producido un notable incremento de las relaciones políticas entre las dos regiones, alentado por los procesos de democratización que se han vivido en América Latina y por importantes coincidencias entre las dos regiones frente a algunas cuestiones internacionales básicas que afectan a América Latina. Es igualmente claro que este incremento contrasta con una gradual declinación de las relaciones económicas mutuas, que se ha hecho sobre todo evidente en el campo comercial, pero que también afecta a las inversiones y a la cooperación al desarrollo, sin perjuicio del importante papel que conserva todavía el Viejo Continente en esos terrenos.

Diversos países de América Latina han depositado grandes expectativas en el fortalecimiento de los vínculos interregionales, asumiendo en parte que la buena voluntad política europea tendría gradualmente una contrapartida económica. Especialmente los nuevos Gobiernos democráticos que se fueron instaurando en la región en los años ochenta vieron en Europa Occidental una tercera opción entre las superpotencias, un posible contrapeso frente a los Estados Unidos, un puntal esencial para los propios procesos de democratización latinoamericanos, una fuente creciente de financiamiento y de cooperación al desarrollo, un interlocutor más comprensivo respecto de la cuestión de la deuda externa y un mercado más abierto para las exportaciones latinoamericanas. Aunque se han registrado progresos en algunos de estos campos, no cabe duda de que estas expectativas distan mucho de haberse cumplido, en parte por la existencia de ciertos condicionamientos que penden sobre estas relaciones y en parte porque las mismas expectativas resultaron desmedidas, reflejando una cierta ingenuidad y un desconocimiento de las realidades, estilos y limitaciones propias de la acción externa de Europa Occidental.¹³

En una perspectiva de largo plazo, la relevancia comercial latinoamericana en los mercados europeos ha bajado fuertemente, haciendo de la Comunidad Económica Europea (CEE) la zona en que las exportaciones latinoamericanas han perdido más terreno. Del lado de las importaciones, también la CEE configura el área que ha disminuido en mayor medida su papel como proveedora de las importaciones latinoamericanas, si bien éste sigue siendo significativo. Por añadidura, América Latina exporta comparativamente mucho menos productos manufacturados hacia Europa Occidental que hacia los Estados Unidos, aun cuando también hay que señalar que al menos el comercio con los países europeos ha arrojado considerables

13. Hemos tratado más en detalle esta cuestión en Alberto van Klaveren, "Europa Occidental y América Latina: ¿Hacia un encuentro largamente esperado?", ponencia presentada en el Seminario "Las Relaciones Europa-América Latina ante la nueva Administración estadounidense", organizado por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Institute of Latin American Studies de la Universidad de Carolina del Norte, en Madrid, 22-24 de mayo de 1989. Las próximas páginas se basan en ese trabajo.

superávits para la región en los últimos años. El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que pretendió paliar parte de los problemas comerciales que han afectado a las relaciones interregionales, ha ido perdiendo importancia y cubre tan sólo una parte de las exportaciones latinoamericanas hacia la CEE, excluyéndose las materias primas agrícolas y determinadas exportaciones calificadas como sensibles por las instancias comunitarias, precisamente por su alto grado de competitividad con la producción europea. Los efectos de la Política Agrícola Común de la CEE han sido particularmente perniciosos para los exportadores agrícolas de zona templada de América Latina, implicando no sólo la pérdida de mercados de gran relevancia histórica sino que también una competencia altamente subsidiada en terceros mercados. Como es bien sabido, a diferencia de otras regiones en desarrollo, América Latina no dispone de un marco económico preferencial que le permita paliar o compensar el efecto de estos problemas comerciales.

La cuestión de la deuda externa latinoamericana afecta también de manera muy directa las relaciones europeo-latinoamericanas, toda vez que más de un tercio de la deuda está contraída con los principales sistemas bancarios europeos. Sin embargo, con notables excepciones, la posición que ha adoptado el Viejo Continente no ha sido muy distinta a la estadounidense y, en ocasiones, incluso ha sido más reticente, como lo parecen demostrar las dudas de países como el Reino Unido, la RFA u Holanda frente a algunos aspectos del Plan Brady. Aunque las autoridades políticas de varios países europeos han mostrado una actitud más comprensiva frente al problema y Gobiernos como el español y el italiano han adoptado medidas concretas en casos como el mexicano o argentino, no parece que el grueso de los países europeos esté dispuesto a lanzar una iniciativa importante y favorable a los intereses latinoamericanos para salir de la crisis, pudiéndose esperar tan sólo que secunden propuestas norteamericanas o japonesas en este terreno.

Afortunadamente, las restantes aspectos de las relaciones económicas interregionales configuran un cuadro menos conflictivo, aunque tampoco parecen satisfacer las altas expectativas latinoamericanas en este terreno. Así, las inversiones europeas están inevitablemente muy condicionadas por la crisis económica que azota a la región y la cooperación industrial y científico-tecnológica, que se perfilan como prometedoras a

mediano y largo plazo,¹⁴ requieren de un apoyo financiero elevado, que los europeos no parecen muy decididos a ofrecer, además de un contexto estable y normal en los países favorecidos, condición bastante difícil de cumplir en estos momentos. En todo caso, Europa Occidental sigue aportando una considerable cooperación al desarrollo en América Latina -superior a la estadounidense en Sudamérica-, más por el bajo monto de los restantes proveedores que por una prioridad alta asignada a la región, que de hecho recibe tan sólo cerca del 6 % de la ayuda europea destinada a este fin.

En una perspectiva de largo plazo, se plantea igualmente la cuestión de los efectos de la consecución del mercado único europeo en 1992. No parece muy osado presumir que la profundización de la integración europea comportará dificultades adicionales para las exportaciones latinoamericanas, no tanto por la improbable imposición de nuevos aranceles o un aumento significativo de las barreras no arancelarias, sino por los efectos de las desviaciones adicionales del comercio que naturalmente trae consigo un proceso de esa naturaleza. Por otra parte, esos efectos negativos podrían ser compensados por un aumento de las compras europeas como consecuencia de la aceleración del crecimiento económico en la CE.¹⁵ Sea como fuere, lo que está claro es que el tema del mercado unificado europeo configura una nueva prioridad para las políticas exteriores latinoamericanas, cuyas aproximaciones a Europa Occidental no han sido todo lo exitosas que pudieran parecer a primera vista, particularmente en lo que concierne a la CE.

Sin embargo, si la evolución de las relaciones económicas entre Europa Occidental y América Latina ofrece pocos motivos para la complacencia, el balance en el campo político es bastante más favorable. Es cierto que Europa Occidental no ha

-
14. A nivel comunitario, véase Hubert Julienne, "Cooperación Económica entre la Comunidad Europea y América Latina: posibilidades y opciones", Documento de Trabajo del IRELA, N° 4, 1987. Véase también, Alessandro Pio (comp.), Europa-América Latina: nuove forme di cooperazioni, Milano, Ed. Unicopli, 1988 y "América Latina-Europa Occidental", número monográfico de Síntesis (Madrid), 4, enero-abril 1988.
 15. Para una estimación muy optimista de los efectos de la unificación de los mercados sobre las economías de los países comunitarios, véase Paolo Cecchini (dir.), Europa 1992: Una apuesta de futuro, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

llegado a ser el contrapeso político ambicionado por diversos sectores de las dos regiones, pero no es menos cierto que los países europeos han mantenido con diversos matices posiciones propias frente a los problemas latinoamericanos, que han establecido una red amplia y muy pluralista de vínculos gubernamentales y no gubernamentales con la región y que han desempeñado un papel constructivo en la búsqueda de una solución al conflicto político más grave presente en América Latina.

Para los efectos de este trabajo merecen destacarse en forma muy especial las coincidencias políticas que se han registrado entre Europa Occidental y la mayoría de los países latinoamericanos, derivadas de aspiraciones democráticas comunes y de valores históricos compartidos.¹⁶ En un plano más específico, los países europeos también han iniciado un interesante proceso de concertación interregional con respecto al conflicto centroamericano, inaugurado formalmente mediante la histórica conferencia de los ministros de Relaciones Exteriores de todos los actuales países miembros de la CE, acompañados por representantes de la Comisión europea, con sus colegas de Centroamérica y del Grupo de Contadora, celebrada en San José de Costa Rica en 1984. Esta concertación ha implicado el apoyo a la labor del Grupo de Contadora, la crítica de varios países a la intervención estadounidense en Nicaragua y el respaldo al acuerdo de Esquipulas del 7 de agosto de 1987, que mereció una mención específica en el propio texto del acuerdo. Por cierto, como lo recuerda otro trabajo de este volumen,¹⁷ el papel de Europa Occidental en el conflicto centroamericano no ha sido central y, con toda probabilidad, tampoco lo será en el futuro. Después de todo, los europeos tienen un interés secundario (aunque no por ello insignificante) en la zona, no están dispuestos a invertir grandes recursos políticos en la

-
16. Ver sobre este tema mi trabajo "Europa Occidental y la democratización de América Latina", *Nueva Sociedad* (Caracas), 85, septiembre-octubre 1987, pp. 134-140; Wolf Grabendorff, "Las Relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones", *Síntesis* (Madrid), 4, enero-abril 1988, pp. 117-130 y Elena Flores, "Europa y América Latina: el desafío de la cooperación", *Leviatán* (Madrid), 27, Primavera 1987, pp. 93-101.
 17. Ver el trabajo de Abelardo Morales, "El discreto encanto por Centroamérica en el Viejo Mundo", en este mismo volumen.

solución del conflicto ni mucho menos poner en entredicho su alianza con Estados Unidos,¹⁸ y tampoco parecen decididos a aumentar de manera considerable la cooperación económica que prestan en esa área, pese a la suscripción del Acuerdo de Cooperación entre la CEE y los países del Istmo Centroamericano en 1985. No obstante estas limitaciones, en una perspectiva histórica la discreta contribución europea a la solución del conflicto centroamericano tiene un importante valor, toda vez que pone fin a una ausencia muy prolongada en esa área, provee una importante legitimación a las opciones latinoamericanas para la solución del conflicto, y marca en los hechos una importante discrepancia con la posición del principal aliado de los europeos en el mundo.

América Latina y Europa Occidental también han iniciado una concertación política externa más amplia mediante un diálogo entre los países miembros de la CE (los *doce*), actuando dentro del marco de la Cooperación Política Europea, y el grupo de los Ocho, que no sólo ha abordado los principales problemas externos de América Latina como la crisis de la deuda o el conflicto centroamericano, sino que se ha referido igualmente a cuestiones internacionales de interés más global. Siempre que se pueda evitar el peligro de una dispersión excesiva de la agenda y la transformación de esta instancia en un foro más para el planteamiento de las reivindicaciones generales de América Latina, las reuniones celebradas en este contexto podrían conformar uno de los principales ámbitos para materializar el todavía distante encuentro entre las dos regiones.

La existencia de este diálogo interregional revela por otra parte que el principal contencioso político específicamente europeo-latinoamericano, el conflicto de las Malvinas, se ha reducido principalmente a un conflicto bilateral entre el Reino Unido y Argentina, que si bien dificulta el entendimiento pleno entre las dos regiones, no introduce un obstáculo insalvable para lograr avances en esa dirección. Además, ciertos indicios recientes apuntan hacia una mayor flexibilidad en las obsecadas posiciones iniciales de ambas partes, que podría llevar a la reanudación gradual de las relaciones entre ellas, aunque la solución definitiva del problema parece todavía muy distante.

18. José Miguel Insulza, "Europa, Centroamérica y la Alianza Atlántica", *Síntesis* (Madrid), 4, 1988, p. 276.

Más allá del nivel interregional, configurado principalmente por las relaciones con la CE y el ámbito de la Cooperación Política Europea, los países latinoamericanos han buscado el fortalecimiento de sus relaciones bilaterales con varios países europeos, nivel que en muchos casos sigue siendo más relevante que el comunitario. Cabe destacar en este contexto los esfuerzos desplegados por Argentina y que culminaron con la suscripción de sendos acuerdos bilaterales con Italia y España, que pretenden movilizar recursos económicos bastante significativos principalmente en el área de la cooperación industrial.¹⁹ También se ha planteado la posibilidad de acuerdos similares entre Brasil e Italia, cuya negociación parece haberse estancado, y entre México y España. Los sucesivos Gobiernos españoles han sido en efecto los más receptivos a las demandas latinoamericanas, defendiendo con fuerza, aunque no necesariamente con éxito, las aspiraciones de la región a nivel comunitario y fortaleciendo sus vínculos políticos con los nuevos regímenes democráticos, aun cuando sus lazos económicos con América Latina no han podido escapar a la tendencia declinante que se constata a nivel de todos los países europeos,²⁰ asumiendo además una modalidad Norte-Sur similar a la que exhiben las restantes relaciones interregionales. Aunque la voluntad política de otros países europeos hacia América Latina tiende a ser menor, cabe señalar asimismo el peso económico fundamental que ejerce en la región la República Federal de Alemania (RFA) así como la influencia de algunas de sus fundaciones políticas y otras Organizaciones No Gubernamentales (ONG); los vínculos económicos y políticos tradicionales de los otros grandes países europeos, como Francia y, en menor medida, el Reino Unido; el creciente papel que está desempeñando Italia; y la importante presencia de países como Holanda y Suecia en el terreno de la cooperación al desarrollo.

-
19. Ver el trabajo de Roberto Russell, "Política exterior de Argentina en 1988: la prioridad de la agenda económica", en Heraldo Muñoz (comp.), A la espera de una nueva etapa. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1988-1989, Caracas, Ed. Nueva Sociedad/PROSPEL, 1989, pp. 16-20.
 20. Es una de las conclusiones del artículo de José Antonio Alonso y Vicente Donoso, "Perspectivas de las relaciones económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea", Pensamiento Iberoamericano (Madrid), 13, enero-junio 1988, pp. 161-188.

Precisamente la complejidad y variedad de los vínculos con los países europeos plantea un reto muy grande para las cancillerías latinoamericanas, que no siempre han logrado desprenderse de unos enfoques rutinarios y hasta cierto punto pasivos en esta materia.

Japón y los otros países del Pacífico: Los nuevos socios

El surgimiento del Japón como una nueva potencia económica mundial también se ha hecho sentir en América Latina, pese a la ausencia de vínculos históricos previos comparables a los casos de Estados Unidos o de Europa y pese a las distancias geográficas y culturales que separan a los interlocutores.

Siguiendo una tendencia general visible en otras regiones, hasta ahora la presencia japonesa en América Latina ha tenido componentes básicamente económicos, que inciden en el comercio exterior, las inversiones directas, el financiamiento y la cooperación al desarrollo. En el terreno comercial, el pujante mercado japonés recibe cerca del 5% de las exportaciones y provee alrededor del 7% de las importaciones de América Latina. Estas cifras resultan de indudable relevancia para la región, sobre todo si se analizan en una perspectiva histórica, pero todavía no se acercan a aquellas de los socios tradicionales de América Latina como Estados Unidos o los países europeos y tampoco confirman las grandes expectativas que se pusieron en estos vínculos durante los años setenta. Es probable que el esperado crecimiento de las importaciones japonesas estimule también las exportaciones latinoamericanas en esa dirección, pero las estimaciones al respecto tienden a ser muy prudentes debido a que se espera que los principales beneficiarios de esa expansión sean las restantes potencias industrializadas, así como los países de industrialización reciente de Asia, mucho más cercanos en términos geográficos, políticos y culturales al Japón, y respecto de los cuales la posición competitiva de América Latina resulta cuando menos precaria.²¹ Sea como fuere, los avances que pueda realizar la región en este sentido podrían reducir el considerable déficit comercial

21. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La evolución reciente de las relaciones comerciales internacionales", III Informe, LC/R. 681, 31 de agosto de 1988, p. 51.

que mantiene con el Japón, que contrasta con los superávits que se han obtenido en relación a los otros grandes socios industrializados. Por otra parte, al igual de lo que ha sucedido en prácticamente todos los mercados tradicionales de América Latina, la importancia comercial de la región para el Japón ha declinado ostensiblemente en los últimos años, circunstancia que se explica tanto por la retracción que ha producido la crisis de la deuda, como por la relativa falta de dinamismo comercial que ha caracterizado a la región. Cabe destacar que los vínculos comerciales más significativos de América Latina con el Japón se han concentrado crecientemente en Brasil y México, seguidos a gran distancia por Perú, Argentina, Chile y Venezuela.²²

Las inversiones japonesas en la región han aumentado significativamente en las últimas décadas, concentrándose especialmente en el aprovechamiento de recursos naturales que tradicionalmente han asumido gran importancia para el Japón debido a sus grandes carencias y sus a veces obsesivas percepciones de vulnerabilidad en este contexto. Recientemente, también se ha observado un aumento de las inversiones japonesas en las industrias fronterizas de México con los Estados Unidos, en un evidente intento de usufructuar de las facilidades de que éstas gozan para el acceso al mercado norteamericano.

Japón se ha convertido en los últimos años en uno de los más importantes proveedores de cooperación al desarrollo en el mundo. Si bien ésta sigue muy concentrada en Asia, los flujos hacia América Latina han aumentado de manera significativa, tendencia que probablemente se reforzará en la medida en que vaya cumpliéndose el ambicioso plan diseñado por el Gobierno de Tokio para el período 1988-1992. Contrariamente a lo que podría pensarse, la cuestión de la deuda externa latinoamericana ha afectado igualmente a la banca japonesa, que mantiene cerca del 16% de la deuda regional. A su vez, América Latina ha recibido cerca del 70% de los préstamos japoneses a los

22. Colin Bradford y Carlos J. Moneta, "Relaciones comerciales y financieras entre Japón y América Latina", *Comercio Exterior* (México), (37) 6, junio de 1987, pp. 479-480.

países en vías de desarrollo.²³ Estas cifras dejaron inicialmente a los bancos japoneses en una posición muy expuesta frente a la crisis latinoamericana y si bien fueron adoptando provisiones para corregir esta situación, conservan un interés muy grande en la búsqueda de una solución para la crisis. Esta circunstancia, así como una preocupación más general del Gobierno japonés de contribuir a la estabilización del sistema financiero internacional y adoptar un perfil más acorde con la nueva importancia económica del país, llevaron al lanzamiento del Plan Mijazawa, que básicamente pretendía adecuar los pagos de la deuda a la capacidad económica de los países afectados, así como contribuir al mejoramiento de su rendimiento económico. Aun cuando el Plan no ha estado exento de dudas y el compromiso financiero japonés respecto de este problema ha sido vacilante,²⁴ ha representado la iniciativa procedente del mundo industrializado mejor recibida por los países deudores, expresando al mismo tiempo la voluntad de Japón de involucrarse más directamente en una cuestión de indudable resonancia política en la región.

Todos los especialistas tienden a coincidir en que la enorme importancia económica de Japón inevitablemente trae consigo nuevas responsabilidades políticas para el país, que hasta ahora ha procurado evitar debido a su singular historia y el perfil tradicional de su política exterior.²⁵ Esta cuestión se plantea también con respecto a América Latina, donde Japón ha procurado mantener un perfil político todavía más discreto que el que proyecta en otras partes del mundo, y que por cierto contrasta con los perfiles adoptados por los Estados Unidos, Europa Occidental y, hasta cierto punto, la Unión Soviética en la región. La reticencia de Japón a verse involucrado en cuestiones tales como la defensa de los valores democráticos o la protección de los derechos humanos quedó

-
23. Stephen J. Anderson, "Japanese Views of Latin America in the Pacific Region", manuscrito preparado para la obra compilada por Carlos Portales, La política internacional y el desarrollo de América Latina, Buenos Aires, GEL/RIAL, en prensa, pp. 17-18 y Barbara Stallings, "The Reluctant Giant: Japan and the Latin American Debt Crisis", en Susan J. Pharr (ed.), Japan and the Third World, en prensa.
 24. Anderson, "Japanese Views", pp. 31-32.
 25. Sobre este tema, véase Robert A. Scalapino (ed.), The Foreign Policy of Modern Japan, Berkeley, University of California Press, 1977.

una vez más de manifiesto en el caso de la crisis de Panamá, que se ha convertido en el principal centro de operaciones financieras del Japón en América Latina y donde este país tiene un peso económico que sólo es superado precisamente por su gran aliado, los Estados Unidos. Japón también se vio en una situación incómoda frente al conflicto de Malvinas, en el cual se sintió obligado a apoyar al Reino Unido, aplicando sanciones comerciales a la Argentina con tales reticencias que en la práctica no tuvieron efecto. En estos casos también salió a relucir uno de los dilemas clásicos del Japón en América Latina, esto es, su reticencia a actuar en una región que consideró en el pasado como reservada de manera casi exclusiva para los Estados Unidos. Tanto los cambios producidos en la posición internacional del Japón como la nueva inserción política de América Latina en el sistema internacional están alterando esta percepción, pero se trata todavía de un cambio gradual que además se ve dificultado por la resistencia natural de Tokio a adoptar compromisos más políticos en la región.

Los esfuerzos desplegados por los países latinoamericanos para acercarse más al Japón han sido todavía discretos, con la notable excepción de México, que ha ido fortaleciendo de manera muy significativa sus vínculos en esa dirección, y, en menor medida de Brasil, que ha contribuido por añadidura uno de los principales países de destino de la emigración japonesa. Panamá representa también un caso singular por las razones ya anotadas. En general, sin embargo, se advierte todavía un considerable desconocimiento de las nuevas realidades japonesas y una cierta incapacidad para desarrollar todas las potencialidades que ofrece este nuevo e importante socio de América Latina.

En algunos países latinoamericanos se ha planteado la conveniencia de buscar una inserción más activa en la Cuenca del Pacífico en general, concepto genérico bajo el cual se agrupa a Japón, la República Popular de China, los países de la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN), Australia, Nueva Zelandia, Taiwán, Hong-Kong y, en ocasiones, los mismos Estados Unidos y la Unión Soviética.²⁶ En tanto que esta

26. Véase por ejemplo algunas de las contribuciones al libro editado por Pilar Armanet, América Latina en la Cuenca del Pacífico: perspectivas y dimensiones de la cooperación, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1987, así como el volumen publicado por este

aproximación llama la atención sobre la existencia de un importante potencial de vínculos en esa dirección, la idea resulta sin duda útil e interesante. Sin embargo, se advierte una seria dificultad en la identificación precisa de esta región y, como lo reconocen todos los especialistas, hay una considerable reticencia entre los propios impulsores de la todavía vaga e imprecisa idea de la Comunidad del Pacífico a incorporar a los países latinoamericanos en sus esquemas de cooperación regional.²⁷ Por otra parte, resulta cuando menos discutible incluir, desde una perspectiva latinoamericana, a los Estados Unidos o la Unión Soviética dentro de este grupo, considerando que estas grandes potencias tienen sus propios subsistemas de relaciones con la región. Sea como fuere, México es el país que ha alcanzado una proyección mayor en la región del Pacífico Norte, mientras que Chile y, en menor medida, Perú y Argentina han establecido vínculos de cierta significación con algunos países de la Cuenca del Pacífico.

En cuanto a las relaciones de América Latina con la República Popular de China, cabe destacar que ellas han experimentado un importante desarrollo, sobre todo a partir de los años 70. Los vínculos económicos han crecido significativamente y han llegado a asumir una cierta importancia para algunos países de la región, si bien en general su nivel es todavía discreto. Después de un perfil inicial de considerable contenido ideológico, que llevó a una relación relativamente intensa pero accidentada con el régimen revolucionario cubano en los años 60, la aproximación de Beijing a América Latina ha sido muy pragmática, hasta el punto que conservó siempre relaciones relativamente buenas con los Gobiernos autoritarios que conocieron Argentina, Brasil y Chile durante las décadas siguientes. También se han observado coincidencias de cierta importancia en las posiciones chinas y latinoamericanas frente a algunas cuestiones económicas y conflictos políticos internacionales, incluyendo el propio caso centroamericano.

Durante la última década se ha producido igualmente un cierto desarrollo de los vínculos entre Australia y Nueva

mismo centro bajo el título "Latin American Perceptions on the Pacific Basin", *Serie de Publicaciones Especiales del IEI* 63, 1985.

27. Francisco Orrego Vicuña, "América Latina en la Cuenca del Pacífico: perspectivas y dimensiones de la cooperación", en Armanet, *América Latina en la Cuenca del Pacífico*, pp. 11-13.

Zelandia y los países del Cono Sur de América Latina, que se han traducido en nuevas corrientes comerciales y en inversiones de cierta significación en países como Chile y Argentina. El perfil de estas relaciones tiende a asemejarse a los casos de Europa Occidental o Canadá debido a que también incluyen la promoción de los valores políticos compartidos entre los interlocutores. En cuanto al resto del área del Pacífico, cabe destacar los crecientes vínculos comerciales entre los nuevos países industrializados de Asia, entre los cuales cabe destacar Corea del Sur, Taiwán y los casos especiales de Hong-Kong y Singapur, y diversos países latinoamericanos. Las relaciones entre estas áreas tienden a ser tanto de cooperación en la defensa de algunos intereses comerciales comunes frente a las grandes potencias industrializadas, como de competencia en otros sectores críticos.

La Unión Soviética y sus aliados: La normalización de los vínculos

Las relaciones entre América Latina y la segunda potencia a nivel mundial son de data relativamente reciente. Pese a que hubo contactos recurrentes entre la URSS y algunos países y, sobre todo, partidos comunistas de la región durante el periodo de entreguerras y pese a que hubo una cierta normalización de los vínculos durante la segunda guerra mundial, explicable por la colaboración entre las potencias aliadas, estos contactos se vieron bruscamente interrumpidos con motivo de la guerra fría. La revolución cubana, un acontecimiento inesperado para la URSS, vino a alterar esta situación, aun cuando la peculiar relación que se configuró entre Cuba y la Unión Soviética constituyó un caso excepcional y poco representativo para el resto de la región. Gradualmente, sin embargo, se han ido estableciendo una serie variada de relaciones entre América Latina y la Unión Soviética, que responden a intereses políticos, económicos, ideológicos y militares, y que se han canalizado tanto a nivel oficial como, en medida

decreciente, a nivel de partidos y movimientos afines a la URSS.²⁸

La naturaleza de los vínculos entre América Latina y la Unión Soviética varía de caso a caso. Por cierto, la relación más intensa existente en este campo ha sido protagonizada por el Gobierno cubano, unido por una relación especial con Moscú, que le provee asistencia económica masiva y apoyo militar, y que ha dado lugar a una serie de coincidencias y acciones conjuntas a nivel internacional. Aun cuando parece suficientemente demostrado que cada socio de esta relación especial tiene sus propios intereses y perfiles de política exterior, coincidentes en algunos casos pero diversos en otros,²⁹ también parece clara la extrema vulnerabilidad económica cubana con respecto a la Unión Soviética, que hasta ahora no ha podido ser atenuada significativamente por medio de vinculaciones más intensas con el resto de América Latina, con otras regiones del Tercer Mundo o con los países de Europa Occidental. Paradójicamente, el bloqueo estadounidense al régimen de Castro ha contribuido a esta situación.³⁰

La Unión Soviética y sus aliados del Pacto de Varsovia también han desarrollado relaciones intensas con el régimen sandinista de Nicaragua, que han tenido un componente económico y militar, aunque de una envergadura muy inferior al caso cubano. Similarmente, la explosiva situación existente en otros países centroamericanos, especialmente El Salvador, ha llevado a un aumento de la influencia de movimientos revolucionarios afines a la URSS, como consecuencia del derrumbe o crisis de los antiguos regímenes existentes en la región, en un proceso provocado principalmente por factores endógenos en que Moscú ha tenido poca influencia directa.

-
28. Dos compilaciones recientes y útiles sobre el tema se encuentran en Augusto Varas (ed.), América Latina y la Unión Soviética: una nueva relación, Buenos Aires, GEL/FLACSO, 1987 y Eusebio Mujal-León (ed.), The USSR and Latin America. A Developing Relationship, Boston, Unwin Hyman, 1989.
 29. Un análisis reciente sobre el tema lo provee Jorge I. Domínguez, "The Nature and Uses of the Soviet-Cuban Connection", en Mujal-León, The USSR and Latin America, pp. 159-182.
 30. Rafael Hernández, "La lógica de la frontera en las relaciones Cuba-Estados Unidos", en Hirst, Continuidad y Cambio, p. 237.

Pero más allá de estos casos excepcionales, a los cuales podrían agregarse los intereses ideológicos que han primado en la aproximación soviética a Chile, sin perjuicio del escaso apoyo económico que recibió el régimen de la Unidad Popular chilena a comienzos de los años 70,³¹ las relaciones entre la Unión Soviética y América Latina se han caracterizado por su pragmatismo y su creciente normalidad, involucrando intereses comerciales, modalidades de cooperación económica, suministro de armamentos e intereses de política exterior de ambas partes. Aun cuando los vínculos económicos se mantienen a un nivel todavía muy discreto, especialmente si se descuentan los casos excepcionales de Cuba y Nicaragua, ellos han experimentado un aumento significativo, incluyendo corrientes comerciales importantes para países como Argentina y, en menor medida, Brasil, Uruguay, Perú y Guyana. Cabe destacar asimismo que el comercio con la URSS ha arrojado tradicionalmente considerables superávits para América Latina, incluyendo también una cantidad significativa de bienes manufacturados de la región. La Unión Soviética y sus aliados han suscrito numerosos convenios de cooperación económica con la mayoría de los países de la región, que han dado lugar a asistencia técnica y suministro de bienes de equipo en sectores como el hidroenergético, minero, pesquero, metalúrgico y agropecuario.³² La cooperación científico-técnica entre la URSS y sus socios europeos del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), por una parte, y diversos países latinoamericanos, por la otra, ha ido aumentando en los últimos años, orientándose en gran medida hacia los sectores ya individualizados. En el campo militar, además de los casos de Cuba y Nicaragua, la Unión Soviética se ha convertido en un importante abastecedor de armamentos para el Perú.

-
31. Véase Isabel Turrent, La Unión Soviética en América Latina: El caso de la Unidad Popular Chilena, 1970-1973, México D. F., El Colegio de México, 1984 y Joseph Nogee y John Sloan, "Allende's Chile and the Soviet Union: A Policy Lesson for Latin American Nations Seeking Autonomy", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, (21) 3, August 1979, pp. 339-368.
 32. Véase sobre este tema V. Zubenko, "Relaciones económicas de América Latina y el Perú con los países socialistas", en Eduardo Ferrero Costa (ed.), América Latina, el Perú y las Nuevas Relaciones Económicas Internacionales, Lima, CEPEI, 1989, pp. 109-133.

A lo largo de la década de 1980, la Unión Soviética ha otorgado atención especial a los países más importantes y desarrollados de la región como Argentina, Brasil y México, cuyos intentos de diversificación de sus relaciones internacionales y cuyos nuevos perfiles de política exterior, obviamente también en relación a los Estados Unidos, no han pasado desapercibidos por los soviéticos. Incluso, Moscú ha procurado acercarse en los últimos años a los grandes consensos latinoamericanos, articulados normalmente en foros regionales formales, como el SELA, y sobre todo informales, como el Grupo del Consenso de Cartagena, el Grupo de Contadora y, últimamente, el Grupo de los Ocho. De ahí que la Unión Soviética haya apoyado formalmente las posiciones latinoamericanas frente al conflicto centroamericano y la deuda externa y que incluso el máximo líder soviético, Mikhail Gorbachov, haya llegado a alabar los procesos de democratización (tildados de liberales o burgueses por el Partido Comunista de la URSS) que vive la región.

Desde la perspectiva latinoamericana, las relaciones con la Unión Soviética responden a importantes intereses de política exterior, además de comportar beneficios económicos nada despreciables en algunos casos. En primer lugar, resulta natural que un proceso de diversificación de los vínculos externos incluya precisamente a uno de los principales actores de la escena internacional; en segundo lugar, se trata de un caso crítico y simbólico en la búsqueda de una mayor autonomía en que está empeñada la mayoría de los países de la región; en tercer lugar, se trata de relaciones que cumplen una cierta función de política interna, en tanto que en una medida ahora decreciente algunas fuerzas políticas internas tienden a identificarse fuertemente con la URSS;³³ y, por último pero no por ello poco importante, la misma atención que le pueda otorgar a América Latina una Unión Soviética en pleno proceso de reestructuración y dirigida por un líder de tanta popularidad internacional como Gorbachov, puede contribuir a elevar el status de América Latina frente a unos socios tradicionales que parecen relegarla a un papel cada vez más marginal.

33. Augusto Varas, "Las relaciones soviético-latinoamericanas bajo la hegemonía regional de los Estados Unidos", en Varas, América Latina y la Unión Soviética, p. 13.

Los cambios que se están produciendo en los restantes países de Europa Oriental probablemente también incidirán en las relaciones entre esa área y América Latina. Si en el pasado no había una gran diferenciación entre la aproximación soviética y la de sus aliados europeos respecto de la región, hoy esta situación está empezando a modificarse significativamente. Incluso, más allá de las enormes diferencias objetivas existentes entre estos casos, hay una cierta percepción, necesariamente vaga, de afinidad respecto de los procesos de transición política que viven Hungría y Polonia y aquellos que se viven en América Latina (y, por cierto, los que completaron exitosamente España y Portugal). Por otra parte, hay un apenas disimulado deseo por parte de los regímenes de Varsovia y Budapest de proyectar una imagen más autónoma en la región, similar a la que ha proyectado por mucho tiempo Yugoslavia, pero incluso con componentes que los acercan más a los países de Europa Occidental, con los cuales se identifican crecientemente. La otra cara de la medalla, sin embargo, es la competencia que objetivamente se verifica entre las solicitudes de ayuda para hacer frente a los diversos desastres económicos que exhiben las dos regiones, carrera en que América Latina lleva todas las de perder debido a consideraciones estratégicas y políticas que no hace falta profundizar.

El Tercer Mundo: Entre la solidaridad y el pragmatismo

Contrariamente a lo que podría pensarse, la identificación de América Latina con el Tercer Mundo, concepto por otra parte bastante vago e indeterminado, no está exenta de polémica. Si para la mayoría de los europeos, con la excepción parcial de los españoles, pueden haber pocas dudas respecto de la adscripción de la región dentro del Tercer Mundo e incluso, de acuerdo a criterios políticos y culturales cuando menos discutibles, al mundo no occidental, en otras áreas, incluyendo a los propios países latinoamericanos, existen visiones más matizadas.

Desde la perspectiva que nos interesa en este trabajo, que se centra en las políticas exteriores latinoamericanas, cabe destacar que la región no sólo se ha identificado en términos genéricos con las reivindicaciones económicas normalmente asociadas con el Tercer Mundo, sino que, por simples razones

cronológicas, fue incluso la precursora en ese campo, cuestionando desde los años 50 un orden económico que consideraba profundamente sesgado e injusto y luchando por el establecimiento de nuevos principios e instituciones favorables a los países en desarrollo. Gracias al impulso de una generación de personalidades notables, cuya figura rectora fue Raúl Prebisch, la región aportó una parte importante del análisis económico que serviría de base a las reivindicaciones del mundo en desarrollo, a la vez que contribuyó a la creación de diversas organizaciones internacionales más orientadas hacia las necesidades del Tercer Mundo, así como de algunas agrupaciones de países productores de materias primas.

Aunque América Latina ha sido en general más reticente a participar en las manifestaciones políticas del Tercer Mundo, a la larga una cantidad considerable de países se ha vinculado al Movimiento de los No Alineados, sin olvidar el caso de Cuba, que desde sus mismos inicios desempeñó un papel extremadamente activo en esta agrupación.³⁴

Hacia los años 70 el tercermundismo tanto económico como político cobró gran fuerza en la región, recibiendo la entusiasta adhesión de países como Perú, Argentina (durante el segundo período peronista), Chile (durante el Gobierno de la Unidad Popular), México, Panamá, Bolivia y la gran mayoría de los países del Caribe anglófono. La región incluso llegó a depositar grandes esperanzas en la aprobación, en el seno de las Naciones Unidas, de declaraciones sobre el Nuevo Orden Económico Internacional o la Carta de Derechos y Deberes de los Estados. Este ambiente optimista se vio reforzado por el nuevo poderío que parecían adquirir los países productores de materias primas en plena crisis del petróleo. Sin embargo, la realidad demostró muy pronto que estos triunfos fueron pasajeros y que la aprobación de principios generales sólo deparaba satisfacciones a nivel simbólico, sin que contribuyera a alterar realmente el funcionamiento de los regímenes económicos internacionales.

En parte debido a estas frustraciones y en parte debido a los cambios económicos internos que se fueron produciendo dentro de los países de la región, durante los años 80 han

34. Alvaro Briones, "El Tercer Mundo en la perspectiva latinoamericana", Estudios Internacionales (Santiago de Chile), (19) 75, julio-septiembre 1986, pp. 335-370.

tendido a prevalecer posiciones más pragmáticas en este terreno. Naturalmente, la región sigue reclamando la modificación de un sistema económico internacional que, con razón, considera lesivo para sus intereses, pero por otra parte hay una conciencia creciente de que la reinserción de América Latina en la economía mundial no puede depender tan sólo de planteamientos casi utópicos y que si bien hay muchas coincidencias con otras regiones del Tercer Mundo, los alineamientos tienden a cambiar según los intereses concretos que estén en juego en cada caso. Así, México no ha adherido a la Organización de Países Exportadores de Petróleo, un considerable número de exportadores agrícolas de la región ha procurado concertarse con países desarrollados con intereses similares en el Grupo de Cairns y las propias posiciones latinoamericanas frente a temas tan cruciales como la regulación de los servicios no coinciden necesariamente debido a los distintos intereses que están en juego en cada caso. En suma, aunque se siguen manteniendo muchos postulados básicos para la reforma del sistema económico internacional, hay conciencia en que la divisoria Norte-Sur no puede ser el único referente para la acción económica externa de la región, como tampoco lo es en diversos países asiáticos. Asimismo, también hay un consenso creciente de que la cooperación Sur-Sur supone primero una concertación entre los propios países latinoamericanos que todavía está en plena gestación.

Aunque en ningún caso las relaciones con otras regiones en desarrollo tienen una envergadura similar a las que mantiene América Latina con el mundo desarrollado, algunos países de la región han establecido vínculos importantes a ese nivel. El caso más conocido es el de Cuba, que mantiene una presencia muy destacada en Africa que se extiende al plano militar y cuyo papel en el Movimiento de los No Alineados ya ha sido mencionado. Por su parte, Brasil también tiene una presencia diplomática y económica importante en Africa, donde incluso se ha convertido en un proveedor de cooperación al desarrollo. En general, varios países de la región poseen vínculos de cierta importancia con países árabes, tanto para el abastecimiento de petróleo como por la existencia de una importante inmigración árabe en América Latina. Como ya se ha visto, también se han gestado vínculos comerciales con algunos países asiáticos, que se suman a las relaciones diplomáticas que muchos países latinoamericanos han mantenido tradicionalmente con potencias regionales como la India. Sin embargo,

aunque todos estos vínculos encierran un importante potencial para el futuro, el grueso de los esfuerzos diplomáticos de la región se sigue concentrando en otras direcciones.

