
El sistema internacional, ¿incertidumbres?

Investigador:
Pierre Gilhodes

Profesor e Investigador del Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales (CIPE)
de la Universidad Externado de Colombia

Preguntarse hace diez años o cinco sobre cuál sería la naturaleza y las características del sistema internacional en 1996, hubiera llevado a respuestas sobre un mundo que poco se parecería al mundo en que estamos viviendo. De hecho estos ejercicios existieron y no nos dieron ni las claves ni las respuestas correctas. La futurología, si bien ya no trabaja con una bola de cristal, aún no permite prever lo que va a ocurrir. Sin embargo, libra elementos de reflexión, cuando se realiza con seriedad, sobre qué variables hay que tomar en cuenta y cuáles son sus probables combinaciones y desarrollos. Estas variables son cada vez más numerosas y difíciles de aprehender para un cerebro humano. Así mismo es un sueño pensar en una matriz inputs-outputs, a la Leontieff, para las relaciones internacionales. Más fértil ha sido la reflexión por posibles escenarios –del estilo optimista, pesimista, mediano o más probable– pero bien es verdad que, por lo común, su ambición ha sido más limitada, buscando resolver una pregunta concreta antes que proporcionar un marco global. Tal vez la volatilidad de las situaciones que vivimos hace más necesario este tipo de ejercicio para no andar completamente a ciegas, con presupuestos que oscurecen la reflexión. Hay en ello un esfuerzo azaroso que obliga a la

modestia y a la seguridad de proporcionar apenas algunas herramientas que, en el mejor de los casos, pueden ser útiles.

Es que las cosas cambian rápidamente, y no solamente en términos económicos o financieros. Como lo observa Zaki Laidi, es posible, gracias a "la revolución de la información, a partir de comienzos de los ochentas, desarrollar el famoso tiempo real. Esta revolución reposa sobre la fusión entre la informática y las telecomunicaciones consideradas, hasta entonces, como competidoras"¹.

Hace pocos años conocimos, la tesis sobre el fin de la historia, objeto de fuerte debate, por ser simplificadora de la realidad tanto desde el punto de vista de los hechos como de las ideas que los interpretan. Como reacción a tan optimista (?) tesis aparecen otras que reinterpretan el sistema nacido con la Segunda Guerra Mundial. Los realistas nos equivocamos con respecto al "otro polo": el comunismo era la continuación del viejo conflicto vislumbrado ya desde el siglo XIX entre la potencia marítima, los Estados Unidos y la potencia continental, Rusia, ambas inclinadas al dominio del mundo. El comunismo sólo habría sido el nuevo hábito de Rusia. Abandonado el hábito, el conflicto continuaría bajo otros aspectos. Para otra escuela, más ideologizada, el comunismo, -opuesto a la democracia de mercado- subsistiría más o menos maquillado en China, incluso tal vez en Rusia, y la tarea sería desenmascararlo y seguir con la guardia en alto. Para otra escuela, se habría malinterpretado el período que empezó en

¹ Laidi Zaki, "Espace, Vitesse et sens à l'heure de la mondialisation", *Politique Étrangère*, París, N° 1, primavera 1996, p. 179.



1941 con la firma de la Carta del Atlántico. El equívoco se habría producido por la reacción a la agresividad de la Unión Soviética. Más allá de la contención al comunismo, el verdadero sistema habría sido el del orden liberal democrático, abierto, co-dirigido, económicamente estable gracias a mecanismos institucionales progresivamente desarrollados a partir de Bretton Woods. En 1951 simplemente este sistema habría demostrado su superioridad y se habría universalizado. Por último, no faltan quienes piensan también que la confrontación con el comunismo habría disimulado o hecho malinterpretar otro fenómeno: la masiva descolonización y la multiplicación sin precedente de los Estados con la consecuente complicación del juego internacional.

Todas estas tesis presentan elementos dignos de ser tomados en consideración. Muestran, en el fondo, la dificultad real que se presenta para caracterizar el nuevo sistema internacional.

I. LA MUNDIALIZACIÓN

El sistema internacional es mundial en el sentido geográfico de la palabra. La interdependencia de sus componentes viene del sistema de la posguerra. Nadie está ni puede estar fuera de él, ni Corea del Norte ni las islas Salomón.

Pero esta noción es diferente de la tendencia a la globalización, anglicismo que sustituiremos de aquí en adelante por mundialización. Hay una reducción de los espacios, una mayor propensión a comunicar y desplazarse tanto por las nuevas tecnologías como por el abaratamiento de los costos, un

crecimiento impresionante de los intercambios internacionales en materia de bienes, servicios, capitales; finalmente, la mundialización es también fruto de la creciente apertura de las economías y de la uniformización de los pensamientos². Un primer debate en torno a esto llevaría a preguntarse si se trata de mundialización o norteamericanización, tanto en los aspectos superficiales del rock o del Mc Donalds, como en los más fundamentales de las ventas mundiales de armas o del Internet.

Otros estudiosos hacen observar que la mundialización no es nueva: el siglo XV con la vuelta a África y el descubrimiento del Nuevo Mundo, los siglos XVIII y XIX con la formación de los imperios coloniales modernos son etapas tan decisivas como las que acabamos de conocer en los quince últimos años. En este orden de ideas la formación de los dos subsistemas centrados en los Estados Unidos y la Unión Soviética habría sido una etapa más –¿la penúltima?–, contra balanceada por la aparición de los nuevos Estados, más o menos no alineados, del convencionalmente llamado Sur.

1) Los movimientos de personas siempre han existido, y a veces masivos: asiáticos que llegan a las Américas, bárbaros en torno al imperio romano, europeos y africanos hacia las Américas, etc. ... No son más fáciles hoy que ayer con las murallas que elevan los Estados desarrollados sobre sus fronteras, sean estas murallas físicas o jurídicas. Las predicciones formuladas hace seis años sobre el desplazamiento de cuarenta millones de rusos hacia Europa Occidental no se confirmaron.

² Lo afirmaron, sin matices, G. John Ikenberry. "The myth of post Cold War Chaos", *Foreign Affairs*, Washington, Vol. 75, N° 3, mayo-junio 1996 o Joseph Nye Jr., William A. Owens. "America's Information Edge", *Foreign Affairs*, Washington, Vol. 75, N° 2, marzo-abril 1996.



2) Los movimientos de mercancías, de materias primas (petróleo, carbón, gas, minerales), productos agrícolas y del mar naturales hasta productos elaborados (vehículos, maquinaria eléctrica, electrónica, productos alimenticios y químicos), surcan los mares y los continentes. En el Atlántico se cruzan los barcos cargados de carros de este a oeste pero también de oeste a este. Siguiendo a Braudel y a Wallerstein no faltan quienes afirman que el intercambio se ha vuelto más importante que la producción. Como si se pudieran intercambiar productos que los hombres no han producido.

Es verdad que una parte cada vez más importante de lo producido alimenta el comercio mundial. "Durante estos últimos cuarenta y cinco años, el comercio mundial de mercancías ha sido multiplicado por 14 y la producción por 5,5"³. Es el efecto de la disminución de barreras arancelarias o para-arancelarias, de la drástica baja de los fletes, de la difusión de progresos tecnológicos así como de las estrategias de las empresas. Al Japón llegan mucho menos carros extranjeros que carros fabricados por empresas japonesas fuera del Japón: la estrategia de deslocalización.