La concertación regional: La nunca acabada búsqueda de la unidad

Como es natural, las relaciones intrarregionales han constituido tradicionalmente un ámbito de acción preferente para las políticas exteriores latinoamericanas, sólo comparable en su importancia a las relaciones con los Estados Unidos. En el plano político, los vínculos entre los países latinoamericanos han manifestado generalmente una tendencia dualista con elementos de cooperación y de conflicto. De cooperación, debido a unas interacciones profundas cuyas raíces se encuentran en la historia, la proximidad geográfica, las identidades culturales y políticas y las percepciones compartidas sobre el contexto externo, que han alimentado permanentemente el ideal de la integración y de la unidad regional. De conflicto, porque los países latinoamericanos han protagonizado una serie de disputas derivadas de intereses territoriales, económicos, políticos, demográficos y de otra índole,³⁵ que si bien por lo general no han adquirido la virulencia de los conflictos ocurridos en otras regiones, incluyendo por cierto a la propia Europa hasta 1945, han dejado un legado de rivalidades y percepciones de hostilidad que ha obstaculizado la cooperación regional y que en algunos casos, afortunadamente cada vez menos, puede rebrotar de tiempo en tiempo.

Si las interacciones políticas entre los países latinoamericanos han sido tradicionalmente considerables, no se puede decir lo mismo de los vínculos económicos. Por el contrario, siguiendo un patrón típicamente colonial, la mayoría de los

35. Sobre este tema, véase Wolf Grabendorff, "Tipología y potencial de conflictos en Latinoamérica", *Nueva Sociedad* (Caracas), 59, marzo-abril 1982, pp. 39-46; Jack Child, "Inter-State Conflict in Latin America in the 1980s", en Jennie K. Lincoln y Elizabeth G. Ferris (eds.), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies. Challenges for the 1980s*, Boulder/London, Westview Press, 1984, pp. 21-35 y Carlos Portales, "Sudamérica: seguridad regional y relaciones con Estados Unidos", *Documento de Trabajo de FLACSO* (Chile), N° 289, abril 1986.

países de la región ha mantenido vínculos mucho más fuertes con los países centrales en el sistema internacional que entre ellos mismos, factor que, dicho sea de paso, constituye uno de los múltiples obstáculos para la integración regional. Aun cuando esta tendencia no se ha revertido, en las últimas décadas se ha producido una cierta dinamización del comercio intrarregional, sobre todo en lo que respecta a bienes manufacturados, y algunas corrientes nuevas de inversión procedentes de potencias económicas regionales como Brasil. Aunque estas tendencias en general positivas no han podido escapar a lo efectos de la crisis económica que ha asolado a la región, ellas encierran un importante potencial que pretende ser desarrollado mediante nuevas modalidades de integración y cooperación entre grupos más reducidos de países, entre las que se destaca sin duda el importante programa de integración argentino-brasileño.

En otro trabajo incluido en este mismo volumen se trata en profundidad la evolución de la integración y cooperación regional en América Latina.³⁶ Aquí sólo queremos destacar el surgimiento de un mayor pragmatismo en este campo, que ha llevado a la superposición de múltiples vías de acción, que incluyen mecanismos formales e informales, procesos bilaterales y multilaterales, acciones amplias y restringidas. El alcance de los esquemas tiende a variar de manera igualmente notoria, refiriéndose al intercambio comercial, la conexión de mercados, el desarrollo de infraestructura física, la utilización de recursos compartidos, la solución de problemas económicos comunes, el desarrollo tecnológico, la concertación de intereses y posiciones económicas frente a terceros actores y también, por cierto, de posiciones de política exterior.

Para los fines de este trabajo, este último aspecto adquiere sin duda una relevancia central. Contrariamente a lo que podría pensarse, la concertación en materia de política exterior constituye una tendencia muy reciente en la región, asociándose específicamente a los años 80 y a diversos cambios internos y externos que se han producido en estos años. Es cierto que el ideal integracionista tiene raíces históricas muy profundas, pero también es cierto que en la práctica este ideal se ha visto en gran medida frustrado y que por otra parte se

36. Ver el artículo de Juan Mario Vacchino, "Integración, Cooperación y Concertación en América Latina" en este mismo volumen.

concentró casi exclusivamente en el terreno económico. Esta realidad, las percepciones mutuas de rivalidad ya mencionadas y una visión excesivamente formal y anquilosada de las relaciones internacionales contribuyeron a que las políticas exteriores latinoamericanas no le otorgaran gran prioridad a la cooperación política regional. Así, paradójicamente América Latina no ocupó por lo general un lugar de gran importancia en las políticas exteriores de México, Brasil o Argentina; pese a sus orígenes comunes y su debilidad intrínseca, los países centroamericanos no lograron establecer una tradición de tratamiento conjunto de los problemas que afectaban a todo el Istmo; y países vecinos con intereses comunes evidentes vieron entrabadas sus relaciones bilaterales por múltiples disputas históricas, reales o imaginarias.

La gravedad y complejidad de las crisis internacionales que ha debido enfrentar América Latina en estos años, las coincidencias políticas a que han dado lugar los procesos de democratización de la región, una nueva conciencia de las carencias de los organismos fundamentalmente económicos de integración que se han establecido en las últimas décadas, las limitaciones de la acción en las organizaciones internacionales en que ha participado tradicionalmente América Latina y el ejemplo proporcionado por países de fuera de la región, llevaron a la búsqueda de mecanismos flexibles, informales y novedosos de concertación política, que inicialmente se han concentrado en las crisis centroamericana y de la deuda externa, pero que con el tiempo han empezado a cubrir otros temas, y que han servido además para entablar diálogos multilaterales con otros países o grupos de países.³⁷ Los antecedentes más cercanos de esta tendencia se dieron con motivo del apoyo latinoamericano a la reivindicación de Panamá de su canal y la concertación de las posiciones de varios países latinoamericana-

37. Para una descripción de este proceso véase Rosario Green, "Nuevas formas de concertación regional en América Latina: el Grupo de los Ocho" y Sebastián Alegrett, "Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina", en el Informe Anual RIAL 1988: Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina, Santiago de Chile, Documento de Trabajo N° 3 del Proyecto PNUD-CEPAL de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, Octubre 1988. Véase también Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), El Grupo de los Ocho: ¿Un nuevo interlocutor regional en América Latina?, Dossier 17, marzo de 1989.

nos frente a la guerra civil nicaragüense que terminó con el triunfo sandinista. También se podría mencionar la concertación latinoamericana frente al conflicto de Malvinas, aun cuando ésta no fue en caso alguno completa. Pero las expresiones más claras y elaboradas de esta tendencia fueron la formación del Consenso de Cartagena de países deudores de América Latina, sin perjuicio de que sus resultados hayan sido magros; el establecimiento del Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo; la concertación específicamente centroamericana que condujo a los acuerdos de Esquipulas; y la constitución del Grupo de los Ocho.

Limitaciones de espacio nos impiden siquiera resumir la evolución de estas experiencias tan diversas, ejercicio que por otra parte sería redundante a la luz de la vasta literatura existente sobre temas como el conflicto centroamericano y la deuda externa. Más bien, lo que nos interesa destacar es el desarrollo gradual de la voluntad de los países latinoamericanos de hacer converger y coordinar sus intereses de política exterior, coincidiendo por otra parte con una tendencia prácticamente universal hacia la intensificación de la cooperación política entre países próximos o afines. A su vez, esta tendencia también ha estado dominada por la modalidad de geometría variable o de las distintas velocidades que ha sido tan característica de la experiencia europea, en el sentido de que coexisten diferentes niveles de concertación, dependiendo de los temas, las voluntades políticas existentes en cada caso y los variables compromisos e intereses de los Gobiernos involucrados. Sería por cierto prematuro pretender evaluar los resultados que han arrojado estas experiencias. Sin embargo, no está demás señalar que, más allá de sus evidentes limitaciones, sobre todo en lo que respecta a la formación del temido pero quizás imposible "cartel" de deudores, el Grupo del Consenso de Cartagena contribuyó a plasmar una posición regional sobre el tema que ha sido recogida en diversas iniciativas posteriores y que también ha servido de referencia, aunque por cierto no decisiva, para algunos de los interlocutores de América Latina en este tema. En cuanto al Grupo de Contadora, la fuerte legitimidad internacional que llegó a adquirir, su indudable contribución a la contención del conflicto centroamericano y su influencia indirecta en la concertación propiamente centroamericana que le sucedió, también arrojan un saldo ampliamente favorable para esta iniciativa, pese a que no logró acabar con la guerra y las tensiones en la región. El

carácter reciente del Grupo de los Ocho otorga todavía menos perspectiva histórica para evaluar su impacto, pero no deja de ser significativo que interlocutores de tanta importancia para América Latina como los países de Europa Occidental hayan respondido tan favorablemente a su surgimiento y que, después de todo, haya motivado la primera convocatoria propia de tantos presidentes latinoamericanos en toda la historia de la región.³⁸ Pero, más allá de los resultados concretos que arrojen estas experiencias, algunos de los cuales no han sido en modo alguno insignificantes, ellas representan un ejercicio de acercamiento, colaboración y aprendizaje conjuntos hasta ahora inéditos en la región, constituyendo uno de los cambios de mayor significación que se han producido en las relaciones internacionales de América Latina en las últimas décadas.³⁹

Conclusión: Los desafíos de la política exterior

El proceso de convergencia de las políticas exteriores latinoamericanas no ha sido en modo alguno total, así como tampoco lo han sido procesos más avanzados existentes en este campo como el protagonizado por los *doce* de la Comunidad Europea. Cada país latinoamericano sigue conservando su perfil e intereses propios de política exterior, que reflejan sus tradiciones, condiciones objetivas y capacidades en este campo. Sin embargo, la evolución de los temas reseñados más arriba también muestra la existencia de algunas tendencias comunes de cambio en las relaciones internacionales de la región, que se dan con variable intensidad en cada caso particular.

En primer lugar, se observa una tendencia hacia la diversificación de los vínculos externos, que se ha expresado hasta ahora sobre todo en el terreno político, si bien prácticamente todos los países buscan el cumplimiento de este

38. La reunión de los Jefes de Estado del Grupo de los Ocho, celebrada en Acapulco, México, el 28 y 29 de noviembre de 1987, que culminó con la aprobación del "Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia", reproducido en *Síntesis* (Madrid), 5, mayo-agosto 1988, pp. 496-508.

39. Véase sobre este tema nuestro trabajo, "Las nuevas formas de concertación política en América Latina", *Estudios Internacionales*, (17) 68, octubre-diciembre 1984, pp. 513-536.

objetivo igualmente en el terreno económico. Esta búsqueda de la diversificación ha llevado al fortalecimiento de los vínculos políticos regionales y a una aproximación a los múltiples interlocutores y socios de América Latina que hemos reseñado. En algunos casos, como Estados Unidos y, en menor medida, Europa Occidental, esta diversificación ha implicado también a nuevos actores e interlocutores dentro de estos países, como consecuencia de la riqueza de sus sociedades civiles y el pluralismo que las caracteriza. Por cierto, la intensidad con que se persigue este objetivo de la diversificación varía de caso a caso, no sólo por la mayor o menor prioridad que se le asigna, sino que también por las distintas capacidades de política exterior del país en cuestión. Es obvio que las posibilidades en este campo son muy diversas en los casos de Brasil o Costa Rica, Argentina o Paraguay, República Dominicana o Venezuela. También parece claro que una aproximación a África tiene una viabilidad y prioridad mayores para un país como Brasil que incluso para la Argentina, y que una vinculación mayor con el Pacífico tiene más sentido para México que para el Paraguay.

La búsqueda de la diversificación de los vínculos externos también parece relativamente independiente de los cambios de régimen o de Gobierno que se han sucedido en la región. Las relaciones económicas entre la URSS y Argentina se han ido estrechando tanto bajo regímenes autoritarios como democráticos; Brasil realizó importantes avances en el logro de este objetivo a partir de mediados de la década de 1970, bajo pleno régimen autoritario; Cuba ha estado empeñada en los últimos años en reducir su dependencia económica de la URSS, aunque con poco éxito; y la mayoría de los Gobiernos democráticos de la región procura ampliar sus vínculos externos y reducir su vulnerabilidad frente a Washington.

En segundo lugar, se registra una cierta tendencia hacia la redefinición de las relaciones externas de mayor peso para cada país latinoamericano, explícita en algunos casos e implícita en otros. Como ya se ha visto, esta tendencia afecta sobre todo a las relaciones con Estados Unidos, manifestándose en países tan diversos como Brasil, Colombia, Argentina, Costa Rica, Chile, Perú, Guatemala o Panamá. En un sentido distinto, también está presente en lo que respecta a las relaciones con los restantes países latinoamericanos, como lo demuestran el acercamiento argentino-brasileño, los esfuerzos de concertación centroamericanos o la existencia del mismo Grupo de los Ocho.

En tercer lugar, se ha producido una cierta modificación en la conducción y estilos de la políticas exteriores, en el sentido de que se han empezado a abandonar algunas de sus rigideces y formalidades tradicionales y que se comienza a notar una visión más rica, flexible y sofisticada del sistema internacional en que opera la región, si bien queda todavía mucho por andar en este camino. Pero no todas las tendencias que se observan son de cambio. También hay elementos de continuidad que no resultan nada sorprendentes. Entre ellos, cabe destacar por su importancia la vinculación que se empezó a establecer en los años 50 entre la estrategia de desarrollo, la inserción externa de la región y la política exterior.⁴⁰ Esta relación sigue plenamente vigente en el caso latinoamericano, precisamente porque pese a los avances a veces impresionantes que pudo realizar la región hasta el estallido de la crisis de la deuda y que a menudo se pasan por alto en los análisis un tanto derrotistas que se hacen de la historia del desarrollo latinoamericano,⁴¹ el hecho es que los objetivos finales se han visto frustrados y que incluso parte del camino avanzado se ha malogrado durante esta década perdida que han sido los años 80. En suma, la preocupación por el tema del desarrollo y por las funciones que puede y debe realizar la política exterior en esta búsqueda, sigue siendo muy alta. Puede que los instrumentos o las políticas concretas en este plano tiendan a variar en el tiempo, como de hecho ha sucedido tanto a nivel internacional (caso de la atenuación del tercermundismo militante de los 70) o interno (cambios en las estrategias de desarrollo), pero los objetivos siguen siendo los mismos, en parte porque la propia vulnerabilidad externa de la región no ha disminuido significativamente.

-
40. Kenneth Coleman y Luis Quirós-Varela, "Determinants of Latin American Foreign Policies: Bureaucratic Organizations and Development Strategies", en Elizabeth G. Ferris y Jennie K. Lincoln (eds.), Latin American Foreign Policies. Global and Regional Dimensions, Boulder, Westview Press, 1981. Véase también Heraldo Muñoz, "El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes", Estudios Internacionales, (20) 80, octubre-diciembre 1987, pp. 406-434.
41. Este tema es tratado con su habitual maestría y agudeza por Albert Hirschmann, "La Economía Política del Desarrollo Latinoamericano. Siete ejercicios en retrospectiva", El Trimestre Económico (México), 216, octubre-diciembre 1987, pp. 769-804.

Precisamente esta última consideración merece una reflexión adicional. Es cierto que las relaciones internacionales de la región se han diversificado, que los vínculos con los Estados Unidos se están modificando gradualmente, que América Latina tiene nuevos interlocutores y que todo el sistema internacional está en proceso de cambio. Pero también es cierto que la vulnerabilidad externa de la región no ha disminuido de manera tan clara, como lo demuestra sobre todo la crisis de la deuda externa. Así, pese a todo el profesionalismo de su diplomacia, pese a la diversificación de sus vínculos externos y pese a que incluso la inserción externa del país ha variado mucho con respecto a tres o cuatro décadas atrás, Brasil sigue enfrentando una crisis motivada en parte por factores externos que no sólo ha afectado su capacidad negociadora, sino que ha contribuido a imponer importantes limitaciones a su desarrollo interno. Argentina alcanzó durante el Gobierno de Alfonsín un prestigio internacional casi sin precedentes en su historia reciente, pero los efectos de esa política no se han dejado ver en su desastrosa situación económica, circunstancia que fue resaltada por muchos críticos de la política de prestigio que se siguió durante el período. México ha pretendido desempeñar en las últimas décadas un papel activo en la pacificación de Centroamérica, pero no se puede desconocer que su vulnerabilidad financiera frente a los Estados Unidos le ha impuesto limitaciones en su acción. Los ejemplos podrían seguir, pero lo que nos interesa constatar es que si bien la existencia de los cambios en las políticas exteriores parece incontrovertible, sus efectos en la sociedad merecen un análisis y reflexión mayores.

Tanto los elementos de cambio como aquellos de continuidad implican desafíos importantes para las políticas exteriores de la región. Los primeros, porque requieren de un proceso de adaptación y de adecuación que en algunos casos resulta bastante difícil, especialmente cuando no existe una tradición previa que pueda servir de base para esa necesaria adaptación. Los segundos, porque se trata de temas recurrentes que no han tenido hasta ahora una solución satisfactoria.

Las políticas exteriores de la región están enfrentando así desafíos de gran envergadura. La mayor complejidad de la agenda externa, la proliferación de actores que no sólo se erigen en nuevos interlocutores sino que también operan en los propios países, y la extraordinaria fluidez de un sistema internacional que parece estar permanentemente en transición

hacia nuevas etapas que todavía no se vislumbran con claridad, exigen una capacidad de respuesta superior a las posibilidades de muchos países, tanto más cuando existen importantes limitaciones de infraestructura y de recursos humanos. Precisamente por esta razón, la profesionalización y modernización del servicio exterior, dos conceptos que por otra parte no son siempre equivalentes, asumen tanta importancia para la región.⁴²

La próxima década será crucial para comprobar si los cambios en las relaciones internacionales de América Latina han contribuido a modificar la inserción externa de la región o si han tenido efectos más modestos. La respuesta no dependerá tan sólo del funcionamiento del sistema internacional y de las reacciones de los interlocutores externos, sino que también de lo que puedan hacer los propios países de la región.

42. Este es uno de los temas centrales del Proyecto "Democratización y Política Exterior en Argentina, Brasil y Uruguay", que se está realizando en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, RFA, bajo la dirección de Dieter Nohlen y con el apoyo de la Deutsche Forschungsgemeinschaft.

LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA LATINOAMERICANA HACIA FINES DE LA DECADA DE 1980

Jesús Silva-Herzog F.

I. Una introducción necesaria

1. Después de casi siete años de crisis de la deuda externa es, generalmente, aceptado que la responsabilidad en el origen y la evolución del problema debe ser compartida. Los países deudores se endeudaron en exceso y los bancos comerciales prestaron en exceso. Los organismos multilaterales perdieron importancia relativa y alentaron, junto a los gobiernos de los países acreedores, el "saludable y benéfico" proceso de reciclaje de los recursos procedentes de los países productores de petróleo.

Sin embargo, a pesar de ese reconocimiento válido, en fechas recientes la interpretación equilibrada de lo sucedido parece inclinarse hacia una más clara y definida responsabilidad de los deudores. Esto resulta más evidente a partir del lanzamiento de la propuesta del Secretario Brady, en marzo pasado. Tales actitudes en el diagnóstico son importantes en virtud de que van a modular las recetas y soluciones al problema. Sólo así puede entenderse la insistencia reciente y reiterada de que la única salida se encuentra en la política económica interna de los países deudores. Es indudable que el proceso de reforma económica en los países de América Latina es necesario y es indispensable. Empero, es difícil pensar en un ajuste mayor más prolongado, en ausencia de un mejoramiento en las condiciones internacionales, especialmente en materia de endeudamiento externo y de transferencia negativa de recursos.

2. En consecuencia, resulta conveniente recordar y precisar la influencia de los factores internos y externos en el surgimiento y evolución del problema de la deuda externa de los países de América Latina.

Durante la década de los cincuenta y de los sesenta, la economía internacional experimentó un largo período de crecimiento con altos niveles de empleo y una relativa estabilidad de precios. En los setenta, el surgimiento de presiones inflacionarias, alentadas después de 1973 por el aumento en los precios del petróleo, condujo, en general, a la adopción de políticas monetarias más restrictivas. La recesión internacional que siguió hacia finales de la década, provocó un fuerte impacto en las economías en desarrollo. Las exportaciones hacia los países industriales se vieron afectadas por la misma recesión, por la aparición de nuevas tendencias proteccionistas y por la caída en los precios de venta de los productos primarios. Los precios de estos productos descendieron alrededor de 30% entre diciembre de 1979 y agosto de 1982. Los términos de intercambio sufrieron un fuerte deterioro.

Por su parte, las corrientes de crédito de la banca comercial elevaron su importancia relativa frente a la de los organismos multilaterales. Era fácil pedir prestado a la banca comercial, la cual estaba bien dispuesta para prestar y elevar su tasa de ganancia en los empréstitos internacionales. Las condiciones crediticias eran, en general, favorables a los prestatarios y la tasa de interés real era apenas positiva. El disparo de la tasa de interés en Estados Unidos, contribuyó a cambiar el entorno. En 1981, la tasa de interés promedio fue de casi 18%, más del doble de lo que había sido cinco o seis años antes. Los países en desarrollo requirieron montos crecientes de financiamiento externo tan sólo para darle servicio a su deuda. En lo interno, la ausencia de ingresos netos de capital del exterior frente a elevados requerimientos financieros, provocó una expansión en la deuda interna, elevaciones en la tasa de interés y presiones inflacionarias adicionales. El manejo de la política presupuestal se tornó más inflexible que nunca antes, debido al elevado componente financiero en el gasto público.

Por otra parte, a partir de 1980 las condiciones crediticias se endurecieron y los plazos de amortización se redujeron de manera sensible. La vulnerabilidad externa aumentó.

3. Por su lado, en los años anteriores a la crisis de la deuda, América Latina disfrutó, asimismo, de un período de rápido crecimiento económico, superior incluso, al de las economías industriales. El entorno externo fue relativamente favorable y la política económica fue, en general, expansiona-

ria. La región pudo crecer por encima de sus propios medios. La disciplina financiera -fiscal y monetaria- pudo relajarse con la amplia disponibilidad de recursos del exterior. El crédito externo financió, en gran parte, estos desequilibrios y permitió dejar de hacer lo que era necesario hacer. Era más fácil pedir prestado que subir impuestos o bajar el gasto público.

Es necesario subrayar que América Latina, en general, no tuvo capacidad suficiente para reconocer el cambio profundo en el entorno internacional y que la respuesta fue lenta, incompleta e inadecuada. Ello constituye una importante lección para el futuro.

En general, se tomó la decisión -a final de cuentas, equivocada- de mantener una elevada tasa de crecimiento, a pesar de que las condiciones externas eran, ahora, desfavorables. El ajuste interno, necesario e inevitable, se aplazó por unos meses.

4. A partir de principios de los años ochenta, las cosas cambiaron. Los factores externos se tornaron desfavorables -recesión en los países industriales, tasas reales de interés sin precedente, caída en los términos de intercambio, tendencias proteccionistas-. Además, la interrupción o disminución drástica de las corrientes de crédito de la banca comercial hacia América Latina y el peso del servicio de la deuda -a pesar de los esfuerzos de reestructuración y obtención de dinero fresco- dio lugar a una enorme transferencia negativa de recursos. El deterioro de los términos de intercambio contribuyó a este proceso. De 1982 a 1988, este movimiento de fondos de América Latina hacia los países acreedores representa, anualmente, cerca del 5% del producto interno bruto de la región. Es una situación ilógica e insostenible. Constituye, sin duda, un obstáculo serio y reconocido para reanudar el crecimiento de los países latinoamericanos.

De esta manera, errores en la política económica interna y retrasos en los procesos de ajuste en algunos de los principales países de América Latina, aunados a un nivel sin precedente de las tasas de interés, tanto en términos nominales como reales, la recesión en la economía mundial y la caída en los términos de intercambio de los países en desarrollo, provocaron, conjuntamente, la crisis de la deuda externa de 1982.

II. La Estrategia de la Deuda desde 1982

5. Los Primeros Pasos. El 20 de agosto de 1982, México comunicó a la comunidad financiera internacional su incapacidad para continuar el pago de sus obligaciones con el exterior. Ese hecho marca el inicio de la crisis de la deuda externa.

En aquel momento, el problema se interpretó como un problema de liquidez, temporal, de corto plazo. La receta para tal diagnóstico fue consecuente. La reestructuración de los vencimientos, nuevos créditos y medidas de ajuste interno resolverían el problema, junto con una mejoría en las condiciones económicas mundiales, en dos o tres años.

El pesimismo que rodeó los primeros momentos no fue confirmado. Los paquetes de emergencia que pudieron armarse a fines de 1982 y principios de 1983, con la participación de gobiernos, organismos multilaterales y banca comercial, mostraron una decidida voluntad política hacia la cooperación internacional. El colapso del sistema pudo evitarse. No cabe la menor duda que se pueden hacer muchas cosas, cuando en verdad, existe la decisión de hacerlas.

Conviene recordar aquí, la reacción de franca miopía de la banca comercial. Ante los problemas de servicio de la deuda y frente al mayor riesgo que implicaban, elevaron comisiones y diferenciales en las primeras operaciones de reestructuración. Esta tendencia hubo de revertirse en las subsecuentes negociaciones.

Es igualmente conveniente señalar que en estos primeros pasos en la estrategia de la deuda, la voz de los acreedores fue predominante. El papel del FMI y de la Reserva Federal fueron decisivos. La participación de los países deudores, hay que reconocerlo, fue relativamente marginal.

Los resultados favorables esperados de la estrategia no se cumplieron. A pesar de una importante recuperación económica en los países industrializados, no ocurrió ni el esperado repunte en los precios de las materias primas ni la baja en las tasas de interés reales. Al mismo tiempo, el crédito de la banca comercial disminuyó considerablemente y los flujos oficiales aumentaron sólo un poco.

El ajuste interno en la mayoría de los países latinoamericanos, que las circunstancias hicieron imperativo, no tiene precedente. La corrección del desequilibrio externo recayó en una abrupta reducción en las importaciones y el déficit fiscal se enfrentó, principalmente, por medio de una severa contrac-

ción en el gasto público, en especial el de inversión. Se introdujo, así, un sesgo marcadamente recesivo en el proceso de ajuste.

6. El Plan Baker. En octubre de 1985, frente a los primeros síntomas de "fatiga de la deuda" y el reconocimiento cada vez más extendido de que era necesario hacer algo más, el Secretario del Tesoro James Baker, hizo el anuncio de una nueva propuesta, que ganó aceptación más o menos generalizada. El Plan Baker marca una nueva etapa en la estrategia. Además de reiterar los requisitos identificados desde el principio de la crisis, se puso un mayor énfasis en el ajuste estructural en los países endeudados, en recursos adicionales de la banca comercial y en una participación más activa de los organismos financieros internacionales, particularmente del Banco Mundial.

La iniciativa del Secretario Baker fue una hábil medida política, que permitió, en esencia, ganar tiempo y espacio de maniobra a los acreedores. Sin embargo, desde el punto de vista de una solución efectiva al problema de la deuda sus resultados han sido modestos. En el fondo, fue una prolongación de lo anterior, dentro de un enfoque de "Más de lo mismo". Hay incluso quien ha llegado a pensar que el Plan Baker, en realidad, nunca existió. La estrategia de la deuda, en el fondo, ha sido una sola.

Las corrientes de financiamiento adicional, respaldo necesario de los programas de ajuste, tuvieron un comportamiento desfavorable. Las transferencias netas de recursos de los países altamente endeudados registraron una cifra negativa de alrededor de 135,000 millones de dólares en el período 1983-1988. Los organismos multilaterales -FMI, BM y BID- tomados en su conjunto, se convirtieron en receptores netos de recursos de los principales deudores de América Latina.

La banca internacional se ha fortalecido frente a los problemas de deuda externa de América Latina. La importancia de sus créditos a la región, frente a su capital primario disminuyó de 215% en 1982 a menos de 90% en 1988 y han incrementado sus reservas para posibles pérdidas, de manera considerable. La deuda de América Latina es hoy un problema mucho menor para los bancos que hace siete años. Además, es preciso reconocer que la actitud de los diferentes bancos no es homogénea, como lo fue en 1982; existen profundas diferencias por regiones y países.

El único supuesto que sí se cumplió dentro de la estrategia adoptada fue el programa de ajuste interno en los países latinoamericanos. Con diferencias considerables en la instrumentación de las políticas de estabilización y cambio estructural, el avance en América Latina ha sido importante. El déficit público ha disminuido significativamente con relación al PIB en un buen número de países. El desequilibrio externo se ha corregido, en buena parte, a través de una severa contracción en las importaciones. Hay, en general, una nueva actitud frente a la política de subsidios, tasas de interés, tipo de cambio, papel del gobierno, etc. Un enfoque de aliento a las exportaciones de bienes y servicios y de apertura de la economía ha tomado el lugar del tradicional proteccionismo comercial. Me parece que, en medio de la crisis, América Latina se encuentra en un activo proceso de reformulación de sus políticas económicas fundamentales.

Sin embargo, el ajuste económico interno, un ambiente internacional poco favorable y la elevada carga de la deuda, han tenido un alto costo social. Las economías se encuentran estancadas, el ingreso per-cápita ha descendido a niveles de hace 10 años (la década perdida) y los coeficientes de inversión han caído de alrededor de 25% del PIB en 1980-81 a sólo 17% en 1985-88. La inflación se ha recrudecido en un buen número de países y es hoy más generalizada que hace siete años. Los indicadores sociales -nutrición, educación, salud, vivienda- han registrado descensos dramáticos. Las consecuencias negativas para el desarrollo futuro de la región son evidentes "América Latina, en esencia, ha hipotecado parte de su futuro".

Las recientes señales de inestabilidad social y política en Venezuela, Perú, Ecuador, Argentina, Brasil, son el reflejo de una clara situación de crisis.

Es cierto que el problema de la deuda no surgió de la noche a la mañana y que su solución tomará tiempo. No hay soluciones mágicas y por lo menos en economía los milagros no existen. Hay que reconocerlo. Sin embargo, después de siete años el problema no está resuelto y, tal vez, nos encontremos en peores condiciones que al principio de la crisis. Los indicadores más utilizados así lo corroboran. Además, la fuerte caída en los precios de los títulos de deuda de los países latinoamericanos en el mercado secundario es un reflejo parcial de la

actitud de los bancos acreedores hacia nuevas operaciones de financiamiento de la región.¹

En septiembre de 1983, durante la Reunión Anual de Gobernadores del FMI y del Banco Mundial, el vocero de América Latina (Gobernador por México) señaló: "...en los últimos doce meses se ha formado conciencia del problema del endeudamiento externo; ayer, factor de impulso al desarrollo; ahora, uno de sus impedimentos... No puede haber solución sin crecimiento económico... el problema de la deuda deberá resolverse en la expansión y no en el estancamiento... Los países pueden aceptar el ajuste del cinturón por un tiempo... pero la privación por tiempo indefinido es difícil de soportar".

Después de los años transcurridos, hoy es más necesario reanudar el crecimiento en los países deudores de América Latina. Esto no parece posible, aun con supuestos optimistas, si se mantienen las condiciones actuales en el pago de la deuda externa. Es necesario modificarlas y reducir la transferencia neta de recursos al exterior.

7. La Iniciativa Brady. El Secretario del Tesoro norteamericano, Nicholas Brady, presentó el 10 de marzo pasado, una nueva iniciativa para hacer frente a las graves limitaciones de la estrategia seguida de 1982 a 1988. La propuesta, que marca el inicio de una etapa diferente en la estrategia de la deuda, destaca "que cualquier nuevo enfoque debe continuar poniendo énfasis en la importancia de un mayor crecimiento de los países deudores, así como a la necesidad de reformas en estos países y de un adecuado apoyo financiero para estos propósitos". Sin embargo, también introduce como pieza central el concepto de reducción del monto de la deuda y de su servicio y reconoce la necesidad de reducir las transferencias netas de recursos sostenidas por los países deudores desde hace varios años.

La propuesta Brady comprende los siguientes elementos fundamentales:

-
1. La evolución de los precios de los títulos de deuda latinoamericana en el mercado secundario ha sido, de diciembre de 1986 a marzo de 1989, como sigue: Argentina de 64 centavos por dólar a 17; Brasil, de 74 a 32; Chile, de 68 a 56; Colombia, de 84 a 57; Costa Rica, de 36 a 12; Ecuador, de 65 a 12; México, de 56 a 41; Perú, de 21 a 4 y Venezuela, de 73 a 36.

- a) Los países deudores deben continuar y profundizar sus programas de reforma económica. Sólo así será posible fomentar nuevas corrientes de inversión, fortalecer el ahorro interno y promover el retorno de los capitales fugados.
- b) La comunidad acreedora internacional -bancos comerciales, organismos financieros multilaterales y gobiernos acreedores- deberá otorgar un apoyo financiero más efectivo y oportuno a los países deudores. Para ello:
 - i) La banca comercial deberá ampliar el rango de alternativas de financiamiento, incluyendo mayores esfuerzos para alcanzar una reducción de la deuda y de su servicio.
 - ii) Algunas cláusulas de los contratos de reestructuración deben modificarse para acelerar los procesos de reducción de la deuda.
 - iii) Las instituciones financieras internacionales deberán continuar con un papel central en la estrategia de la deuda, promoviendo y supervisando adecuadas políticas económicas en los países deudores. Asimismo, se contempla que tanto el FMI como el Banco Mundial canalicen recursos para fomentar los esfuerzos de reducción de la deuda y de su servicio.
 - iv) Los gobiernos acreedores deben continuar la reestructuración de sus préstamos a través del Club de París, mantener los créditos de exportación y, en lo posible, proveer financiamiento adicional a aquellos países de "buen comportamiento". Mayores facilidades en las disposiciones reglamentarias, contables y fiscales, aparecen necesarias.

La iniciativa Brady, sin duda, representa un avance conceptual importante, sobre todo, por el reconocimiento de la necesidad e buscar mecanismos de reducción de la deuda y de su servicio. La iniciativa reconoce, asimismo, planteamientos anteriores de los países deudores y recoge algunas ideas expresadas en 1988 por el Presidente Mitterrand y por el Secretario de Hacienda de Japón. A pesar de sus limitaciones iniciales y de una cierta confusión que ha provocado, puede representar una apertura importante para nuevos mecanismos que alivien el problema.

En la actualidad, se reconocen posturas adoptadas en especial por las naciones endeudadas desde el principio de la crisis: más deuda para resolver el problema de la deuda no es la solución; la necesidad de buscar la repuesta en el crecimiento y no en el estancamiento; la corresponsabilidad entre deudores y acreedores y la conveniencia de alentar mecanismos para reducir el peso del servicio de la deuda y buscar una liga con la capacidad de pago. Hace unos meses, hablar de alivio o reducción de la deuda era un anatema, era adoptar posiciones poco realistas y correr el riesgo de dificultar la obtención de nuevos recursos.

A partir de la iniciativa del Secretario Brady se puede afirmar que las reglas del juego han cambiado y lo han hecho en la dirección correcta. Sin embargo, falta todavía conocer, con mayor detalle, los aspectos prácticos de esta nueva etapa en la estrategia de la deuda. Un número importante de cuestiones ligadas a la instrumentación de la propuesta, esperan todavía una respuesta clara. La negociación mexicana, actualmente en proceso, proporcionará elementos de interés para el restó de los países deudores.

A mi modo de entender, la iniciativa Brady pone en claro que el avance en la solución del problema requiere de tres elementos básicos: (1) continuar el proceso de reordenación de las economías de los países latinoamericanos; (2) alentar mecanismos que reduzcan el peso del servicio de la deuda, y (3) estimular nuevas corrientes financieras a las naciones endeudadas.

8. El Proceso de Ajuste Interno. Es indiscutible que el proceso de reforma económica en América Latina debe continuar y, en varios casos, profundizarse. El proceso se inició, con grados diversos de intensidad y eficacia, en los primeros años de los ochenta. Es necesario perseverar en el esfuerzo, corregir viejos errores y adaptarse a las nuevas circunstancias del entorno interno y externo.

Existe la convicción en toda la región latinoamericana de la necesidad de poner la casa en orden. Y cuanto antes, mejor. Por ello, pensar en que un alivio en el servicio de la deuda debilitará los esfuerzos internos de reordenación es una concepción paternalista que no tiene justificación. Es más, sin un alivio en las condiciones del servicio de la deuda externa, el proceso de ajuste interno se hará, como ya ha sucedido en

varios casos, más difícil o imposible. Crecer, pagar y reformar es un triángulo difícil de sostener.

El éxito de los programas de reordenación económica dependerá, cada vez más, del contenido local en su diseño. Es necesario elevar los elementos propios, nativos y evitar que se interpreten como imposiciones de afuera. América Latina ha desarrollado una fuerte resistencia a fórmulas de mera importación que, con frecuencia, no toman debida cuenta de las diferentes circunstancias económicas, sociales y políticas de cada país. En estas cuestiones es mejor el pragmatismo que la aplicación dogmática de las corrientes de moda.

Por otra parte, en los próximos años, la disponibilidad de recursos externos complementarios será menor que en el pasado previo a la crisis. La movilización del ahorro interno -público y privado- y su asignación más eficiente tendrá, por ende, una señalada prioridad. Es cierto que América Latina pudo crecer con apoyo modesto del ahorro externo en otras épocas, pero también es cierto que ahora se sufre de una transferencia negativa de recursos -difícil de revertir en el corto y mediano plazo- que, sin duda, impone una fuerte carga adicional. En los próximos años, el esfuerzo interno, lo que hagamos nosotros mismos será, más que antes, un elemento esencial y decisivo.

El programa de ajuste interno debe ampliar el horizonte y cubrir un periodo de varios años, proporcionando, con ello, una mayor certidumbre y eliminando la práctica pesada y cansada de la negociación anual.

9. **Medidas de Reducción de la Deuda y de su Servicio.** Hoy existe un consenso generalizado de que el alivio de la deuda es necesario y conveniente para todos. El problema todavía no resuelto es cómo, cuánto, a quién y por quién y, sobre todo, la distribución del costo del alivio entre los acreedores.

Reducir el tamaño de la deuda, sin duda importante, no reduce el peso del servicio de modo significativo en el corto plazo. Una disminución de 5,000 millones de dólares produce, en realidad, un ahorro de algo más de 500 millones de dólares por año, suponiendo una tasa de interés de alrededor de 10% anual. Una reducción sustancial del flujo negativo de recursos debe abarcar el pago de intereses. Por ello, la sugerencia de reducir y fijar "voluntariamente" la tasa de interés ofrece oportunidades atractivas. El mecanismo podría reconocer, en ambas direcciones, el efecto de factores exógenos -el precio

del petróleo, el nivel de la tasa de interés- en la capacidad de pago de los países.

En este sentido, se pueden contemplar, asimismo, mecanismos de capitalización de intereses o de pago en moneda local para estimular la inversión doméstica y el crecimiento.²

Es probable que la mecánica principal para lograr la reducción en el tamaño de la deuda y de su servicio sea la sustitución de deuda, por bonos. La aceptación de los bancos a esta mecánica dependerá, fundamentalmente, de las garantías ajenas a los deudores que respalden la emisión de los nuevos títulos y su cobertura tanto del principal como de los intereses. El apoyo de los gobiernos acreedores y de los organismos financieros internacionales aparece indispensable.

Además, conviene tener presente que una reducción en el saldo de la deuda de un 20% tendría el efecto equivalente a reducir las tasas de interés al nivel que tenía a mediados de 1988. Es claro que es necesario colocar la discusión del alivio de la deuda en una perspectiva adecuada.

Otro camino que se amplía ahora es el mejor aprovechamiento por parte de los deudores del descuento existente en los títulos de deuda latinoamericana en el mercado secundario. La posibilidad de utilizar recursos de los organismos financieros internacionales para este propósito será un estímulo para elevar las operaciones de compra directa y ampliar la dimensión del mercado.

La negociación con la banca acreedora internacional puede hacerse más complicada y puede tomar más tiempo, debido a las crecientes diferencias entre las instituciones de crédito, en cuanto a sus condiciones financieras, fiscales, su relación particular con el deudor, etc. El carácter voluntario de los acuerdos de alivio del servicio de la deuda va a ser difícil y, probablemente, va a requerir alguna "persuasión moral" por parte de las autoridades gubernamentales correspondientes. La reacción que esto puede provocar en los bancos comerciales no se conoce, pero, indiscutiblemente el proceso puede complicarse y tornarse desordenado. La situación económica y las presiones políticas en los países deudores de Amé-

2. Ver "The Road to Economic Recovery". Report of the Twentieth Century Fund Task Force on International Debt. Priority Press Publications. New York, 1989.

rica Latina, no permiten alargar mucho los plazos de negociación.

10. Nuevas Corrientes Financieras. América Latina requiere de recursos adicionales del exterior para completar su ahorro interno y estimular su desarrollo, por arriba de lo que sería posible sin ese apoyo externo.

Por ello, junto con las medidas de alivio de la deuda, es necesario asegurar nuevas corrientes financieras a mediano y largo plazo. Es éste, el reto más importante en esta nueva etapa de la crisis de la deuda.

Los créditos de la banca privada hacia América Latina van a ser relativamente escasos durante los próximos años. Se van a concentrar en financiamientos al comercio, en proyectos específicos y en operaciones paralelas con los organismos multilaterales. Como lo señaló, recientemente el Instituto de Finanzas Internacionales "... la demanda de financiamiento bancario de los países en desarrollo excede la capacidad y voluntad de los bancos para atenderla".

Además, el universo de bancos participantes se va a reducir sensiblemente y sólo serán aquellas instituciones con compromisos e intereses de largo plazo las que permanezcan en la escena. Los bancos pequeños, de carácter regional, estarán muy probablemente ausentes.

El financiamiento de los organismos multilaterales será fundamentalmente en estos próximos años, no sólo por su aportación propia, sino por su función catalizadora. Fortalecer su capacidad financiera y una mayor flexibilidad en los desembolsos, derivada de una aplicación más adecuada de los criterios de condicionalidad y mejorar sus mecanismos de coordinación, es, asimismo, una condición urgente.

Los créditos bilaterales, principalmente aquellos procedentes de los países industriales superavitarios, pueden ofrecer perspectivas alentadoras. La actitud del gobierno del Japón, cuya preeminencia en el liderazgo financiero mundial es reconocida, es solidaria, responsable y prometedora.

Sea de ello lo que fuere, los recursos de crédito externo hacia América Latina van a ser escasos en los próximos años. Por ello, se insiste ahora en crear las condiciones necesarias para un uso mayor de los propios recursos y activos de los países endeudados de la región. Se trata, como en el caso de una empresa en dificultades financieras, de utilizar o enajenar sus activos reales para hacer frente a la situación difícil. Las

conversiones de deuda por acciones (*debt-equity swaps*) reducen el tamaño de la deuda y estimulan la inversión doméstica. Sin embargo, sus efectos internos pueden no ser siempre favorables, no sólo por su posible impacto inflacionario y la posición de privilegio que concede a los beneficiarios, sino por sus consecuencias inhibitorias a otras inversiones. Significan, por otro lado, la transferencia de propiedad -con subsidio del gobierno- difícil de justificar.

Es probable que, en los próximos meses, vaya a acentuarse la presión política de los países industriales para ampliar estas operaciones, equivalentes, en esencia, a una venta de remate.

Mucho se habla de la contribución que puede hacer la inversión extranjera directa y la necesidad de crear un clima interno que la estimule y aliente.

No cabe la menor duda que, en estos tiempos de crisis, la contribución del capital extranjero puede ser positiva. Sin embargo, su importancia cuantitativa no es ni será determinante, sobre todo en el actual ambiente problemático y cargado de incertidumbre. La insistencia de los acreedores por eliminar las restricciones actuales, debe reconocer, por otro lado, las razones históricas, económicas y políticas de tales actitudes en cada país.

Es necesario mencionar el problema de las fugas de capital, sobre el cual, va a haber también una presión política creciente. El argumento de que es difícil para un extranjero invertir o prestar a un país en donde sus propios ciudadanos sacan sus recursos al exterior, es un argumento poderoso. Las fugas de capital responden, en esencia, a políticas económicas internas equivocadas (sobreevaluación del tipo de cambio, tasas de interés reales negativas, etc.) y un clima de incertidumbre y ausencia de confianza. La única manera efectiva y duradera para lograr una repatriación de capitales es la confianza y ésta depende mucho del juicio de los ahorradores frente a la crisis global en que estamos sumergidos.

El retorno de capitales sucederá cuando se juzgue que los problemas fundamentales han sido resueltos. No será, por tanto, parte de la solución.

III. Comentarios Finales

11. En esta nueva etapa de la estrategia de la deuda se han despertado elevadas expectativas, tal vez, excesivas. Los deudores consideran que por fin se reconocen sus demandas y que pronto -después de una rápida y sustancial reducción en el servicio de la deuda- podrán retomar el crecimiento y atender necesidades económicas y sociales postpuestas desde hace años. Los bancos acreedores han interpretado que las garantías ofrecidas por los gobiernos y/o los organismos internacionales pueden mejorar la calidad de sus activos crediticios. Sin embargo, es muy posible que los resultados concretos vayan a estar por debajo de lo esperado. Y, esto, a su vez, puede crear confusión e incertidumbre adicionales.

12. No cabe duda que estamos ahora en una nueva etapa. Se abren alternativas para avanzar. Sin embargo, no es la panacea. La "moda" en los próximos meses será la reducción en el servicio de la deuda. La reducción será modesta, por lo menos al principio. No obstante, el sólo reconocimiento de la necesidad de reducir la deuda -antes no bien vista- puede impulsar, superada la incertidumbre inicial, una dinámica financiera con amplios horizontes y resultados no fáciles de preveer.

Los países latinoamericanos seguirán requiriendo recursos externos adicionales, cada vez más difíciles de obtener, en el corto plazo, éste continuará siendo el camino principal, junto con reducciones modestas de la deuda, para atender el problema del endeudamiento de América Latina. No hay que hacerse ilusiones ni crear falsas expectativas.

Las oportunidades de esta nueva etapa estarán abiertas para aquellos países que mantengan un "buen comportamiento" en el manejo de su política económica. En la actualidad, son pocos los que pueden exhibir buenos resultados, la mayoría enfrenta situaciones particularmente difíciles y serios obstáculos para encauzar su esfuerzo de reforma económica interna. ¿Quedarán excluidos en esta nueva etapa?

Por último, es posible que sea necesario reconocer el vínculo estrecho entre deuda, comercio y desarrollo. La única manera que los países endeudados tienen para cumplir con sus compromisos financieros internacionales y estimular el crecimiento es, a través, de una expansión de sus exportaciones de bienes y servicios, tradicionales y no tradicionales. Para ello se requiere un enorme esfuerzo interno que lleve la competi-

vidad internacional, pero igualmente, se necesita un ambiente externo favorable, libre de restricciones e incluso, que incluya un trato preferente especial. Una solución más definitiva del problema de la deuda requiere ampliar el enfoque financiero y adoptar uno que incorpore los diversos aspectos de la relación económica internacional de los países deudores con el resto del mundo.

LAS POLITICAS DE COOPERACION DE EUROPA OCCIDENTAL HACIA AMERICA LATINA Y SUS POSIBILIDADES FUTURAS

Hélan Jaworski C. (*)

El Marco global de la cooperación: negocios son negocios

Al término de una difícil década para la región, la "cooperación" de los países industriales, entendida como contribución generosa, aparece como una relación internacional en progresiva extinción. Las acciones se cifan a un nuevo discurso político, según el cual los programas bilaterales - exceptuados los de ayuda humanitaria o de emergencia -, difícilmente podrán seguir siendo considerados expresión de solidaridad. Cada vez más, la ayuda oficial al desarrollo (AOD), pero no solamente ella, resulta definida y condicionada por relaciones financieras y comerciales, que se subordinan al interés económico de los grupos empresariales (públicos y privados) en los países donantes.

La voz de orden es contribuir a reducir los desequilibrios en las balanzas de pagos y, a excepción de los países de menor desarrollo, caso ejemplar los de Africa al sur del Sahara, las formas tradicionales de cooperación desaparecen y los recursos se transfieren a nuevas áreas de "punta". Subsiste, en escala menor y en reestructuración, la cooperación técnica y financiera tradicional, de raigambre asistencial y supletoria, concentrada en zonas críticas, de extrema pobreza y situaciones de calamidad. Pero globalmente, en el "incremento" de la ayuda predomina la expansión de actividades, formalmente a favor del Tercer Mundo, que "cooperan" eficazmente a impulsar el empleo, el comercio y la industria de los países industriales. Este movimiento, hacia el economicismo en la ayuda, su privatización y su ordenamiento a objetivos de política interna nacional, no aparece suficientemente ponderado por los países del Sur.

Lo anterior no es una caricatura. Es un hecho que responde a situaciones objetivas: la estabilidad en condiciones de paz, la expansión económica y el aumento de riqueza en el Norte, unidos a la emergencia de nuevas realidades, se acompañan de una pérdida de interés (de gobiernos, medios de comunicación y empresas) por promover el desarrollo del Sur.

* Académico peruano, miembro de GRADE, residente en Italia.

Correlativamente, se diluye la imagen del Tercer Mundo como socio e incluso como mercado, mientras inicia un proceso de captación selectiva.

Peor aún, la iniciativa tangible de un "de-linking" o desacoplamiento que, aunque polémica, planteada en sus propios términos podría ser beneficiosa a los países en desarrollo^{2/}, no proviene de ellos, sino resulta del escepticismo del Norte sobre la "interdependencia" entre los dos mundos. Es resultado de la percepción de que decrecen la necesidad y el valor negociable de las llamadas ventajas comparativas del Sur (mano de obra barata, abundancia de materias primas, conveniencia de producir en la vecindad de los recursos, etc.) mientras la inversión se orienta a la especulación y al predominio del capital financiero^{3/}. Lo anterior, sumado a la caída del comercio y a los montos absurdos alcanzados por la deuda externa, producen un perverso flujo negativo de recursos (del Sur hacia el Norte)^{4/}.

América Latina no escapa a los cambios -ya ocurridos- en la economía mundial. Su situación, exhaustivamente documentada, es de serio deterioro en el sector externo. Las transferencias netas a la región, arrojan saldos negativos para los principales flujos: financiero, comercial y de inversiones. Generalizando, no habrá nuevos créditos hasta no remover el obstáculo de la deuda, las exportaciones aumentan pero los precios continúan siendo vulnerables y las inversiones se retraen, produciéndose desinversión externa neta en una mayoría de países, mientras el saldo se reubica, concentrándose en dos países como México y Brasil donde el inversionista extranjero asume obtener mayores garantías.

La cooperación es importante para el Tercer Mundo. Según las últimas cifras de la OCDE (para 1987), la ayuda de los estados miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), representó el 54% de los aportes financieros netos a los países en desarrollo. Esto, a pesar que en términos reales acumuló para el conjunto un descenso del 1%, lo que no ocurría en muchos años^{5/}. Además, otro dato revela que históricamente, al margen de variaciones en los aportes, debidas a coyunturas nacionales, entre 1962 y 1987 el PNB del conjunto de los países del CAD casi se triplicó, pasando de US\$ 4,630 millones a US\$ 12,000 millones. En los mismos 25 años, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) no llegaba a duplicarse y en porcentaje disminuía del 0.53% al 0.35% del PNB^{6/}.

La opción difícil de gastar bien cuando se tiene poco

Otras razones explican por qué la ayuda externa, es vital para América Latina. El gasto de desarrollo, primero todo es gasto social. Y que luego, enfoque cultural. Unido al volumen y peso crecientes de la deuda externa, salta el problema de un enorme déficit fiscal en la mayoría de los países. Aunque la situación ha mejorado considerablemente en la segunda mitad de

la década, en 1987 había nueve países donde el déficit anual superaba el 5% del PIB^{7/}. ¿Qué pagan las escasas disponibilidades?

La ausencia de recursos públicos se traduce en la disminución del gasto, principalmente en el gasto de capital. No se repone el capital fijo, no se puede importar, no hay nueva inversión interna directa, pero también se afecta aquella externa, incluso proveniente de la cooperación, cuando escasean los fondos de contrapartida, expresados como costos locales^{8/}. Un segundo efecto de la menor recaudación fiscal (debida en parte a inapropiadas políticas tributarias) es la limitación del gasto corriente y la crisis de algunos estados latinoamericanos se revela en toda su gravedad: no se mantiene la infraestructura básica, disminuye la investigación científica y tecnológica, las remuneraciones del sector público no siguen las variaciones del valor adquisitivo y mientras se mantienen extensas planillas de personal cada vez de menor calificación, se acelera la "fuga de cerebros" hacia el sector privado o al exterior.

Correlativamente se afecta la gestión en sectores claves de la administración. Escasea el personal directivo de buen nivel o no se lo puede pagar; faltan proyectos de desarrollo, viables y a nivel de ejecución; decae la institucionalidad por la rotación constante del personal y se pierde la memoria colectiva; la recaudación de impuestos disminuye y se apela a gravar el comercio exterior por ser más fácil de controlar; finalmente, la prestación de servicios básicos se afecta y la protesta social puede amenazar la democracia.

Este cuadro, repetido en más de la mitad de los países latinoamericanos, también actúa sobre las políticas de demanda de cooperación. Las prioridades se ven alteradas. Los gobiernos convienen en invertir en tecnología e infraestructura pero deben mantener sus estructuras funcionando, conservar a sus mejores expertos y pagar un mínimo de investigación y estudio. Sin fondos propios una de las pocas salidas es recurrir a la cooperación, más multilateral que bilateral. Viene a su encuentro un cambio de óptica en algunos donantes, que complementa el "economicismo" en la ayuda. Sin modificar su postura sobre la condicionalidad del sistema financiero internacional o sobre la deuda, proponen como paliativo programas de "compensación social" o apoyos similares a los países que han sufrido el impacto de "ajustes estructurales".

Otras veces, la cooperación internacional al margen de sus nuevas connotaciones, se convierte para algunos países en el único flujo de recursos con saldo positivo, que paga pocos pero valiosos costos de gestión y desarrollo, manejados con utilidad por el propio país receptor. Pero no son muchos estos casos.

Por la atención que recibe la ayuda externa se pensaría que su magnitud sea superior a lo que en realidad representa. No es mucho. Comparando en cifras de 1987, los ingresos anuales por concepto de exportaciones de la región que llegaron a US\$ 154,454 millones, con la

cooperación recibida del total de principales fuentes (bilateral CAD y multilateral, incluyendo el Caribe) por US\$ 5,200 millones, ésta apenas representa el 3.3%. Pero lo reducido no es sinónimo de mala voluntad para la región. Hay otra explicación. La gradación adoptada por donantes y organismos internacionales, en función de la renta promedio, ubica a una mayoría de países latinoamericanos como de ingresos medios o altos e ignora la existencia de zonas de extrema pobreza.

El asunto reside menos en las cifras y más en la actitud y las políticas que definen formas, composición y destino de la cooperación, con las peculiaridades de Europa, enjuiciando la posibilidad de anticipar el mejor uso futuro de estos recursos.

Términos y Criterios Actuales: Sin Espacio para Muchas Ilusiones

La relación Europa-América Latina se ubica en el centro de la realidad económica descrita. Europa es importante para América Latina, pero no a la inversa. No hay interdependencia. No en la dimensión que podría y garantizar una negociación simétrica. Además, el escenario internacional tampoco contribuye. La atención institucional de la CEE hacia la región, a Centroamérica en razón del conflicto, la ampliación en las formas de cooperación y otros pasos hacia una superación de la marginación, no compensan la atracción objetiva de Europa por el Mediterráneo y el Medio Oriente, los contactos en el Lejano Oriente y sobre todo, el fortísimo reclamo de la evolución en el Este europeo. Otra vez la ventaja favorece al Norte.

1. La cooperación europea al desarrollo hacia América Latina, especialmente aquella bilateral, hace parte cada vez más de sus relaciones económicas internacionales y faltando un condicionante estratégico, depende menos de su política exterior. Los ministerios de economía y de finanzas saben bien que la cooperación financiera, pero también la asistencia técnica, significan en la mayoría de países de la CEE, creación de nuevos empleos, apertura de mercados y difusión de tecnología.

La cooperación técnica constituye un egreso que se paga (calificando profesionales, colocando productos y donando excedentes) con el reconocimiento internacional, sin afectar los flujos de sentido inverso - deuda y pagos por servicios-, que remiten recursos de capital al mundo desarrollado.

2. En el lapso de dos décadas la institucionalidad europea para propósitos de cooperación ha evolucionado sensiblemente. Una vez integrados las previamente dispersas acciones de cooperación, los esquemas nacionales llevaron el órgano político responsable hasta el nivel ministerial. La mayor definición dentro del marco comunitario se encuentra en el Ministerio Federal (BMZ) de Alemania, luego en los ministerios de segundo rango en Holanda y Francia, y el menor nivel en las reparticiones dentro de

los ministerios de Asuntos Exteriores, como ocurre en Bélgica (AGCD), el Reino Unido (ODC), Italia (DGCS) y España (SECIPI).

En la mayoría de países, la gestión de la cooperación se mantuvo centralizada y es competencia de los mismos entes. Se exceptúan Alemania Federal, que tiene agencias especiales para administrar separadamente la cooperación técnica (GTZ) y la financiera (KfW), y España que ha creado una agencia (AECI) con tres institutos responsables por áreas geográficas. En adición cada país integra un instituto bancario como operador de los desembolsos y la recaudación, mientras otro ente especializado gerencia las garantías para los créditos de exportación.

Pero la prioridad actual la tienen sin lugar a dudas las instituciones de promoción de "nuevas formas de inversión" o de "cooperación con participación empresarial"(CODE). El papel de las corporaciones de desarrollo, orientadas a estimular las empresas mixtas, "joint ventures" o "partenariat des entreprises" entre inversionistas europeos y contrapartes del Tercer Mundo (CCCE en Francia, CDC en Inglaterra, SWEDFUND en SUECIA, IFU en Dinamarca, DEG en Alemania, SBI en Bélgica, FMO en Holanda y la última en crearse, COFIDES en España)^{9/}, recibió nuevo impulso al aprobar la CEE en junio de 1988 el mecanismo de cooperación financiera con los países "no asociados" de Asia, América Latina y el Mediterráneo, también conocida como "facilidad Cheysson".

3. La existencia de nuevos instrumentos no garantiza el buscado incremento de una cooperación definida "integral", que junto con transferir tecnología y apoyar las mejoras sociales, también potencie la actividad productiva y dinamice la economía. Pero en esa dimensión América Latina representa poco para Europa. No en comparación con el viejo orden colonial, sino como resultado de un complejo proceso de distancia y pérdida de imagen. Se origina en el deterioro de la noción de Tercer Mundo y en el modo como el público europeo fue educado desde la década pasada sobre la crisis del petróleo, el precio de las materias primas y la deuda.

No está ausente de este enfoque crítico atribuir responsabilidad a la región en alimentar su propia pobreza, no controlar la fuga de capitales y poner en riesgo el equilibrio ecológico del planeta. La retórica sobre el continente del futuro ha sido abandonada y se percibe la ausencia de alternativas positivas. Se critica la falta de propuestas y proyectos y se hace notoria la distancia en tiempos y en ritmos. Predominan los estereotipos en la percepción de la región. Lejos el tiempo de decir "ca, ce n'est pas le Péroul". Hace poco que los sectores lúcidos de América Latina se percataron que la fecha mágica del '92 nada tendría que hacer con los 500 años de la conquista y sí con un proceso de integración que subraya aún más las diferencias.

Basados en una "gradación" siempre recusada por la región, los gobiernos europeos discriminan en la ayuda por la existencia de países de industrialización reciente (NICs), con supuestos ingresos medios altos,

mientras la opinión pública no entiende por qué la crisis de la deuda comenzó en México, provocó la moratoria de Brasil, crisis en Argentina y en Perú, y recientemente el estallido de Venezuela. A su vez, el sector empresarial se escuda en "ejemplos" que, ignorando las realidades sociales respectivas, presentan a Chile y Paraguay como países que atraen inversión, Colombia como modelo de gestión comercial y Bolivia como testimonio del control de la hiperinflación.

4. Ciertas cifras muestran el peso escaso de los intercambios en ambos sentidos. La relación Norte-Sur sigue asimétrica y la brecha se amplía. Desde que se inició la crisis de la deuda en 1982, los flujos financieros europeos -sobre todo privados- cayeron drásticamente. Para América Latina, el mercado de la CEE es importante al representar un 15% de su comercio global, pero a la inversa, para los países de la Comunidad dicho intercambio sólo significa entre un 2 y un 3%. Lo mismo ocurre en el caso de la inversión directa extranjera (IDE). Hasta 1985, el porcentaje de los países CEE en el total de inversión recibida por América Latina era de un 22%, pero ese monto equivalía solo al 8% de la IDE europea y en marcada tendencia decreciente^{10/}.

En el ámbito que nos atañe de la cooperación al desarrollo, los países comunitarios contribuyeron con 25% del total de la ayuda que recibe la región latinoamericana de todo tipo de fuentes y eso es importante. Pero si se analiza desde el ángulo europeo, dicho monto apenas equivale al 6% de los recursos que aportan la CEE y sus estados miembros al mundo en desarrollo.

5. América Latina frente a Europa soporta la competencia (dentro del propio mundo en desarrollo y como signo de la fragilidad del tercermundismo), de los 66 países del Africa, Caribe y el Pacífico (ACP), signatarios de las convenciones de Yaoundé y Lomé. El trato preferencial acordado a estos estados en materia comercial, crediticia y de cooperación, indirectamente discrimina contra la región, ya golpeada por la Política Agrícola Común (PAC). Comercialmente, basta citar la competencia del Caribe con Centroamérica, en materia de exportación de frutos tropicales. Se han creado conflictos en el Sur a partir de economías subsidiadas, artificiales y de gran vulnerabilidad.

En cooperación, el acceso a los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y a los créditos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), está limitado a los países ACP, a pesar de la demanda latinoamericana. En vísperas de la IV Convención de Lomé, es muy fuerte la presión ACP sobre Europa para mantener las preferencias, en sentido contrario a los intereses de América Latina. También la cooperación bilateral se vé arrastrada, existiendo relaciones privilegiadas. No sólo del Reino Unido con el Commonwealth y de Francia con los DOM - TOM, sino de Portugal y Holanda respecto de sus ex-colonias en Africa y en Indonesia, e incluso Italia frente a los países del Cuerno del Africa.

Buscando equilibrar, en los últimos dos años se discutieron en el Parlamento Europeo propuestas de formas nuevas de cooperación hacia América Latina. Desde mecanismos similares a Lomé, la posible integración puntual (casos de Haití y República Dominicana) o un esquema regional propio^{11/}. Esta vertiente se tradujo, dentro de la CEE, en medidas administrativas que separaron el presupuesto de ayuda para América Latina del de Asia y elevaron el porcentaje relativo entre las dos regiones de 25 - 75% a 35 - 65%, y de otra parte, en la puesta en vigencia de la "Facilidad Cheysson" dotando de recursos el programa de cooperación industrial, al cual tienen acceso la mayoría de países latinoamericanos. [Quedan excluidos por razones políticas Argentina, Paraguay y Chile].

6. Se percibe en documentos recientes que las formas clásicas de cooperación europea, técnica y financiera (basadas en el apoyo a proyectos), progresivamente quedan de lado o van calificadas como indicadas para los países más pobres, mientras para los países de ingresos intermedios (la mayoría de América Latina) resultan aconsejables los nuevos instrumentos de cooperación comercial e industrial. Estos mecanismos comprenden: estímulo a las inversiones y al otorgamiento de créditos, acuerdos "marco" con instituciones financieras que actúen como intermediarias, atención prioritaria a la producción y disponibilidad de energía y especialmente, la promoción de "joint ventures" con pequeñas y medianas empresas^{12/}.

En el marco bilateral, los países mejor dispuestos (o con mayor interés) en ampliar la cooperación y mostrar una diversidad de políticas y opciones hacia América Latina, son los que tienen menor grado de compromiso con los países ACP, o pueden ignorarlos. Son también los que no eligieron una lista cerrada de países de concentración, en especial los de menor desarrollo, como lo hicieron Suecia, Noruega y hasta cierto punto Holanda, cuya política regional excluye a la mayor parte de América Latina (acceden los estados centroamericanos y los andinos). Estos países donantes más favorables son Italia, España y Alemania.

Italia, desde la aprobación de la Ley de Cooperación 49, en febrero de 1987, además de dar particular atención al fondo de créditos "ágiles" para los empresarios que inicien "joint ventures", activó frente a América Latina, dos esquemas integrados de cooperación e inversión, bajo el nombre de acuerdos asociativos, con Argentina y Brasil. Los primeros, firmados a fines de 1987, se bloquearon políticamente, poniendo de manifiesto las dificultades de concertar los intereses empresariales con el ritmo y las prioridades gubernativas. Los segundos, que debían concretarse en mayo de 1989, quedaron diferidos. Todo esto, mientras la cooperación italiana sufría una fuerte desaceleración debida a compromisos por encima de sus disponibilidades, trabas burocráticas y reducida capacidad de desembolso.

España, recién llegada a la cooperación en gran escala, empleó buena parte de 1988 en modernizar y adecuar su estructura institucional. Con un

esquema inspirado en el de Alemania Federal, por Real Decreto 1527/1988 descentralizó una agencia operativa (AECI) y dentro de ella mantuvo un instituto responsable de la relación con América Latina (el Instituto de Cooperación Iberoamericana - ICI). Paralelamente, propuso como criterio de política "que el esfuerzo de cooperación vaya encaminado a potenciar el sector productivo-exportador y a consolidar un sector público y empresarial e industrial y el papel de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). La firma en febrero de 1988, de los convenios sobre un Programa Integrado de "relanzamiento económico de la República Argentina" con el objetivo de "fomentar el crecimiento industrial armónico argentino, con la activa participación de los sectores privados de ambos países", también deben verse fuera de las formas clásicas de cooperación (que aún priorizan acciones en salud, agricultura, formación profesional e infraestructura básica) y ubicarlos como parte de la acción selectiva en nuevos sectores de investigación, comercio y tecnología^{13/}.

El caso alemán aparece peculiar porque los que llamamos "formas nuevas" de la cooperación, tuvieron origen interno evolucionando en forma conjunta con el marco institucional. Por lo tanto, los cambios o la adaptación a las nuevas demandas y la articulación en el marco comunicatio ocurrieron dentro de las estructuras preexistentes, la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), el Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW) y la Sociedad Alemana para Inversiones en Países en Desarrollo (DEG). Pero el equilibrio con la cooperación técnica y financiera tradicionales aparece más estable y también en dichas dimensiones se registran cambios importantes, como la relevancia concedida a la formación de recursos humanos o la reestructuración de la GTZ sobre una base geográfica, sobre la premisa de que no hay modelos globales de acción sectorial válidos, sino que la última palabra en materia de desarrollo debe darla la realidad de cada país.

7. El elemento central en todas las formas de cooperación europea es su mayor o menos grado de atadura o condicionalidad, que refleja el compromiso de que un porcentaje de la ayuda, deba ser invertida en compras en el mismo país donante. En otras palabras, que la cooperación se convierta en comercio.

Los propios analistas del CAD en la OCDE reconocen que la estadística no es confiable, ya que los mismos países donantes tienden a disfrazar esta conexión, pero estiman que el porcentaje varía entre el 10 y el 76%. (Entre los países europeos de los cuales se dispone de información, para 1987 el de mayor nivel de "atadura" a nivel bilateral fue Italia, que llegó el 81%, seguido del Reino Unido con el 76% y Alemania Federal con el 42%, mientras los países más liberales en este aspecto fueron Holanda, Suecia y Noruega)^{14/}

Otros analistas opinan que el nivel es mucho más alto, sobre todo por el uso frecuente de una forma de condicionamiento que son los llamados

"créditos mixtos". Estos 'financiamientos asociados', vistos desde el ángulo del recipiente, supeditan la concesión de ayuda de capital e incluso donaciones, a la aceptación para financiar parte de un proyecto, de créditos a la exportación ligados a bienes y equipos nacionales. Visto del ángulo de los países industriales que se sienten afectados (caso reciente de los Estados Unidos y el Canadá frente a los países europeos y el Japón), se trata de una distorsión en los flujos de comercio y ayuda que resultan de la práctica de "endulzar" los créditos de exportación. América Latina, donde tales créditos cayeron en un 28% entre 1980 y 1985, se ve sujeta a una presión adicional para acceder a los recursos que requiere^{15/}.

El tema del condicionamiento trae a la atención otra situación y un peligro. Lo primero, es que una parte creciente de las personas involucradas en tareas de cooperación en ambos extremos de la relación, (en particular funcionarios de gobierno, proveedores de bienes y servicios, consultores y expertos) considera el acuerdo sobre un proyecto de desarrollo, como un negocio a ser cerrado, que si se obtiene, deparará beneficios concretos e individuales a los intervinientes en él.

Lo anterior y la ausencia en muchos países de América Latina de políticas claras de gestión de la cooperación, se traduce en la acción de "lobbies" nacionales e internacionales que presionan a los gobiernos, de la región y de Europa, para obtener contratos de ejecución de obras, prestación de servicios o provisión de equipo. El riesgo se hace tangible cuando el pago de comisiones encubiertas u otros mecanismos ilegales tiñe un área de relación Norte-Sur, que los países en desarrollo, en especial de América Latina, se habían preocupado de preservar al margen de la dominación comercial y de prácticas corruptas.

8. La deuda externa latinoamericana, como obstáculo al desarrollo regional, también contaminó las políticas europeas de cooperación. Además del citado perverso flujo de recursos hacia el Norte, de la convicción que un alto porcentaje de la deuda ya fue pagado y del aumento del costo del servicio en la región latinoamericana debido a la reciente revaluación del dólar, surgieron nuevos tipos de condicionamiento de la ayuda.

"Congelar" la cooperación financiera mientras un país receptor no llegase a acuerdos precisos con los organismos financieros internacionales (principalmente Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) y si era necesario, adoptase medidas de ajuste estructural. Derivar la cooperación técnica, hacia lo productivo - exportador, de modo de ayudar al equilibrio de la balanza de pagos. Países como Holanda y Alemania Federal tomaron las posturas más duras, bloqueando nuevos créditos y frenando desembolsos, mientras Bélgica exploraba las ventajas de las conversiones de deuda por recursos de cooperación (caso de Guatemala) e Italia los "debt-for-nature swaps".

En febrero de este año una nueva alarma fue dada a nombre de los países ACP, denunciando que los estados miembros de la CEE, presionaban

por la incorporación de condiciones de "ajuste estructural" en los compromisos de ayuda que harán parte de la nueva fórmula a ser aprobada por Lomé IV. Esta actitud se opone radicalmente a la postura que urge la necesidad de un marcado incremento de la ayuda concesional (donaciones) y la cancelación efectiva de un alto porcentaje de la deuda, postura que se aproxima a la latinoamericana^{16/}.

9. La entrada en vigor del Acta Unica en 1992, no afecta directamente la relación de cooperación con América Latina pero tampoco la impulsa. La "fortaleza Europa" entrevista en la consolidación de la CEE y el progreso en el plano político de mayor integración o la "casa común" ampliada, sugerida por Mikhail Gorbachov, no son de por sí agresivas a la región. Pero subrayan una atención volcada hacia adentro y hacia el mundo inmediato, donde América Latina puede recibir menor atención.

Resulta fácil de entender. La reagrupación económica y estratégica alrededor de la CEE, se concreta en un nuevo polo, en cierto modo otra superpotencia, que se autodefine como el primer exportador mundial. Esto genera oleadas de reacomodos en búsqueda de una mejor relación. Comenzando por Estados Unidos, la URSS y el Japón, los círculos concéntricos a la CEE incluyen los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, los mediterráneos (incorporando los estados del Maghreb y del Mashreq) y los del Este Europeo. Más distantes, países asiáticos como India y China, y los industriales restantes: Canadá, Australia y Nueva Zelandia. Luego el universo ACP, renegociado su trato preferente. Sólo después aparecen los países de América Latina al lado de los países asiáticos de industrialización reciente y los estados árabes del Golfo.

La presión política de América Latina sobre la CEE para obtener un mejor trato comercial y financiero, ha sido desviada hacia más cooperación, pero menos igualitarismo. Las nuevas medidas independizando el presupuesto regional, así como las opciones del nuevo programa de cooperación industrial y el plan especial de cooperación económica con Centroamérica, son mejoras concretas, pero no alteran la discriminación indirecta y la marginación que derivan de otras políticas comunitarias, en la agricultura e industria, de claro tinte proteccionista.

10. El marco político de la cooperación es vital y América Latina, en su relación con Europa, se ha esforzado por elevarlo. En 1988 se registran iniciativas que van desde la reactivación del GRULA de Bruselas, la reunión de la Comisión Mixta del Pacto Andino con la Comunidad, la propuesta de un diálogo interregional gestinado por el SELA y sobre todo, las reuniones de cancilleres europeos con sus homólogos del Grupo de los Ocho. La reunión de Hamburgo, que excedió el marco Centroamericano, y la de Granada en abril de 1989, sumadas a la expectativa de otro encuentro en París en Julio, atestiguan este esfuerzo.

No es satisfactorio el nivel de atención europeo a los esfuerzos de fortalecimiento institucional de la región. Esto se traduce en cierto rechazo al SELA, relativa indiferencia frente al Grupo de los Ocho y sus

planteamientos y aceptación de las posiciones norteamericanas en materia de deuda y financiamiento, siguiendo sus pautas en el Fondo Monetario, el Banco Mundial e incluso el Banco Interamericano de Desarrollo donde algunos países están representados. Tampoco aparecen en el discurso europeo otros problemas de la región, como el futuro desarrollo soberano de la Amazonía, las condiciones de explotación de los fondos marinos, la incidencia de la utilización de la Antártida y el omnipresente tema de los precios justos de las materias primas.

No extraña por tanto que en la última reunión de los Presidentes del Grupo de los Ocho (Uruguay, octubre de 1988), la Declaración Final no colocara entre las prioridades regionales la cooperación internacional. Por el contrario, reconociendo las profundas transformaciones en el mundo y en la región, señaló que se fortaleció la cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, que con los Estados Unidos "diferencias de intereses y percepciones no han permitido aprovechar cabalmente las oportunidades para una cooperación amplia y equitativa", pero con los países de las Comunidades Europeas y de otras regiones, "es necesario dialogar y proponer nuevos encuentros". Las metas pertinentes de la región, con las que eventualmente Europa podrá cooperar son:^{17/}

- el fortalecimiento de la integración latinoamericana;
- el financiamiento para el desarrollo y la deuda externa, y
- la participación de América Latina en el comercio internacional y la lucha contra el proteccionismo.

11. En el enunciado de las prioridades latinoamericanas hecha por los mandatarios del Grupo de los Ocho, hay dos temas ciertos respecto de los cuales se puede hablar de interdependencia con Europa. El primero, ya aludido al hablar de la Amazonía, los océanos y la Antártida es el medio ambiente. El segundo es el narcotráfico. Sobre el medio ambiente pueden encontrarse áreas de cooperación científica y tecnológica. Las dimensiones del fenómeno de la droga son otras.

Hay enfoques divergentes y polémicos a partir del hecho que América Latina sea una región productora-exportadora y Europa esencialmente consumidora. No existe convergencia sobre políticas aconsejables, pero la labor de los organismos multilaterales (caso del UNFDAC, sustentado casi íntegramente por Italia) está acercando posiciones como lo atestigua la reunión de Viena de enero de 1989. La preocupación por el "boom" de la coca en Europa, que por vía negativa actualiza la relación con América Latina, ha llevado a un acuerdo progresivo sobre la necesidad de controlar la demanda, restringir y supervisar el comercio de los productos requeridos para el procesamiento de la droga, e impedir el libre flujo financiero de las ganancias del tráfico.

Los países latinoamericanos insisten en que para reducir la demanda, los países industriales activen recursos educativos, preventivos y represivos, mientras, para controlar las fuentes de producción y promover la sustitución de cultivos (sobre todo en el caso de la coca), reconocen la necesidad de un

esfuerzo propio muy costoso "que exige la cooperación financiera internacional".

Un Futuro por Construir Pragmáticamente

Las relaciones de asistencia y cooperación entre Europa y la región latinoamericana, se iniciaron en un marco histórico donde las connotaciones ideológicas y estratégicas jugaban un rol primordial. Las trascendentes modificaciones políticas, económicas, tecnológicas y recientemente de contexto global, que han ocurrido en casi treinta años, no permiten ni aconsejan proyectar el pasado hacia el porvenir.

Hasta fines de la década pasada, la cooperación europea asumía legítimamente complementar la acción de los estados nacionales de la América Latina. Sin insistir en errores de concepto y planificación, se puede listar experiencias positivas en muy diversos tipos de proyectos. En el marco de las políticas "aperturistas" de la región, la cooperación se sumaba a una presencia externa creciente en la economía y el comercio.

Se inician casi simultáneamente dos procesos de sentido diametralmente opuesto. Europa sale del período de recesión con inflación? a una etapa de consolidación política nacional y crecimiento económico. Lo atestiguan los casos de Gran Bretaña, Francia, Alemania Federal, Italia y última, España. La institucionalidad europea comienza a asentarse. La Comunidad y luego el Parlamento ganan imagen y respeto. El crecimiento se hace visible y aunque subsisten zonas atrasadas y enclaves de pobreza, sube rápidamente el ingreso promedio y se dinamiza el consumo, no sólo esencial sino superfluo, para sectores masivos.