Estas corrientes del comercio mundial evidencian una tripolarización del mismo que podría llevar, mediante la formación y la consolidación de las zonas de libre comercio, a una compartimentación del comercio (Cfr. Cuadro 1). Entre 1948 y 1994, 109 acuerdos regionales fueron así notificados al GATT, la tercera parte entre 1990 y 1994. Mercosur y la

³ OMC. *Comercio Internacional, Tendencias y Estadísticas. Informe Anual 1995*, citado por *Le Monde*, París, 18 de noviembre de 1995.

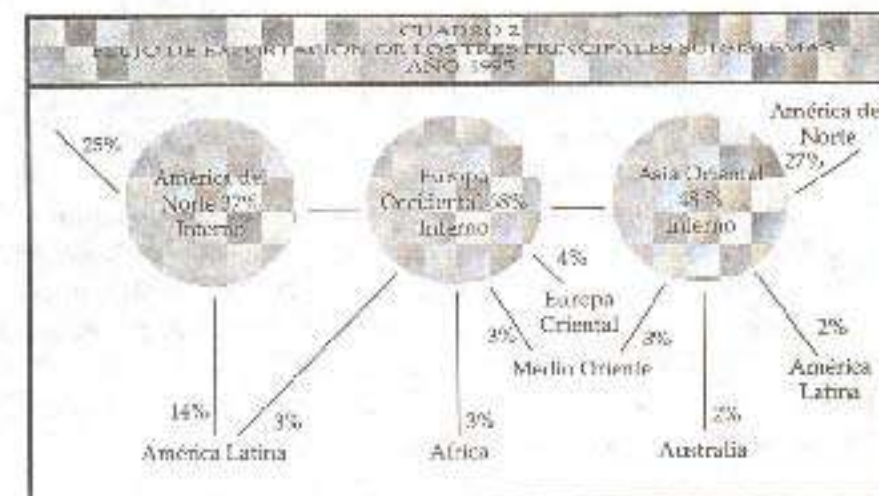
ampliación de la Unión Europea se produjeron en 1995; otros acuerdos son anunciados en ASEAN, Europa Central... El esquema anterior muestra la importancia de estos acuerdos en Europa y América del Norte. No hay acuerdo en Asia Oriental pero el comercio intrarregional también es significativo (Cfr. Cuadro 2). Para algunos esta situación no es deseable⁴ y se necesita llegar a un libre comercio mundial entre los años 2.010 y 2.020, en la dirección y según la metodología propuesta por los Estados Unidos en la cumbre del G7 de Nápoles en 1994, propuesta entonces rechazada por los otros miembros.

CUADRO 1
LOS PRINCIPALES PAISES EXPORTADORES DE MERCANCIAS
EN % DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES

	1990	clasificación	1995	clasificación
Estados Unidos	11,4	1	12,6	1
Alemania	10,2	2	11	2
Japón	6,2	3	5,6	3
Francia	6,1	4	6,2	4
Gran Bretaña	5,8	5	5,1	5
Italia	4,1	6	4,7	6
Holanda	4,5	6	4,2	7
Canadá	3,6	7	4,1	8
Hong Kong	1,0	22	3,8	9
China	0,9	27	3,1	10

FUENTE: a partir de FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

⁴ Ver en particular "Regionalism and trade, The right direction?", *The Economist*, Londres, Vol. 336, N° 7932, 16 de septiembre de 1995 y C. Fred Bergsten: "Globalizing free trade", *Foreign Affairs*, Washington, Vol. 75, N° 3, mayo-junio 1996.



3) Más significativo aún que los movimientos de mercancías, ha sido el crecimiento de los flujos financieros. Frente a los flujos tradicionales aparecieron los nuevos productos financieros y su carácter altamente especulativo⁵.

La nueva estructura del sistema financiero se presentó en Estados Unidos a comienzos de los ochenta con la consolidación de sociedades como Merrill Lynch, Morgan Stanley y la aparición de los fondos de ahorro como Fidelity, como consecuencia de la desconfianza hacia las cajas de ahorro, los fondos de protección como Quantum de George Soros y los fondos de pensiones y salud. Estos desplazaron en parte la banca comercial. En 1960 aproximadamente el 40% de la intermediación estaba en manos de la Banca Comercial, en 1993 el 25%; el 20% en las cajas y hoy

⁵ OASIS 95, "Las complejidades de los mercados financieros internacionales", Centro de Investigaciones y Proyectos especiales, Universidad Externado de Colombia, 1995, p. 49 y ss.

el 10%; el 25% en las compañías de seguros y hoy el 15%; y el 15% en los diferentes fondos de inversión y hoy más del 45%. Con más o menos retraso, estos cambios también se producen en los principales países que cuentan en materia financiera.

Estos fondos son enormes. Solamente en los Estados Unidos hay 200 importantes y casi 5.000 en total. El Fidelity de Boston cuenta con 300 mil millones de dólares de activos. Ha sido muy comentada la renuncia, el 23 de mayo de 1996, del principal dirigente del Fondo Magellan (56 mil millones de dólares), Jeffrey Vinik. Magellan era el Fondo bandera de Fidelity. Deben recibir nuevos aportes y ofrecer más ganancias.

Otro fondo, Franklin Templeton de Fort Lauderdale (Florida), tiene 145 mil millones de dólares en activos. Resulta de la fusión de dos fondos anteriores en 1992. Está presente en 50 países. Con su inversión (en títulos sub-valorados) no quiere ni controlar ni dirigir, sino ganar. Si no lo consigue, se va sin preocuparse por la empresa que deja. De esta manera sus rendimientos en los 10 últimos años han sido en promedio del 13%.

En 1995, los fondos han recogido 123 mil millones de dinero nuevo; en los cuatro primeros meses de 1996, 108 mil millones; y sólo en el mes de abril, 26 mil millones.

Los 2.200 principales inversionistas en bolsas extranjeras (estos mismos fondos) tienen el 52% de sus posiciones en Europa, 13% en Japón, 6,6% (23 mil millones de dólares) en América Latina. Buscan empresas como Shell, BP, Total, Ericson, Unilever, Roche... En América Latina la principal empresa receptora es Telmex, seguida de YPF, Telebras, Telefónica de Argentina, Televisa... Por países, México viene en primer lugar en 1995 (7,7

mil millones de dólares), seguido por Brasil (6,3), Argentina (5,1), Chile (2,1), Panamá (0,5) etc. ... Pero a la luz de la liberalización de los flujos monetarios, "así como entran, también salen".

La crisis que estalló en México en diciembre de 1994, con efectos en otros países, en particular Argentina, así como los métodos empleados para reducirla crearon muchas dudas en el mundo. Sin embargo se ha proseguido porque, como lo señalaba un banquero francés: "sabemos que es altamente peligroso, pero si los otros van y nosotros no, nos sacan del mercado".

La crisis mexicana tiene, como es normal, ingredientes a la vez económicos y políticos. Sus componentes habían sido señalados en particular por Abraham Lowenthal⁶, desde el primer semestre de 1994: una moneda sobrevaluada y un gobierno que no quiso devaluar antes de elecciones difíciles ni empujar la candidatura del presidente saliente, Salinas, a la dirección de la Organización Mundial del Comercio. Buen alumno de los ajustes estructurales y de la apertura, México, recién entrado en el NAFTA, dejó crecer las importaciones y crear un profundo déficit en la balanza de pagos. Este déficit se financió con inversiones de portafolio, principalmente de procedencia norteamericana.