América Latina emerge del período de crisis fuertemente endeudada mientras sus recursos se devalúan y pierde sus ventajas comparativas. Procesos acelerados de urbanización contribuyen a la obsolescencia precoz de las estructuras sociales y de gestión. La demanda insatisfecha de servicios, un déficit fiscal en ascenso, el desempleo y la inflación, marcan el inicio de un proceso de proletarización y pauperización regional. Cae el ingreso, en varios países eclosiona el sector informal urbano, otras actividades se ilegalizan a causa del narcotráfico. Más serio aún, se archivan numerosos proyectos de envergadura por ausencia de recursos y de financiamiento, los prestamistas no tienen confianza en la región. A fines de la década, a pesar de situaciones de grave crisis, la región reevalúa sus opciones.

Congelada la situación en Centroamérica, limitado en la práctica el pago de la deuda, con un nivel de consumo promedio sumamente austero, la región no crece y el deterioro del producto por habitante (-1.5% en 1988) empeora la situación de la población de más bajos ingresos. El ahorro ha disminuído, la inversión será más reducida y menor el crecimiento de la productividad. La inflación promedio ha saltado (470% en 1988) y se ha generalizado. Mejoró la situación del comercio exterior gracias al aumento de los precios de ciertos productos básicos, pero al mismo tiempo revirtió

una tendencia descendente y se produjo un "crecimiento espectacular de la transferencia neta de recursos al exterior". Una vez más, en frase del Secretario Ejecutivo de la CEPAL "en 1988 la crisis económica de América Latina y el Caribe adquirió ribetes dramáticos".^{18/}

¿Cuál puede ser el rol de la cooperación europea en la región? No hubiera sido serio considerar sus posibilidades sin haber refrescado el contexto y fijado sus límites.

El circunscrito ámbito de lo posible.

1. Existen recursos para cooperación en los países europeos que podrían volcarse hacia América Latina, a pesar que en 1987 cayó la AOD de cuatro importantes donantes europeos: Italia, Alemania Federal, España y el Reino Unido. La previsión es que el monto agregado de los países OCDE crezca al 2% anual. Es necesario incrementar la capacidad de gestión y de absorción de recursos por la región:

2. Con políticas claras y proyectos adecuados -sin importar el carácter comercial o "economicista" de la ayuda-, los recursos disponibles podrán orientarse a revertir el curso de crisis e impulsar el crecimiento. Las metas aceptables serían: reducir distancias en los niveles de vida y de consumo; poner en marcha empresas conjuntas con objetivo beneficio mutuo; contribuir a la formación de recursos humanos; capacitar para la gestión pública y privada; y reforzar la solidez institucional.

3. La solución al endeudamiento externo no puede asociarse a la cooperación. Recursos de este tipo no deben ir a pagar la deuda o sus intereses, ni alimentar la actual "explosión" de condicionalidad. Las fórmulas de conversión -que han perdido el favor inicial debido a su impacto inflacionario-, serán independientes de todo acuerdo sobre ayuda al desarrollo.

4. Para Europa, que promueve la coordinación entre donantes, sería preferible condonar la deuda y evitar medidas drásticas de ajuste estructural, que dedicar luego recursos de cooperación a programas de compensación social y otros destinados a aliviar el impacto del ajuste.

5. La gestión misma de la cooperación por los países latinoamericanos requiere un fuerte apoyo, interno (de decisión) y externo. Los "programas de país" y las Comisiones Mixtas exigen una participación calificada y de más alto nivel político para garantizar los compromisos y darles estabilidad.

6. La AOD europea puede contribuir al control de calidad de los proyectos. La valoración o juicio previo de las propuestas se hará en función de su contribución a la generación de recursos, empleo, ahorro o al crecimiento del PNB. También se evaluará sus efectos sobre el presupuesto del país beneficiario. El apoyo a la elaboración de proyectos permitirá conformar una cartera o portafolio y asesorar la gestión posterior. Sólo así se pasará de la cooperación tradicional a los nuevos enfoques.

7. En ausencia de cambios significativos en el entorno económico mundial (MTN, deuda, sistema monetario), la relación de cooperación Europa-América Latina, no podrá someterse a un modelo integrativo tipo Lomé. Para no convertirse en un elemento más de dependencia, supone consensar acuerdos específicos y de largo plazo en áreas básicas: comercio, inversión directa, financiamiento al desarrollo y tecnología. El compromiso incluirá al sector privado y las corporaciones financieras de desarrollo.

8. La región latinoamericana requiere un apoyo especial para reconstruir una institucionalidad plural y garantizar una gerencia eficiente de la cosa pública y del desarrollo. Esta prioridad puede ser atendida con diversos instrumentos de la cooperación bilateral europea y de la CEE.

9. Una proporción mayor de la AOD europea debiera orientarse a mejorar la eficiencia de los servicios públicos. América Latina requiere un sector público funcional, que se ha desarticulado y en mucho quedó obsoleto. No puede privatizar toda su economía. El gobierno central y las empresas públicas -sobre todo de servicios esenciales- necesitan calificar gerencia y estudiar pautas actualizadas.

10. La capacitación y el reciclaje de los recursos humanos a todo nivel, debe atender los problemas de gestión originados por la cambiante realidad del medio social (informalidad) y por la explosiva demanda de prestaciones.

11. La crisis de institucionalidad en la región quedó de manifiesto con la emergencia de gran número de organizaciones no gubernamentales (ONGs) que por más de una década asumieron de forma supletoria tareas de investigación, docencia, capacitación, promoción, asesoría y gestión. Es urgente orientar la cooperación al respaldo de una estructura plural, sólida, democrática y estable, que recicle o reemplace las universidades, asociaciones, académias, municipios y corporaciones que cayeron o declinaron.

12. Las situaciones de extrema pobreza y las respuestas a la crisis por vía de la "informalidad" necesitan ser atendidas, en el mediano plazo, creando mecanismos tipo "fondo popular de inversiones productivas" que canalicen de modo ágil recursos financieros internos y externos (AOD europea) al sector popular.

13. Para incentivar la cooperación pueden constituirse corporaciones financieras de desarrollo nacionales, tutoradas por una contraparte europea, que actúen promoviendo desde la base proyectos de inversión conjunta ("joint-ventures") y ofreciendo participaciones en el exterior.

14. Al decidir sobre inversiones en infraestructura física, que América Latina ha comenzado a racionar pero que necesita, no hay respuestas justas sobre cuánto se puede o debe invertir. Cabe sí favorecer la adopción de técnicas intensivas en mano de obra y si es inevitable usar equipo intensivo en capital, incluir en la cooperación todos los costos de mantenimiento.

15. La violencia y corrupción asociados con el narcotráfico y los vínculos establecidos en algunos países con el terrorismo, generan situaciones que pueden poner en riesgo la estabilidad democrática. Europa, que asumió un rol activo en la búsqueda de paz en América Central, encontrará aquí un área de cooperación en la que está directamente involucrada.

Tendencias que requieren atención

Se acentuará el cambio en la composición de la cartera de ayuda de la mayoría de países, priorizando el apoyo a las actividades productivas y de rápido resultado.

Al aumentar la coordinación entre los países donantes, la cooperación puede ir restringiéndose a programas de país, aprobados solamente si su condicionalidad es respetada.

La creación de sistemas estables de información entre las agencias europeas de cooperación, con y sobre los beneficiarios, permitirá reacciones concertadas (eventualmente el bloqueo de desembolsos) en materia de cooperación.

Continuarán en aumento los programas de apoyo a la importación ("comodity aid") que hacen posible vender materias primas o equipos esenciales sin el requisito de licitación, poniendo de relieve su ligazón con intereses comerciales.

Se mantendrá la presión europea a favor de los mecanismos de "financiamiento asociado", en particular créditos mixtos, acentuando la confusión entre comercio y cooperación.

El reclutamiento de profesionales como expertos, cooperantes y voluntarios crece a ritmo parejo año a año y los costos de seguridad social, primas por riesgo y gastos de reintegración, aumentan proporcionalmente. Estos costos "europeos" de gestión inflan el presupuesto de la cooperación.

Paralelamente, va en disminución la transferencia de recursos en efectivo, que permita pagar gastos locales y continúa disminuyendo el financiamiento del componente social y para investigaciones, a favor de las actividades productivas.

Conclusiones

América Latina tiene intereses compatibles con Europa. Pero debe ser o hacerse autosuficientemente en cuanto gasto corriente y prioridades sociales. Debe fortalecer su capacidad negociadora y su base institucional. Debe precisar metas tangibles y realistas de desarrollo. Necesita aumentar el comercio y la inversión. La ayuda externa se ha transformado esencialmente en un mecanismo de introducción y preparación para tales propósitos. Por tanto, actuando pragmáticamente debe orientar su demanda de cooperación, evitando condicionamientos, a lo que sea negocio para ambas partes.

Existen prerequisites: Estudiar la oferta europea de cooperación, que no está utilizando bien, sobre todo en tecnologías, no sólo de punta, sino de gestión. Organizar muy profesionalmente la demanda en función de sus propias metas de desarrollo. Y calificar negociadores eficaces en materia de cooperación.

NOTAS

- 1/ Con innegable candor diversos documentos oficiales elogian el rol de la cooperación como generadora de empleo a través del reclutamiento de expertos, voluntarios y cooperantes y de su importancia para abrir nuevos mercados a la producción nacional.
- 2/ En este sentido Samir Amin "Note sur le concept de déconnexion (delinking)", en IFDA DOSSIER Nº 50, nov-dic. 1985, Nyon.
- 3/ Principalmente Peter Drucker "The Changed World Economy", En Foreign Affairs, primavera 1986, Vol 64 Nº 4, Pags. 768-791.
- 4/ Documentos del Forum sobre la Deuda y el Desarrollo (FONDAD), Scheveningen, marzo 1989. Especialmente las intervenciones de Stephany Griffith-Jones.
- 5/ Ver el Informe del Presidente del CAD Sr. Joseph C. Wheeler para 1988, OCDE, París, 1989.
- 6/ Ibidem.
- 7/ Informe BID, 1988, Pág. 33 y siguientes.
- 8/ Ibidem. "La disminución del ahorro implica una inversión más reducida y por lo tanto socava el futuro crecimiento de América Latina" Pag. 35
- 9/ Sobre el particular consultar útilmente: Alexandra Gourdain Mitsotaki "Public Development Finance Corporations, their role in the new forms of investment in developing countries" Paris, OECD, 1986;

Gabriel Guzmán y Ruth Rama "Posibilidades de la Empresa en la cooperación española al desarrollo", Madrid, CIDEAL, 1987

- 10/ Datos elaborados a base de cifras de la OCDE, Banco Interamericano de Desarrollo y trabajos de la Universidad Bocconi de Milano (ISLA).
- 11/ En este sentido, ver: Parlamento Europeo, Comisión de Desarrollo y de Cooperación, Proyecto de Informe "sobre la cooperación entre la Comunidad Europea y los países en vías de desarrollo de Asia y América Latina". Parte A: Propuesta de resolución (23.08.88); Parte B: Exposición de Motivos (13.07.88). También: "Analyse de la Convention de Lomé III et Etude Prospective d'une coopération similaire entre la CEE et l'Amérique Latine". N.D.
- 12/ La política comunitaria respecto a estos temas se resume en la sección 6 "Cooperación al Desarrollo" del XXII Informe General de Actividades de las Comunidades Europeas, 1988", Bruselas, 1989 y de forma específica en el folleto "Ec International Investment Partners: a European Community financial facility to promote joint ventures in Asia, Latin America and the Mediterranean Region".
- 13/ Para España ver genéricamente de Félix Juárez "La Cooperación Internacional Española". Madrid, M.A.E./SECIPI, Junio 1988; de Hélan Jaworski "Perspectivas y posibilidades de la política española de Cooperación al Desarrollo", Madrid, AIETI/CIDEAL, 1989, sobre nuevos criterios, la ponencia de Carmelo Angulo Barturén "Nuevos enfoques de la cooperación bilateral. Experiencias de gestión en cooperación desde la óptica española" Santander, ICI/UIMP. Septiembre 1988. El Acta del Tratado General de Cooperación y amistad con Argentina se encuentra en "SINTESIS" Revista documental de ciencias sociales Iberoamericanas, Nº 4, Madrid, AIETI/IRELA, 1988.
- 14/ OECD 1988 Development Cooperation Report.
- 15/ The Financial Times; "Canada and US urge fresh talk on export credits" (22.05.89); "Contesting the point at which trade becomes aid" (23.05.89). Sobre otras dimensiones, ver Hubert Julienne "Cooperación Económica entre la CEE y América Latina: posibilidades y opciones". IRELA, 1987.
- 16/ Special United Nations Service (SUNS), Nº 2101 (15.02.89) Nyon, IFDA.

- 17/** Suplemento a COMERCIO EXTERIOR, "Segunda Reunión del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política" Punta del Este, Uruguay, 27-29 de octubre de 1988. Vol. 38 Nº 10, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, octubre de 1988.
- 18/** Gert Rosenthal "Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1988". En: COMERCIO EXTERIOR, VOL. 39 Nº 2, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, febrero de 1989.

V. BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

001. BODEMER, Klaus. "Europa Occidental - América Latina. Experiencias y Desafíos". Barcelona, Editorial Alfa, 1987. 209 págs.
002. PREAL (Programa de Relaciones Políticas y de Cooperación Europa /América Latina. El desafío de la cooperación". Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1988, 226 págs.
003. BID (Banco Interamericano de Desarrollo. "Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1988". Washington D.C., BID, 1988.
004. CEPAL /ICEPS (Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe /Istituto per la Cooperazione Internazionale e i Problemi dello Sviluppo). "La transformación industrial y tecnológica de los países de la Comunidad Económica Europea y su influencia sobre América Latina". Santiago /Roma, CEPAL /ICEPS, marzo 1989. 220 págs.
005. OCDE. "Coopération pour le Développement. Efforts et Politiques poursuivis para les membres du Comité d'Aide au Développement". RAPPORT 1988. Paris, OCDE, 1988. 276 págs.
006. DE LARDEREL, Francesco Aloisi. "Dall'aiuto alla cooperazione" Nascita ed evoluzione di un nuovo orizzonte delle relazioni internazionali. Roma, Fratelli Palombi Editori, 1988. 176 págs.
007. PIO, Alessandro (Ed.) "Europa-América Latina: nuove forme di cooperazione". Istituto di Studi Latino-Americani (ISLA) della Università Luigi Bocconi. Milano, Edizioni Unicopli, 1988. 223 págs.
008. IFDA (International Foundation for Development Alternatives) "Expanding the Autonomous Budgetary Capacity of Africa's Poorest Countries". Rapporteur's Report. Private Consultation for the Director General of Development Cooperation, Foreign Ministry of Italy (April 1988). Nyon, IFDA, 1988.
009. COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE. "Relazione Decennale" 13 anni di cooperazione allo sviluppo con i PVS dell'Asia e dell'America Latina: dati e risultati. SEC (89) 713 def. Bruxelles, CEE, 1989 79 págs.
010. CECCHINI, Paolo et al. "1992 Le Défi". Nouvelles données économiques de l'Europe sans frontières. Préface de Jacques Delors. Mesnil-sur-l'Estrée, Editions Flammarion, 1988. 250 págs.

EL DISCRETO ENCANTO POR CENTROAMERICA EN EL VIEJO MUNDO

Abelardo Morales Gamboa

1. Introducción

Las relaciones entre Europa Occidental y Centroamérica, durante los últimos años, han alentado crecientes expectativas sobre las posibilidades que ofrece este acercamiento a la ampliación de las opciones internacionales de los países centroamericanos. Algunos identifican en tales relaciones una oportunidad histórica para "diversificar la dependencia" y reducir los niveles de subordinación regionales respecto de la política de Estados Unidos.¹

A pesar de la importancia, primordialmente política, que se le asigna al diálogo entre ambas regiones, se reconoce que los vínculos se encuentran todavía en un nivel de desarrollo sumamente incipiente. El saldo de la relación, a juicio de las contrapartes centroamericanas y con razón, es sumamente insatisfactorio. Pese a las elevadas expectativas creadas en Centroamérica, los países europeos se mantienen a prudente distancia del escenario regional. En sus programas de cooperación no se muestran dispuestos a establecer niveles de prioridad equiparables a los beneficios que reciben los estados asociados mediante los acuerdos de Lomé, y mucho menos a competir en volúmenes de ayuda con Estados Unidos en la

-
1. Algunas visiones que de manera temprana acompañaron la celebración de los primeros encuentros multilaterales entre la Comunidad Europea y Centroamérica, están contenidos en el libro *Nuevas Formas de Cooperación Europa-Centroamérica*. Documento base del Seminario Internacional "Nuevas formas de cooperación Europa Centroamérica". Celebrado en San José en octubre de 1985. FLACSO, IRELA, Ministerio de Información y Comunicación del Gobierno de Costa Rica. Imprenta Nacional, San José, 1985.

importancia que le asigna Europa Occidental a la región centroamericana en este desembarco que presenciamos durante la última década; esta vez sin el estruendo de bayonetas ni el esplendor de espejismos que acompañó quinientos años atrás el proceso de conquista y colonización de América.

El resentimiento por aquel pasado subyace como telón de fondo del recelo latinoamericano hacia las posiciones y comportamientos europeos. Hasta el momento, el diálogo transatlántico se reduce a una especie de conversación a larga distancia. Pero a pesar de lo poco que se ha avanzado, se puede advertir una nueva esfera de relaciones que modifica sustantivamente el clima de fría indiferencia que, durante el periodo de la posguerra, predominó en la actitud de Europa hacia América Latina.

Las razones de aquel distanciamiento fueron resultado de diversas condiciones. Por medio de la Doctrina Monroe (1823), Estados Unidos sentó un principio de exclusividad sobre "América", con lo cual inició el movimiento "panamericanista" para aislar el hemisferio y limitar la influencia de potencias extracontinentales en América Latina. El sistema de relaciones "interamericanas", cuyo origen se remonta a 1890 cuando se celebró la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, se terminó de configurar a nivel jurídico tras el establecimiento en 1947, en Río de Janeiro, del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR), y la creación en 1948 de la Organización de Estados Americanos (OEA).² Tras la delimitación de zonas de influencia que dio origen a la conformación de un sistema bipolar de relaciones internacionales en la posguerra, Centroamérica y el Caribe quedaron más claramente definidos como área de "reserva estratégica" de la seguridad de Estados Unidos, cuya importancia derivaba de su posición geopolítica más que de su potencial de recursos naturales estratégicos.³ La conformación de un subsistema interamericano, articulado en torno a la política de seguridad continental de Estados Unidos, como potencia triunfante y emergente de las guerras europeas, acentuó la disminución de las opciones

-
2. Gordon Connell-Smith. *El Sistema Interamericano*. Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
 3. Francisco Rojas y Luis G. Solís. *¿Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*. Editorial Porvenir, San José, 1988. p.23.

internacionales de los países del subcontinente.⁴ Como resultado de las dos grandes guerras, las economías europeas se debilitaron fuertemente y perdieron su anterior capacidad de influencia internacional. Hasta finales de los setenta Europa dejó de asumir en la región cualquier papel que contrariara la política de Estados Unidos, su principal socio a nivel global. Hasta entonces, las prioridades europeas estuvieron fijadas en sus más recientes ex colonias de África y Asia. La presencia más cercana a la región se observó en la posesión británica sobre el territorio de Belice, fuente de disputas con Guatemala y México, y un poco más allá en la tutela holandesa y británica sobre varios territorios del Caribe.⁵

En Centroamérica, los norteamericanos sujetaron muy tempranamente a los países de la región a su política de seguridad. El proceso de desvinculación europea se inició en el momento mismo en que la apertura del Canal de Panamá incorporó al pequeño istmo centroamericano a la frontera sur norteamericana. Tal desvinculación, en cierto modo, fue impulsada por una política orientada explícitamente en contra de los intereses que Europa mantenía en la región, lo que se tradujo en la expropiación de empresas alemanas en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, durante el período bélico.⁶

Pero en los primeros años de la década de los setenta, algunos países de la región se dispusieron a aprovechar las nuevas condiciones de multipolaridad internacional y buscaron vínculos más estrechos con países extracontinentales. La máxima expresión de ese hecho fue el establecimiento de relaciones con países del bloque socialista.⁷ Con una intensidad de tonos muy bajos, los contactos con Europa permanecie-

-
4. Véase José A. Silva Michelena. *Política y Bloques de Poder. Crisis en el Sistema Internacional*. Siglo XXI Editores, México, 1985.
 5. Andrés Serbin, *América Latina y la "Conexión Europea" del Caribe no Hispano*. Comisión Sudamericana de Paz. Documento de Estudio No. 1, Santiago, 1989.
 6. Mercedes Muñoz. 1914-1948. "La política de seguridad de Estados Unidos y los intereses canaleros". En *Centroamérica/USA* No. 7, Abril-Mayo, 1989. Secretaría General de FLACSO, San José Costa Rica, pp. 16-18.
 7. Francisco Rojas Aravena. "Las vinculaciones diplomáticas, económicas y culturales entre Costa Rica y la URSS: un bajo perfil". En Augusto Varas (ed.) *América Latina y la Unión Soviética: Una Nueva Relación*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

ron encaminados a la búsqueda de acuerdos de cooperación económica. Desde 1967, diversos organismos de integración centroamericanos se esforzaron por desarrollar canales de relación con la Comunidad Económica Europea (CEE) para discutir problemas comerciales, en búsqueda de asistencia técnica y financiera para la región.⁸ Hay que reconocer, además, que la incorporación de fuerzas políticas de la región a las corrientes internacionales de pensamiento político, especialmente la Internacional Socialista y la Democracia Cristiana, mantuvo desde años antes un flujo de interacción ideológica con partidos políticos europeos y latinoamericanos que paulatinamente se intensificó en la década de los setenta y ochenta.⁹

La revolución sandinista en Nicaragua en 1979 rompió claramente con el lugar de Centroamérica como reserva exclusiva de la presencia suprahegemónica de Estados Unidos, y propició un mayor involucramiento político de otras fuerzas extracontinentales en el desarrollo de los acontecimientos regionales. La situación centroamericana dio lugar también a un entrecruzamiento de preocupaciones, intereses e iniciativas entre algunos países de Europa Occidental y América Latina. A medida que los conflictos se intensificaron en los años posteriores, dicho interés fue incrementándose y permitió demostrar que los países eurooccidentales y latinoamericanos podían establecer y concertar, con significativos grados de autonomía, sus propias políticas específicas hacia Centroamérica. Esta vinculación concedió también a los países latinoamericanos el espacio para establecer una esfera de relaciones con Europa que incorporaba en la agenda de conversaciones otros temas adicionales. En 1986 los países que conforman el Pacto Andino lograron la firma de un acuerdo de cooperación con la Comunidad Europea, lo cual en cierto modo resultó ser una extensión del proceso de vinculación iniciado con Centroamérica y el Grupo de Contadora desde 1983. El posterior establecimiento de mecanismos de diálogo y concertación política entre los Doce de la CEE y el Grupo de los Ocho, alrededor de temas como la deuda externa, las relaciones Este-Oeste, el problema del narcotráfico, la crisis ecológica, como temas adicionales al

8. Conferencia "Nuevas formas de cooperación Europa-Centroamérica". Op. cit. p. 22-23.

9. Véase Daniel Oduber "Una perspectiva centroamericana sobre los papeles de Europa y Estados Unidos en la región". Ibid. pp. 45-58.

apoyo europeo y latinoamericano a las diversas iniciativas de pacificación en Centroamérica, son pruebas del fruto de esta relación.

El creciente interés en Europa por estos asuntos superó los marcos de la tradicional relación con América Latina. Particularmente la relación con Centroamérica, salvo quizás en el ámbito comercial, ocupa la atención más importante. Los montos de ayuda económica alcanzaron porcentajes mayores para Centroamérica que lo que recibe el resto de la región.¹⁰ Lo mismo parece desprenderse de la actividad política de gobiernos, partidos y organizaciones no gubernamentales europeas en relación con el desarrollo de la crisis política y las propuestas de pacificación. No es de extrañar entonces que este tema comenzara a ser estudiado con marcado interés por especialistas de las relaciones internacionales de ambas regiones. Hasta el momento dichos estudios, aunque importantes y necesarios, son escasos. El presente trabajo no es, ni mucho menos, un análisis a fondo de este tema que amerita un examen más detenido. Se ofrece con la intención de contribuir a la motivación por estas preocupaciones y propiciar un necesario debate en el que debemos estar presentes los centroamericanos, sin los complejos de inferioridad propios del parroquialismo ístmico de algunos equipos de negociadores centroamericanos que están dejando pasar las oportunidades para sacarle mayor ventaja a las negociaciones y sobre quienes recae la mayor responsabilidad por los resultados obtenidos.

El tema principal a desarrollar se centrará en el significado para Centroamérica del interés despertado en Europa, principalmente en la CEE y sus países miembros, por los problemas de la región. Antes de entrar directamente al tema, se ofrecen algunas reflexiones sobre las características del proceso de conformación de cada una de estas dos regiones. También son pertinentes algunos antecedentes sobre los vínculos de Europa con Centroamérica; y por último, los resultados del Diálogo Europa-Centroamérica que ha tenido lugar dentro del proceso de reuniones ministeriales que conforman la Ronda de San José, entre setiembre de 1984 y febrero de 1989.

10. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. Relaciones entre la Comunidad Económica Europea y América Latina: Balance y Perspectivas 1987-1988. Documento de base de la IX Conferencia Interparlamentaria Comunidad Europea- América Latina. IRELA, 1989.

2. Centroamérica y Europa: dos órbitas diferentes

2.1 *Un enfoque conceptual*

Lo más corriente dentro de la tradición en el análisis de relaciones internacionales son las interacciones entre países, representados por sus respectivos Estados como expresión universal del interés nacional.¹¹ Sin embargo, la creciente interdependencia de los procesos internacionales y el multilateralismo que surge en el marco diplomático, despiertan la preocupación por identificar las relaciones entre grupos de países o regiones como objetos de estudio. En términos del análisis científico, tal objeto supone una novedad que exige a su vez un enfoque diferente para identificar las unidades de análisis. La identificación de las políticas que sirven de base a un sistema de relaciones en esas dimensiones y los procesos de interacción que resultan de ellas, son producidos por actores que "participan con diferentes grados de identidad propia en el sistema internacional en su conjunto, que desarrollan canales y pautas de interacción particularmente intensa y entre sus miembros, y son capaces de desplegar una política exterior relativamente coordinada".¹² Dichas entidades estarían conformadas por unidades nacionales que habrían logrado una existencia relativamente homogénea, con una cierta identidad de características económicas y políticas que posibilitan en alguna medida los procesos de relación. La viabilidad de tales procesos regionales depende de la capacidad de los países para que sus políticas nacionales de desarrollo se incorporen a procesos de concertación, cooperación e integración intrarregionales, y del nivel de adaptación del bloque regional frente a las cambiantes situaciones del contexto internacional. Para que ello sea posible se requiere capacidad de negociación y renuncia a determinados intereses nacionales que pudieran resultar un obstáculo para la presentación de posiciones conjuntas y el desarrollo de empresas comunes. Sin duda, el bilateralismo introduce una fuerza inercial que dificulta la concreción de perspectivas regionales de relación internacional.

11. Marcel Merle. *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Alinaza Editorial, Madrid, 1986.

12. Luciano Tomassini. *Nuevas Formas de Concertación Regional*. PNUD/CEPAL Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina. Documento de Trabajo No. 3, Informe Anual RIAL 1988, pp. 4-5.

2.2 La asimetría natural.

El proceso de conformación de las regiones de Europa y Centroamérica, en los términos antes expuestos, ha seguido en cada caso caminos diferentes. Desde el punto de vista del tamaño y de la capacidad de influencia internacional, la comparación expresa una relación asimétrica. El territorio de cinco países centroamericanos: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, representa una proporción del 20% del territorio de los doce miembros de la CEE. La población centroamericana equivale a poco menos del 8% de la europea. En fin, desde el punto de vista territorial, de la disponibilidad de recursos, del nivel de desarrollo económico y social alcanzado y según la influencia que cada conjunto de países ejerce internacionalmente, los países europeos se ubican hacia arriba de la escala de las potencias medias. Los países centroamericanos, por su tamaño y su escasa influencia internacional, se ubican en el nivel más bajo de la estratificación internacional. Una diferencia sustancial en la relación Europa-Centroamérica, que es que los países de esta segunda región, al igual que la mayoría de países latinoamericanos, tienen muy poca o casi ninguna capacidad para influenciar, y mucho menos incidir de manera notable en los cambios que se operan en el marco económico y político global.

2.3 Las desigualdades históricas.

La constitución de procesos regionales en Europa y Centroamérica, y su identificación como nuevas entidades del sistema internacional ha seguido cursos disímiles. En la medida en que la declinación del poderío europeo se debilitó en la posguerra, esos países se vieron en la necesidad de lanzar un proceso de integración de sus economías. Este proceso comunitario ha atravesado por diversas rupturas desde que en 1953 se intentó establecer la Comunidad Europea de Defensa con la intención de coordinar las políticas exteriores de los países miembros. Pero la aprobación del Acta Unica Europea, el 17 de febrero de 1986, y su entrada en vigencia el 1 de julio de 1987, expresa la maduración de un largo proceso de búsqueda de Cooperación Europea, que habrá de alcanzar su punto máximo el 1 de enero de 1993 cuando se ponga en marcha el proyecto de Unidad Política Europea, bajo el propósito de "afirmar una identidad europea en las relaciones internaciona-

les contemporáneas".¹³ Esta etapa del desarrollo europeo está también pensada en términos de un "cierto nivel de reajuste de las relaciones exteriores",¹⁴ lo cual ha sido común no sólo en el proceso de ampliación política interna de Europa, sino de cualquier potencia que acompaña éstos con una ampliación de sus esferas de influencia externa.

En Centroamérica, la integración económica a pesar de los altos índices de crecimiento que permitió a las economías del área, llegó a un punto de inflexión en la década de los setenta. Este proceso no alcanzó a consolidar una base de cooperación y desarrollo mutuo. Al contrario, las disputas interestatales, como la "guerra de las cien horas" entre Honduras y El Salvador en 1969, y posteriores conflictos político-militares, acabaron por reducir el proceso de integración a un intento fallido. A pesar de que el proceso de integración centroamericano tenía un fuerte sesgo económico, nunca existió en realidad un mercado común y mucho menos una comunidad económica. En este intento también quedaron de lado los aspectos políticos que luego se colocaron en la raíz misma de los conflictos que a finales de la década del sesenta, interrumpieron el proceso. A lo largo de los setenta se produce la crisis de la integración regional, y en los ochenta se asiste propiamente a la desintegración. En esas condiciones, no fue el proceso de integración sino la crisis la que ha obligado a los países centroamericanos a buscar, en medio de profundas dificultades y diferencias, concertar objetivos de política exterior para pacificar el área.

2.4 La asimetría estratégica.

La capacidad de influencia de cada región está asociada a una escala de valores que le asigna un rol distinto a cada una

-
13. Ver Consejo de la Comunidades Europeas. Acta única europea y acta final. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1986. Véase también: Alberto van Klaveren, *La Cooperación Política Europea: Realidades y Desafíos de un Modelo de Concertación Externa*. En Tomassini et al. op. cit.
 14. Juan Pablo de Laiglesia. *Las relaciones entre la Europa de los Doce y América Latina. Un proceso de cambio acelerado*. En *Pensamiento Iberoamericano* No. 13, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, Enero-Junio de 1988, p. 139.

de las alianzas estratégicas y bloques de poder a los que pertenecen. Ambas regiones son parte de un subsistema internacional identificado con la cultura política de Occidente con Estados Unidos a la cabeza. Ambas regiones se desenvuelven como socios menores de esta superpotencia. América Central en particular es parte del subsistema de defensa del Canal de Panamá. Europa Occidental por su lado, está incorporado al subsistema de relaciones de la Comunidad Atlántica. Ambos subsistemas cumplen la función de garantizar la seguridad externa de los intereses occidentales frente a amenazas reales o potenciales. La participación europea dentro del subsistema de la Alianza Atlántica le ha servido para el mantenimiento de su status internacional y, en cierto modo, ha sido un factor de estabilidad interna y de equilibrio externo. En ese sentido coincide con Estados Unidos en el interés por preservar una alianza que le garantiza esos objetivos.

No puede afirmarse lo mismo sobre la participación de Centroamérica, como tampoco del resto del Caribe y América Latina, dentro del sistema de seguridad norteamericano. Esta relación ha implicado un rol de subordinación de los aliados y en numerosos casos dio lugar a la reducción del perfil internacional de los estados del área centroamericana. En el orden interno, la preocupación norteamericana por su seguridad en el subcontinente ha sido causa de una profunda inestabilidad. Para América Latina ésta ha resultado una alianza particularmente conflictiva, y no es extraño encontrar un profundo malestar de los países latinoamericanos grandes y pequeños con las políticas de Estados Unidos.

Es necesario tener en cuenta que el proceso de ampliación comunitario en Europa guarda una estrecha relación con la necesidad de expandir su marco de influencia externo. La constitución de la Comunidad Económica Europea obedece a la búsqueda de identidad de un grupo de países que conforman una potencia en expansión con aspiraciones globales. Mientras que los países centroamericanos, víctimas de vulnerabilidades más amplias que las que han experimentado en las últimas décadas los europeos, requieren de esfuerzos regionales como opción de sobrevivencia y para contener la amenaza de la desintegración de sus identidades como actores internacionales independientes.

3. En busca de los lazos perdidos

En la medida en que Europa Occidental no se juega en América Central ningún interés estratégico, y no parece probable que esté motivada en proyectar un protagonismo mayor que el de Estados Unidos en esta área, mantendrá un discreto papel de contrapeso en el balance hegemónico que corresponderá más a sus intereses globales que a una política específica para la región. Los gobiernos europeos no parecen dispuestos a mostrar un mayor perfil político que conlleve elevados costos financieros. No obstante, en los hechos, su presencia en la región le ha ido asignando progresivamente una influencia significativa en los asuntos políticos regionales. Especialmente para los países centroamericanos esta presencia es vista como un factor de diferenciación y diversificación internacional y de estabilidad interna y desarrollo.

3.1 El factor hegemónico y las prioridades estratégicas.

Desde inicios de los ochenta, Europa y Centroamérica han conformado un patrón de relaciones cuyos rasgos de cooperación autónoma, son significativos pero todavía limitados por la fuerte presencia hegemónica de Estados Unidos en el área. Aún así, en esta relación han estado de por medio áreas sensibles, inclusive en materia de seguridad. Los mejores ejemplos de esta cooperación se evidenciaron en el apoyo político y material de fuerzas y gobiernos socialdemócratas europeos a la lucha antisomocista y a la revolución sandinista en Nicaragua. En agosto de 1981, el Gobierno de Francia sorprendió al mundo con la conocida Declaración Franco-Mexicana que concedía a los frentes FDR-FMLN el status de "fuerza política representativa", como un claro desafío a la política contrainsurgente de Estados Unidos en El Salvador.

Sin embargo, resulta arriesgado apostar a la posibilidad de que Europa Occidental llegue al extremo de pretender diezmar la suprahegemonía norteamericana en la región. Pensar que las divergencias pudieran extenderse más allá en las áreas de seguridad y que Europa esté dispuesta a abrazar las causas latinoamericanas, desafiando a su socio en la Alianza Atlántica, puede conducir a equívocos peligrosos. El ejemplo más claro, se observó en el conflicto del Atlántico Sur causado por la disputa entre Argentina e Inglaterra por las islas Malvi-

nas.¹⁵ En ese momento, europeos y norteamericanos se alinearon en el mismo bando; la alianza hemisférica con Estados Unidos quedó en un segundo plano; Francia contrarió las expectativas que había despertado en América Latina y se unió a las sanciones europeas a la Argentina. En ese mismo conflicto confirmó las preocupaciones latinoamericanas sobre el alineamiento de los estados del Caribe anglófono que respaldaron a Gran Bretaña en la disputa, a pesar de ser ellos miembros recién incorporados a la Organización de Estados Americanos (OEA).¹⁶ Este conflicto demostró que ante la eventualidad de cualquier conflicto que afecte los intereses poscoloniales en los territorios del Caribe, los países europeos se verán obligados a asumir acciones similares o más severas que las adoptadas en ese momento. En ese sentido, no es ninguna excepción la realización de ejercicios militares y de inteligencia en la región, en el contexto de las actividades de la OTAN, tanto en colaboración con Estados Unidos como con los gobiernos de los estados del Caribe.¹⁷ Es cierto, sin embargo, que los países europeos han mostrado un fuerte desacuerdo con los fines de las acciones militares de Estados Unidos en el área, lo que se puso de relieve en 1983 a raíz de la invasión norteamericana a la isla de Granada. También las divergencias de los socios europeos respecto del manejo del conflicto de las Malvinas por parte de Gran Bretaña, demostraron la existencia de enfoques e intereses particulares en su relación con América Latina que en todo caso no ponen en juego los intereses comunitarios.

La crisis de las Malvinas también demostró a los europeos la necesidad de revisar sus relaciones con América Latina, que se proyectó especialmente en las iniciativas relativas a Centroamérica. En cierto modo, pese a las coincidencias con Estados Unidos, hay un espacio de divergencias del cual interesa sacar ventaja. Así lo reconocería el Parlamento Europeo cuando señala que la política de Estados Unidos "está en contradicción con los intereses de los Estados centroameri-

15. Wolf Grabendorff. *Estados Unidos y Europa Occidental: ¿Competencia o Cooperación en América Latina?* En Roberto Russell (comp.) *América Latina y la Guerra del Atlántico Sur. Experiencias y Desafíos*. Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1984.

16. Andrés Serbin. *Op. cit.* p. 9.

17. *Idem.* p. 30.

canos".¹⁸ En el mismo documento en que está contenida dicha declaración se señala que "la Comunidad Europea es un socio atractivo para Centroamérica. Centroamérica, y también una considerable extensión del resto de América Latina, esperan de la CEE una mayor diferenciación de sus relaciones y con eso también una reducción de su dependencia de los Estados Unidos. La CEE es además considerada como una mediana potencia, que no va a intervenir militarmente ni a prescribir modelos de desarrollo social".¹⁹

Pero después del conflicto del Atlántico Sur, se produjo una reducción del perfil de Europa en Centroamérica y en general, en América Latina. Aún después del establecimiento de contactos a nivel multilateral de la Comunidad ampliada, con los países firmantes del Tratado de Integración Centroamericana y del Grupo de Contadora, así como a nivel del Grupo de los Ocho, se han observado claras limitaciones para hacer efectiva la disposición de fortalecer la cooperación y la concertación en el ámbito económico entre ambas regiones. Prácticamente, después de la creación del Grupo de Contadora en enero de 1983, Europa redujo su actuación a una serie de declaraciones de respaldo moral a esta iniciativa y a los demás esfuerzos de pacificación en Centroamérica.²⁰ Una de las más importantes fue la que emitió el Consejo de Europa, reunido en Stuttgart en junio de 1983, en la cual señala que "los Jefes de Gobierno (de los países de la CEE)... están convencidos de que los problemas de América Central no pueden ser solucio-

-
18. C. Brundenius/V. Bye. Towards Broader Economic Relations between the Nordic Countries and the Caribbean Basin. En Renate Rausch, *Europe and the Crisis in Central America and the Caribbean. Proceeding of the ASERCCA Annual Conference held at the University of Marburg, Septiembre 1986*. Philipps-Universität Marburg, 1987, p. 50.
 19. *Ibid.*
 20. El 15 de mayo de 1983, cinco meses después de la reunión de cancilleres de México, Venezuela, Colombia y Panamá que dio lugar a la creación del Grupo de Contadora, se conoció el respaldo de los cancilleres de la CEE a esta iniciativa. Cuatro días después se produjo una importante resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que "reafirma el derecho de Nicaragua y de todos los demás países de la región a vivir en paz y seguridad, libres de toda injerencia extranjera" y apoya los esfuerzos del Grupo de Contadora en ese sentido. Véase: Secretaría de Relaciones Exteriores de México, *Relación de Contadora, Fondo de Cultura Económica, México, 1988*, p. 31.

nados por la vía militar, sino únicamente por una solución política proveniente de la misma región y respetando los principios de no intervención e inviolabilidad de frontera".²¹

Frente a esa presencia distante de Europa, el Gobierno de Estados Unidos intensificó su penetración en el área mediante la puesta en marcha de programas de ayuda económica y comercial a sus tres principales aliados centroamericanos (El Salvador, Costa Rica y Honduras), en el inicio de una ofensiva que pretendía el aislamiento regional de Nicaragua. Se amplió la presencia militar en el área con el inicio de maniobras militares con el Ejército de Honduras y la ejecución de operaciones de inteligencia y de sabotaje, dirigidas en contra del gobierno de Nicaragua y el espionaje de la actividad de la insurgencia salvadoreña, bajo el esquema conocido como "guerra de baja intensidad".²² En el escenario regional, se intensificaron los conflictos internos y las disputas interestatales originadas en el incremento de la actividad de grupos mercenarios que utilizaban los territorios vecinos para iniciar ataques a Nicaragua. Ocurre la invasión de Estados Unidos a Granada en Octubre de ese año. Pero a nivel latinoamericano, cobró un fuerte impulso la búsqueda de mecanismos de concertación para posibilitar salidas negociadas y pacíficas en Centroamérica, al calor de la iniciativa de Contadora. En julio de 1983, los presidentes de los cuatro países firmantes de Contadora emitieron la "Declaración de Cancún" en la que se comprometen, y exhortan en igual sentido a los demás estados con intereses en la región, "en favor de la opción diplomática por la paz".²³ Se producen importantes declaraciones en favor de la paz, y se inicia la búsqueda de acuerdos regionales en relación con el problema de la deuda, así como sobre las negociaciones con instituciones financieras internacionales, por parte de mandatarios latinoamericanos.

3.2 Centroamérica en búsqueda de Europa.

Conforme avanzó el proceso de Contadora, los gobiernos centroamericanos vieron en Europa Occidental una opción para

21. Conferencia "Nuevas formas de cooperación...". Op cit. pp. 23-24.

22. Lilia Bermúdez: Guerra de Baja Intensidad. Reagan Contra Centroamérica. Siglo XXI Editores, México, 1987.

23. "Nuevas formas de cooperación..." Op. cit. p. 37.

balancear las presiones financieras y políticas ejercidas por Estados Unidos. En 1984, dos presidentes centroamericanos visitaron varios países de Europa. El presidente de Costa Rica Luis Alberto Monge visitó por un mes doce países de ese continente. Durante esa visita se discutió con el Canciller alemán occidental Hans Dietrich Genscher la realización de una conferencia ministerial entre la Comunidad Económica Europea y los países firmantes del Tratado de Integración Centroamericana, a la cual serían invitados España, Portugal, que todavía no eran miembros de la CEE, y el Grupo de Contadora. En esa misma oportunidad se anunció la apertura, en San José, de una oficina regional de la CEE para Centroamérica; así como la disposición de este organismo de suscribir un tratado de cooperación con el Istmo centroamericano que estimule la integración económica regional.²⁴ Esta decisión ya había sido acogida por la Comunidad para otorgar un paquete de ayuda económica y comercial a Centroamérica; España, Francia y Suecia se comprometieron a apoyar con medidas concretas al Comité de Apoyo para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA).²⁵ Poco tiempo después el Presidente de El Salvador, José Napoleón Duarte también realizó una gira por varios países europeos, y meses después el Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, efectuó una gira similar.²⁶

4. La ronda de San José

El rápido crecimiento de los contactos diplomáticos con el Viejo Continente en 1984, tal y como fue pactado por el mandatario costarricense, originó la ronda de negociaciones multilaterales de San José, cuya primera cita se efectuó el 28 y 29 de setiembre de ese año en la capital costarricense. Dicha conferencia dejó establecida la agenda del diálogo eurocentroamericano, alrededor de temas como la crisis políti-

24. Manuel Chávez. La gira europea del Presidente Monge. Trabajo presentado al Seminario de Política Exterior Centroamericana, realizado como parte de las actividades académicas del Posgrado en Relaciones Internacionales de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. San José, junio de 1988.

25. Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Op cit. p. 68-69.

26. Conferencia "Nuevas formas de cooperación..." Op cit. p. 24.

ca regional, la crisis económica, el comercio y la integración regional y los mecanismos para institucionalizar las relaciones entre ambas partes.

4.1 La crisis regional y la agenda de la pacificación.

La Ronda de San José ha probado el empeño europeo y latinoamericano por sacar los diagnósticos del conflicto centroamericano de los estrechos márgenes de la confrontación Este-Oeste, en que se fundamentó el globalismo geopolítico de la Administración Reagan y que definió al Caribe como "una zona adecuada para la aplicación de los criterios de contención y enfrentamiento".²⁷ Al contrario, se reconoce que la inestabilidad política se origina en los desequilibrios económicos y la injusticia social.²⁸ En la primera conferencia ministerial quedó establecido el objetivo de crear "una nueva estructura de diálogo político y económico entre Europa y Centroamérica".²⁹ Este acercamiento también expresa la decisión de elaborar una estructura de negociaciones al margen de la intervención de Estados Unidos en los asuntos del área. El propio presidente de Costa Rica, Luis A. Monge, había señalado durante su estadía en Bruselas en el mes de junio que Estados Unidos no sería invitado a San José I "debido a posibles objeciones de algunos de los países participantes".³⁰ Las divergencias y un virtual enfrentamiento con la política de Estados Unidos en Centroamérica, se llegaron a poner en evidencia cuando el Secretario de Estado de Estados Unidos, George Shultz, hizo circular una carta pidiendo a los ministros de la CEE que

-
27. Véase Sergio Bitar y Carlos Moneta. *Política Económica de Estados Unidos en América Latina*. Documentos de la Administración Reagan. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.
 28. Comunicado político conjunto de la Conferencia Ministerial de Luxemburgo sobre el diálogo político y la cooperación económica entre los países de la Comunidad Económica Europea, España y Portugal y los países de América Central o de Contadora. 11 y 12 de noviembre de 1985.
 29. Comunicado conjunto de la Reunión Ministerial de San José de Costa Rica, celebrada el 28 y 29 de setiembre de 1984, entre los Ministros de la Comunidad Económica Europea y de sus países miembros, España y Portugal, los estados centroamericanos y los Estados del Grupo Contadora.
 30. Tomado de *La República*, 13 de junio de 1984. Citado por Manuel Chávez V. op. cit. p. 19.

excluyeran a Nicaragua de cualquier asistencia ofrecida a la región. Una situación similar se presentó en noviembre de 1985, durante la reunión de San José II, en Luxemburgo, cuando se planteó por parte de dos países de la Comunidad una enmienda que proponía exclusiones similares. Ciertamente, la ayuda comunitaria, específicamente a Nicaragua, no ha sido constante por parte de todos los países miembros de la CEE, pero el rechazo comunitario a estas dos instancias, y más recientemente el amplio recibimiento brindado por los Jefes de Estado de los países comunitarios al Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, durante la gira efectuada por 10 países europeos,³¹ dejó en claro las discrepancias con la política estadounidense hacia este país y, en el último caso en particular, la disconformidad con el empleo de presiones por parte de funcionarios norteamericanos para establecerle restricciones a la política europea en Centroamérica.

Los temas de la paz, la democracia y el desarrollo figuraron en la agenda diplomática común de europeos y latinoamericanos y se fue identificando el compromiso de los países europeos en la promoción de soluciones políticas que surjan de la región misma para poner fin a la inestabilidad y a la violencia en Centroamérica.³² Desde las declaraciones de apoyo de los primeros años, los europeos se muestran cada vez más dispuestos a asumir compromisos específicos en este sentido. Estos compromisos se vieron más claramente expresados en la Conferencia Ministerial celebrada en Hamburgo el 29 de febrero y 1 de marzo de 1988, cinco meses después de la firma del Acuerdo de Esquipulas II. Los estados miembros de la CEE se comprometieron a respaldar dichos acuerdos con acciones específicas. Entre lo más importante se destacó la disposición de participar en las labores de verificación, control u seguimiento del proceso de paz; se ofreció una contribución para la organización material y técnica de las elecciones para establecer el Parlamento Centroamericano; también se comprometieron a intensificar la cooperación económica con los países centroamericanos y a colaborar en la ejecución del Plan de Acción Inmediata para la reactivación y el desarrollo económico de la región, el programa de autosuficiencia alimentaria y el programa de repatriación voluntaria de refugiados y reubi-

31. Véase *Centroamérica Hoy*. No. 22, 17 de mayo de 1989. CSUCA-PAX pp. 5-9.

32. Comunicado conjunto de la Reunión Ministerial de San José, Costa Rica, 28 y 29 de setiembre de 1984.

cación de personas desplazadas por la guerra. Más recientemente, durante la Conferencia celebrada el 27 y 28 de febrero de 1989 en San Pedro Sula, la Comunidad Europea y sus estados miembros acordaron acoger positivamente una solicitud que les dirigieron los cinco presidentes centroamericanos en la reunión de El Salvador, los días 13 y 14 de febrero, para la "realización de un programa de reestructuración, reactivación y fortalecimiento del proceso de integración económica del Istmo".³³

4.2 Un balance de la Ronda de San José.

Desde la primera reunión ministerial hasta la actualidad, se han celebrado cinco reuniones anuales a nivel ministerial, de acuerdo con lo pactado en Luxemburgo: (a) San José I. San José de Costa Rica, 28-29 de setiembre de 1984; (b) San José II. Luxemburgo, 11 y 12 de noviembre de 1985; (c) San José III. Guatemala 9 y 10 de febrero de 1987; (d) San José IV. Hamburgo, Alemania Federal, 29 de febrero y 1 de marzo de 1988, y (e) San José V. San Pedro Sula, Honduras, 27 y 28 de febrero de 1989. También se firmó en noviembre de 1985, en el marco de la reunión de Luxemburgo, el primer Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y los países del Tratado de Integración Centroamericana y Panamá. Las negociaciones se han llevado a cabo también en el seno de las reuniones de la Comisión Mixta, encargada de avanzar en la negociación de los acuerdos a nivel ministerial y de darle seguimiento al proceso.

Se debe señalar como una observación importante que dentro del multilateralismo que ha caracterizado las rondas de reuniones de San José, que ha dado lugar a varios encuentros entre las comisiones mixtas, se destaca la priorización de programas de alcance regional y la vinculación de la cooperación a la observación de avances en la concertación de acuerdos regionales entre los gobiernos centroamericanos. Esto ha

33. Comunicado económico conjunto de la Comunidad Europea, de los países signatarios del Tratado General de Integración Económica y de Panamá. "Conferencia sobre diálogo político y cooperación económica entre la Comunidad Europea y sus estados miembros, los estados centroamericanos y los estados del Grupo de Contadora". San Pedro Sula, 27 y 28 de febrero de 1989, Inciso 21.

sido importante en la medida en que no se establecen exclusiones en razón de consideraciones político-ideológicas contra ningún país, pero ofrece un inconveniente. La preocupación principal de los países centroamericanos está depositada en obtener la cooperación económica. La urgencia con que esto se plantea puede llevar en algunos casos a forzar el cumplimiento de aquellos compromisos a los cuales la ayuda está sujeta, mientras tanto otras potencias con intereses más viejos y fuertes en la región provocan la tentación entre los gobiernos del área de no cooperar y optar por el bilateralismo, a lo cual también contribuyen algunas políticas bilaterales de estados miembros de la Comunidad Europea.

4.3 La efectividad de la ayuda europea

El 1 de marzo de 1987 entró en vigencia, por un período de cinco años, el acuerdo para el diálogo político y la cooperación económica, entre la CEE y los países del istmo centroamericano. El impacto del acuerdo de cooperación ha sido más simbólico y político que económico. El volumen del financiamiento europeo a esta región se duplicó al cabo de tres años a partir de 1984. En 1988, por primera vez, la cooperación comunitaria aprobada para la región superó los 100 millones de ECUS.³⁴ La región percibe en la actualidad más del 50% de los fondos comunitarios para América Latina. Sin embargo, el subcontinente en su conjunto percibe sólo el 4% del total de la ayuda externa de la CEE, esto es menos del 7% del total de la ayuda externa que recibe América Latina de los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD). El mayor volumen de la ayuda oficial al desarrollo por la CEE, se concentra en los países de Africa, el Caribe y el Pacífico; los países de la Cuenca Sur del Mediterráneo y Asia, beneficiados por programas preferenciales y con los cuales los países miembros de la CEE mantienen vínculos históricos más importantes y recientes.³⁵ La ayuda bilateral de la CEE y los estados miembros a Centroamérica, en relación con la ayuda norteamericana a la región, creció de un 7% en 1970 a casi 18% en 1984. Sin embargo en 1986, la ayuda comunitaria a

34. Idem. Inciso 5, párrafo 3.

35. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. Op cit. pp. 55-56.

centroamérica no superaba el 30% de las ayudas norteamericanas.³⁶ La importancia estratégica que le asigna Estados Unidos a Centroamérica se manifiesta en una concentración (56% del total) de ayuda a América Latina en tres países centroamericanos: El Salvador, Honduras y Costa Rica.³⁷

En relación con el comercio, a pesar de la reiterada voluntad comunitaria por acoger las solicitudes de los países centroamericanos y de América Latina para la ampliación del mercado a los productos de la región, el impacto en este sentido ha sido sumamente limitado. En 1986, sólo un 12% de todas las exportaciones latinoamericanas sometidas a derechos de aduana a su ingreso en el mercado común europeo se beneficiaron del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).³⁸ Estos escasos beneficios se derivan de una cobertura limitada del SPG comunitario a los productos de exportación de América Latina que en su gran mayoría son bienes de origen agrícola excluidos de los beneficios del esquema. Solamente un 7% de los productos de exportación de América Central estaban cubiertos por el SPG. Esto contrasta con el 70% para otros países en vías de desarrollo.³⁹ A los obstáculos para la importación de productos agrícolas de la región del elevado proteccionismo de ese sector en Europa y la poca eficacia de las intenciones para introducir modificaciones en el SPG para abrir el mercado a productos de la región, se agrega la poca elasticidad del reajuste de la relación con América Central, en que se excluye por lo menos en el corto plazo la posibilidad del establecimiento de una relación preferencial, e inclusive de la concesión de beneficios por medio de cláusulas para los países de menor desarrollo.

Aunque hemos afirmado que la relación parece ser más beneficiosa en el ámbito político que comercial, existen también claros obstáculos que redundan en un pobre aprovecha-

-
36. IRELA. Official Development Aid (ODA) of the European Community and its member states to Central America, 1970-1986 (statistics). Agosto 1988. Table 6; y Commission des Communautés européennes. L'aide publique au développement de la Communauté européenne et des états membres. De 57, Mayo 1988, p. 8.
37. Commission des Communautés européennes. Ibid.
38. IRELA. Relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina: Balance y Perspectivas, 1987-1988. Op. cit. p. 31.
39. Ibid.

miento del apoyo europeo a la búsqueda de soluciones para superar la inestabilidad política y la violencia armada, y para superar la inestabilidad regional. El Parlamento Europeo y los países miembros de la CEE expresaron en Hamburgo, su deseo de apoyar el establecimiento del Parlamento Centroamericano; pero paradójicamente este proyecto se encuentra estancado debido a que Costa Rica, a cuyo presidente Oscar Arias se reconoce haber impulsado el Plan de Paz, no ha hecho los esfuerzos suficientes por ratificar el tratado de constitución de ese organismo. Los países centroamericanos también han considerado seriamente la participación de Europa Occidental en la verificación de los acuerdos de Esquipulas y en la vigilancia fronteriza. Sin embargo, el propio embajador de Honduras, Carlos López Contreras, quien el 4 de octubre de 1988 pidió al Secretario General de las Naciones Unidas la creación de una fuerza internacional de paz, compuesta por representantes de Canadá, España y la República Federal de Alemania, el 31 de marzo de 1989 bloqueó el envío de la solicitud de esta misión a la ONU por parte de la Comisión Ejecutiva del acuerdo de Esquipulas II, y coincidió la aceptación de su país al retiro de la demanda planteada por Nicaragua ante la Corte Interamericana de Justicia. Al vencer el término de 90 días durante los cuales los presidentes centroamericanos aprobarían un plan conjunto para la desmovilización de los contras nicaragüenses, no se había observado ningún adelanto en tal sentido. Por el contrario, el proceso de pacificación entró después de la aprobación del acuerdo bipartidista en Estados Unidos (24 de marzo de 1989), en una peligrosa fase de estancamiento, mucho mayor que la registrada en los doce meses anteriores. El envío de una misión de reconocimiento por parte de la ONU a la región también fue frenada por falta de compromiso de algunas de las fuerzas contendientes en la región para garantizar la seguridad de sus integrantes. Pero quizás el factor que más obstaculiza el "reencarrilamiento" del proceso de paz, ha sido el rompimiento de los esquemas de simultaneidad y la simetría, al quedar centrado el foco de atención en el proceso de democratización en Nicaragua y

dejar por fuera a los demás países que experimentan iguales o peores conflictos.⁴⁰

Por otra parte, han sido los propios países centroamericanos los responsables de haber frenado el intento de ampliación del foro de San José cuando, en las vísperas de la celebración de la Tercera Conferencia en Guatemala, se opusieron a la participación de los integrantes del Grupo de Apoyo, e inclusive cuestionaron la conveniencia de que continuaran asistiendo también los países de Contadora.⁴¹ De esta manera, no sólo antepusieron un obstáculo a los esfuerzos de concertación entre Europa y América Latina en relación con Centroamérica, sino que propiciaron la apertura de una grieta, tanto más porque los países europeos abrieron un nuevo foro de encuentro a nivel latinoamericano que en un plazo cercano puede ofrecer mayor interés que Centroamérica.

5. A modo de balance final

Es importante reconocer que el nuevo acercamiento de Europa a Centroamérica coincidió y fue propiciado por el punto de inflexión de la hegemonía de Estados Unidos sobre esta área del continente y por el nuevo clima de interdependencia que se registra a nivel internacional. Las nuevas relaciones eurocentroamericanas son expresión de tal interdependencia, así como de la búsqueda de una ampliación de los márgenes de acción de los países centroamericanos en el contexto global. La creciente presencia europea en el proceso centroamericano es parte del planteamiento de una nueva alianza, siempre dentro del marco de intereses occidentales, entre dos regiones con lazos históricos y culturales muy estrechos. Contrario a ciertas expectativas, esta relación no se motiva en la búsqueda de una ruptura del eje hegemónico que a nivel geopolítico mantiene impuesto Estados Unidos sobre la

40. Para una interpretación de la evolución conceptual y de los mecanismos de Esquipulas II hasta la más reciente reunión de Costa del Sol, El Salvador, véase Francisco Rojas: *El Proceso de Esquipulas: El Desarrollo Conceptual y los Mecanismos Operativos*. Trabajo presentado en la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo en Relaciones Internacionales de CLACSO sobre la Cuenca del Caribe, Venezuela, 27-28 de marzo de 1989.

41. Juan Pablo de Laiglesia. *Op. cit.* p. 147.

región; aunque se mantenga en apariencia un interés por favorecer el desplazamiento de los factores que obstaculizan el fortalecimiento de sistemas políticos fiables, el desarrollo económico social, la justicia y el respeto a las libertades y derechos humanos a nivel de las estructuras regionales y nacionales. El interés europeo por Centroamérica no nace del deseo de confrontación con Estados Unidos (ambos han probado identificarse como socios de una empresa común), sino de una interpretación distinta, y con la cual Europa ha querido diferenciarse internacionalmente, sobre los orígenes de la crisis centroamericana y de una discrepancia bastante crítica de lo que se percibe como una errada política de Estados Unidos, que ponía en peligro intereses estratégicos más importantes en un conflicto de importancia secundaria para sus aliados. Seguros de sus capacidades para desplegar iniciativas con un perfil discreto, pero divergentes de Estados Unidos, los europeos desafiaron las advertencias de la represalia, como la formulada por Irving Kristol, un ideólogo de la "nueva derecha", quien en 1985 afirmó la siguiente conclusión: "Un enfrentamiento mayor entre los Estados Unidos de América y Europa respecto de Centroamérica puede pronto conducir a aumentar las presiones en los Estados Unidos para una redefinición de su papel en la OTAN, incluso al extremo de la retirada de sus fuerzas del Continente Europeo. Esta posibilidad es algo que los europeos deberían ponderar más seriamente".⁴² La situación de América Central, como habría advertido el propio Kristol, se convirtió en un punto crucial en las relaciones europeo-norteamericanas; pero no en el sentido en que él lo señalaba, identificando el conflicto ideológico entre el comunismo y el capitalismo democrático como el meollo de la política mundial en los ochenta. El conflicto centroamericano, a pesar de su menor importancia estratégica real, se convirtió en el *test* del marco de relaciones internacionales de final de siglo. Para Europa Occidental en particular, esto revestía tintes de suma trascendencia.

Las relaciones con Centroamérica, por sí mismas, no planteaban ningún desafío estratégico que mereciera elevados compromisos de sus políticas de cooperación con la región. Pero esta región se constituyó en el laboratorio en el cual los

42. Irving Kristol: ¿Debe Europa preocuparse por Centroamérica? En *Nuevas Formas de Cooperación...* Op. cit. pp. 130-131.

Europeos se han ejercitado para jugar el papel de la concertación que les va a implicar el reajuste de sus políticas exteriores de cara al proyecto de Unidad Política Europea de 1992 y para jugar nuevos y más importantes aventuras en los asuntos mundiales en el presente fin de siglo. Centroamérica le ha dado a Europa la oportunidad de demostrar un perfil más autónomo en el sistema internacional; lo enseña en el ejercicio de la concertación con el Grupo de los Ocho, compuesto por una región de países que se han destacado como las potencias subregionales del sistema interamericano, la "organización internacional más antigua de su tipo en el mundo",⁴³ en el apoyo de salidas al conflicto de una periferia adscrita a la defensa del poder del país más grande del hemisferio y a su vez, la potencia mundial con mayores capacidades estratégicas.

En esta relación, es más lo que los países europeos en medio de sus enormes e históricos contrastes han aprendido sobre sí mismos, que lo que los países centroamericanos han demostrado como región de contrastes menos visibles. Mientras Europa ha buscado identificar su propia órbita, los países centroamericanos juegan a un difícil rompecabezas en el cual representan una disputa que pone en evidencia sus vulnerabilidad y su poca capacidad para presentar posiciones conjuntas no sólo para apelar a las caridades ajenas sino para potenciar las riquezas propias. En otras palabras, mientras Europa enseña el ejercicio de la concertación, en Centroamérica se vuelve a poner de moda el "sálvese quien pueda". Tras más de una década de contactos a diversos niveles, con contrastes y altibajos, se revela la conclusión de que los estados centroamericanos han desarrollado un importante fogueo y han acumulado un importante récord de eventos, así como una considerable experiencia negociadora; pero han aprendido la lección a medias.

La persistencia de sistemas de explotación económica y de regímenes de injusticia social, como principales causas de la crisis, y que preservan y protegen los privilegios de las castas militares y oligarquías que son las principales responsables de la inestabilidad social y política, son los mayores obstáculos para el diseño de políticas exteriores que respondan efectivamente a estrategias de desarrollo guiadas por propósitos tales como la paz, la democratización real, la igualdad y la

43. Gordon Connell-Smith. Op. cit. p. 15.

independencia y autodeterminación nacional y regional. Pero también la persistencia de intereses que inscriben los conflictos en la confrontación Este-Oeste, así como la exacerbación de rivalidades nacionales, contribuyen poco a la construcción de posiciones comunes.

Por otra parte, en los noventa, cada uno de los gobiernos del istmo tendrá nuevos rostros, y los equipos de negociadores de la región probablemente tendrán que reiniciar el aprendizaje del juego desde sus comienzos. El *momentum* de Europa con la fijación de otros intereses del "Viejo Mundo", inclusive de nuevos atractivos para su política en este mismo hemisferio, puede llegar pronto a su final y acabar en el desencanto con las expectativas levantadas. Desde luego que los logros de esta relación no son del todo despreciables, pero si los gobiernos centroamericanos no identifican claramente su marco, los alcances efectivos de esta relación dejarán en todos el sabor de la frustración.

LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y AMERICA LATINA

Celestino del Arenal

1. Introducción

1.1 Consideraciones previas

Las actuales relaciones entre España y América Latina¹ sólo pueden entenderse en el contexto del proceso de democratización interna que se inicia en 1976 y en el marco del escenario internacional característico de esos años. La política española hacia ese continente es, así, en lo fundamental, el fruto de un proceso de redefinición y nueva articulación de la proyección y acción de España en Iberoamérica, que se inicia a partir del fin del régimen franquista y que llega hasta nuestros días. Un proceso en el que, con planteamientos, objetivos y voluntades ni mucho menos idénticas, han participado los sucesivos Gobiernos democráticos, desde los Gobiernos de Adolfo Suárez, pasando por el Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo, hasta los Gobiernos de Felipe González.

En este sentido, la política exterior de la España democrática, y con ella la política iberoamericana, han experimentado un profundo cambio con relación al franquismo. El cambio de régimen interno, el paso del franquismo a la democracia, ha tenido su reflejo, aunque a un plazo bastante más amplio, en

-
1. A lo largo de este estudio, utilizaremos las expresiones "América Latina" e "Iberoamérica", "política latinoamericana" y "política iberoamericana", en función de la dimensión o del contexto con que se plantean los hechos. Para España las expresiones iberoamérica y política iberoamericana individualizan una realidad americana que no es identificable, ni histórica, ni culturalmente, ni desde el punto de vista de la política exterior, con la realidad de América Latina. En ello juega, como es lógico, la existencia de lazos especiales, históricos y culturales, entre España y los países de habla hispana y portuguesa, que lleva a privilegiar en el marco latinoamericano las relaciones con dichos países.

la política exterior y, por lo tanto, en la política iberoamericana. No es que hayan cambiado radicalmente los condicionantes externos de esa política, la mayoría de los cuales han permanecido dentro de evoluciones, en algunos casos notables; no es que se haya alterado radicalmente el sentido que ha caracterizado históricamente la dimensión iberoamericana de España, lo que tampoco ha sucedido. Lo que ha cambiado ha sido, por un lado, la filosofía inspiradora y el diseño de esa acción exterior, el por qué y el para qué se hace la política latinoamericana, lo que ha dotado de un nuevo sentido y profundidad a dimensiones ya existentes de esa acción exterior y ha permitido poner en pie nuevas dimensiones de la misma. Por otro lado, ha cambiado también la forma, el modo, el cómo se hace esa política.

Lo anterior nos obliga, por lo tanto, como único medio de comprender lo que son actualmente las relaciones entre España y América Latina y los cambios que se han producido, a tratar de esbozar, aunque sea muy sumariamente, lo que ha sido la política iberoamericana desde el final del franquismo hasta la formación del Gobierno socialista en 1982, bien entendido que nuestro estudio se centrará en el período que se abre a partir de ese momento.

1.2 La política iberoamericana del franquismo

La proyección iberoamericana ha constituido tradicionalmente, al menos desde finales del siglo XIX, una de las dimensiones que se ha considerado como esencial en la política exterior de España. Las razones de ello son obvias por lo que no vamos a entrar en su consideración. Únicamente señalar que ese carácter esencial se sustenta en la existencia de una serie de realidades y elementos comunes entre España e Iberoamérica, de "lazos especiales", producto de una historia, de una lengua, de una cultura, de una presencia humana y de unos intereses que se interpretan como comunes. Lo anterior dota a la política iberoamericana de España de un sentido y un alcance especial, que no existe, salvando la dimensión europea, en las demás dimensiones de la política exterior española.

El franquismo, tras su triunfo en la guerra civil, transformará la política iberoamericana de España en un instrumento de proyección exterior, que utiliza para afirmar su protago-

nismo internacional en paralelo con su legitimidad interna. En definitiva, la dictadura franquista adaptará a sus propios intereses, tanto internos como internacionales, los presupuestos reaccionarios sobre los que se había construido la idea de Hispanidad a lo largo de los años treinta, formulando un modelo de política exterior, para uso interno e internacional, variable en función de los distintos contextos en los que tendrá que moverse a partir de 1939.

En el plano internacional la política iberoamericana servirá inicialmente para tratar de reforzar la posición del régimen franquista, tanto ante las potencias del Eje, durante la primera parte de la Segunda Guerra Mundial, como más tarde ante las naciones aliadas, primero, para intentar romper el aislamiento internacional a que se ve sometido al final de la Guerra Mundial y, después, en la postguerra mundial, para buscar la comprensión y la simpatía de los Estados Unidos hacia la dictadura.² Por último, más adelante, la Hispanidad servirá como una de las "políticas de sustitución" que pondrá en marcha el régimen franquista con el objetivo de compensar las carencias que presentaban sus relaciones con los países de su área y alineación socio-económica.³

En el plano interno, la idea de Hispanidad y con ella la política iberoamericana desempeñarán también un papel relevante como instrumento propagandístico de primer orden, en cuanto que servirá para legitimar el sistema dictatorial al entroncarlo con la "España imperial y eterna", para encubrir el aislamiento internacional del régimen y para ofrecer a efectos de consumo interno la imagen de una España protagonista en lo internacional.⁴

2. Delgado Gómez-Escalonilla, Fernando, Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939-1953, Madrid, CSIC, 1988.

3. Morán, Fernando, Una política exterior para España, Barcelona, 1980, pp. 18 y 19.

4. González Calleja, Eduardo y Limón Nevado, Fredes, La Hispanidad como instrumento de combate. Raza e imperio en la prensa franquista durante la Guerra Civil española, Madrid, CSIC, 1988.

2. La política iberoamericana de los Gobiernos de la Unión de Centro Democrático (1976-1982)

Terminado el régimen franquista era urgente y necesario poner en práctica una nueva política exterior, acorde con las nuevas realidades y potencialidades políticas, que atendiese a los intereses de España en el mundo. Había que normalizar la política exterior, tanto a nivel bilateral como multilateral, adecuarla a la realidad democrática y, en última instancia, diseñar e implementar un proyecto global, coherente y realista de política exterior. Había, en suma, que adecuar coherentemente la política interior y la política exterior. Parte importante de esa nueva política pasaba por un replanteamiento de la política iberoamericana.

La rápida normalización de las relaciones exteriores de España, que se produce a partir de 1976, de la mano de los gobiernos centristas, fue posible gracias al éxito del proceso de reforma política, que abrió el camino para el establecimiento de un sistema democrático constitucional. En ello influyó la política de consenso de las fuerzas políticas parlamentarias, que permitió soslayar las cuestiones conflictivas, como la adhesión de España a la Alianza Atlántica o las consecuencias del proceso descolonizador del Sahara.

Sin embargo, a pesar de esos indudables logros, durante los Gobiernos de Adolfo Suárez, en razón de las urgencias existentes en materia exterior, de la inestabilidad política interna y de la debilidad y crisis casi permanentes del propio partido de la Unión de Centro Democrático, caracterizado por su heterogeneidad ideológica y política, su escasa definición ideológica y la falta de coincidencia en cuanto a las grandes opciones de la política exterior, no se llegó a definir con claridad la posición exterior de España, ni a formular un modelo de política exterior coherente y realista.

Aunque el diseño de las líneas maestras de la nueva política exterior fue obra principalmente del Ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, fue el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, el que, a través de una evidente personalización, ejecutó en muchos casos, en especial en la política iberoamericana, la acción exterior. En ello influyó decisivamente tanto su propia personalidad, que buscaba imagen y legitimación a nivel internacional, como las razones que hemos señalado hace un momento al explicar la ausencia de una política exterior coherente y realista.

En todo caso, a partir de 1976, con el inicio del establecimiento de la democracia en España, la política iberoamericana, tanto en el talante como en su formulación y en los hechos, se trató de plantear en términos diferentes a como lo había hecho el franquismo. Paralelamente a ello, y como parte de esa misma política, se irá perfilando la idea de un nuevo modelo de Comunidad Iberoamericana de Naciones.⁵

La democratización que se produce en España, junto a los propios procesos de democratización que se experimentan en Iberoamérica, favorecerá un creciente acercamiento entre ambos lados del Atlántico. La democracia, tanto en cuanto realidad como en cuanto esperanza, constituirá, de esta forma, un elemento fundamental no sólo en la formulación y ejecución de una nueva política, sino también en el cambio de sentido que experimentan en si mismas las relaciones entre España e Iberoamérica.

Esta nueva política iberoamericana, que se pone en marcha con el inicio del proceso de transición política, no ha sido, sin embargo, como apunta Joan Piñol, una simple reacción mecánica de los estímulos o problemas procedentes del exterior, sino que ha respondido a un proyecto más o menos acabado y claro de política iberoamericana. Un proyecto contradictorio y poco realista con Adolfo Suárez y más estructurado y medido con Felipe González.⁶

De acuerdo con el nuevo escenario se reformularán las tradicionales relaciones con Iberoamérica, en el sentido de tratar de eliminar la retórica y la imagen del pasado y de avanzar por vías de cooperación. Pasos significativos en este camino, al menos a nivel formal, son el cambio de denominación del Instituto de Cultura Hispánica, primero, por el de Centro Iberoamericano de Cooperación en 1977 y después en 1979 por el de Instituto de Cooperación Iberoamericana y su consiguiente reorganización.⁷

Sin embargo, el objetivo de desarrollar realmente una política nueva respecto de Iberoamérica requería cambios

-
5. Arenal, Celestino del, con la colaboración de Alfonso Nájera, España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones, Madrid, CEDEAL, 1989.
 6. Piñol, Joan, "La política española hacia Centroamérica, 1976-1987: consideraciones globales", Afers Internacionals, No.12 y 13 (1988), p.31
 7. Real Decreto 2411/1979, de 11 de octubre (B.O.E. de 17 de octubre de 1979).

importantes en la ideología, en las formas y en las acciones, capaces de superar los planteamientos que habían dominado las relaciones del pasado, y ello era difícil con un partido heterogéneo y de aluvión, necesitado de legitimación democrática, y sin un modelo global, claro y definido de política exterior, lo que se tradujo en las contradicciones y ausencia de realismo con que en ocasiones se planteó la acción exterior en Iberoamérica. Se explican, así, determinados gestos, y hasta compromisos, que no coincidían aparentemente con el carácter conservador del Gobierno centrista, como, por ejemplo, la visita de Suárez a Fidel Castro, en septiembre de 1978 y la presencia de España, como observadora, en la Cumbre de los Países No Alineados, celebrada en La Habana, y que motivaron críticas incluso en los sectores atlantistas de la Unión de Centro Democrático. En este sentido, hay que reconocer que, en la práctica del pretendido protagonismo activo suarista, las acciones exteriores no siempre respondieron a los modos de la ortodoxia conservadora, introduciendo un factor de desequilibrio en lo que se esperaba debería ser la diplomacia de un Gobierno conservador.⁸

Dejando de lado interpretaciones en cuanto a su alcance, el hecho concreto es que, en el plano práctico, la política iberoamericana que se pone en marcha bajo el mandato de Suárez será en general una política de múltiples usos y, en ocasiones, de altos riesgos, contradictoria, que adolecía de la ausencia de un diseño realista y bien informado, adaptado a la posición internacional de España. Fue una política de múltiples usos, tanto a nivel de percepción de los intereses nacionales como a nivel de intereses partidistas. No es que fuese una política en la que estuviese ausente el interés nacional, pues con la política iberoamericana los Gobiernos centristas trataron de recuperar el protagonismo activo de España y normalizar sus relaciones internacionales. Lo que sucedió es que no se otorgó a esa política, o no se pudo otorgar por lo difícil de la propia situación interna, la coherencia y continuidad que exige una eficaz acción exterior.

De esta forma, la política iberoamericana, con todo lo que tenía de retórica e imagen, se usó en ocasiones como una política de "sustitución", al estilo de la política franquista,

8. Mesa, Roberto, Democracia y política exterior en España, Madrid, Eudema, 1988, p.59.

aunque con distinto acento, que tendía a llenar el eventual vacío que se podía producir en la afirmación de la dimensión europea de España, mediante la apertura de una tercera vía. Otras veces, se utilizó como una política de "presión", dirigida a reforzar la posición negociadora de España frente a la Comunidad Europea y frente a los Estados Unidos. Finalmente, se usó como política de "legitimación" de la propia Unión de Centro Democrático a nivel interno, buscando a través de un pretendido "progresismo" lavar la herencia franquista que caracterizaba a una parte significativa de sus miembros.

Esta nueva política se vio facilitada por el nuevo contexto americano que se produce en la década de los setenta, caracterizado por la pérdida de presencia de los Estados Unidos en la región y por el creciente protagonismo internacional de los países iberoamericanos, que posibilitaba y auspiciaba la actuación autónoma de potencias extrarregionales.

Como conclusión, sin desconocer esas contradicciones, hay que admitir lo positivo de los pasos dados en la política iberoamericana durante el mandato de Adolfo Suárez, en relación con la política del franquismo. El reto, dada la posición desde la que se partía, no era pequeño y en algunos campos, a pesar de las contradicciones señaladas, se consiguieron resultados importantes. Los principales éxitos de la política suarista hay que centrarlos en la normalización y renovación de las relaciones con los países iberoamericanos, introduciendo la nueva imagen democrática de España en la región.

Si la política de derechos humanos de la Administración Carter había supuesto para Iberoamérica una menor presión tutelar por parte de los Estados Unidos, facilitando, así, ciertas iniciativas de Estados extrarregionales, como era el caso de España, la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca supuso un cambio importante de ese contexto, pues desde el primer momento la nueva Administración manifestó su voluntad de poner término a la que se calificaba como política "blanda" en la zona. Las relaciones interamericanas retornaban, a una etapa de neo-hegemonismo norteamericano. Ello supuso una reducción del margen de maniobra y de autonomía en el continente de los Estados extrarregionales.

Lo anterior, con ser importante para explicar la pérdida de profundidad, con relación al Gobierno de Adolfo Suárez, que experimenta la política iberoamericana de España durante la presidencia de Leopoldo Calvo-Sotelo, que se inicia en

febrero de 1981, fue, sin embargo, menos determinante que otros factores que se hicieron presentes a nivel interno e internacional.