Después de las elecciones, que habían tenido un carácter dramático, huyeron estos capitales golondrinas y el gobierno vio mermarse sus reservas de cambio de 29 mil millones de dólares, a fines de 1993, a 6 mil millones, un año más tarde. El gobierno Zedillo devaluó tarde y mal; cundió el pánico y el

⁶ Abraham Lowenthal, *Politique Étrangère*, París, N° 2, verano 1994.

gobierno de los Estados Unidos y el FMI tuvieron que improvisar un gigantesco plan de salvación por 50 mil millones de dólares. Los flujos de capitales en dirección a los países en desarrollo habían sido de 965 mil millones de dólares entre 1990 y 1994, la mayor parte procedentes de fuentes privadas no bancarias. Tras un período de retiros, seis meses aproximadamente, estos capitales volvieron a los países no OCDE.

Varios países son vulnerables a los problemas de la sobrevaluación de sus monedas y al déficit de la balanza; entre ellos están Argentina, Brasil, Colombia, Corea del Sur, Malasia, Tailandia... En Asia la tasa de inversiones es, sin embargo, muy superior a la latinoamericana, lo que podría volver menos crítica la situación.

A nivel mundial, las inversiones directas de los Estados Unidos siguen siendo las más significativas y se han reorientado geográficamente en los quince últimos años. Las inversiones de los demás países han seguido las mismas tendencias (Cfr. Cuadro 3).

CUADRO 3 INVERSIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS EN EL EXTERIOR (Porcentaje)		
	1982	1994
Asia y Pacífico	13,6	17,7
Canadá	20,9	11,9
Europa	44,5	49
América Latina	13,6	18,8*
África	8,1	0,9
Medio Oriente	1,7	1,1
Otros	2,6	0,6

* 47 % en México solamente.

FUENTE: For Eastern Economic Review, Hong Kong, Vol. 32, N° 15, 9 de mayo de 1996.

A pesar de las múltiples declaraciones tranquilizadoras, las relaciones financieras internacionales siguen pasando por momentos difíciles. Esto se debe en particular a la proliferación y falta de reglamentación adecuada de los agentes no bancarios: *edge funds*, fondos de pensiones, de salud..., los cuales necesitan altas rentabilidades y, por lo tanto, se desplazan rápidamente a cualquier parte del mundo.

Las relaciones monetarias, por otra parte, sufren todavía de la competencia que se libra entre el dólar y el yen, con altibajos de la moneda japonesa en 1995 y 1996. La aproximación de la decisión europea final sobre el Euro, la moneda única (finales de 1997 o comienzos de 1998), podría agudizar esta disputa monetaria.

En definitiva, si puede hablarse con propiedad de mundialización, es en el sector financiero donde parece más cercana su realización, pero con muchos efectos perversos y dudas sobre la capacidad de actuación del FMI, tomado a contracorriente por la crisis mexicana y las actuaciones de los gobiernos nacionales.

II. LA MULTIPOLARIDAD

El sistema internacional es mundial, pero a diferencia del de la Guerra Fría también es multipolar y multidimensional. La multipolaridad no es aceptada por todos. Los países más pequeños, en particular cuando están en la zona de influencia, *el hinterland*, de algún grande, tienden a exagerar el peso de éste. Lo hacen con propiedad si buscan con ello valorar el poder del

grande en cuya periferia están. El mundo en este caso se deforma; el gigante vecino parece crecer, los grandes lejanos parecen reducirse de tamaño. Tal fenómeno le ocurre a las Bahamas, Panamá o Venezuela con Estados Unidos. Le ocurre a Estonia, Georgia o Tadjikistán con relación a Rusia; pero también a Túnez o Eslovenia con relación a la Unión Europea. ¿Qué tal el problema de Mongolia entre Rusia y China? Pero también podríamos mencionarlo para Sikkim y las Maldivas con relación a la India. Para esto debemos confeccionar los mapas poniendo en su centro la potencia considerada y no, como se hace convencionalmente hasta en la *National Geographic*, con Europa en medio, visión ideologizada del mundo. Si el centro dibujado es China, el mundo cambia y si es Estados Unidos, también. En este caso la visión agigantada de los Estados Unidos es mayor para Canadá, México y... Cuba. Irá disminuyendo de norte a sur si trazamos círculos concéntricos con la punta del compás en Oklahoma. Esta visión deformada del mundo, sin embargo, bien real, también existe para las potencias. Un norteamericano de Boston o Filadelfia mira hacia Europa; su compatriota de Seattle o San Francisco hacia Asia Oriental; por último, el de Miami o Dallas hacia el sur. Tal vez sea una visión más real que la que observamos desde el espacio celeste o desde un satélite. Es la primera aproximación a la *geoestrategia*, tomada como una noción útil pero no como un determinismo geográfico. Como dice Yves Lacoste: "una situación geopolítica se define en un momento dado de una evolución histórica, por rivalidades de poderes de mayor o menor tamaño y por relaciones entre fuerzas que se encuentran en diferentes partes del mencionado territorio"⁷. Rivalidades entre Estados, fuerzas transnacionales, pero también en el interior de los Estados.

Las grandes potencias centrales del nuevo sistema son varias: Estados Unidos, Unión Europea, Rusia, China, Japón, la India, como lo menciona, no sin lamentarlo, Henry Kissinger⁸. Tal vez exagere el carácter interestatal de este sistema y no mida en sus verdaderas dimensiones las fuerzas no estatales que en él actúan con lógicas diferentes a las de los Estados.

Detrás de estos Estados centrales, en diversa medida, podrían encontrarse otros que desempeñan un papel particular en el mundo. En 1973, Kissinger los definía como Estados gendarmes y otros los calificaban como sub-imperialismos. La lista incluía, entre otros, a Irán, África del Sur y Brasil —el de la dictadura militar—. Hoy se habla más bien de Estados-pivotes, "países más importantes que otros, a la vez para la estabilidad regional y los intereses americanos"⁹. Deben tener una cierta población, una situación geográfica importante y una capacidad para afectar la estabilidad regional e internacional. Los autores mencionan como tales a México y Brasil; Argelia, Egipto y África del Sur; Turquía, la India, Pakistán, Indonesia. Podría discutirse la lista para saber si es Argelia o Marruecos el Estado-pivote, etc. ... El hecho es que son estados que, por una razón u otra, preocupan. Todos están como en los límites del Sur que controlar; podrían controlar o ser aprovechados en beneficio de los intereses del Norte.

Este es el punto de vista desde los Estados Unidos; la lista podría ser distinta desde Europa o desde China, aun cuando

⁷ Yves Lacoste. *Dictionnaire de géopolitique*. París, 1993, Preamble p. 3.

⁸ Henry Kissinger. *Diplomacy*. New York, 1994, p. 23.

⁹ Robert S. Chase, Emily B. Hill, Paul Kennedy. "Pivotal states and U.S. strategy". *Foreign Affairs*, Vol. 75, N° 1, enero-enero 1996.

probablemente siempre encontraríamos a Brasil, África del Sur, Turquía e Indonesia.

¿Qué hacer con los países que no figuran ni en la primera ni en la segunda lista? Una crisis en Arabia, Panamá o Nigeria o, como a fines de mayo, en la República Centroafricana, no dejaría a nadie indiferente.

Esta jerarquización entre Estados, en función de determinados intereses, es otra forma de abordar hoy el problema de la soberanía y de la injerencia. A los de primera fila hay que respetarles, quiérase o no, la independencia. Para los que no figuran en ninguna lista, la indiferencia —como en Liberia o durante la operación de policía en Centroáfrica— es normal. ¿Y para los intermedios? No son fáciles de controlar, pero tampoco se les puede dejar a su propia suerte.