A nivel interno hay que señalar, entre otros, la aceleración del proceso de desintegración de la Unión de Centro Democrático y el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, que pesó fuertemente en las acciones gubernamentales del ejecutivo presidido por Calvo-Sotelo, que centró su atención en la política interna y en cuestiones de política exterior en directa o indirecta relación con la problemática señalada. A nivel internacional, la acción exterior del Gobierno estuvo casi exclusivamente ocupada por dos objetivos claves, como eran la adhesión a la Alianza Atlántica y la integración en la Comunidad Europea, que habían sido ya planteados anteriormente, pero que a raíz de los acontecimientos internos señalados cobraron, en opinión del Gobierno centrista, una dimensión nueva.

El tratamiento específico que el Gobierno de Calvo-Sotelo da a esos temas y con ellos a la acción exterior española era expresión de un proyecto de política exterior diferente a la de su antecesor. Un proyecto que perseguía ajustar hasta sus últimas consecuencias la ideología y los planteamientos conservadores que caracterizaban al partido centrista con la ideología y los planteamientos de una política exterior que hasta entonces no había tenido un rumbo ideológico claro y preciso. Calvo-Sotelo lo que hace es dar coherencia al proyecto conservador en materia de política exterior, tratando de eliminar las contradicciones anteriores, pero hace mal y precipitadamente.

La mayor paradoja es que será precisamente el Gobierno de Calvo-Sotelo, el más débil parlamentariamente de todos los gobiernos habidos desde 1977, el que dará el paso clave de la incorporación de España a la Alianza Atlántica. Además, ese paso se da en un contexto interno complicado, por un Gobierno en la frontera de la crisis parlamentaria, con la opinión pública mayoritariamente en contra y con un partido en proceso de descomposición.

La política exterior de Calvo-Sotelo, salvo en el abandono de cualquier veleidad "tercermundista", no supuso, sin embargo, una reorientación global y meditada de la política seguida hasta entonces por los Gobiernos centristas con el fin de dotarla de un mayor realismo y consistencia. Su labor en este campo no fue, por lo tanto, positiva, aunque sí decisiva,

pues hipotecó la política exterior de los siguientes Gobiernos en aspectos claves de la posición de España en el mundo, dejando una herencia difícil de administrar.

Decididamente atlantista, el Gobierno de Calvo-Sotelo no dio ni la más mínima oportunidad de ser considerado sospechoso de "tercermundismo" o de neutralismo, como había sucedido en el Gobierno de Suárez. En este sentido, la sintonía con la nueva política de Reagan en América Latina será evidente. Esto, en opinión de algunos especialistas, se manifestaría en una inclinación hacia una política de "encogimiento", en virtud de la cual los "riesgos exteriores" quedarían bajo la garantía del 'seguro' estipulado con la OTAN. Este cambio de concepción implicará que España se sienta, durante esta etapa, más prisionera que protagonista en los foros internacionales.⁹

Por lo que respecta a Iberoamérica, la actitud fue en general de acentuación de las respuestas reactivas y coyunturales a los acontecimientos que se iban produciendo, sin que se esbozara una política definida hacia el continente. El plegamiento a la política de los Estados Unidos en la región fue absoluto. Ello se puso claramente de manifiesto en el caso de la crisis centroamericana y en el conflicto de las Malvinas.

El panorama de este período no quedaría completo sin hacer una referencia, siquiera sea escueta, a la evolución de las relaciones económicas entre ambas partes.¹⁰

En el período 1975-1981, como se observa en el cuadro adjunto, las relaciones comerciales entre España e Iberoamérica experimentarán un notable incremento, recuperándose la tendencia positiva que se había interrumpido en 1970 como consecuencia de la desviación de comercio que produjo la firma del Acuerdo Preferencial entre España y la Comunidad Europea. Las razones de este importante incremento responden, sin embargo, mucho más a causas económicas, derivadas del contexto económico en que se mueven España e Iberoamérica

9. Aldecoa, Francisco, "La política exterior de España en perspectiva histórica, 1945-1984. De la autocracia al Estado de Derecho", *Sistema*, No. 63 (1984), p.127.

10. Para las relaciones económicas en este período, entre otros, ver: ICI/CEPAL, Las relaciones económicas entre España e Iberoamérica, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1982; y Alonso, José A. y Donoso, Vicente, Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones de Iberoamérica, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1983.

en ese período, que a causas estrictamente políticas, derivadas de la nueva política iberoamericana de España, si bien no se puede desconocer que esa política, basada en la nueva imagen democrática de España, tuvo algún efecto en el sentido de facilitar e incentivar las relaciones comerciales entre ambas partes.

El saldo de estas relaciones comerciales ha sido tradicionalmente desfavorable para España, alcanzando en 1980 la tasa de cobertura española con la región el 62,4%. Tres países, Argentina, México y Venezuela, concentran los mayores volúmenes de comercio, habiendo absorbido en 1980 el 43% del total exportado por España a Iberoamérica. En 1979 ese porcentaje llegó a alcanzar el 53%. Una concentración todavía más acusada se observa en las importaciones que España realiza, ya que los tres países mencionados suministraron el 61% de las compras españolas, porcentaje que se eleva al 78% si se incluye a Brasil. El aumento de los niveles de concentración que se produce en este período no es ajeno a la creciente importancia de los suministros de crudo. Atendiendo a

ESPAÑA Y AMERICA LATINA: COMERCIO RECIPROCO

millones de dólares corrientes

| | Exportaciones | | Importaciones | |
|---|---------------|---------|---------------|---------|
| | 1975 | 1981 | 1975 | 1981 |
| ESPAÑA | | | | |
| Total Mundial | 7.675 | 20.338 | 18.100 | 32.155 |
| América Latina | 764 | 2.103 | 1.371 | 3.770 |
| Coefficiente de participación de América Latina (porcentaje) | 10,0 | 10,3 | 8,5 | 11,7 |
| AMERICA LATINA | | | | |
| Total mundial | 39.977 | 109.268 | 43.893 | 120.734 |
| España | 1.163 | 3.516 | 733 | 2.410 |
| Coefficiente de participación de España (porcentaje) | 2,1 | 3,2 | 1,7 | 2,0 |

Fuente: ARAHUETES, Alfredo y ARGUELLES, Julio, Las relaciones comerciales entre España y América Latina en el período 1980-1986, Madrid, CEDEAL, 1988, p. 32.

la composición de los flujos, se advierte una acusada asimetría, pues mientras la gran mayoría de las ventas españolas se compone de manufacturas, las compras se centran mayoritariamente en productos básicos y primarios, incluyendo el crudo.¹¹

El notable incremento que tiene lugar en este período en las relaciones comerciales entre España e Iberoamérica se produce igualmente en el plano de la inversión directa española en esa región. En este período Iberoamérica constituirá el punto de destino preferente de los flujos españoles. Entre 1975 y 1982 se encamina hacia Iberoamérica el 51% de la inversión directa autorizada, mientras que a la Comunidad Europea se dirige el 19% y a los Estados Unidos el 17%,¹² de acuerdo con el cuadro siguiente.

**INVERSION DIRECTA AUTORIZADA EN ESPAÑA
POR AREAS DE DESTINO**
porcentaje

| | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|-------------------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| OCDE | 68,4 | 41,7 | 31,1 | 27,6 | 47,0 | 39,8 | 34,3 | 41,9 |
| CE | 45,8 | 31,0 | 15,8 | 17,8 | 24,3 | 13,8 | 15,2 | 14,6 |
| USA | 15,0 | 6,9 | 14,1 | 7,7 | 23,8 | 24,4 | 11,3 | 24,7 |
| Iberoamérica | 19,8 | 39,6 | 60,6 | 62,2 | 49,7 | 58,5 | 56,7 | 45,4 |
| Total mundial (millones dólares) | 34,5 | 63,6 | 177,6 | 168,3 | 360,9 | 344,9 | 267,9 | 273,6 |

Fuente: ALONSO, José A. y DONOSO, Vicente, "Perspectivas de las relaciones económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea", Pensamiento Iberoamericano, No. 13 (1988), p. 185.

11. Alonso, José A. y Donoso, Vicente, op. cit., pp. 49-50.

12. Alonso, José A. y Donoso, Vicente, "Perspectivas de las relaciones económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea", Pensamiento iberoamericano, No. 13 (1988), p.168.

Un pilar fundamental para la credibilidad de la nueva política iberoamericana, que el Gobierno centrista trataba de poner en marcha era, como es lógico, la política de cooperación para el desarrollo. En este punto, a pesar de los fallos y lagunas, lógicos en una política que prácticamente se inauguraba, el Gobierno de Adolfo Suárez tiene en su haber la puesta en marcha, por primera vez en España, de una política de cooperación para el desarrollo que mereciese tal nombre.

La experiencia española en esta materia era escasa, mucha la desorganización y pocos los recursos empleados. No debe olvidarse que hasta 1980 España fue considerada por el Fondo Monetario Internacional como país en vías de desarrollo, si bien ya en 1977 pasó a engrosar la lista de países donantes de ayuda, aunque de forma tímida todavía, a raíz de la concesión de los primeros créditos FAD, creados en agosto de 1976, y del ingreso en el Banco Interamericano de Desarrollo, en junio de 1976.

De hecho, sólo en 1979 las cifras empezaban a tener una cierta significación. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en ese año fue de 164 millones de dólares, pasando en 1980 a 161 millones y subiendo en 1981 a 238 y en 1982 a 233 millones de dólares. La relación AOD/PNB, más expresiva de la evolución real de esa ayuda, fue en esos mismos años la siguiente: 0,08 -0,07 -0,13 -0,13.¹³

3. Los Gobiernos del Partido Socialista Obrero Español (1982-1989).

3.1 *El cambio en la política iberoamericana.*

La victoria socialista en las elecciones generales del 28 de octubre de 1982 y el subsiguiente Gobierno de Felipe González, supusieron un importante paso en el proceso de democratización español.

Como consecuencia de ello, sin olvidar los cambios que se producen a nivel interno, en el plano de las relaciones exteriores se introduce una importante novedad. Si los planteamientos de política exterior de los gobiernos centristas no

13. Juárez, Félix, La cooperación internacional española, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, SECIPI, 1988, p. 17.

tenían más tradición en que basarse que la proveniente del régimen franquista y de la experiencia que pudieran aportar en esta materia las diversas formaciones políticas que, justo antes de las elecciones de junio de 1877, formaron un nuevo partido, no se puede decir lo mismo del Partido socialista, que llegaba al Gobierno con nuevas ideas y diferente experiencia en cuestiones internacionales, adquiridas primero en la clandestinidad y después desde la oposición.

Lo anterior determinó que los socialistas asumieran la tarea de gobernar en octubre de 1982 con un proyecto de política exterior, que, aunque todavía no estaba excesivamente definido y contrastado, partía de unos planteamientos nuevos, más globales y coherentes que los que habían inspirado a los anteriores Gobiernos centristas.

En este sentido, era previsible que el "cambio" anunciado, llegara también a la política exterior española. El Gobierno socialista tenía ante sí el reto de llevar el cambio a una política exterior que continuaba sumida en contradicciones y caracterizada por la ausencia de una definición global y precisa del papel internacional de España. El reto del cambio no consistía en la adopción de nuevas dimensiones en la acción exterior, sino en lograr una proyección plenamente democrática, realista, eficaz y coherente con las mismas.

Cambio y realismo se transformarán, así, en los dos referentes que caracterizan toda la política exterior. El realismo exigía un replanteamiento en materia de política exterior. El realismo exigía no olvidar que un cambio de régimen político, por importante que sea, y aun menos un cambio de mayoría parlamentaria, no son suficientes para alterar los intereses y datos constantes de la política exterior de un país.

Las líneas de acción que inspirarán al Gobierno socialista, esbozadas ya en el Programa Electoral, respondían al esquema de recuperación del protagonismo activo de España en las relaciones internacionales, ejercitado, con otras formas e ideas y con relativo éxito, por el Gobierno de Suárez, y se dirigían a obtener, de acuerdo con los intereses nacionales, el máximo aprovechamiento del margen de autonomía que España tenía en el sistema internacional, sobre la base de un planteamiento realista de las posibilidades de recursos y potencialidades existentes.

Es, en consecuencia, a partir de ese momento cuando realmente se materializa el debate, ya planteado desde 1980, en torno a las grandes opciones de la política exterior español-

la y cuando se plantea, en toda su extensión y con todas sus consecuencias, la necesidad de articular un proyecto y una estrategia global de política exterior, que defina con precisión las líneas maestras de la misma y la posición de España en el mundo.¹⁴

De acuerdo con este marco, ante todo, era necesario encauzar y culminar adecuadamente toda una serie de cuestiones que, como las relaciones de vecindad con Francia y Marruecos, las relaciones con los Estados Unidos y, sobre todo, la incorporación de España al sistema defensivo occidental y la entrada en la Comunidad Europea, venían arrastrándose desde épocas anteriores, sin permitir que la política exterior española pudiera desplegarse coherente y plenamente. Junto a ello había que establecer sobre bases sólidas, no exclusivamente retóricas, las tradicionales relaciones con Iberoamérica, ya reformuladas por los Gobiernos de Adolfo Suárez, y diseñar la proyección en el mundo mediterráneo. También era ineludible la reorganización de las estructuras del servicio exterior, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades internacionales en las que España estaba inmersa.

Este nuevo planteamiento, junto a la definición y afirmación, dentro de la vocación occidental y europea, del margen y campo de autonomía de España en la esfera internacional, junto al aprovechamiento máximo de la proyección multidimen-

14. En concreto, las ideas rectoras de la acción exterior, que se plantea el Gobierno socialista, eran las siguientes: "1) No introducir elementos desestabilizadores en un mundo dominado por la idea de conflicto potencial. 2) Intentar obtener un mayor margen de autonomía que posibilite la consecución de nuestros objetivos, sin fomentar la inestabilidad. 3) Una definición claramente occidental, con un grado de libertad suficiente para que no se produzca un alineamiento mecánico con intereses que pueden no coincidir con los nuestros. 4) Intensificación del proceso de integración en las Comunidades Europeas. 5) Una mejora substancial de las relaciones con nuestros vecinos. 6) Una conversión de nuestra tradicional política con Iberoamérica pasando del plano retórico al de las realidades. 7) La potenciación de nuestra acción exterior en todos los aspectos que conforman hoy las relaciones internacionales (culturales, sociales, laborales, económicas). 8) La utilización de los foros internacionales para contribuir al logro de un nuevo orden económico internacional..." (Comunicación del Gobierno en materia de política exterior para su debate ante el Pleno de las Cortes Generales, Boletín Oficial de las Cortes Generales, 22 de octubre 1983).

sional de la relación con el exterior, y junto al acentuado matiz democrático con que se encaran las relaciones internacionales, marcarán, sin lugar a dudas, las diferencias de la política exterior de los Gobiernos socialistas con relación a los Gobiernos anteriores.¹⁵

A partir de octubre de 1982 se abre, así, una nueva fase en la definición de la política exterior española. Esta fase se corresponde con las dos legislaturas en las que la Presidencia del Gobierno la ostenta Felipe González, con Fernando Morán y Francisco Fernández Ordoñez como Ministros de Asuntos Exteriores.

Durante la primera legislatura, con la adhesión plena a la Comunidad Europea, el 1 de enero de 1986, en virtud del Tratado y el Acta que se firman el 12 de junio de 1985, y con el *referendum* sobre la permanencia en la Alianza Atlántica, celebrado el 12 de marzo de 1986, se afirma definitivamente la dimensión europea y occidental de España y se pone fin a 150 años de aislamiento respecto de Europa. La política de paz y seguridad, presentada en el Congreso de los Diputados por el Presidente del Gobierno, Felipe González, el 23 de octubre de 1984, constituirá en esta línea el punto de partida que desbloquea una dimensión vital de la política exterior española, que hasta entonces no había sido resuelta.

Durante la segunda legislatura socialista se consumará definitivamente el proceso de definición de la posición exterior de España, cerrándose la etapa de transición en materia de política exterior que se había abierto en 1976. El 14 de noviembre de 1988, España ingresaba en la Unión Europea Occidental. El 1 de diciembre de 1988, después de unas largas y difíciles negociaciones, debidas a la voluntad española de cumplir los términos aprobados en el *referendum*, se firma en Madrid el nuevo Convenio de Defensa con los Estados Unidos. En este Convenio se elimina cualquier atisbo de relación subordinada y establece una relación duradera y equilibrada entre España y los Estados Unidos. Con él se cierra un capítulo clave de la política exterior española, que se remonta al franquismo, que se basaba en una relación con los Estados Unidos viciada desde sus mismos orígenes en 1953. También, el 1 de diciembre de 1988, después de una larga negociación, el

15. Viñas, Angel, "Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España", *Revista de Estudios Internacionales* (Madrid), vol. 5 (1984), p. 97.

Comité de Planes de Defensa de la Alianza Atlántica aprobó las directrices generales para la contribución militar española. De esta forma, España culmina en diciembre de 1988 su proceso de incorporación al sistema defensivo occidental y europeo, quedando finalmente definido y concretado en sus últimos aspectos su modelo de política exterior.

Como ya se ha apuntado, la intensificación y renovación de las relaciones con los países iberoamericanos constituía una de las prioridades de la política exterior que formula el Gobierno socialista. Este objetivo se aborda con una actitud realista, acorde con las posibilidades españolas. El deseo de huir de los planteamientos retóricos y vacíos de contenido y de pasar a la acción solidaria, concreta y realista será uno de los rasgos dominantes en la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas. En este sentido, la primera legislatura del Gobierno socialista estuvo centrada principalmente en la formulación de un modelo coherente y realista de política iberoamericana, mientras que la segunda legislatura, con Francisco Fernández Ordoñez, como Ministro de Asuntos Exteriores y con Luis Yáñez-Barnuevo, como Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, se caracteriza por una acelerada puesta en práctica y ejecución de esa política iberoamericana.

La política iberoamericana de los Gobiernos socialistas, que se desarrolla en su mayor parte con Ronald Reagan como Presidente de los Estados Unidos, en momentos de reafirmación hegemónica de ese país en la región, tendrá que moverse en un escenario complejo y difícil, en el que jugaban intereses de la más variada naturaleza y fuerza y en el que se había reducido el margen de maniobra de los Estados extrarregionales. En este sentido, esa política tratará de compaginar, en un difícil equilibrio, la actuación autónoma de España, en función de los intereses nacionales, del propio proyecto de política exterior y de su interpretación de la problemática iberoamericana, con los intereses norteamericanos en la región, sin dejar que éstos se impongan.¹⁶

Esta búsqueda de equilibrio, como forma de mantener buenas relaciones con los Estados Unidos y de afirmar el

16. Ya en enero de 1983, Fernando Morán señalaba que "España no estaba dispuesta a enfadarse con los Estados Unidos en la política que nuestro país pudiera realizar con Iberoamérica" (*El País*, 31 enero 1983).

margen de autonomía de la política española, tendrá, sin embargo, diferentes énfasis a medida que se vaya afirmando y definiendo la política exterior de los Gobiernos socialistas, vaya cambiando el contexto internacional en el que se mueve América Latina y evolucionen política e ideológicamente ciertos países de la zona. Así, mientras en los dos primeros años de la primera legislatura socialista, cuando se abre el debate sobre las líneas básicas del modelo de política exterior y de la posición de España en el mundo, que coincide con la etapa más agresiva de los Estados Unidos, la política iberoamericana, sobre todo en Centroamérica, chocará en ocasiones frontalmente con la estrategia norteamericana en la zona, pero sin que en ningún momento se llegue a romper el equilibrio señalado, posteriormente, una vez definida con claridad la posición internacional de España, iniciada la presencia activa de la Comunidad Europea como tal en la región y puesta de manifiesto la evolución que han experimentado ciertos países de esa región, la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas podrá mantener sin excesivas tensiones ese equilibrio.

Lo que sucede es que el Gobierno español, al igual que otros Estados europeos aliados de los Estados Unidos, rechazará la interpretación que los Estados Unidos hacen de los conflictos latinoamericanos en términos de confrontación Este-Oeste, afirmando, por el contrario, que los mismos responden fundamentalmente a las precarias e injustas condiciones socio-económicas y políticas en que vive una parte importante de la población de América Latina, por lo que las soluciones a los mismos pasan por políticas diferentes a las que los Estados Unidos aplican en la región.

Este realismo y coherencia en el planteamiento de las relaciones con América Latina, junto a esa afirmación constante del margen y campo de autonomía de España en la esfera internacional y al acentuado matiz democrático y solidario con que se encaran las relaciones internacionales, marcará, sin lugar a dudas, las diferencias de la política iberoamericana del Gobierno de Felipe González con relación a los gobiernos anteriores. Los principios de democracia y desarrollo, considerados como inseparables y como base de la paz, animados por el principio de solidaridad, pasarán a constituir los ejes inspiradores de la política iberoamericana, que, de acuerdo a esos principios, impulsa la idea de Comunidad Ibero-

americana de Naciones.¹⁷ Estos principios se traducirán en las siguientes líneas de acción: (1) intensificación, sobre bases realistas y solidarias, de las relaciones con los países iberoamericanos; (2) apoyo pleno a los procesos de democratización y defensa de los derechos humanos, y (3) intensificación de la cooperación política, económica, científico-técnica y cultural, como forma de avanzar en la solución de los problemas de desarrollo.¹⁸

Con todo, la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas que desde una perspectiva general ha mantenido una intensidad, una coherencia y una continuidad desconocidas anteriormente, no ha estado exenta de algunos altibajos, producto sobre todo de las propias limitaciones en la capacidad de acción exterior y de la urgencia con que en determinados momentos se han planteado algunos problemas de las relaciones exteriores de España en otras regiones o dimensiones de la política exterior, como son, durante un cierto período de tiempo, el tema de la Alianza Atlántica y la recta final de las negociaciones para la adhesión a la Comunidad Europea.

3.2 *Centroamérica*

En el plano de la política concreta, uno de los centros de atención principal del Gobierno socialista ha sido la problemática centroamericana. Centroamérica, en cuanto expresión de una problemática marcada por el subdesarrollo y la necesidad de democratización, en la que interfería la problemática Este-Oeste, como consecuencia de la política norteamericana, aparecía, más que cualquier otra región latinoamericana, como el reto y elemento definidor que iba a dar cuenta del alcance y sentido de la política iberoamericana del Gobierno socialista.¹⁹

17. Ver: Arenal, Celestino del, con la colaboración de Alfonso Nájera, España e Iberoamérica... op. cit.

18. Yáñez-Barnuevo, Luis, "Las relaciones con Iberoamérica en el horizonte 92", en Estudios Internacionales (Madrid), pp. 373-383.

19. Como señalara Fernando Morán a principios de 1983, "el tema de Centroamérica es un tema vital para el equilibrio, es un tema vital para la política exterior española en el sentido de que si realmente no hay una acción clara española en Centroamérica incluso la credibilidad de los

Frente a ese reto, la política centroamericana de España tenía que moverse en un escenario realmente complejo y difícil, en el que jugaban intereses de la más variada naturaleza y fuerza. Desde el neohegemonismo de la Administración Reagan, que se materializaba en una política intervencionista en la región y en una interpretación del conflicto centroamericano en términos Este-Oeste, hasta el protagonismo e influencia de otros actores estatales, como Cuba y México, que aspiraban a jugar un papel en el conflicto y que, en el caso último, recelaban de cualquier protagonismo extrarregional. Incluso en el marco de los propios Estados centroamericanos la situación del Gobierno socialista no era fácil, como consecuencia de la disparidad ideológica y política de los mismos. Esta dificultad era tanto mayor, cuanto que en los primeros momentos del Gobierno socialista la problemática centroamericana careció de una dinámica negociadora propia, que obligaba a actuaciones mucho más directas, con todos los riesgos que ello tenía para los actores extrarregionales.

De esta forma, en la política centroamericana del Gobierno socialista pueden distinguirse dos períodos, que vienen marcados por la Declaración de Apoyo a Contadora, que hace el Gobierno en abril de 1983, si bien sus dinámicas se desarrollan todavía paralelamente durante cierto tiempo. Un primer período, que va desde noviembre de 1982 hasta abril de 1983, caracterizado fundamentalmente por intentos de actuación directa en la región, que trataban de abrir vías hacia una solución pacífica y negociada de la crisis, mediante un protagonismo que no siempre fue bien comprendido por algunos países. Un segundo período, que se abre el 20 de abril de 1983 con la declaración de apoyo a Contadora, que llega a nuestros días, caracterizado principalmente por una actuación menos directa y por el apoyo expreso a los procesos de negociación que se producen en la región.

A partir de ese momento, con la aparición de una dinámica negociadora centroamericana, las actuaciones directas extrarregionales en favor de una solución negociada empiezan a perder sentido. El Gobierno socialista optará, en consecuencia, por renunciar de forma progresiva a protagonizar en

principios en que se inspira el programa socialista podría sufrir algo" (Intervención ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, 18 de febrero de 1983).

adelante iniciativas directas, inclinándose por la política de apoyar proyectos o planes de pacificación surgidos en la zona, siempre que éstos fueran respaldados por los países iberoamericanos más directamente afectados por la crisis centroamericana. En este sentido, cambia la estrategia de actuación y mediación del Gobierno socialista en la región, optándose principalmente por la acción indirecta, el apoyo a Contadora, el planteamiento del tema en el Consejo de Europa y, una vez en la Comunidad Europea, por la actuación en el marco de la misma.

Ello, unido a la posición cada vez más crítica de España hacia el régimen sandinista, influyó en un cambio en la posición de los gobiernos centroamericanos hacia España, que se hizo más favorable y receptiva a la política española en la región. El restablecimiento de relaciones diplomáticas con Guatemala en septiembre de 1984, el nombramiento como embajador en El Salvador del demócratacristiano Fernando Alvarez de Miranda, la activa e importante participación española en la Reunión de San José I, la adhesión a la Comunidad Europea, con todo lo que supone de ampliación de las posibilidades de actuación internacional, y el propio Plan de Cooperación Integral con Centroamérica serán elementos que contribuirán a facilitar y potenciar el papel de España en la Región.

En cierto modo, Contadora constituyó una especie de tabla de salvación para los gobiernos europeos, incluido el español, que habían venido actuando en la región. El respaldo a esta iniciativa permitía eludir más fácilmente los riesgos de un enfrentamiento directo con los Estados Unidos, que podía resultar demasiado costoso en relación con los escasos intereses económicos y estratégicos de España en la zona. Además, dicho apoyo ahorra tener que implicarse en iniciativas surgidas fuera de la región que podían levantar y, de hecho levantaban suspicacias y rechazos en los actores más cercanos al conflicto, con los costos que ello podía tener para la política global hacia Iberoamérica y para las relaciones con los Estados Unidos. Finalmente, ese apoyo posibilitaba una vía de prestigio alternativa, por cuanto que defendía una estrategia de pacificación nacida en la propia región.

En este punto, hay que señalar que el Presidente del Gobierno español, Felipe González, incidió en el apoyo que la Comunidad Europea prestó a Contadora en la declaración adoptada en el Consejo de Stuttgart de junio de 1983. Igual-

mente, se pretendió en un primer momento, con el apoyo de algunos países iberoamericanos, especialmente de Colombia, jugar un papel relevante en la iniciativa del Grupo de Contadora, si bien la oposición de México a que España tuviera un papel protagonista hizo que pronto se abandonara la idea. Ello no fue obstáculo para que el Gobierno español participara activamente en apoyo de Contadora, en unión de otros países iberoamericanos.²⁰ Al lado de este apoyo, como prueba también del protagonismo que tiene España en la región, hay que apuntar que tanto los países centroamericanos como los del Grupo de Contadora, primero, y los del Grupo de Apoyo, después, han mostrado su interés en recabar el criterio del Gobierno español respecto de los diversos aspectos del conflicto y sus posibles vías de solución. A esta dinámica que venimos comentando responden los numerosos contactos, tanto a nivel presidencial como de Ministros de Asuntos Exteriores, que se han producido con Cuba, México, Colombia, Venezuela, Panamá, los países centroamericanos y los Estados Unidos.²¹

A partir de 1986, el ingreso en la Comunidad Europea facilitó la actuación española respecto de Centroamérica, pues el hecho de que los Doce interpretasen en términos parecidos el conflicto centroamericano, proporcionó una cobertura que no existía anteriormente, reduciendo los riesgos y recelos por parte de terceros Estados que se podían derivar de una actuación solitaria. No por ello se interrumpieron, sin embargo, los contactos directos con los países de la región y con los de Contadora y el Grupo de Apoyo en orden a encontrar vías que

20. Destaca en este punto la Declaración de Caracas, de 3 de febrero de 1984, suscrita, con ocasión de la toma de posesión del nuevo presidente venezolano, por los Jefes de Estado de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Venezuela y el Jefe del Gobierno español y en la que se declara un apoyo pleno a Contadora. En esa ocasión, Felipe González explicitó claramente la posición del Gobierno español ante la crisis centroamericana, al señalar: "En la medida en que los presidentes del Grupo de Contadora nos pidan cualquier cosa, nosotros siempre estaremos a su disposición. El protagonismo es de Contadora" (ABC, 3 febrero 1984).

21. Recientemente, con ocasión de la Cumbre de la Alianza Atlántica, celebrada en Bruselas a finales de mayo de 1989, el Presidente de los Estados Unidos, George Bush, ha reconocido públicamente el liderazgo de Felipe González entre los líderes centroamericanos (El País, 31 mayo 1989).

permitieran una revitalización del proceso de paz. Paralelamente se presionó en el seno de la Comunidad Europea para que Centroamérica se beneficiara de una mayor cooperación y ayuda al desarrollo.

En lo que hace a las relaciones con los Estados Unidos, como ya se ha apuntado, aunque se adoptó una interpretación y una estrategia muy diferentes a la norteamericana, llegando en ocasiones a chocar abiertamente con sus tesis, el Gobierno socialista nunca consideró la cuestión centroamericana como un factor de enfrentamiento con aquel país. El análisis de política iberoamericana de los Gobiernos socialistas demuestra claramente que, incluso en los momentos iniciales, en los que en el conflicto centroamericano se apuesta decididamente por el régimen sandinista y por el movimiento guerrillero de El Salvador, siempre se tuvieron presentes los intereses norteamericanos en la zona, manteniéndose una relación fluida con los Estados Unidos. En diciembre de 1983, Felipe González declaraba: "No hay piezas sueltas en el rompecabezas centroamericano. Los intereses de Estados Unidos no sólo son intereses subjetivos de un país poderoso que quiere controlar una determinada área de supervivencia desde el punto de vista de su seguridad: son también intereses estratégicos que envuelven el futuro del canal de Panamá".²²

Lo anterior no impidió en ningún momento que el Gobierno socialista manifestase reiterada y públicamente sus diferencias con la interpretación y la estrategia norteamericana para la zona. El mismo respaldo a Contadora significaba interpretar la crisis y el modo de solucionarla de forma diferente a como lo hacía la Administración Norteamericana.²³

22. El País, 12 diciembre 1983.

23. Los puntos principales que caracterizan la interpretación y posición española de la crisis centroamericana se resumen en la consideración de que la misma responde a causas estructurales, derivadas del subdesarrollo y de la ausencia de democracia, que no responden directamente a la dialéctica Este-Oeste, como pretenden los Estados Unidos, lo que exige que la solución de la crisis pase por una solución negociada, sobre parámetros políticos y económicos, y, en última instancia, por una solución de los problemas derivados del subdesarrollo. El problema de fondo no es otro que la situación de injusticia social existente en esos países. Al mismo tiempo se estimaba que cualquier solución duradera de la crisis debía partir de la situación establecida y que no se podía pretender

El punto principal de las diferencias en torno a la interpretación y tratamiento de la crisis lo ocupaba Nicaragua. El Gobierno socialista se ha mostrado desde siempre contrario a la estrategia norteamericana de acoso y derribo del régimen sandinista, criticando o condenando públicamente los actos de presión militar y económica e, incluso, de intervención directa, de los Estados Unidos contra Nicaragua.²⁴

Estas tomas de posición claras del ejecutivo socialista en la crisis centroamericana fueron unidas a un progresivo cambio en la actitud mantenida respecto del proceso revolucionario de Nicaragua. De la inicial actitud favorable, al mismo tiempo se fue evolucionando, a medida que se entendía que se estaba produciendo un alejamiento respecto del proyecto democrático inicial sandinista, hacia posiciones más matizadas y críticas. En este sentido, el Gobierno socialista no se recató en las críticas a la trayectoria que iba tomando el proceso revolucio-

introducir cambios políticos substanciales en los países de la zona sin afectar aún más a la crítica situación en que éstos se encontraban. Se rechazan, en consecuencia, las soluciones militares y la intervención e injerencias extranjeras, así como todo tipo de presiones y acciones encubiertas, por considerarse que lo que hacen es incrementar la crisis y el conflicto y alejar las posibilidades de solución (Para esta interpretación, ver: Morán, Fernando, "La política exterior española", *Leviatán*, No. 16 (1984), p. 15, y "El papel de Europa en Centroamérica", *Tiempo de Paz*, No. 7 (1985), pp. 78-84; Martínez, Miguel Angel, "Occidente y América Central", *Leviatán*, No. 16 (1984), pp. 57-63; y Viñas, Angel, "Las relaciones euro-latinoamericanas en el conflicto Este-Oeste. Una perspectiva española", en *EURAL, América Latina y Europa en el debate estratégico global*, Buenos Aires, 1987, pp. 91-92).

24. Ya en septiembre de 1983, con ocasión de la reunión interministerial de San José I, España participó en la negativa a aceptar la presión norteamericana para aislar a Nicaragua y excluirla de la política de cooperación de la Comunidad Europea con Centroamérica. Además hizo saber su decepción por la interrupción, a finales de 1984, de las conversaciones de Manzanillo entre representantes sandinistas y de la Administración norteamericana. Posteriormente, en octubre de 1986, España votaría en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a favor de un proyecto de Resolución sobre la ejecución de la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia, que condena a los Estados Unidos por sus actividades de agresión contra Nicaragua. Postura que se volvería a repetir en noviembre de ese mismo año en la Asamblea General.

nario nicaragüense y en las llamadas a la recuperación del proyecto original, basado en el pluralismo político, la economía mixta y el no alineamiento.²⁵

Sin embargo, paralelamente al cambio de actitud y alejamiento respecto de Nicaragua y las diferencias con la estrategia de los Estados Unidos en la región, el Gobierno socialista no cesó en sus intentos de encontrar o abrir vías de solución democrática a la situación nicaragüense, a través de las más diversas gestiones, como los sondeos en la visita de Ronald Reagan a Madrid para la apertura de las conversaciones de Manzanillo, las reuniones conjuntas, celebradas en Madrid, entre dirigentes sandinistas y representantes de la Internacional Socialista, los encuentros entre sandinistas y la oposición interna en la Embajada de España en Managua, en septiembre y noviembre de 1985, y las continuas visitas entre ambos países, tanto a nivel gubernamental como partidista.

Con la visita a Managua del Vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, en noviembre de 1987, y con el paso de Daniel Ortega por Madrid, en enero de 1988, que representaba su cuarto viaje a España, la crítica del Gobierno socialista respecto del régimen sandinista se amortiguó ante la apertura de vías de solución pacífica de la crisis centroamericana y a la vista de las medidas que con este motivo fue adoptando el gobierno sandinista en el camino de la democracia y la reconciliación nacional. Aún así el Gobierno español continúa siendo muy cauto en su acción y en sus juicios sobre Nicaragua, manteniéndose en todo momento a la expectativa. Esta nueva actitud receptiva se ha puesto claramente de manifiesto en la reciente visita de Daniel Ortega a Madrid, los días 26 y 27 de abril de 1989, donde ha obtenido el respaldo económico y político de España al plan propuesto por el dirigente nicaragüense.²⁶

No se puede ignorar que para entonces se habían producido hechos de especial trascendencia en el camino de solución

25. En esta línea de cambio de actitud se inserta la decisión del partido socialista de no enviar observadores a las elecciones nicaragüenses de noviembre de 1984, a diferencia de otros partidos socialistas europeos y de la propia Internacional Socialista. También responde a lo mismo la no asistencia de Felipe González en la delegación española que asistió a la toma de posesión del presidente Daniel Ortega.

26. El País, 27 de abril de 1989.

pacífica de la crisis centroamericana. Con el "Plan Arias", de febrero de 1987, la firma de los compromisos de Esquipulas II, en agosto de 1987, y los Acuerdos de Sapoá, de marzo de 1988, a los que más adelante seguirá, en febrero de 1989, el Acuerdo de El Salvador de los Cinco Presidentes centroamericanos, la región había experimentado en un corto espacio de tiempo un cambio substancial en la dinámica de solución de la crisis. De ahí la satisfacción con que se acogió en el Gobierno este cambio en la situación y el apoyo que se dio a cada uno de los pasos mencionados. El Gobierno socialista, sin olvidar sus cautelas, incluso se declaró abierto, si lo solicitaban los países de la región, a participar en los mecanismos de verificación acordados ya en Esquipulas II, o que se adoptaran, en cuanto al alto el fuego, tráfico de armamento y no utilización del territorio para agredir a otro Estado.²⁷

El balance final de la política de España hacia Centroamérica durante este período presenta sin lugar a dudas aspectos positivos, acompañados en ocasiones de algunas contradicciones. Se ha avanzado notablemente en el sentido de dotar a la acción en Centroamérica de una continuidad y una coherencia que estaban ausentes anteriormente, en consonancia con el análisis más realista e informado que se ha realizado por los Gobiernos socialistas de la crisis centroamericana, sin embargo no han faltado algunos titubeos e incluso contradicciones, derivados de la limitación de las posibilidades reales

27. Para plantear las posibilidades de una contribución española en este terreno, el Gobierno envió a las cinco capitales centroamericanas, en febrero de 1988, una misión, compuesta por el asesor presidencial, Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, y por el Director General de Política Exterior para Iberoamérica, Yago Pico de Coaña, cuyo informe puso de relieve que el tema no estaba todavía maduro. De ahí las reticencias del ejecutivo socialista a una presencia española en esos mecanismos, en los que se había propuesto participaran también Canadá y la República Federal Alemana. La misma misión visitó, en marzo, Washington, sin obtener sobre este tema ningún tipo de facilidades. Posteriormente, otra misión española enviada a Centroamérica en octubre de 1988, encabezada por el Secretario General de Política Exterior comprobó que el tema seguía sin estar maduro. El viaje de Felipe González a Costa Rica, en marzo de 1988, donde trató del proceso de pacificación regional, de la participación española en la verificación y de la crisis panameña, tampoco sirvió para despejar todas las incógnitas y cautelas españolas respecto del tema.

para actuar en una situación, cuya dinámica y entresijos, con una presencia hegemónica norteamericana, escapan, como es lógico, al control español.

3.3 *México y Sudamérica*

En el caso de México y los países del subcontinente la situación en la que se mueve la política exterior española es diferente del caso centroamericano. Se trata de Estados que, a pesar de sus graves problemas tienen un mayor peso a nivel internacional y regional, así como una política interior y exterior, al menos teóricamente, mucho más autónoma e independiente de los Estados Unidos. De esta forma, la resonancia de la acción española, como es lógico, es más limitada y cualquier posicionamiento en cuestiones relativas a su política, sea interna o internacional, resulta más comprometida para los intereses españoles, que, además, son mucho mayores que en Centroamérica.

En consecuencia, la política exterior española hacia los mismos se ha movido con coordenadas más convencionales y mucho más pragmáticas. Es por ello que, desde el primer momento del Gobierno socialista, las consideraciones ideológicas tuvieron un papel menos determinante que en el caso centroamericano. Incluso respecto de los países sometidos a dictaduras militares, a pesar de la defensa sistemática de la democracia y los derechos humanos que realiza el Gobierno socialista, la política exterior se plantea necesariamente desde argumentos menos activos a los que caracterizan la actuación en Centroamérica. Lo anterior no va a impedir, sin embargo, la puesta en práctica por el Gobierno socialista de una política exterior caracterizada en general por una intensificación de las relaciones políticas y, respecto de la mayoría de los países, por una coincidencia de planteamientos y estrategias sobre los principales problemas a los que tiene que hacer frente América Latina. el mayor o menor perfil e intensidad de las relaciones con cada país concreto vendrá, en última instancia, determinada por la coyuntura interna e internacional en que se mueve cada uno de ellos.

Como es lógico, va a ser en los países del Cono Sur, dada su especial situación en el plano político, donde el gobierno socialista realice una política más comprometida desde el punto de vista ideológico, en consonancia con los

principios democráticos que inspiran su acción exterior. El principio de indiscriminación, afirmado en las relaciones con Iberoamérica, no va a impedir, sin embargo, una diferencia de trato en las relaciones con los países sometidos a dictaduras militares. Los primeros momentos del Gobierno socialista coinciden con la decantación democrática de los procesos de cambio iniciados en Brasil, Argentina y Uruguay, que se apoyarán decididamente desde el primer momento, manifestando la solidaridad con las fuerzas democráticas. Este apoyo fue acompañado de una crítica paralela a las dictaduras todavía en el poder, caso de Chile, con el que las relaciones políticas se mantendrán a un bajo nivel. El propio éxito del proceso de transición política experimentado pocos años antes en España era un factor añadido al interés español en los países del Cono Sur.

Desde un punto de vista político, las relaciones con Argentina son, las que han revestido mayor intensidad, sobre todo tras la recuperación democrática de ese país y el acceso a la presidencia de Raúl Alfonsín. La política exterior del Gobierno socialista ha seguido la línea tradicional de considerar a Argentina uno de los pilares de la política iberoamericana. Más allá de los avatares políticos internos argentinos y españoles, en esta política ha influido decisivamente toda una serie de elementos de mayor contenido y alcance en el tiempo, como los intereses económicos implicados y la importante colonia de origen español existente en este país.

En el terreno político-diplomático las cuestiones sobre las que se han centrado preferentemente las relaciones hispano-argentinas durante los Gobiernos socialistas han sido fundamentalmente la crisis centroamericana, las implicaciones comerciales de la adhesión de España a la Comunidad Europea, la deuda externa y, de una manera especial, el apoyo español al desarrollo y consolidación de la democracia argentina. También han estado presentes la cuestión de las Malvinas, con el tema de Gibraltar al fondo, y el esclarecimiento de las desapariciones de españoles durante la dictadura argentina.

En el caso de las Malvinas y de Gibraltar, ambos gobiernos se han apoyado mutuamente en sus reivindicaciones, conscientes de las diferencias que presentan ambos casos, pero con la coincidencia de que ambos contenciosos son con el Reino Unido. Los demás temas centrales han sido reiteradamente tratados al más alto nivel, en los diversos encuentros mantenidos entre mandatarios españoles y argentinos, sobre

todo, por lo que atañe a su significación política, en las visitas que han intercambiado Alfonsín y González y con ocasión de la visita de los Reyes a Argentina, realizada los días 14 a 19 de abril de 1985. También el Vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, se trasladó a Buenos Aires, los días 11 a 13 de mayo de 1987, como gesto de apoyo a la democracia argentina tras el cuartelazo de abril de ese mismo año, anunciando la concesión de un crédito "blando" por valor de 130 millones de dólares.

Siguiendo la brecha abierta por Italia, el Presidente del Gobierno español, Felipe González, firmaba con el Presidente Raúl Alfonsín, el 3 de junio de 1988, un Tratado General de Cooperación y Amistad, acompañado de un Acuerdo Económico, un Protocolo de Cooperación Científica y Tecnológica y un Protocolo Cultural, por importe de 3.000 millones de dólares.²⁸

En el caso de Brasil ha habido una atención creciente. Hasta la visita del Rey de España a Brasil, en mayo de 1983, las relaciones político-diplomáticas se habían movido a un nivel de escasa intensidad. Ese viaje real sirvió para relanzar las relaciones y constituyó la prueba de que por parte española se empezaba a diseñar e implementar una política efectiva hacia Brasil. Con los Gobiernos socialistas Brasil ha pasado a

28. En virtud de dicho Tratado, que consagra la unión indisoluble de la democracia y el desarrollo, se instituye un sistema regular de consultas políticas de alto nivel, que permita un conocimiento recíproco de las acciones de ambos Estados en el campo internacional y facilite la armonización de sus respectivas posiciones; se acuerda dar un impulso sostenido a la cooperación económica, a cuyo fin se desarrollará conjuntamente un Programa Integrado de cinco años, que contribuya a dinamizar la economía argentina, por importe de 3.000 millones de dólares; se establecen las bases para incrementar la cooperación científica, técnica y cultural y se establece una Comisión de ambos países, para el seguimiento y ejecución del Tratado. Los componentes fundamentales del Programa Integrado de 3.000 millones de dólares consisten en apoyo financiero por parte del Gobierno español, que pone a disposición del Gobierno argentino 1.000 millones de dólares, de los cuales un 50% estará compuesto por créditos de carácter asistencial, y el compromiso de ambos gobiernos de promover y movilizar inversiones en Argentina orientadas al sector privado por un valor de 2.000 millones de dólares, mediante la inversión de empresas españolas, de empresas conjuntas españolas y argentinas y de empresas argentinas.

ser un país fundamental en la política iberoamericana. El espaldarazo a esta política se produjo con ocasión de la visita oficial que los días 13 a 20 de junio de 1987, realizó Felipe González a Brasil, acompañado de los Ministros de Asuntos Exteriores, Economía, Hacienda y Cultura.

Las relaciones con Colombia van a experimentar igualmente un importante relanzamiento durante los Gobiernos socialistas. La coincidencia en 1982 en el acceso al poder de los socialistas españoles y de Belisario Betancur en Colombia va a ser un elemento decisivo de esta dinámica. Desde el primer momento, Betancur va a introducir nuevos planteamientos y proyecciones en la política exterior colombiana sobre la base de tratar de ampliar su margen de autonomía tanto a nivel regional como a nivel internacional, lo que facilitará la coincidencia de planteamientos con la política iberoamericana del Gobierno socialista español. En esta dinámica influyó también decisivamente las buenas relaciones personales entre el Presidente colombiano y Felipe González. Las visitas del Presidente del Gobierno español a Colombia en junio de 1983, agosto de 1983, para pasar las vacaciones en ese país, y agosto de 1984, demuestran el carácter fluido y fácil, que tomaron las relaciones entre los dos mandatarios.

Uno de los puntos centrales de estas relaciones fue la cuestión centroamericana. Colombia fue, dentro del Grupo de Contadora, el país más dispuesto a otorgar a España un papel relevante en la iniciativa de pacificación que protagonizaba ese Grupo. Esta fluidez y confianza en las relaciones se manifestó igualmente, por un lado, en el hecho de que Madrid sirviera de marco para algunos contactos informales entre el Gobierno de Betancur y la guerrilla colombiana del M-19, y, por otro lado, en el hecho de que, tras unos iniciales contactos en París y Nueva York, Bogotá sirvió de base, con la personal mediación del Presidente colombiano, de las negociaciones para el restablecimiento de las relaciones hispano-guatemaltecas, que concluyeron positivamente con la firma de un Protocolo el 22 de septiembre de 1984, a escasos días del inicio de la reunión de San José I. El Rey, Juan Carlos I, agradecería personalmente a Betancur sus buenos oficios en la consecución de una vía de solución en este punto.

A partir de 1986 decrecerá la intensidad y fluidez de las relaciones políticas entre España y Colombia. En ello influirá decisivamente el hecho de que los últimos meses de Betancur y, sobre todo, a partir de la Presidencia de Virgilio Barco,

estuvieron marcados por una progresiva pérdida del activismo diplomático y de autonomía en la política exterior de Colombia, como consecuencia de un cambio en la coyuntura interna, que afectó decisivamente a la convivencia pacífica colombiana, y en la coyuntura internacional, que obligó a Colombia a estrechar sus lazos con los Estados Unidos.²⁹ La intensificación del narcotráfico en dirección a España actuará también como un elemento adicional en este relajamiento en las relaciones hispano-colombianas. Virgilio Barco visitó España en mayo de 1988. Su pretensión de lograr un tratado general de cooperación, semejante al firmado con Argentina, se vio frustrada, saldándose la visita con una Declaración de amistad y tres Protocolos de asistencia técnica agrícola, educativa y sanitaria.

Con Chile las relaciones oficiales se han mantenido con un bajo perfil en consonancia con la posición crítica y condenatoria que el Gobierno socialista ha manifestado reiteradamente respecto del régimen del general Augusto Pinochet. Por el contrario, a través del Partido socialista se han mantenido constantes y fluidos contactos con los distintos grupos políticos y sindicales que se enfrentan al régimen militar.³⁰

La normalización de relaciones diplomáticas con México en marzo de 1977, con todo lo que tuvo de símbolo de cambio respecto del pasado, aunque sirvió para el desarrollo de las relaciones hispano-mexicanas, no supuso en ningún caso la desaparición de roces y discrepancias respecto de la política iberoamericana de España. Sin existir grandes contenciosos entre los dos países, sí han existido, por el contrario, momentos de discrepancia o "mejor" de no coincidencia de puntos de vista o de intereses a la hora de valorar, por un lado, el papel de España en el proceso de pacificación de Centroamérica y el sentido de la conmemoración del Quinto Centenario, y, por otro lado, el importante déficit comercial español en los intercambios entre los dos países y el problema de la deuda externa mexicana con España.

En cuanto a las relaciones con Venezuela, puede decirse que éstas, durante el mandato presidencial del democratocris-

29. Pardo, Rodrigo y Tokatlian, Juan G., Política exterior colombiana ¿De la subordinación a la autonomía?, Bogotá, Ed. Uniandes, 1988, pp. 149-150.

30. Ver: Muñoz, Heraldo, Las relaciones exteriores del Gobierno militar chileno, Santiago de Chile, PROSPEL-CERC, 1986, pp. 130-133.

tiano Herrera Campins, no pasaron de un nivel discreto. A pesar de todo, lo que es prueba de la consistencia de las relaciones hispano-venezolanas, Venezuela fue la encargada de representar los intereses españoles en Guatemala, tras la ruptura de relaciones diplomáticas entre España y este país, como consecuencia del asalto a la Embajada española a finales de enero de 1980.

Este bajo perfil, en comparación con las relaciones con otros países iberoamericanos, ha empezado a variar a raíz de la visita a España del Presidente Lusinchi en octubre de 1986, cuando se intentaron revitalizar las relaciones entre ambos países en el campo de la cooperación económica y comercial y, sobre todo, a raíz, del acceso a la Presidencia de Carlos Andrés Pérez, cuya amistad y afinidades ideológicas con Felipe González y la mutua pertenencia de sus partidos respectivos a la Internacional Socialista, han facilitado un reencuentro en la cooperación y la concertación entre Venezuela y España. La asistencia de Felipe González en los primeros días de febrero de 1989 a la toma de posesión de Carlos Andrés Pérez y la inmediata ayuda económica que España prestó a Venezuela a raíz de los graves disturbios que se produjeron poco después ponen de manifiesto la voluntad española de elevar el perfil y la intensidad de las relaciones hispano-venezolanas.

3.4 España en la Comunidad Europea

La adhesión de España a la Comunidad Europea no va a suponer una pérdida de la prioridad e importancia que se atribuía a la política iberoamericana. Más bien va a constituir un elemento impulsor y clarificador de esa política, además de ampliar substancialmente las dimensiones y posibilidades de la propia proyección iberoamericana de España. Va a representar igualmente la convergencia de las dos dimensiones prioritarias de la política exterior española.

Este efecto impulsor y clarificador de la vocación iberoamericana de España se va a traducir en el reforzamiento de la propia política iberoamericana. Desde el momento en que España entra a formar parte de la Comunidad Europea se consume un objetivo que, desde planteamientos muy distintos y con objetivos diferentes a los que inspiraban a la democracia española, se venía persiguiendo con empeño desde el propio régimen franquista. Las consecuencias son, por un lado, que

desaparece uno de los retos exteriores que más fuerzas había venido consumiendo y, por otro lado, que la política iberoamericana cobra una nueva y renovada dimensión, ya que desaparece totalmente el real o supuesto carácter de política de sustitución que podía atribuirse a esa política. De esta forma, a partir de ese momento, al tiempo que se clarifica la política iberoamericana, se refuerza el sentido real con que la misma se concibe por España. Paralelamente, la adhesión a la Comunidad Europea va a ampliar y multiplicar las dimensiones y posibilidades de la proyección y la política iberoamericana de España, por cuanto que en el plano de la acción exterior, España ya no sólo tiene una política iberoamericana propia, sino que además tiene, a través de las políticas comunitarias hacia el exterior y a través del sistema de cooperación política europea, la política hacia América Latina de la Comunidad Europea y de los Doce. Finalmente, España con el ingreso en la Comunidad Europea, al poder concertar su política iberoamericana con los Doce Estados miembros puede diversificar y reducir los riesgos de su actuación, o no soportarlos en solitario, frente a terceros Estados. Ello se traduce en una ampliación del margen de autonomía de la política iberoamericana.³¹

-
31. Como resume un diplomático español conocedor de Iberoamérica, "desde el punto de vista de los intereses nacionales españoles la reorientación de la política comunitaria en el sentido de establecer una relación con América Latina intensa en lo político y generosa en lo económico, es sin duda la mejor vía -y tal vez la única- de compatibilizar y optimizar sus relaciones con los países que conforman dos de los escenarios naturales y prioritarios de su proyección exterior. Además, es susceptible de producirse una beneficiosa complementariedad entre la aportación española, fundamentalmente política, y la comunitaria, aplicando los medios materiales necesarios para desarrollar una relación equilibrada entre ambas regiones. Ello unido al valor instrumental de diversificación de los costes que supone una relación interregional, en la que los estados de opinión, las decisiones y los eventuales enfrentamientos no tienen que soportarse en solitario..., y a la ampliación de los ámbitos en que se proyecta su influencia, ayudan a comprender por qué España, ya desde la fase de negociación, ha asumido de buen grado el rol de motor de la reorientación de la política comunitaria hacia América Latina" (Juan Pablo Laiglesia, "Las relaciones entre la Europa de los Doce y América Latina. Un proceso de cambio acelerado", Pensamiento Iberoamericano, No. 13 (1988), pp. 139-140).

La adhesión de España a la Comunidad Europea ha supuesto, por lo tanto, la aparición de una nueva dimensión en la política iberoamericana española, con consecuencias importantes en cuanto a las relaciones bilaterales con los países iberoamericanos y en cuanto a las relaciones comunitarias con dicha región. Pero esa adhesión ha supuesto igualmente una ampliación de la proyección internacional de la Comunidad Europea, que ha incorporado a su acción exterior un escenario que hasta ese momento había sido escasamente considerado.³²

El impacto del ingreso de España no debe impedirnos reconocer que el cambio que la Comunidad Europea ha dado a sus relaciones con América Latina responde también a razones más profundas, que la propia entrada de España ha contribuido a acrecentar y a poner más claramente de manifiesto. En este sentido, la incorporación española se produjo en un contexto sin lugar a dudas favorable al incremento de las relaciones con América Latina. Razones culturales, políticas y de seguridad han tenido un peso nada desdeñable.³³ No puede extrañar, de esa forma, que hayan sido las relaciones políticas entre la Comunidad Europea y América Latina las que han conocido un desarrollo espectacular, mientras las relaciones económicas, marcadas por problemas de más difícil solución, a pesar de los pasos, siguen a la espera de un despegue que no acaba de llegar.

En orden a valorar adecuadamente lo que ha supuesto esta nueva dimensión de la política exterior española y las consecuencias que se han derivado de la misma, tanto para España como para los países iberoamericanos, es necesario distinguir dos fases, que se corresponden con el período de

32. Todas las ampliaciones comunitarias han traído consigo nuevos escenarios internacionales, aportados por los nuevos miembros. La incorporación de España y Portugal no podía ser de otra forma y desde el momento mismo en que se aprueba, la Comunidad era consciente de la necesidad de incluir a América Latina en su acción exterior.

33. Ver: Mols, Manfred, El marco internacional de América Latina, Barcelona/Caracas, Ed. Alfa, 1985, pp. 33-34; Yáñez-Barnuevo; Juan Antonio, "Relaciones entre España e Iberoamérica en el marco de las relaciones Norte-Sur y Este-Oeste", en ICI, Encuentros en la Democracia: Europa-Iberoamérica, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1986, p. 244; y Laiglesia, Juan Pablo, op. cit., p. 140.

negociaciones para la adhesión comunitaria y con el posterior período de pertenencia a la Comunidad Europea.

Empecemos diciendo que el ingreso de España en la Comunidad Europea ha sido un acicate decisivo para un relanzamiento del diálogo entre ambas regiones y que el Gobierno español ha llevado adelante en el seno de la Comunidad una política decidida de desarrollo e intensificación de las relaciones con América Latina a todos los niveles. Es verdad que el proceso de reforzamiento de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina estaba ya en marcha antes del ingreso de España, pero también lo es que dicho ingreso ha servido para acelerar decisivamente ese proceso.³⁴

En la primera fase, durante las negociaciones para la adhesión, España puso sobre la mesa la dimensión iberoamericana de su política exterior y sus especiales lazos con Iberoamérica, tratando de que su adhesión supusiese la apertura de la Comunidad Europea hacia América Latina. De esta forma, la delegación española presentó varias declaraciones en las que solicitaba se tuvieran en cuenta las especiales relaciones de España con Iberoamérica, apuntando toda una serie de medidas favorables a los países de la región, tendientes a evitar, o al menos paliar, los efectos negativos que en el terreno comercial y de cooperación podía tener la adhesión para los mismos. En este sentido, España solicitó de la Comunidad Europea compromisos firmes sobre el mantenimiento de las corrientes comerciales tradicionales entre España y los países iberoamericanos, el esfuerzo de la cooperación financiera de la Comunidad y la inclusión de los países iberoamericanos en el futuro Sistema de Preferencias Generalizadas.

Este objetivo chocó con dos importantes obstáculos. En primer lugar, las especiales relaciones entre España e Iberoamérica, basadas principalmente en una componente histórica y cultural, carecían del contenido económico e, incluso político-institucional, presente en los vínculos de algunos miembros de la Comunidad Europea con sus ex-colonias, sobre todo en el caso de la "Commonwealth" y de la "Communauté" francesa. En

34. Van Klaveren, Alberto, "Las relaciones entre Europa Occidental y América Latina: alcances y límites de un proceso de consolidación", en H. Muñoz (comp.), Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: Un Balance de esperanzas. Anuario de políticas exteriores Latinoamericanas, Buenos Aires, GEL/PROSPEL, 1988, p. 383.

consecuencia, en el plano económico era difícil alegar la existencia de relaciones especiales, dado su relativamente escasa importancia.³⁵ En segundo lugar, el grado de desarrollo de los países iberoamericanos, bastante desigual entre sí y en algunos casos relativamente elevado en comparación con otros países, hacía que fuese difícil que se diera a América Latina un trato a favor semejante al recibido por los países ACP.

A pesar de estas dificultades, España consiguió que la especial relación con Iberoamérica se plasmase en dos Declaraciones anexas al Tratado y al Acta de Adhesión: la "Declaración Común de Intenciones relativa al desarrollo" y la "Declaración del Reino de España sobre América Latina". En el plano de las relaciones políticas, durante el período negociador, España influyó decisivamente para que la Comunidad Europea prestase una atención creciente a los problemas de América Latina, sobre todo en el caso centroamericano. En concreto, España jugó un papel importante en el apoyo comunitario a Contadora y en la celebración de la reunión de San José I.

Una vez se firma, el 12 de junio de 1985, el Tratado y el Acta de Adhesión, y se formaliza, el 1 de enero de 1986, el ingreso de España en la Comunidad Europea, la acción española respecto de Iberoamérica en el marco comunitario cobra nueva fuerza, orientándose a potenciar las relaciones con esa región, tanto en el plano político, donde el éxito es evidente, como en el plano económico, donde los resultados no han sido tan positivos.

Con la adhesión de España, la Comunidad Europea procederá a elaborar un nuevo marco conceptual de las relaciones

35. Así lo reconocía el propio Presidente del Gobierno, Felipe González, cuando señalaba, refiriéndose a Iberoamérica, que "todo el problema de nuestra integración en Europa se reduce a un 5% de nuestras importaciones y a un 4% de nuestras exportaciones con América Latina. Y lo lamenta. Preferiría que el problema fuera mucho más real; es decir, que tuviéramos un 20% de importaciones y de exportaciones ligados al destino del continente latinoamericano. Ya sé que esto no es una reflexión política, pero es una reflexión que condiciona la política y que condiciona el análisis político, si no queremos vivir demasiado en la superestructura". (ICI, Encuentro en la Democracia: Europa-Iberoamérica, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1986, p. 182). De acuerdo con ello, para Felipe González el ingreso de España en la Comunidad Europea debería ser positivo (ICI, Ibidem, p.185).

con América Latina, que permitirá un reforzamiento de las mismas. El punto de partida ha sido la "Declaración Común de Intenciones", ya mencionada. Esta Declaración es ante todo una manifestación de voluntad política, en la que se apuntan algunos mecanismos de cooperación y una serie de sectores en los que existen posibilidades de intensificar las relaciones. Sin embargo, su importancia hay que buscarla en el plano político, por cuanto es reflejo de la voluntad comunitaria de reorientar su política hacia América Latina.

Apoyándose en esa "Declaración Común de Intenciones", Felipe González logró en el Consejo Europeo de La Haya, celebrado los días 26 y 27 de junio de 1986, que se encargara al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Europea un estudio en sus respectivos ámbitos sobre la forma en que podrían incrementarse las relaciones políticas, económicas y de cooperación con América Latina.³⁶ La Comisión, respondiendo a ese encargo, presentó una comunicación al Consejo, el 27 de enero de 1987, conocida como "Memorandum Cheysson", que pretende responder a los objetivos recogidos en la Declaración anexa al Tratado de Adhesión de España y Portugal. Este Memorandum sirvió de base para la adopción por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrado el 22 de junio de 1987, del documento titulado "Nuevas Orientaciones de la Comunidad Europea para las relaciones con América Latina".

Las Nuevas Orientaciones, a pesar de sus lagunas y desequilibrios, marcan un hito en las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, abriendo una nueva etapa en las mismas. Establecen un nuevo marco conceptual en las relaciones entre las dos regiones y fijan los mecanismos mediante los que se procederá al reforzamiento de esas relaciones. Sin embargo, adolecen de un importante desequilibrio en el tratamiento de los aspectos políticos respecto de los económicos. Las Nuevas Orientaciones no son reflejo de la posición española, que no pudo ver plasmados en el mismo todos sus planteamientos. Representa un consenso, el mínimo común denominador de los Doce respecto de la política hacia América Latina. Se comprende, en consecuencia, que Francisco Ordoñez, Ministro de Asuntos Exteriores, declarase que si bien

36. Van Klaveren, Alberto, *op. cit.*, p. 392.

el documento no era plenamente satisfactorio para España, tenía el valor de ser un primer paso.³⁷

Este proceso de desarrollo e institucionalización de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina ha conocido un impulso definitivo con ocasión de la Presidencia española de la Comunidad Europea, a partir del 1 de enero de 1989, que ha permitido, a través, entre otros muchos hechos, del éxito de San José V y de la reunión en Granada de los Doce con el Grupo de los Ocho, dinamizar y profundizar esas relaciones.

Donde los esfuerzos e iniciativas españolas han tenido resultados más favorables ha sido en Centroamérica, en concreto a través del pleno apoyo prestado a la institucionalización y desarrollo de las reuniones llamadas de San José y de la puesta en marcha de un Plan de Acción Inmediata para la Reconstrucción de Centroamérica, en el marco del acuerdo de cooperación de 1985, entre la Comunidad Europea y los países centroamericanos. La Quinta Conferencia Ministerial entre los países de Centroamérica, la Comunidad Europea y sus Estados miembros, y los países del Grupo de Contadora, sobre el diálogo político y la cooperación económica entre la Comunidad Europea y los países del istmo centroamericano, o San José V, se ha celebrado, bajo la presidencia española de la Comunidad Europea, los días 27 y 28 de febrero de 1989, en San Pedro de Sula (Honduras). En esta reunión se ha reafirmado el compromiso con Centroamérica. En el discurso inaugural de San José V, el Ministro español, Francisco Fernández Ordoñez, en representación de la Comunidad, resaltó su papel autónomo e independiente en el proceso de pacificación y recuperación económica de Centroamérica.

De igual forma, España apostó decididamente desde el primer momento por el establecimiento y la intensificación de los contactos con el Grupo de Río o Grupo de los Ocho. Felipe González, haciéndose eco del acuerdo adoptado por los Cancilleres del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo, en la reunión de San Carlos de Bariloche, en abril de 1987, que pedía a España que actuase de mediadora entre la Comunidad Europea y América Latina, presentó en el Consejo Europeo de Copenhage, en diciembre de 1987, el "Compromiso de acapulco para la Paz, el desarrollo y la Democracia", adoptado por el

37. *El País*, 23 junio 1987.

Grupo de los Ocho en la reunión de Acapulco, de noviembre de 1987. La reunión de Granada, celebrada los días 15 y 16 de abril de 1989, bajo la Presidencia española de la comunidad Europea, supone hasta el momento el último hito en este diálogo. En esta reunión se ha logrado un indudable éxito al abordarse, entre otras cuestiones, el problema de la deuda externa latinoamericana desde perspectivas comunes y globales.³⁸

3.5 *Las relaciones económicas.*

Si en el plano de las relaciones políticas y culturales y en el plano de la cooperación la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas ha conocido un indudable desarrollo, en el plano de las relaciones económicas la trayectoria es menos optimista, con una clara tendencia hacia la disminución. Todos los datos indican que a partir de 1982 Iberoamérica pierde peso progresivamente en las relaciones económicas de España.

En el ámbito comercial se ha registrado una paulatina línea decreciente en los intercambios a partir de 1982. En ello ha influido decisivamente no tanto el ingreso de España en la Comunidad Europea, que sólo se produce, posteriormente, el 1 de enero de 1986, sino, sobre todo, la crisis financiera que

38. Junto a lo anterior, España ha desarrollado otras iniciativas en el marco comunitario tendientes a que los países iberoamericanos disfruten de un mejor trato en sus relaciones con la Comunidad Europea. En este orden de cosas hay que destacar el decidido apoyo a las propuestas del Parlamento Europeo para que el reparto de la ayuda a los Países No Asociados, que tradicionalmente se venía haciendo a través de una misma línea presupuestaria, la línea 930, para Asia y América Latina, con un reparto del 75% para Asia y un 25% para América Latina, se separe y el reparto sea más equitativo, como forma de atender más adecuadamente a las necesidades de América Latina. En la misma línea se inserta la iniciativa española de dividir la DG 1 en dos Divisiones dedicadas respectivamente a Asia y América Latina. Lo mismo cabe decir de la presión para que los países más pobres de aquella región sean contemplados en la lista de los PMA beneficiarios del Compex (sistema de compensación por exportaciones), del apoyo para que Haití y la República Dominicana entren a formar parte de los países ACP y de la apertura de nuevas oficinas de representación de la Comisión en la región.

sufre América Latina desde principios de la década, que supone una contracción notable de las posibilidades de crecimiento de las economías iberoamericanas y una limitación de su capacidad de compra en el exterior. Este bache en el que ha caído el comercio bilateral ha afectado, como es lógico, con mayor intensidad a las exportaciones españolas que a las importaciones procedentes de la región. La explicación a este hecho hay que encontrarla en la necesidad que han experimentado los países iberoamericanos de incrementar sus exportaciones como forma de atender al pago de la deuda.³⁹ En cuanto a las importaciones, las razones de su descenso son varias, pudiendo señalarse la baja de los precios del petróleo, dado que este producto supone más de la mitad de las compras españolas en la región, y los efectos de la aplicación por España del acervo comunitario en materia comercial. Esta línea decreciente en los intercambios se explica también por la menor disponibilidad de créditos a la exportación dispuestos por los organismos financieros españoles, públicos y, sobre todo, privados, como consecuencia de esa crisis financiera.

A partir de 1986, la entrada de España en la Comunidad Europea y el consiguiente efecto de desviación de comercio ha contribuido igualmente a este proceso de pérdida de peso de España en las relaciones comerciales con Iberoamérica. Hecho preocupante que puede completarse, desde otra perspectiva, si añadimos que la cuota española en la distribución de comercio de Iberoamérica fue, en las exportaciones, de un 3% en 1980 y de un 2,3% en 1986, y en las importaciones, de un 2% en 1980 y de un 1,5% en 1986, lo que confirma el deterioro de la situación de España en el comercio regional.⁴⁰ Esta línea decreciente en el comercio recíproco aparece claramente de manifiesto en el cuadro siguiente.

39. Alonso, José A. y Donoso, vicente, "Perspectivas de las relaciones económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea", Pensamiento Iberoamericano, No. 13 (1988), pp. 168-169.

40. Alonso, José A. y Donoso, vicente, ibidem, p.186.

ESPAÑA Y AMERICA LATINA: COMERCIO RECIPROCO
millones de dólares corrientes

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|----------------------------|--------|--------|---------|--------|--------|
| <i>Exportaciones (fob)</i> | | | | | |
| ESPAÑA | | | | | |
| Total mundial | 20.481 | 19.737 | 23.560 | 24.247 | 27.187 |
| América Latina | 2.021 | 1.263 | 1.243 | 1.421 | 1.497 |
| Coefficiente part. | | | | | |
| América Latina (%) | 9,8 | 6,4 | 5,3 | 5,8 | 5,5 |
| AMERICA LATINA | | | | | |
| Total mundial | 89.221 | 97.453 | 104.950 | 98.619 | 84.212 |
| España | 3.111 | 2.925 | 2.933 | 2.983 | 1.971 |
| Coefficiente part. | | | | | |
| España (%) | 3,2 | 3,0 | 2,8 | 3,0 | 2,3 |
| <i>Importaciones (cif)</i> | | | | | |
| ESPAÑA | | | | | |
| Total mundial | 31.436 | 29.198 | 28.830 | 29.963 | 35.055 |
| América Latina | 3.318 | 3.492 | 3.302 | 3.394 | 2.457 |
| Coefficiente part. | | | | | |
| América Latina (%) | 10,5 | 12,0 | 11,5 | 11,3 | 7,0 |
| AMERICA LATINA | | | | | |
| Total mundial | 97.627 | 76.110 | 75.479 | 72.843 | 78.786 |
| España | 2.050 | 1.440 | 985 | 1.119 | 1.233 |
| Coefficiente part. | | | | | |
| España (%) | 2,1 | 1,9 | 1,3 | 1,5 | 1,5 |

Fuente: Arahuetes, Alfredo y Arguelles, Julio, Las relaciones comerciales entre España y América Latina en el período 1980-1986, Madrid, CEDEAL, 1988, p. 32.

Por otra lado, los intercambios comerciales entre España e Iberoamérica continúan presentando, en este período, tres características ya tradicionales. En primer lugar, como se desprende del cuadro relativo al comercio entre España y América Latina, la existencia de un déficit comercial español

con esa región, lo que hay que matizar pues esa balanza negativa para España se concentra en unos pocos países, mientras que con la mayoría existe superavit. En segundo lugar, la persistente asimetría de los intercambios, materializada en productos manufacturados en las ventas españolas contra productos básicos y combustibles en las compras. Finalmente, la concentración del grueso de las relaciones comerciales con un reducido grupo de países iberoamericanos. En 1987 el 50,2% de las ventas españolas a la región se dirigieron a cuatro países: Venezuela, Cuba, México y Argentina. En el mismo año casi el 80% de las compras españolas a la región provenían de otros cuatro: México, Brasil, Argentina y Chile. En concreto, sólo México representa el 47,39% de las importaciones españolas con origen en Iberoamérica, siendo petróleo la mitad de ese porcentaje.

Las inversiones no presentan una tendencia distinta de la que acabamos de señalar para el comercio, pues en el período que se abre en 1982 Iberoamérica ha ido perdiendo peso como destino de las inversiones españolas. Si en el período 1977 a 1981, Iberoamérica fue el principal destino de las inversiones directas españolas, absorbiendo en esos años más del 50% de las mismas, los últimos años han visto cómo esa situación se deterioraba paulatinamente, pasando a ocupar esa región un lugar de orden bastante inferior.

**INVERSION DIRECTA AUTORIZADA EN ESPAÑA
POR AREAS DE DESTINO**
porcentaje

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| OCDE | 41,9 | 48,4 | 64,1 | 51,0 | 77,22 |
| CEE | 14,6 | 19,0 | 31,7 | 30,0 | 50,2 |
| Estados Unidos | 24,7 | 24,2 | 26,0 | 18,0 | 23,4 |
| Japón | 0,2 | - | 0,2 | - | 0,1 |
| Iberoamérica | 45,4 | 48,3 | 24,1 | 27,0 | 15,4 |
| Total mundial (millones de dólares) | 273,8 | 239,3 | 305,1 | 257,7 | 477,5 |

Fuente: Alonso, José A. y Donoso, Vicente, *op. cit.*, p. 185.

Los países de orientación prioritaria de las inversiones directas españolas fueron, en 1987, México (20,65%), Argentina (17,93%), Puerto Rico (8,85%), Panamá (8,59%), Brasil (7,27) y Venezuela (6,08%).

La deuda de la región con España, comparada con la deuda global latinoamericana que a finales de 1987 ascendió a 409.000 millones de dólares, es relativamente muy pequeña, pues no llega al 2% del total global. Sin embargo, para España, en términos absolutos, tiene, sin lugar a dudas, cierta relevancia.

La posición de España en el tratamiento del problema de la deuda no ha sido de las más duras. En los dos últimos años el Gobierno socialista ha afirmado la necesidad de buscar soluciones políticas a la deuda y de tomar iniciativas dirigidas a paliar el peso de la misma.⁴¹ En todo caso, desde esa posición, como han señalado algunos especialistas, "las posibilida-

41. La posición y criterios generales que mantiene España en este punto fueron en cierta medida resumidos por Felipe González, con ocasión de su visita a Brasil, en junio de 1987, cuando señaló la necesidad de compaginar los compromisos de la deuda con el crecimiento económico, de abandonar la óptica exclusivamente técnica y de tener en cuenta las consecuencias sociales y políticas del problema (*El País*, 17 junio 1987). Posteriormente, en la clausura de la XXV Reunión de Gobernadores Latinoamericanos, de España y de Filipinas ante el FMI y el BIRD, celebrada en Madrid, en septiembre de 1988, el Presidente de Gobierno español señaló la necesidad de un cambio de estrategia, que debería pasar por la capitalización de intereses y la reducción de la deuda pendiente. Más tarde, con ocasión de la estancia en Caracas, a principios de febrero de 1989, para asistir a la toma de posesión de Carlos Andrés Pérez como Presidente de Venezuela, Felipe González apuntó medidas concretas tendientes a la solución del problema, consistentes en "la nivelación del valor nominal de la deuda a su valor real en el mercado secundario y la capitalización de los intereses, según la situación de cada país deudor, para que estos dos elementos formen un paquete con plazos de pago, períodos muertos, tasas fijas de interés y otorgamiento de dinero nuevo para proyectos de viabilidad económica en las áreas de crecimiento y desarrollo" (*El País*, 4 febrero 1989). Paralelamente, se han ido respaldando las distintas medidas que a nivel internacional se han ido articulando en orden a una solución del problema de la deuda, por estimarse que en este punto es absolutamente necesario un consenso y una posición común de los acreedores.

des de España en materia de deuda no se alejan demasiado de las previstas para Europa". El peso de la deuda iberoamericana en la banca española es porcentualmente casi tres veces superior al que tiene en la comunitaria; sin embargo, el escaso volumen de la deuda acumulada -que significa sólo el 2% de la contraída por la región americana-, la elevada proporción de activos frente al exterior colocados entre países solventes, y la aceptable política de previsiones practicada, hacen que España pueda secundar, sin excesivo riesgo, una política generosa ante la crisis financiera latinoamericana.⁴²

3.6 La política de cooperación para el desarrollo.

España, como ya se apuntó al tratar de los Gobiernos centristas, es todavía un recién llegado al mundo de la cooperación internacional. El Gobierno socialista, a partir de 1982, va a tratar de ordenar y racionalizar la incipiente cooperación española, que tendrá en Iberoamérica una de sus prioridades. En este sentido se ha de considerar la puesta en marcha del Plan Integral de Cooperación con Centroamérica, elaborado en 1984, en línea con el espíritu de Contadora. Restringido en una primera fase a tres países (Costa Rica, Honduras y Nicaragua), ha extendido posteriormente su campo de acción a toda la región. Esta experiencia ha servido para ampliar la cooperación por toda Iberoamérica, con parámetros nuevos y con nuevos centros. Dos de estos centros hacen de cabecera regional, bajo la denominación de Centros Regionales de Captación, situándose en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y en San José (Costa Rica).

Con todo, el Plan Integral de Cooperación con Centroamérica tenía un alcance limitado. Seguía faltando un órgano adecuado de coordinación y un núcleo conceptual y programático en el que estuvieran establecidos los principios, objetivos, mecanismos y medios de la política de cooperación al desarrollo. A estas necesidades responderán, por un lado, la creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI),⁴³ órgano superior de coordinación,

42. Alonso, José A. y Donoso, Vicente, *op. cit.*, p. 166

43. Real Decreto 1458/85, de 28 de agosto (B.O.E. de 28 de agosto de 1985), que determina la estructura orgánica básica del Ministerio de asuntos Exteriores.

dirección, programación y evaluación de la labor de cooperación, que está asistida por la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional,⁴⁴ y, por otro, la elaboración en 1986 del Plan Anual de Cooperación Internacional para 1987, que institucionaliza los planes anuales de cooperación internacional.