III. MULTIDIMENSIÓN

Si el sistema tiene cinco o seis polos también admite varias dimensiones, que no pueden aislarse fácilmente, pues la realidad las presenta mezcladas en forma variada. En alguna dimensión pesan más ciertos estados, en otra, otros. Estados Unidos, es cierto, juega en todas las dimensiones. Otros, la mayor parte, están presentes en una u otra. Esto no contribuye a la claridad.

Veamos cuáles son las dimensiones. Citaríamos cuatro objetivas, aun cuando no siempre fáciles de medir: militar —con una mención especial a la capacidad nuclear— económica, política y cultural-comunicativa. La última, si bien difícil de cuantificar,

es sin embargo necesaria para cualquier uso de las anteriores en materia internacional. La llamaríamos voluntad de poder. Una potencia, si no tiene intención de jugar en las relaciones internacionales, poco cuenta. Y esta situación puede presentarse: de Alemania y Japón se decía, hace veinte años, que eran gigantes económicos y enanos políticos. Hoy, tal vez, no se diría lo mismo. Así mismo la India, a veces, parece no tener ganas de intervenir hacia afuera, y muestra poca voluntad de poder. China no hace otra cosa que repetir que es un gran país pobre y sin ambiciones exteriores, pero lo cierto es que esto no se le cree mucho.

A. La dimensión militar

En otros tiempos se la privilegiaba en la definición del poder. Hoy ocupa un rango más modesto pero sigue siendo muy importante. Los principales países, por una razón u otra, de 1985 hasta hoy, han reducido en proporciones considerables sus gastos militares, creando así otros problemas: qué hacer con las industrias de guerra; cómo no poner en dificultad las asociadas al esfuerzo militar (un subsidio disfrazado para la otra rama, la civil, de sus actividades); cómo no causar mayor desempleo con esta reducción de actividades. Las exportaciones de armamento nuevo se han reducido considerablemente, con excepción de las irresponsables exportaciones al Golfo Pérsico y Asia del Sureste. Por otra parte, cuando no se exporta o se exporta poco, crece el costo unitario de los armamentos destinados al ejército del país productor: si un país necesita 600 tanques éstos le saldrán más costosos que si, al lado de ellos, fabrica mil más para exportar. En material pesado, aviones, buques, misiles, blindados, la economía de escala es una

dimensión importante y explica el esfuerzo de los exportadores de armamentos (Cfr. Cuadro 4).

CUADRO 4 EL GASTO MILITAR EN EL MUNDO (en % del PIB)						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Todos los países	3,6	3,3	2,9	2,8	2,6	2,4
Países industrializados	3,2	3,1	2,9	2,7	2,5	2,4
Países en Desarrollo	4,9	3,8	2,9	2,8	2,6	3,0
Entre ellos América Latina	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Antigua URSS	8,4	5,2	4,6	4,7	5,4	3,1

FUENTE: Datos del FMI, Washington, 11 de junio de 1996.

Esta reducción del gasto se traduce también en una reducción de los efectivos (de nuevo el desempleo) y en el redespiegue en el mundo de las fuerzas nacionales. Por último, se traduce en una remodelación de la defensa nacional (como el abandono del servicio militar y el uso de soldados profesionales), para conciliar esta reducción de gasto con una conservación del potencial militar, pero, ¿frente a cuáles amenazas?, ¿en función de cuáles misiones?

Los ejércitos del tercer mundo, con algunas excepciones, han seguido estas tendencias.

Los Estados Unidos han limitado su ambición en materia estratégica a la resolución de dos conflictos convencionales y regionales simultáneos. Del ejército ruso lo que se acaba de ver

en Chechenia no da la mejor impresión ni en términos logísticos, ni en términos de combatividad o "moral de las tropas", ni en la motivación de los oficiales. A pesar de su estado, la industria militar rusa sigue produciendo aviones y barcos de buena calidad, y su apoyo a Boris Yeltsin obligó a éste, en retribución, a dejarle una gran autonomía. Francia está suprimiendo el servicio militar obligatorio para lograr, hacia el 2002, un ejército profesional más reducido, abandonando la doctrina bicentenaria de la conscripción como fundamento del ejército de la Nación. En los demás países de la Unión Europea se está reflexionando sobre la organización de una defensa europea. Esta reflexión es difícil y debe conciliarse con la existencia de la OTAN, de la cual son miembros la mayor parte de los europeos. Japón no hace un esfuerzo militar especial, habiendo renovado en abril de 1996 la garantía militar que desde hace mucho tiempo le proporcionan los Estados Unidos. Sólo China y, en una menor medida, la India, entre los grandes, e Israel, en su situación específica, desarrollan sus fuerzas armadas. China vivió hasta su conflicto con Viet Nam con una doctrina cuantitativa del ejército. Ahora ha procedido a una reorganización territorial y, sobre todo, a una renovación de sus armamentos: aviación, armada, blindados, que respondían a tecnologías de los años sesenta.

Pero en la dimensión militar sigue presente el problema nuclear. Las naciones miembros del club atómico: Estados Unidos, Rusia, China, Francia, Gran Bretaña, los cinco miembros permanentes del Consejo de seguridad de la ONU —qué casualidad!— pretenden llegar a un efectivo desarme nuclear. Todos, después de las recientes pruebas nucleares de Francia y China, renunciaron a efectuar más pruebas atómicas que, a decir verdad, ya no necesitan. El esfuerzo de ellos se hace ahora

más en función de los vectores: cohetes, submarinos, y aviones transportadores; y de su alcance, precisión, e invulnerabilidad, más que en función del arma que deberán transportar. ¿Hacia qué blancos?

Estas potencias nucleares se cuidan mucho de evitar la multiplicación de los países miembros discretos del club atómico, que podrían tener una doctrina no de disuasión global o suficiente, como los grandes, sino de uso regional. De este grupo forman parte Israel, la India y podría acercarse Pakistán. África del Sur pretende que ya no tiene armas nucleares, y se controla estrechamente a Irak e Irán. Se mencionaron por momentos, sin mucha credibilidad, Argelia y Libia. Bielorrusia, en proceso de reunificación con Rusia, le entregó a ésta el armamento nuclear situado en su territorio. Ucrania desmonta paulatinamente el suyo, mediante compensaciones monetarias. A veces se menciona la búsqueda por Taiwán de una santuarización de su territorio, por esfuerzo propio o por protección externa, menos segura. El manejo de este problema real, del cual aparentemente escapa América Latina, es fundamentalmente político. Entre estas medianas potencias, las hay consideradas como buenas, menos buenas o francamente malas. Israel, desde este punto de vista, goza de muchos privilegios.

Pero el problema militar no se resuelve solamente en términos de grandes o medianas potencias. Pueden surgir conflictos entre otros países. Frente a ellos, se debe actuar, y no son muchos los que tienen, a la vez, la capacidad y la voluntad de hacerlo. En 1995 el conflicto Ecuador-Perú mostró que la hipótesis no es simplemente de escuela. Yugoslavia es un caso

mucho más dramático por la ubicación, la dimensión, la prolongación del conflicto y la dificultad en imaginar e implementar una solución. Conflictos potenciales se marejan en muchas escuelas de guerra: Sudán con varios de sus vecinos, Senegal-Mali-Mauritania, Arabia-Yemen y la lista no se detiene aquí. Mayores serían los conflictos entre las dos Coreas y entre India y Pakistán, por las implicaciones internacionales que tendrían, a diferencia de los anteriores. No hablemos de conflictos internos, presentes en muchas partes del mundo: de Tadjikistán y Afganistán a Argelia, de Liberia a Rwanda y Burundi, sin, lamentablemente, omitir a Colombia. ¿Cuál debe ser la actitud a observar frente a estos conflictos? No hay respuesta única. En algunos casos la ONU ha logrado limitar el conflicto; en otros, ha sido la actuación de una potencia tutelar exitosa, como Francia en varias partes de África; por fin, otros han fracasado (Nigeria en Liberia). En otros predomina la indiferencia como en Afganistán o Sri Lanka, Somalia o Timor, no sin que algunos intenten pescar en río revuelto. Pero el efecto es que el cuerpo de batalla moderno responde menos al modelo de las gruesas divisiones acorazadas con apoyo aéreo táctico y más a fuerzas élites con logística de desplazamiento rápido (helicópteros) y elevado potencial de fuego. ¿Versión moderna de la diplomacia de la cañonera de hace un siglo?

B. La dimensión económica

Esta segunda dimensión del poder tampoco es moderna, ya que se medía hace ciento veinte años en términos de cañones Krupp frente a cañones Schneider, los principales productores de armas de Prusia-Alemania y Francia. Entonces reinaron el carbón y el acero, pero como base de las industrias de armas,

hasta 1930. Ya en los años veinte el petróleo aparece como elemento básico del poder económico¹⁰. En todo momento, la capacidad de alimentar la población fue un elemento importante. Esta independencia alimenticia, o la existencia de excedentes que se podrían exportar, son un factor de poder importante tanto ayer como hoy. Lo comprendió Alemania cuando libró la guerra submarina para aislar a Gran Bretaña de sus colonias y, luego, de los Estados Unidos.

Esta dimensión económica subsiste a veces en su forma tradicional, pero el cromo, el manganeso, el wolframio, el uranio, han reemplazado al mineral de hierro. Ha cambiado sin embargo de naturaleza en la medida en que ha dejado de estar supeditada al esfuerzo de guerra, para ser en sí misma una de las razones de los conflictos, un arma y un fin de ellos. Podría mencionarse como ejemplo la guerra del trigo que se libró en Egipto y en Argelia entre los Estados Unidos y los europeos, tradicionales exportadores a estos dos importantes mercados, guerra en que parecen haber tomado la ventaja los Estados Unidos.

Estos conflictos económicos se desarrollan menos en torno a las zonas productoras de materias primas, y más en torno al acceso a los mercados para las exportaciones. Conocemos estos

¹⁰ Constituyó un elemento de la destrucción de la URSS. Esta, a beneficio de los choques petroleros, se convirtió en un gran exportador mundial, generando fuertes ingresos de divisas. Pero en 1982 el gobierno Reagan, por directiva del Consejo Nacional de Seguridad, presionó a Arabia Saudita para que aumentara su producción y facilitara la gran caída de precios que coincidió con la llegada al poder de Gorbachov, en 1985; de esta manera redujo drásticamente las ganancias de la URSS en materia de comercio exterior, precipitando su crisis. Ver Miguel García, Yuri Burlin, Nicolás Krilov, "La crisis de la industria petrolera rusa y su impacto en el sistema energético internacional", *Foro Internacional*, México, Vol. 34, N° 2, abril-junio 1994.



conflictos cuando involucran a las principales potencias, pero no tanto cuando se dan a escala regional o local, como el que enfrenta a Camerún y a Nigeria por el control de una franja pantanosa en el fondo del Golfo de Guinea con el pensamiento puesto en un posible yacimiento de petróleo, costero u *off-shore*.

Precisamente la única excepción en lo que se refiere a materias primas es el petróleo, aparentemente mal repartido en la superficie del Globo. Las dos terceras partes de las reservas conocidas están en torno al Golfo Árabe Pérsico. Aprendiendo las viejas lecciones de la Gran Bretaña imperial, los occidentales aplicaron ahí la táctica del "Divide y reinarás", destinada a impedir que un solo país controlara un porcentaje demasiado importante de las reservas. Esta fue la razón fundamental de la guerra del Golfo. En su tiempo, los países árabes, con otros, Venezuela sobre todo, imaginaron la OPEP como instrumento de presión sobre los consumidores para reconquistar un mayor porcentaje del ingreso petrolero.

Con una política a corto plazo, que desmiente sus declaraciones sobre la extensión de la democracia como objetivo de su política exterior, las grandes potencias se apoyaron sobre satrapías y aceptaron el oscurantismo religioso como su aliado. Es dudoso que estas políticas puedan durar mucho. En varias oportunidades, los servicios de inteligencia de los Estados Unidos y de Francia, y otros seguramente, han avisado de peligros internos a esta región que ni los fieles aliados, ni Israel, el amigo indefectible, podrían conjurar. ¿Dónde establecer nuevas zonas de reservas seguras: en el Mar del Norte, en el Caribe, en el Mar de China, en el Mar Caspio? Esta redistribución explica a veces muchos movimientos que se observan en los países de estas

agitadas regiones: México, archipiélagos Paracels y Spratley, Chechenia y Azerbaidzhan¹¹.

Otras manifestaciones del poder económico se libran en torno al libre comercio y su agenda geográfica y temática. Un aspecto de ello es ideológico. El debate ya no se produce en términos de Smith o Liszt, olvidado tal vez ligeramente, sino en términos de aperturas (y bloques) regionales o apertura generalizada. Reviste aspectos bilaterales¹²: Europa-Estados Unidos, Estados Unidos-Japón, entre los más conocidos, y otros que lo son menos: Venezuela-Estados Unidos, Corea-Japón ... A veces la confrontación se produce en términos más globales como en la ronda Uruguay del GATT o en el primer año de existencia de la Organización Mundial del Comercio, organismo que los Estados Unidos aceptaron más con resignación que con entusiasmo. Otros escenarios han sido el FMI y el Banco Mundial, en torno a las políticas de ajuste y sus efectos perversos, que la crisis de México en 1995 puso en evidencia, y a su uso político en México, en Rusia, en Ucrania...

El principal foro, porque se celebra entre grandes a excepción de los otros, es el G7, donde los temas económicos y monetarios siguen predominando. Son lugares de fuertes pero discretos enfrentamientos, donde domina lo que el presidente de Francia, Chirac, en sus tiempos de candidato, denunció como "el pensamiento único": el neoliberalismo que ejercería una

¹¹ Ver por ejemplo Jagdish Bhagwati, "The US-Japan car dispute: a monumental mistake", *International Affairs*, Londres, Vol. 72, Nº 2, abril 1996, p. 261.

¹² Ver Edwin Amieta, "El mercado del petróleo debería organizarse por continentes sobre la base de la proximidad", *Le Monde*, París, 28 de abril de 1996.



dictadura terrorista sobre el campo, devastado pero no desaparecido, de las ideologías.

El otro aspecto es más concreto y más feroz, ya que se traduce en guerras de productos, neo-proteccionismos, combinación de presiones económicas y políticas, enfrentamientos de países y de empresas. Estados Unidos y Francia denuncian mutuamente que sus organismos de inteligencia se dedican hoy principalmente al espionaje industrial y financiero. La batalla que libran los dos colosos de la industria aeronáutica Boeing y Aeroespacial, con apoyo de los gobiernos, se extendió a la industria de motores: Pratt and Whitney, General Electric, Rolls Royce, Snecma, donde se forman coaliciones de dos o tres para marginar el otro o los otros. En estas disputas intervienen las empresas aéreas (ellas mismas en plena batalla de los cielos abiertos), los sindicatos de trabajadores (por el empleo), los gobiernos y parlamentos. Paralela a esta, existe también otra, la de las empresas espaciales por el lanzamiento de satélites: las agencias norteamericana, europea, rusa, china... donde más allá del espionaje y de los precios de dumping, se llegan a mencionar posibles sabotajes.