Recientemente, se ha organizado el entramado institucional de la administración en el plano de la cooperación con la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI),⁴⁵ como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la SECIPI, y en la que se refunden los preexistentes organismos autónomos, ICI e Instituto Hispano-Árabe de Cultura, que pasan a transformarse en los centros directivos, junto al nuevo Instituto de Cooperación al Desarrollo, en que se estructura la AECI.

Pero si en el plano institucional y organizativo España se ha equiparado a los países desarrollados con más experiencia en el campo de la cooperación, no ha sucedido lo mismo en el plano de los recursos empleados. En este punto ha habido oscilaciones notables de un año a otro, no habiéndose logrado una progresión sostenida en las asignaciones ni una relación AOD/PNB cercana a la media de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Para el año 1989 está previsto que la relación AOD/PNB sea del 0,15%, alcanzando la AOD un volumen de aproximadamente 540 millones de dólares.

4. Conclusiones

La política iberoamericana ha constituido tradicionalmente una de las prioridades de la política exterior española. Sin embargo, a partir de 1976 esa política va a experimentar un importante proceso de cambio. Desde sus primeros pasos en los inicios de la transición política española hasta sus más recientes expresiones a raíz de la adhesión de España a la Comunidad Europea, la política iberoamericana de España ha ido experimentando una progresiva maduración, en el sentido de ir depurando su sentido y alcance y afirmando su raíz

44. Real decreto 451/1986, de 21 de febrero (B.O.E. de 4 de marzo de 1986).

45. Real decreto 1527/1988, de 11 de noviembre (B.O.E. de 23 de diciembre de 1988).

democrática y de cooperación. Si en los primeros momentos de la transición política, e incluso en algún momento durante las difíciles negociaciones de adhesión con la Comunidad Europea, durante los gobiernos de Adolfo Suárez, pudo concebirse la política iberoamericana como una política de "sustitución", tendiente a llenar el eventual vacío que se podía producir en la afirmación de la dimensión europea y occidental de España, mediante la apertura de una tercera vía, como una política de legitimación interna, o como una política dirigida a reforzar la posición negociadora de España frente a la Comunidad Europea y frente a los Estados Unidos, hoy, una vez España ha normalizado plenamente sus relaciones internacionales, culminando su proceso de inserción en Europa y el mundo occidental en todos los planos, la política iberoamericana tiene el terreno totalmente limpio para afirmarse y desarrollarse de forma coherente y realista, sacando partido de los márgenes de autonomía que tiene un Estado de las características de España. Todo ello abre, en el nuevo contexto internacional de 1988-1989, nuevas perspectivas para la política iberoamericana de España.

En este sentido, lo decisivo es que se ha pasado de concebir la política iberoamericana como política de "sustitución", de "legitimación" o de "presión" a considerar esa misma política como política de "adaptación", es decir, como política que debe adaptarse a las realidades de las que parte, España, y hacia las que se orienta, Iberoamérica. De esta forma, se ha evolucionado desde una política contradictoria e irrealista en cuanto a los intereses nacionales y de solidaridad, a una política coherente y realista en relación con ese mismo objetivo. En definitiva, se ha pasado de una política que trataba de instrumentalizar las relaciones con Iberoamérica en función exclusiva de determinados intereses de régimen o de gobierno a una política de cooperación y concertación que pretende atender a los intereses nacionales y de solidaridad internacional con países con los que España está profundamente unida.

EUROPA Y AMERICA LATINA EN EL CONTEXTO GLOBAL

José Miguel Insulza

Introducción

La paradoja de las relaciones entre Europa y América Latina ha sido examinada muchas veces. Por una parte, se trata de dos continentes unidos tanto por el pasado como por vínculos políticos y culturales muy actuales. La búsqueda por parte de América Latina de modelos políticos en Europa, las relaciones entre fuerzas políticas, las afinidades ideológicas, religiosas y culturales, que se proyectan además a la presencia en nuestro continente de numerosas organizaciones no gubernamentales (sindicatos, fundaciones, iglesias, etc.) han dado a esos lazos gran riqueza y diversidad. En la medida en que ha ido aumentando la presencia global europea y su capacidad de desarrollar políticas exteriores autónomas, su influencia en los procesos políticos de América Latina ha llegado a ser crucial. Basta examinar la actuación europea en acontecimientos recientes tales como la democratización en América del Sur o la crisis centroamericana para verificar su peso como actor externo relevante. Por lo demás, esa presencia es bienvenida por los latinoamericanos, muchas de cuyas élites ven en Europa Occidental un contrapeso adecuado a las pretensiones hegemónicas que provienen de otras partes del mundo.

El otro aspecto de la paradoja es también conocido. Si bien la presencia económica europea en América Latina en términos de inversiones y transferencias financieras también ha crecido, ello no ha ocurrido al ritmo de otras regiones. En el plano comercial ha existido un franco deterioro; y en la ayuda al desarrollo, que supuestamente es un termómetro del interés político, la parte que recibe América Latina del total europeo alcanza apenas a un 6%.

Pueden existir razones "técnicas" para explicar estos hechos desesperanzadores: en el caso de las inversiones, el

problema de la deuda latinoamericana es un obstáculo evidente; en el del comercio, dado el componente fundamentalmente agrícola de las importaciones europeas, ellas se han visto muy afectadas por el éxito de la Política Agrícola Común (Canela, 1986); el mayor desarrollo relativo de los países de la región en comparación a los de Africa y a algunos de Asia limita su acceso a la ayuda externa; por otra parte recientemente Europa se ha mostrado dispuesta a hacer excepciones por razones políticas abriendo posibilidades de asistencia a algunos países en proceso de democratización (los casos de Guatemala y Argentina son los más salientes) o a los afectados por la guerra en Centroamérica. Pero la suma de datos indica que el interés económico europeo no acompaña a la retórica y la acción política. Aunque es difícil hablar de "intereses secundarios", cuando se trata de un continente que tiene más del 30% de su Producto Geográfico Bruto asociado a sus transacciones con el exterior, es claro que América Latina en su conjunto no es económicamente prioritaria para Europa. La cuestión, entonces, es explicar porque a vínculos políticos estrechos no corresponde una similar expansión de lazos económicos.

Sin embargo, si miramos la incidencia del comercio con Europa desde el punto de vista de América Latina, vemos que las cifras no han variado sustancialmente; es la incidencia latinoamericana vista desde la perspectiva europea lo que ha disminuido; es decir, el comercio mundial ha aumentado a una velocidad mucho mayor que el latinoamericano. Actualmente América Latina origina apenas el 5% de las importaciones europeas, mientras Europa recibe el 20% de las exportaciones latinoamericanas. (CEPAL, 1987).

En estas cifras se está reflejando el problema fundamental de América Latina, que no es sólo el deterioro del comercio con una determinada región, sino su *pérdida de importancia relativa en la economía mundial*. En 1970 América Latina exportaba el 5.5% de las exportaciones mundiales; en 1987 había caído a 3.9% (CLEPI, 1988, p. 166).

La crisis sufrida por todas las economías de la región en los ochentas está detrás de esta pérdida relativa de posición. Lo que es particularmente grave es que ella se produce en un período crucial en la reestructuración de la economía mundial, producto de las transformaciones tecnológicas y productivas de todo el período de postguerra. En esa reestructuración, cuyo destino final es aún incierto, pero cuyas proporciones son ya

enormes, América Latina corre el riesgo de quedar en una posición aún más marginal que en la primera mitad del siglo.

Nuestro continente vive aún un período de estancamiento económico y de importantes dilemas políticos. Aunque ha avanzado sustantivamente en la solución de algunos de ellos, como la crisis centroamericana y la democratización de América del Sur, los nuevos escenarios creados son aún frágiles e inciertos. La magia inicial de la democratización es afectada hoy por graves dudas acerca de la capacidad de los regímenes de resolver sus grandes crisis económicas y la violencia y las violaciones de derechos humanos siguen presentes en muchos lugares. En cifras globales, América Latina es hoy un continente estancado; peor aún, se vive una *crisis de proyecto* mayor que en ninguna de las décadas recientes, justo cuando los proyectos de reestructuración y reinserción son cada vez más necesarios y urgentes.

Por contraste, Europa ocupa un papel estelar en la reorganización de las relaciones internacionales. Tras años de incertidumbre y ausencia de perspectivas, el "viejo continente" es hoy el lugar del mundo donde tienen lugar las principales transformaciones de la realidad contemporánea: allí están en juego hoy dos grandes procesos, que pueden ser complementarios y que son los que parecen proponer un grado de reestructuración más ambicioso: al Oeste el proyecto *Europa 92* y al Este los procesos de liberalización conducidos al amparo de la *perestroika* de Mijail Gorbachov. Complementariamente, es en esa región donde es posible alterar hoy sustancialmente el curso de la carrera armamentista. Del éxito de estos tres procesos depende en gran medida el curso que adopte la reestructuración global y la superación definitiva del esquema de poder de postguerra.

La enorme diversidad de papeles que a cada uno le toca jugar en esta fase -una Europa protagonista y una América Latina secundarizada- no puede dejar de considerarse cuando se examinan las relaciones interregionales. Este trabajo examina esta cuestión en torno a *dos hipótesis principales*: la primera es que *las transformaciones globales en curso no favorecen, en el corto plazo, el desarrollo de las relaciones entre Europa Occidental y América Latina* (con la probable excepción de un cierto grupo de países); la segunda es que *existen en el mediano plazo grandes posibilidades de cooperación, pero ellas están sujetas a la capacidad latinoamericana de superar su crisis y mejorar su inserción en el sistema*

mundial. Estas hipótesis se analizan a partir de algunos comentarios acerca del sentido que -a nuestro juicio- tienen las transformaciones del sistema internacional y del papel de Europa y América Latina en ellas.

Crisis y reestructuración

Un problema del diálogo reciente entre Europa y América Latina es que parecemos vivir tiempos distintos. En América Latina se sigue hablando hoy de *crisis* y razones no faltan para ello; en Europa, y en general en el mundo desarrollado, existe la convicción de que la crisis recesiva de comienzos de la década ha llegado a su fin y que se vive una etapa posterior, cuya temática central es la reestructuración productiva para enfrentar una nueva fase de expansión.

Las razones para esta nueva confianza son evidentes: a pesar de las predicciones surgidas a fines de 1987, al calor de la crisis de la Bolsa de Valores de Nueva York, la economía mundial, especialmente debido al comportamiento de los países miembros de la OCDE, ha entrado en 1989 a un nuevo año de crecimiento, dentro del ciclo expansivo más extenso de la posguerra. Los desequilibrios que habían caracterizado la década persistieron pero, contra lo pronosticado, no se agravaron ni tuvieron un impacto significativo en el crecimiento, la inflación o el desempleo en la mayoría de los países industrializados. Al contrario, sus tasas de crecimiento estuvieron por encima de los pronósticos.

Por otro lado, hay que enfatizar los límites de ese ciclo: crecimiento débil, inestabilidad de los precios clave, altas tasas de interés, desequilibrios estructurales en el comercio, el sistema financiero y el empleo. La crisis ha dejado legados de importancia y algunos problemas sin resolver; sería teóricamente posible que la forma en que ellos se enfrenten desencadene una nueva crisis. Si Estados Unidos decidiera, por ejemplo, corregir de modo drástico sus desbalances comercial y fiscal, recurriendo a un amplio proteccionismo o a una reducción brusca del gasto en beneficio de la inversión, ello podría traer consecuencias desestabilizadoras a corto plazo para todas las economías cuyas exportaciones a Estados Unidos son cruciales. Del mismo modo, si la decisión fuera el corte drástico de los compromisos militares en el exterior, ello provoca-

ría una crisis de la alianza occidental en un momento muy inoportuno.

Sin embargo, no hay razón para pensar que ocurra alguno de estos escenarios catastrofistas. Estados Unidos abandonó hace tiempo las tentaciones unilateralistas que lo dominaron durante toda la primera administración de Ronald Reagan (Garten, 1985) y al menos desde Septiembre de 1985 estuvo dispuesto a coordinar políticas con sus socios del triángulo industrializado. Estos, a su vez, han respondido actuando para sostener el dólar en los mercados internacionales, a pesar de sus aprehensiones por la persistencia del déficit fiscal americano (Russell Mead, 1989; Bergsten 1988). En el plano militar, es posible suponer un avance en los procesos de desarme, o al menos que no habrán retrocesos en un clima de creciente distensión. Sin embargo, ello no parece debilitar a la Alianza Atlántica; al contrario, a ambos lados de la Europa en transformación parece existir acuerdo en cuanto a mantener los pactos militares, al menos por ahora, como factores de estabilidad en este período de cambio. (Betts, 1989)

En suma, en el mundo industrializado se considera que la fase más aguda de la crisis se ha superado de manera positiva. Sin embargo, tal vez por las características contradictorias del ciclo, hay también consenso en vaticinar grandes cambios institucionales en la economía y la política global, forzados por una realidad productiva mundial cuya evolución ha superado con creces la estructura institucional vigente. (Ominami, 1987). Los desequilibrios ocurridos en la década no sólo alteran la estructura económica global, sino que dan cuenta de condiciones de producción y competitividad muy distintas de las existentes hace pocas décadas. Paralelamente la proliferación de conflictos que caracterizó el mismo período y el surgimiento de nuevas amenazas está mostrando la necesidad de un nuevo marco de seguridad.

Estados Unidos, que fue la potencia dominante en la escena global en todo el período anterior, se plantea hoy la necesidad de hacer frente a sus desequilibrios internos sobre la base de una fuerte disminución de compromisos en el exterior; Japón y Alemania se apoderan de mercados, incrementan sus reservas y sus inversiones en el exterior, mantienen una alta productividad y asumen responsabilidades crecientes en el sistema financiero y la política internacional. La internacionalización es un fenómeno general: alcanza tanto a economías abiertas, como las europeo occidentales, como cerradas -las

economías socialistas-; tanto a economías en pleno auge -las del Sudeste asiático- como a aquellas estancadas de América Latina.

La reestructuración también plantea problemas estratégicos. Estados Unidos no puede mantener su actual presencia externa y seguir encabezando alianzas cuyos miembros son sus acreedores. Japón no puede evitar por más tiempo asumir responsabilidades globales, lo cual provoca temores en Asia y en Estados Unidos. Europa Occidental debe resolver el dilema entre una tendencia a la autonomía y la unificación hacia el Este y una realidad estratégica que la ata a su aliado atlántico. La Unión Soviética no puede aspirar a pesar en los acontecimientos globales sólo como superpotencia militar, sin resolver sus problemas de inserción en el mercado mundial y mientras su actual alianza con Europa Oriental presente serias carencias de legitimidad. En todo el mundo otras fuerzas -China, los Nics Asiáticos, la India- se preparan a tener una mayor incidencia en el nuevo orden (Kissinger, 1987); mientras otras regiones del Tercer Mundo parecen carecer de proyecto para participar en él.

Si bien es difícil hacer predicciones exactas acerca del futuro de la reestructuración, es posible establecer algunas premisas básicas:

- 1) El período de cambios institucionales que se avecina probablemente estará caracterizado por la *sustitución del antiguo orden hegemónico por uno más multipolar*. Las potencias que, desde el punto de vista económico o militar han puesto en entredicho la hegemonía norteamericana en las dos últimas décadas han mostrado también debilidades, no sólo por falta de competitividad económica (la URSS) o independencia estratégica (Europa y Japón), sino también por ausencia de disposición a hacerse cargo de los costos de un sistema hegemónico.

En todo caso, un sistema "más multipolar" no significa necesariamente la democratización del sistema internacional; puede tratarse simplemente de un sistema de influencia compartido entre potencias o grupos de potencias, en que la capacidad de forjar estabilidad dependerá de la coordinación entre ellas, tanto en aspectos estratégicos como económicos. La falta de iniciativa de las regiones del Sur ante los desafíos de la reorganización internacional parece presagiar precisamente ese

tipo de escenario, en que la multipolaridad se exprese sólo en el acceso de los actuales países industrializados más algunos grandes recién llegados y en la subordinación del resto.

- 2) Dadas las necesidades de internacionalización industrial que impone el volumen de las inversiones y de las formas productivas adecuadas para competir, *la nueva estructura posiblemente se organizará en torno a bloques regionales*. El concepto debe ser bien explicado, ante el riesgo de confundirlo con una fragmentación del mercado mundial, que está lejos de ocurrir: al contrario, el signo fundamental de las últimas décadas es el aumento acelerado de la *interdependencia*, que pone límites claros a toda forma de fragmentación y a tentaciones proteccionistas extremas. Dentro de esa interdependencia, sin embargo, la tendencia a la agregación regional de fuerzas económicas nacionales es también evidente. En los últimos dos años se han adoptado las decisiones centrales acerca de la unificación del mercado europeo occidental a partir de 1992; se ha puesto en marcha el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos; se conoció el nuevo Plan Quinquenal japonés; y se iniciaron reformas trascendentes en la Unión Soviética, China y algunos países de Europa del Este. Desde luego el "siglo del Pacífico" es aún posible; pero los últimos desarrollos parecen apuntar en el sentido de la formación de grandes bloques regionales, sin predominios o hegemonías claras.
- 3) *La tendencia a trasladar el conflicto por la supremacía de la esfera militar a la política y la económica se acentuará*, al menos durante la próxima década. La carrera armamentista ha declinado, entre otras razones debido a los problemas económicos de sus dos principales protagonistas. Los analistas de la administración Reagan tenían razón en pensar que la URSS no sería capaz de seguir el ritmo de la carrera, dada la gravedad de su estancamiento económico. (Adelman, 1985; Krauthammer, 1988). Pero erraron al pensar que los daños se concentrarían sólo en el adversario: parte importante del déficit fiscal norteamericano es producto del aumento del gasto militar, que ya constituye más de un tercio del total del presupuesto de ese país.

El desarrollo militar no parece haber servido a ninguna de las dos superpotencias para resolver sus

problemas; al contrario, ha aumentado sus deficiencias de competitividad frente a los países industrializados que no participan en la carrera armamentista. Tras la revitalización de las negociaciones sobre limitación de armamentos está la voluntad de disminuir el peso de un gasto cuyos *beneficios inmediatos* en la contienda global son poco claros y desviar esos recursos en otras direcciones.

El nuevo proceso de distensión es aún reciente para apostar sin reticencias a su éxito. Sin embargo, tiene diferencias sustanciales con el anterior, que llaman al optimismo. En primer término, no es producto de la debilidad o la derrota militar de ninguno de los contendores (a pesar de lo que pueda decirse de Afganistán), sino principalmente de consideraciones acerca de problemas económicos. En segundo lugar, la *perestroika* de Gorbachov asocia los conceptos de política interna, política exterior y defensa territorial de modo radicalmente distinto de lo que lo hacía Leonid Breznev. Este veía en la distensión la posibilidad de mantener el sistema político soviético y su control militar sobre Europa Oriental, mientras negociaba con Occidente. Gorbachev asocia la paz con el cambio y con la búsqueda de nuevas fórmulas para Europa Oriental que no hagan la estabilidad dependiente sólo del control militar. Por último, hay en este caso en juego por parte de la URSS una nueva concepción de seguridad y de inserción global que, si llega a estabilizarse, puede terminar de modo definitivo con el conflicto Este-Oeste.

Por otro lado, mientras disminuye la tensión militar, aumenta la atención de los dirigentes y la opinión pública de los países centrales hacia la competencia que les proviene de sus propios aliados. Como pronosticó Wallerstein (1979) hace una década, este conflicto terminó por constituirse, en la fase de recomposición, en el elemento clave de la escena internacional.

- 4) Las características técnicas de la nueva revolución económica (intensiva en tecnología y no en materias primas ni mano de obra) *exige a las naciones de menor desarrollo relativo redefinir posiciones para evitar su marginación*. La desarticulación del Tercer Mundo en la última década es un hecho evidente. No se trata de idealizar las insuficientes formas de asociación que existían en la década de los setentas. Pero el Grupo de los 77 y los

Países No Alineados son hoy la sombra de lo que eran entonces. El diálogo Norte-Sur, concebido en realidad como una forma de cooptación de los países más fuertes o de mayor desarrollo relativo dejó al Tercer Mundo sin liderazgo y la crisis posterior se encargó de demostrar a las "potencias emergentes" que su esperanza de incorporarse al Primer Mundo era prematura. Como resultado, el Sur es hoy un universo fragmentado, incapaz de ofrecer opciones ante la regionalización conducida desde el Norte y luchando infructuosamente por asociarse individualmente a ella. En la década de los ochentas la iniciativa está más que nunca en el Norte, y los precarios intentos de unidad regional que se producen están muy por debajo de lo necesario para evitar ocupar en el nuevo orden una vez más la función de periferia.

- 5) El rasgo más característico de los proyectos de regionalización es la presencia de *políticas estatales de mediano plazo que intentan definir el marco de acción de los agentes económicos*. Es cierto que, como señala Sideri (1988, p. 21), "el menoscabo de la soberanía económica nacional que la interdependencia por definición trae aparejada ha contribuido a limitar el papel del Estado y hace más difícil predecir los efectos de las políticas nacionales". Pero dentro de esos límites, las políticas públicas conservan vigencia orientadora y permiten distinguir a las economías que pueden predominar en la reestructuración. Europa 92 y los otros proyectos enumerados más arriba son ejemplos visibles de esta presencia estatal central.

La posición europea

Decíamos al comienzo que en esta fase de reestructuración Europa juega un papel de gran importancia, tanto por el carácter de los proyectos que están en curso dentro de ella, como por haber sido durante más de cuarenta años la principal frontera de conflicto (Mendelbaum, 1989). Este rol crucial significa para Europa grandes responsabilidades y la hace enfrentar también fuertes riesgos, siendo el principal de ellos que su fracaso puede arrastrar tras sí al conjunto del sistema de vuelta a la Guerra Fría o a la anarquía.

En Europa reina hoy un nuevo optimismo. La encuesta anual de Gallup para 1988 muestra que los europeos en promedio tienen un pronóstico mucho más optimista respecto de su futuro personal y el de sus países que hace algunos años y también más optimista que el de norteamericanos y japoneses. Al mismo tiempo, los europeos son los que en menor cantidad piensan que puede haber guerra antes de fines de siglo (Stapel, 1989). Todo ello es comprensible si se compara esta situación con la existente a comienzos de la década. Hace apenas ocho años, se vivía una crisis económica y los dos grandes procesos que señalan el rumbo de Europa parecían estancados. La Comunidad Europea vivía difíciles momentos, dividida por problemas presupuestarios y por la imposibilidad de adoptar acuerdos en materias fundamentales. La distensión había muerto y se enfrentaba la perspectiva del rearme, sin grandes posibilidades de negociación. El endurecimiento traía consigo además una rigidización en los procesos internos y ponía límites al comercio y al diálogo político entre Este y Oeste.

Pocos años más tarde la situación ha progresado sustancialmente. El surgimiento casi simultáneo de la iniciativa de Europa 92 y de la *perestroika* y la democratización en algunos países del campo socialista ha creado expectativas insospechadas de un cambio sin precedentes en la Europa de postguerra. Por una parte, el conjunto de medidas de creación del mercado único parece poner a Europa Occidental al borde de la unificación que fue el primer objetivo formulado por el continente en reconstrucción a fines de los cuarenta. Pero al menos Europa 92 es la continuidad de una política integradora. El proceso paralelo es, en cambio, una novedad completa. La Guerra Fría y la confrontación Este-Oeste han ampliado mucho sus escenarios. Pero su primordial escenario es Europa y su desaparición en esa área significaría un cambio de era. La *perestroika* soviética, la realización de elecciones competitivas en Polonia y Hungría con la realidad del primer gobierno no comunista en cuarenta años en Europa Oriental, el estrechamiento de relaciones entre la RFA y la URSS parecen estar anunciando ese cambio.

La tendencia que está detrás es la gran unidad europea. Si bien la política de Gorbachov apunta a una inserción internacional de carácter amplio, ella pasa por una relación privilegiada con Europa. "El comercio europeo hacia el COMECON superó los 22 mil millones de dólares anuales en el período

1982-1987, y el reciente Acuerdo de Reconocimiento Mutuo entre la Comunidad Europea y el COMECON (25 de junio de 1988) puede ampliar aun más el comercio y las inversiones. Por contraste, el comercio anual de Estados Unidos con el COMECON apenas superó los 3000 mil millones de dólares en 1988 y el de Japón fue de 5.8 mil millones, aunque crece a un ritmo acelerado." (CLEPI 1989).

Gorbachov ha hablado ya de una Europa integrada y para la Comunidad Europea la expansión hacia el Este tiene primera prioridad. En ello influyen razones históricas que cuarenta años de división no han superado y consideraciones políticas: la voluntad de crear un espacio europeo ampliado en condiciones de competir con el eje de la Cuenca del Pacífico. Más aún cuando el espacio europeo puede ampliarse ulteriormente en dos direcciones, que son las áreas de concentración principal de la iniciativa económica europea en la actualidad: el Medio Oriente y Asia (además de la relación especial con los países ACP que obedece a otras razones).

Se da en Europa, en este momento, la feliz coincidencia de un proyecto claro y una coyuntura económica y política favorable. Ello no debe hacer olvidar, sin embargo, las limitaciones, que hacen que, aunque promisorio, la situación europea sea aún extremadamente vulnerable:

- 1) *El crecimiento económico europeo es aún precario.* Aunque las tasas promedio de los últimos años han sido más favorables que a comienzos de la década, esos promedios no superan el 3% y en los países más fuertes (Alemania y Francia) no llegan al 2%. Si bien el casi nulo crecimiento demográfico permite que todo ese crecimiento sea neto (lo cual explica la reticencia alemana a estimular su economía como quiere Estados Unidos) no es una situación que permita afirmar que Europa ha retomado el camino del crecimiento de modo permanente. Subsiste aún un desempleo alto y el continente sigue teniendo un gasto público mucho mayor al de Japón y Estados Unidos (más de la mitad del PGB en promedio).
- 2) *Respecto del proyecto Europa 92 subsisten aún dudas y discrepancias importantes.* La opción por el Mercado Unico significó descartar la plena integración (dejando la integración monetaria y financiera para una etapa posterior) y la unión política. Precisamente en torno a estos temas, que no significan solamente la unificación del

mercado, sino el libre tránsito, la unidad de legislaciones sociales, etc., existe una pugna sorda que enfrenta principalmente a Gran Bretaña con los principales forjadores de la Europa comunitaria y cuya solución no se divisa aún (Domínguez, 1988).

- 3) *Europa sigue siendo el lugar de mayor concentración de armas del planeta.* El Tratado INF fue el elemento dinamizador de la nueva distensión y reabrió el espacio europeo después de varios años críticos. Sin embargo, desde el punto de vista de la reducción de armas en Europa el Tratado no es sino un primer paso, que no ha sido seguido por otros. Desde la instalación de la nueva administración norteamericana no han existido progresos significativos en las negociaciones sobre armas convencionales, ni siquiera después de los anuncios de Gorbachov de retiros unilaterales de fuerzas y de las respuestas de Bush en su viaje al 40 aniversario de la Otan. La excesiva cautela americana puede traer consecuencias negativas: la experiencia del proceso de negociación es que su progreso está condicionado al logro sostenido de acuerdos concretos.
- 4) El problema de Europa es que esos avances no dependen sólo de la decisión de los europeos, sino también de las superpotencias, en cuyos diseños estratégicos la presencia militar en Europa figura de modo prominente. Para la URSS la retención de un cordón de seguridad en su frontera occidental es la única garantía de que las sorpresas de la Segunda Guerra Mundial no volverán a repetirse. Es posible que Gorbachov llegue a aceptar que no es esencial para la seguridad soviética que existan regímenes comunistas en todos los países de Europa del Este, sobre todo si ellos carecen de apoyo popular; pero es difícil que acepte la disolución del Pacto de Varsovia (sin la disolución simultánea de la OTAN) o el retiro unilateral de sus fuerzas de Europa del Este mientras no hayan avances mucho más sustantivos en el desarme convencional y nuclear.

En cuanto a Estados Unidos, su escuela geopolítica ha percibido la existencia de la frontera europea como la condición elemental para evitar que la URSS adquiriera el pleno dominio del continente euroasiático. La presencia militar, que comenzó siendo una condición impuesta por sus aliados en la

postguerra, terminó por ser el núcleo central de la alianza, a un alto costo para Estados Unidos y en desmedro de la autonomía de Europa. Si bien existe disposición norteamericana a retirar una parte de sus fuerzas en Europa y los europeos parecen también dispuestos a asumir el costo de su sustitución (European Affairs, 1989), seguirán habiendo fuerzas y armas nucleares extranjeras a ambos lados de la frontera europea por mucho tiempo. La cuestión, a largo plazo, es hasta que punto ello es compatible con el proyecto de una Pan-Europa.

Por lo demás, incluso si la distensión avanzara en el centro de Europa, persistiría el problema del flanco sur y sur-oriental, de donde provienen también amenazas de seguridad importantes. La fragmentación del mundo islámico ha impedido hasta ahora la expansión de los conflictos del Medio Oriente y el Golfo hacia Europa. Pero esa expansión puede aún producirse si los conflictos se agudizan y se prolongan en el tiempo sin solución.

En suma, el problema europeo sigue siendo de *vulnerabilidad* y es en busca de disminuirla que se fijan las prioridades de la política exterior europea, dirigidas en tres direcciones precisas: *la retención de la Alianza Atlántica, la apertura hacia Europa Oriental y las relaciones con los países del Mediterráneo, el Medio Oriente y el Golfo.*

Las relaciones con América Latina serán por mucho tiempo secundarias con respecto a estas y, en algunos aspectos, a las que se tienen con los países incluidos en el Acuerdo de Lomé, aunque su menor desarrollo relativo hace que las esferas en que se mueven las relaciones sean diversas. Especialmente en este período, cuando la apertura hacia Europa del este crea posibilidades económicas importantes y donde la destinación de recursos es vista como primera prioridad política, es difícil que América Latina pueda esperar un trato mejor.

A largo plazo, sin embargo, la Europa integrada está destinada a ser una potencia mundial con responsabilidades globales. Seguirá siempre privilegiando las relaciones en sus tres fronteras (Atlántico, Oriente y Sur), pero deberá también expandir sus relaciones con otras áreas del mundo. Es en ese momento donde es posible que las ventajas que América latina tiene en sus actuales relaciones con Europa (la cercanía política, los vínculos institucionales, las afinidades culturales) jueguen un papel. Pero por ahora es necesario aceptar que, para el conjunto de América Latina, las relaciones económicas

seguirán siendo discretas e intentar mantenerlas en ese nivel. Algunos países de América del Sur (Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela) que ya llevan adelante la gran parte del comercio con Europa podrían sustraerse parcialmente a esa secundariedad, si existe en Europa la idea de que es importante para la estabilidad occidental fortalecer sus procesos de democratización.

La marginación latinoamericana

América Latina se mueve aún, en cambio en el terreno de la crisis. El elemento central, que condiciona todo el resto, es el prolongado deterioro de la economía, que puso término al prolongado período de crecimiento de las tres décadas anteriores. El crecimiento negativo, las bajas tasas de inversión, la fuga de capitales, el endeudamiento externo, la desocupación, la caída de los salarios reales, el aumento de la pobreza extrema, son algunos de los males que la "década perdida" ha traído consigo.

Como contrapartida, la década también trajo consigo cambios políticos de importancia, en el sentido de una mayor democratización y del surgimiento de tendencias incipientes de cooperación regional. En la parte central del hemisferio esos procesos han llegado tardíamente, como producto de un largo conflicto marcado por la guerra y la intervención norteamericana. Hacia el Sur ellos surgen al producirse las crisis militares a comienzos de los ochentas y, a pesar de sus dificultades, han persistido. En 1990 sólo habrá gobiernos democráticamente electos en América del Sur y esa homogeneidad fortalecerá las tendencias a la concertación ya surgidas con Contadora, el grupo de los Ocho, Cartagena y Esquipulas.

Sin embargo, la democracia es frágil en la medida en que no es capaz de abordar los grandes problemas sociales y económicos y en que, en algunos países como Argentina y Perú, parece ahondar la crisis. Es cierto que en estos países los problemas económicos se heredan del período dictatorial; pero al no ser la democracia la panacea para su solución, las posibilidades de retorno al autoritarismo siguen existiendo.

La crisis económica y la fragilidad de las nuevas democracias no son, sin embargo, las únicas dificultades para una incorporación más plena de América Latina al proceso de reorganización internacional. Hay, al menos, otros cuatro

fenómenos simultáneos de carácter negativo que es preciso mencionar:

- 1) La crisis ha traído consigo una *acentuación de la dependencia económica*. De una parte, las economías latinoamericanas se han visto obligadas a depender muy sustancialmente de las exportaciones para poder servir su cuantiosa deuda externa; por otro lado, el componente de productos básicos en sus exportaciones es aún muy alto; y finalmente, los productos manufacturados que exporta se concentran fundamentalmente en los sectores más afectados por el proteccionismo en estos años (Bouzas, 1989, int.). Como resultado de esta combinación de factores, nuestros países han debido renegociar en condiciones extremadamente precarias y se han visto obligados a aceptar la imposición de modelos ajenos al crecimiento, para los cuales la única medida del éxito económico es el equilibrio fiscal y la capacidad de pagar la deuda. Por otro lado, en la medida en que la economía norteamericana ha sido la más abierta a las exportaciones en estos años, los vínculos económicos con ese país se han estrechado en desmedro de un mayor equilibrio. Todo ello, además, en el marco de la pérdida de importancia relativa en el concierto mundial del que ya hemos hablado: los superávits latinoamericanos se deben más a la disminución de importaciones que al aumento de exportaciones.
- 2) Las tendencias hacia una *fragmentación de América Latina* se han ampliado. La discusión acerca de si sigue siendo realista considerar como una unidad a las naciones de América del Sur y a las del hemisferio norte por otra parece hoy más válida que nunca, a la luz de las perspectivas de la integración de México y el Caribe al gran mercado de América del Norte y de la prolongada crisis que vive Centroamérica. La búsqueda para esos países de formas alternativas de asociación contrasta con su necesidad creciente de contar con Estados Unidos como apoyo externo fundamental. No hablamos en este caso sólo de factores económicos: los procesos migratorios han aumentado sustancialmente el componente mexicano, centroamericano y caribeño de la población de Estados Unidos; la población latina es la de mayor crecimiento en ese país y al concentrarse en determinadas regiones del Sur va produciendo una integración de hecho de economías y

costumbres. A ello debe unirse, por último, que en el diseño estratégico de Estados Unidos, la Cuenca del Caribe siempre ha formado parte integral del territorio propio, a diferencia de la región de América del Sur.

- 3) América Latina es percibida desde los grandes centros financieros y políticos del mundo desarrollado como una *zona de alto riesgo*. La crisis de la deuda es responsable de esta imagen. Parece haberse olvidado ya por completo que el endeudamiento irresponsable de muchos países se produjo en un período en que las tasas de interés real eran cercanas a cero o negativas y en que la banca comercial de los países centrales actuó decididamente para colocar los créditos. Sin embargo, compartir responsabilidades significaría compartir también los costos; los bancos y sus gobiernos no están dispuestos a ello y es mejor culpar de todo a los gobiernos de América Latina, cuya incapacidad de gestión esa fácil de demostrar.

Al margen de la cuestión ética, sin embargo, el hecho concreto es que hay reticencia a prestar recursos frescos o invertir en América Latina, sobre todo cuando existen en estos años competidores nuevos por esos créditos, cuya imagen de cumplimiento es mucho mejor: el Estado norteamericano, que requiere anualmente doscientos mil millones de dólares para cubrir su déficit; o los países de Europa Oriental, en los cuales se abre la posibilidad de nuevas inversiones.

América Latina tendrá dificultades, por consiguiente, para sacar partido de la eventual expansión, lo cual es grave si se considera que, dadas las bajas tasas de ahorro interno y la persistencia de la fuga de capitales, es difícil obtener recursos de inversión sin aumentar aún más los sacrificios de estos años.

- 4) Por último, aunque la lógica indique que lo más conveniente para América Latina (incluso para América del Sur) es acelerar los procesos de integración y cooperación política, ampliando su mercado interno, su capacidad productiva y su fuerza política para buscar una inserción regional más favorable en la economía mundial, no existe hoy un proyecto integrador. El fracaso de los modelos anteriores de integración, debido no sólo a la falta de decisión política suficiente para implementarlos, sino también a que sus supuestos iban siendo cada vez más contradictorios con la evolución de la economía mundial,

puso en crisis el ideario de integración (Aninat, 1989) y creó reticencia en las élites internas, que inclusive hoy desahucian el discurso integrador como mera retórica.

NOTAS

Kenneth Adelman, "Arms Control Without Arms Agreements", *Foreign Affairs*, vol. 63, n. 2, Winter 1984-1985.

Augusto Aninat, "Chile y la Integración Regional: Bases para un Proyecto Renovado", en Ilet (Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales) *La Política Internacional de Chile en la Década de los 90's* (serie de documentos), Santiago, 1989.

Fred Bergsten, *America in the World Economy: A Strategy for the 1990s.*, The Brookings Institution, 1988.

Richard K. Betts, "Nato's Midlife Crisis", *Foreign Affairs*, v. 68, N° 2, primavera 1989.

Roberto Bouzas, (editor), *De Espaldas a la Prosperidad* (América Latina y la Economía Internacional a Fines de los Ochenta). Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989.

Silvia M. Canela, *Nueva Sociedad*, N° 85, septiembre-octubre 1986.

CLEPI (Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional), *El Desafío de la Incertidumbre (Informe sobre la Economía Mundial 1988-1989)*, Nueva Sociedad, Caracas, 1988.

CLEPI, *Las Grandes Maniobras Internacionales (Informe sobre la Economía Mundial 1989-1990)*, Nueva Sociedad, Caracas, 1989 (por aparecer).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina), *El Proteccionismo de los Países Industrializados: Estrategias regionales de cooperación y defensa.* junio 1987.

European Affairs Poll, "Europe Prepared to Pay More for Defence", *European Affairs* 1/89.

- Ricardo Domínguez**, *Europa 92: Una respuesta, un debate y una opción de límites concretos*. CLEPI, Santiago, 1989 (por aparecer).
- Jeffrey Garten**, "Gunboat Economics", *Foreign Affairs, America and the World* 1984.
- Henry Kissinger**, "World Power Centers May Change Dramatically in 1990s", *The Los Angeles Times*, 27 de marzo de 1988.
- Charles Krauthammer**, "The End of Arms Control", *The New Republic*, 29 de agosto de 1988.
- Walter Russell Mead**, "The United States and the World Economy", *World Policy Journal*, invierno 88-89.
- Michael Mendelbaum**, "Ending the Cold War", *Foreign Affairs*, v. 68, N° 2, primavera 1989.
- Carlos Ominami**, *El Tercer Mundo en la Crisis*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.
- Sandro Sideri**, "Europa y América Latina en la Crisis Mundial", *Síntesis*, N° 4, Madrid, enero-abril de 1988.
- Jan Stapel**, "European Optimism", *European Affairs*, 1/89, primavera de 1989.
- Immanuel Wallerstein**, "Friends as Foes", *Foreign Policy*, N° 40, otoño 1980.