De lo referido en la primera parte es lógico deducir que el sector financiero y de las monedas también se volvió importante: los bancos centrales, independientes hoy de los gobiernos formalmente, son agentes de primer rango con su actuación en materia de emisión y de tasas de interés. Los efectos son inmensos y poco toman en cuenta las poblaciones cercanas o lejanas que pueden resultar afectadas. ¿Cómo entender que grandes empresas industriales sólo viven hoy de los recursos de sus holdings financieros, cuando su actividad productiva sólo les genera pérdidas?

Fondos de diverso orden, yendo y viniendo de un país a otro, pueden volver inefectivas sus políticas nacionales económicas o monetarias. Consecuencia de estos movimientos fue el derrumbe del sistema monetario europeo en 1992-1993, con las devaluaciones salvajes de la libra, la peseta y la lira, cuyos efectos se sienten hoy todavía. El intento de creación de una moneda europea, el Euro, para 1999 o 2002, y los problemas que surgieron en torno a ella, son otra dimensión de este problema.

Los movimientos en torno al valor relativo del yen y del dólar no obedecen a una lógica simplemente monetaria. Elementos económicos y extra-económicos también intervienen en ello.

El este asiático no constituye un espacio económico. Europa sí, en mayor proporción. Estados Unidos logró, incluso antes del NAFTA, construir un espacio con Canadá y México, con la mayor parte del Caribe (con la iniciativa Reagan para la Cuenca del Caribe de 1983). Claro está que para extender esta zona hacia el sur tropieza con una serie de obstáculos domésticos, pero también con las reticencias de los países agrupados en Mercosur, que intentan montar otra alternativa. Los Estados Unidos procuran también abrirse a otros espacios, en los cuales ya tienen fuerte presencia. El europeo, en primer lugar, con el ofrecimiento de creación de una zona de libre comercio hecha por Mickey Kantor, ahora secretario de comercio de los Estados Unidos, a León Brittan, encargado del comercio exterior en la Comisión de Bruselas; el asiático, a través de la APEC, donde también encuentran una fuerte oposición, aparentemente liderada por el primer ministro de Malasia, Mahatir, quien promueve como prioridad un acuerdo entre asiáticos.



Estas luchas económicas se combinan entre sí, se mezclan con otros ingredientes estratégicos y, además de los gobiernos, involucran a otros actores: agencias intergubernamentales, empresas privadas, fuerzas sociales... Su tecnicismo les pone fuera del alcance de la mayor parte de las poblaciones. Además se desarrollan en ambientes cerrados, de los cuales las informaciones que se filtran son deformadas por los intereses contradictorios (ver la disputa sobre los subsidios) o tardías (ver las estadísticas sobre la situación mexicana antes y después de la crisis de diciembre de 1994).

C. La dimensión cultural-comunicativa

Esta dimensión tampoco es nueva, si bien ha tomado nuevos aspectos y mayor importancia.

El idioma ha servido desde hace tiempo de vehículo de influencias. El latín, desde el apogeo del imperio romano hasta la aparición de los romances, durante la Edad Media. El latín de Iglesia fue durante largos siglos el lenguaje diplomático. La posibilidad de entender los ideogramas de la China clásica, en la mayor parte del Extremo Oriente, hizo mucho para difundir la cultura Han, la religión y su sistema político. El árabe fue también una lengua vehicular, de comunicación de Omán a Córdoba, en la que, durante el califato, fue la lengua de las ciencias. El francés desempeñó este papel en la Europa clásica. En él, Federico II y Catalina la Grande se comunicaban con los filósofos de las luces. Hoy la francofonía es un esfuerzo defensivo, revelador de una intención de contrarrestar la progresión del inglés. Este, en efecto, ha ganado mucho terreno y no solamente es un idioma de manejo fácil sino también indispensable en el

universo de las ciencias. Un físico, un botanista que publica en portugués o en italiano nunca será citado en la comunidad científica. Esta sólo se precia de comunicar en inglés. En particular, en los Estados Unidos se desprecian las publicaciones en otros idiomas. A pesar de que los organismos internacionales tienen varios idiomas oficiales, la mayor parte de los discursos, de los documentos, de las publicaciones son en inglés.

Pero el idioma transporta valores, maneras de mirar y entender el mundo. De la prensa y revistas escritas hasta la CNN, vivimos una información que discrimina, influencia y universaliza maneras de vivir. De los relatos de Stanley o de Brazza sobre África Central a los relatos de la guerra de Afganistán o del Tibet de hoy, sin olvidar como antecedente un Bernal Díaz del Castillo o un Bartolomé de las Casas, se nos ofrecen llaves, distintas y a veces contradictorias, para entender el mundo. Las técnicas son bien conocidas para elaborar fotos —las cuales dan la vuelta al mundo— de unas dos mil personas en torno a Boris Yeltsin, el 20 de agosto de 1991, cuando el *putsch* de Moscú, que nos dan la impresión de un gigantesco respaldo popular. En la guerra del Golfo, pájaros marinos bañados en petróleo sirven para ilustrar el crimen ecológico irakí, cuando en realidad estos pájaros no existen en esa región. En los años cincuenta, las películas norteamericanas, uniformizadas después del macarthismo, presentaban un idílico *american way of life*, mientras las rusas intentaban contraponerle un *russian way of life*, ambos muy distintos de las respectivas realidades.

La televisión, el fax, la comunicación-informática, de la cual Internet es provisionalmente la última innovación, permiten saltarse todas las fronteras. Hoy es realidad la televisión de cien

canales (¿cien Hooker?). Con un poco de paciencia y algo de conocimiento del inglés cibernético se puede consultar desde Bogotá o Cúcuta, el catálogo de la biblioteca de la Universidad de Iowa. El lector de *El Tiempo* (o de *El Nacional*) ya tenía acceso a una selección (¿quién la hace?, ¿sobre qué criterios?) del *Wall Street Journal* en español; hoy, milagro del tiempo real, el lector puede comprar el *Miami Herald* a las 6 a. m., a la vez que *El Tiempo*.

Estas proezas de la tecnología son admirables, pero, ¿son neutrales? Si necesito informarme sobre la ASEAN, compro la excelente *Far Eastern Economic Review* de Hong Kong; pero, ¿quién me dirá que ella es propiedad de la *U.S. News and World Report*?

Las justificadas demandas éticas de la sociedad, de la opinión pública, acuciosa y volátil, sobre Derechos Humanos se formulan hoy sobre Nigeria o Colombia, mañana sobre Irán o México, pero serán siempre dirigidas o canalizadas en función de intereses. No se denuncia a China porque es un socio comercial demasiado importante; a Rusia porque es preciso que Yeltsin gane las elecciones; a Israel porque la influyente comunidad judía de los Estados Unidos no lo permitiría. Pero es posible explayarse sobre los niños de Río de Janeiro o de Luanda, evidentemente dignos de interés. La opinión pública es así manipulada y dirigida. Pasa un poco lo mismo con la no menos necesaria protección ambiental: selvas tropicales, cuencas hidrográficas... En la práctica, todas las naciones son iguales pero algunas más que otras.

En materia de intercambios se ha producido un fuerte debate

sobre los productos culturales. En el GATT, en primer lugar, luego en el G7 y en otras instancias muy diversas. ¿El trato que se les debe dar debe ser igual al del carbón o de las confecciones?, ¿se debe abrir el mercado a las películas, los productos televisivos como si fueran mercancías?, ¿o existe una especificidad que requiere que se les dé un trato aparte? Francia, Irlanda, Portugal, Bélgica imponen cuotas de canciones en lengua local en sus estaciones de radio. ¿Es esto una medida discriminatoria?, ¿puede tener efectos perversos en países de plurilingüismo o hacer perder puntos de audiencia frente a radios periféricas no obligadas por estas reglas? El significado es cultural, aunque puede ser comercial si pensamos en el valor de las exportaciones musicales o de películas.

La competencia se extendió a las empresas de comunicación (con la desreglamentación, la telefonía de larga distancia, los celulares) y a las agencias de publicidad, enormes empresas que mueven mucho dinero y están vinculadas a nivel mundial a las empresas transnacionales¹³. Coca Cola o Nissan pasan contratos de publicidad que valen para varios o todos los países donde están presentes. Esto puede llegar hasta los casos de publicidad política. Las mismas agencias hacen las campañas de Clinton, Samper o Nebot con las mismas técnicas vendidas como la condición del éxito. El efecto curioso es que el "people first" de Clinton, se transforma en Colombia en "el tiempo de la gente" (¿por qué no del pueblo?, diría el ingenuo) o "el pueblo primero" en Ecuador, para no citar a México, Venezuela o Costa Rica. El mismo producto y la misma técnica se rentabilizan mejor. No

¹³ Se consultará con interés Jonathan D'Aranson, "The consequences of free trade in information flows", *International Affairs*, Londres, Vol. 72, N° 2, abril 1996, lo mismo que Zaki Laidi, ya citado.



importa el costo de la campaña, la eficacia real del mensaje o el empobrecimiento del mensaje político, ya que "si lo usó Clinton, debe ser bueno; hasta Yeltsin lo usa".

Lo que está en juego no son solamente objetivos económicos sino también instrumentos de poder. Para ello todo es bueno y no sólo los tienen a su disposición las grandes potencias. Hay instrumentos y hay imagen. Holanda y Suiza los tienen. Taiwan con las primeras elecciones presidenciales mejoró considerablemente su imagen. Arabia Saudita ha gastado considerables recursos para dotarse de imágenes religiosas positivas, construyendo mezquitas y hospitales y promoviendo su visión de la educación. Cuba los tiene con la Casa de las Américas y sus deportistas, al igual que con sus médicos en África Austral. Basta con recorrer el dial en ondas cortas de un radio medianamente bueno para tener idea de los recursos que dedican muchos países a esta carrera. Medir exactamente si son efectivos o no es mucho más difícil.

D. La dimensión política

Es difícil que una potencia grande o mediana desempeñe un papel importante en el sistema internacional si no tiene el deseo y la voluntad de ello. ¿Cómo medir esta voluntad de poder? Un primer instrumento sería su visión del mundo y de su inserción en él. El segundo instrumento serían los recursos que a ello dedica medidos en su valor absoluto, su reparto y su valor relativo, en función de su población, su territorio, su riqueza natural.

Hay países que no tienen ambición internacional sino

simplemente el interés de hacer respetar sus fronteras, como podría ser Costa Rica que tuvo problemas tanto con Panamá, inclusive mediante una guerra en 1921, como con Nicaragua, a todo lo largo de su vida independiente. En esto tampoco puede olvidarse el espacio marítimo, su preservación, sus riquezas (pesca, petróleo *off shore*...). Para ello mejor ser una isla como Mauricio. Ser archipiélago como las Comoras o una isla partida en dos como Santo Domingo, ya es fuente de problemas.

Pero volviendo a un caso como la pacífica Costa Rica, no por esto se escapa de ser afectada por acontecimientos exteriores: las revoluciones de Nicaragua, las crisis del Canal de Panamá, el mercado mundial del banano o del café, sobre los cuales tiene poca capacidad de actuar. Lo mismo la presencia de minorías inmigrantes y de multinacionales del banano pueden crearle otro tipo de problemas, así como su opción por una integración centroamericana. Costa Rica limita razonablemente sus ambiciones, pero el mundo la rodea y la penetra obligando a sus gobernantes a escoger.

Otros países, como Nigeria, el más poblado de África, con riquezas petroleras, pero también con conflictos étnicos, religiosos e inestabilidad política, son activos regionalmente en la ex-África Occidental desde Sierra Leona. Nigeria tiene conflictos con sus vecinos: el Islam es la religión de quienes dirigen el país, su relación con las petroleras es complicada y Nigeria es un miembro, no siempre disciplinado, de la OPEP. Las grandes potencias se interesan por el país, hasta el punto que en un tiempo se pensó hacer de él el miembro africano permanente del Consejo de Seguridad, en caso de ampliación. Finalmente se descartó esta posibilidad por causa de su mala

presentación democrática. Con el otro grande, África del Sur, la relación no es sencilla, pero un eventual entendimiento entre ellos modificaría profundamente el paisaje africano.

En este caso, como en el de Costa Rica, prevalece en el fondo una visión realista del mundo, pero el realismo de los que no juegan en el patio de los grandes. Son políticas generalmente más reactivas que creativas, donde se hace lo que se puede.

Otros estados intentan proteger su imagen pasada; lo logró hasta 1945 Gran Bretaña, que pasó de imperio mundial a un Estado que a duras penas mantiene Gibraltar, sus bases en Chipre, algunas islas del Caribe, abandona Hong Kong, ofrece sus Gurkas como mercenarios y no se decide a escoger (pero, ¿por qué escoger?) entre terminar de unirse con el continente europeo o mantener la relación, privilegiada desde Nassau, a comienzos de los sesenta, con los Estados Unidos. El conflicto de Irlanda le basta como ambición militar. Es cierto, por otra parte, que le quedan la City y la BP y su economía de servicios para el mundo. Tan difícil dejar de reinar sobre los mares como dejar de ser una isla con el Túnel de la Mancha. La grandeza perdida explica ciertas reacciones, como las amenazas a los europeos tras el boicoteo a sus exportaciones de carne de res por el problema de las "vacas locas".

Pocos se ven tal cual son y ven el mundo tal cual es. Prefieren verlo tal cual quisieran que fuera. De ahí ciertas contrariedades o ciertos fracasos.

La verdad es que no es fácil ver el mundo, verlo tal cual lo vieron durante toda su vida activa generaciones de diplomáticos,

militares o... académicos. Se pensaba que se conocía el viejo mundo, el viejo sistema; hoy nos cuentan que son obsoletos. La tendencia es a proyectar las viejas recetas sobre las nuevas situaciones. Ya se verá si funcionan; en caso contrario, se deberá adaptarlas para asimilar situaciones imprevistas¹⁴.

Estados Unidos tiene voluntad de poder. Pero ¿con qué diplomacia y cómo implementarla? El interés nacional constantemente invocado puede ser claro en ciertos casos: ¿lo es en otros?, ¿cuál es el interés nacional de Estados Unidos en Bosnia o en Macedonia? Muchos contestarán que nada que no sea humanitario. Otros pensarán que satisfacer países musulmanes amigos y alejar países musulmanes hostiles. Finalmente, hay también quienes dirán que administrar a los amigos europeos sus propios problemas es la prueba de su incapacidad para resolverlos y, por lo tanto, reafirmar la necesidad de la OTAN.

Por lo demás, el interés nacional puede cambiar. Ayer, para Bush (como para Mitterrand) era convencer a Ucrania que no debía separarse de la URSS. Hoy, para Clinton (¿y para Chirac?) convencerla que no debe acercarse a Rusia. A cinco años de diferencia, posiciones contradictorias.

Los europeos, ¿tendrán voluntad de poder?; pero, ¿existen los europeos o es todavía mejor hablar de alemanes, franceses, italianos, ingleses, españoles... cada uno con su propia visión de Europa, de su inserción en ella, o del mundo?; y, en ambos

¹⁴ Pierre Gilhodes. "Asimilar las nuevas reglas del juego", *Notas de Diplomacia*, Bogotá, N° 3, abril 1996, p. 15.

casos, el de la visión unitaria o el de las visiones nacionales, ¿es mundial o regional esta voluntad?, ¿es realista o sobre-dimensiona el papel internacional de Europa?, ¿en qué esferas se libraría? En el fondo habría que distinguir el poder global del poder regional. Japón no puede -otros dirían: no puede aún- pensar en el poder global; Rusia parece hablar de poder regional, se ha retirado sin pena ni gloria de muchas partes del mundo, pero su canciller Primakov corre de Beijing a la Habana.

Los instrumentos de poder son medibles: qué porcentaje del presupuesto se dedica al sector externo: diplomacia, defensa, cooperación, inteligencia, otros. Tienden todos a disminuir: se cierran consulados, se reduce el número de agentes. A pesar de los maquillajes los presupuestos de cooperación civil y militar disminuyen. A nadie le es posible estar en todas partes; entonces se priorizan los países (pivotes o no), se especializan más los esfuerzos y se redefine la logística militar, con el lema de "hacer igual o más y mejor, con menos".

Los gastos exteriores representaron 10% del PIB de los Estados Unidos en tiempo de Kennedy, 7% en tiempos de Reagan, 3.8% en 1996 con Clinton. La agencia de información USIA eliminó 900 cargos, 10% de su personal en los años 1993, 1994, 1995 y eliminará otro 10% en 1996. El Departamento de Estado cerró 22 de sus 275 misiones en el exterior entre 1992 y 1994 y prevé cerrar 19 más en 1996 en países como México, Brasil, Venezuela, Turquía, Egipto, Nigeria, Tailandia e Indonesia¹⁵.

¹⁵ Joshua Muravchick. "Affording Foreign Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 72, N° 2, marzo-abril 1996.



CIPE
Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales

En Francia para 1997 el presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores será reducido en un 11%. Otros ministerios también perderán presupuesto para intentar cumplir, a fines de año, con el prerequisite de 3% de déficit fiscal, para entrar en el proceso de la moneda única europea, pero, ¿a qué precio?

E. ¿Existe una dimensión social?

Después de tantos años de confiar en la mano invisible del mercado, de muchas partes surgen lamentaciones sobre sus efectos sociales. Las reformas de la protección social: salud, jubilaciones, desempleo, en realidad privatización y reducción de esta protección en condiciones que difieren de un país a otro, la desregulación del mercado laboral –se necesitaba el libre despido para crear más empleos– han tenido en muchos países efectos negativos: aumenta la pobreza relativa y absoluta, bien o mal medida con instrumentos no homogéneos, crece la marginalidad social. Hoy en los países desarrollados salen del sistema escolar adolescentes que nunca vieron trabajar a sus padres, a muchos se les niegan las virtudes del trabajo, el orgullo de la labor bien hecha, del compañerismo laboral.

Con el pretexto de los costos excesivos e insostenibles del gasto social se crean sistemas privados que generan temor frente a su precariedad y a su vulnerabilidad: ¿dónde está el dinero de los fondos de pensiones del imperio Maxwell? ¿Cuál es la cobertura real de los sistemas privados de salud?

El carácter novedoso de este problema de las desigualdades crecientes es que se proyecta a nivel mundial, porque se produjo un efecto de contaminación de las mismas soluciones para



muchos países, inducido en particular por las agencias internacionales¹⁶. Este asalto coordinado y brutal al *Welfare state* (o estado de bienestar social) ha tenido, de Rusia a Venezuela, muchos resultados, compendiados en la aparición de una miseria que no puede aislarse de un aumento de la delincuencia y la inseguridad.

El fenómeno se evidencia en países desarrollados con tasas de desempleo estructural en torno al 10% en Alemania y Francia, al igual que en países del sur como Argentina, Argelia, África del Sur...

El Banco Mundial ya empezó a preocuparse¹⁷: "La reforma económica puede crear oportunidades para algunos trabajadores pero también puede tener consecuencias devastadoras para otros. Incluso las reformas mejor concebidas producen a corto plazo ganadores y perdedores".

La pérdida en el salario real de México a Rusia, el desempleo, la pérdida de protección social, el debilitamiento deliberado del sindicalismo, son un drama para los millones de personas que los viven. La bipolarización del ingreso entre las capas más ricas y las más pobres genera tensiones entre jóvenes y viejos, hombres y mujeres, población nativa y población inmigrada (Cfr. Cuadro 5).

¹⁶ Sobre las soluciones chilenas presentadas como ejemplares ver en particular Carmelo Mesa Lago, "La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina", Santiago de Chile, CEPAL, serie "Reformas de políticas públicas", N° 28, 1994.

¹⁷ Banco Mundial, *El mundo del trabajo en una economía integrada*, Informe sobre el desarrollo mundial 1995, Washington, 1995, p. 7.

PAÍS	AÑO	20% más bajo	20% más alto	del cual 10% más alto
Estados Unidos	1985	4,7	41,9	25,0
Francia	1989	5,6	41,9	26,1
Gran Bretaña	1988	4,6	44,3	27,8
Corea	1988	7,4	43,2	27,6
Tailandia	1988	6,1	50,7	35,3
Argelia	1988	6,9	46,5	31,7
Colombia	1991	3,5	55,8	39,5
Brasil	1989	2,1	67,5	51,3
India	1989	8,8	41,3	27,1
Rusia	1992	4,2	48,0	31,5

En estas estadísticas del informe del Banco Mundial no todos los datos, por razones metodológicas, son comparables; por otro lado, los datos son, para muchos países, anteriores a la puesta en marcha de las políticas neoliberales, que no hicieron sino agravar la situación¹⁸.

Las consecuencias pueden ser internas pero en muchos países pueden también tener efectos internacionales: migraciones, tensiones étnicas... En muchos casos no nos devuelven tan solo a los albores del movimiento obrero sino más allá, al inicio de la revolución industrial, con sus estudios y leyes sobre

¹⁸ Ver para el caso colombiano: Alvaro Reyes, Stefano Farné, Jesús Perdomo, Luis A. Rodríguez: *Distribución de los ingresos urbanos en Colombia en la década del noventa*. Bogotá. Universidad Externado, abril 1996.



vagabundos y mendigos considerados como seres asociales. Esta reaparición de lo social suscita los primeros estudios, las primeras reflexiones¹⁹, pero también las luchas defensivas de los trabajadores como las que se dieron en Francia en noviembre de 1995. No por nuevo el tema deberá ser subestimado para el futuro. Puede, en el sector rural, acompañarse de grandes presiones sobre el estatuto de la tierra, como ya se conocen en Brasil.

Las diferentes dimensiones del sistema internacional fueron separadas por razones de análisis. En la realidad se encuentran mezcladas. Por sus características, el sistema puede parecer caótico, en el sentido de la física o del que usa Edgar Morin en la sociología. Pero nos podemos preguntar si es inestable, peligroso y en fin de cuentas previsible.

Inestable, seguramente, por el gran número de actores y sus movimientos rápidos sobre el ajedrez internacional. Peligroso, a nivel global probablemente menos que el sistema bipolar, pero a nivel regional tal vez más porque los principales actores de hoy no controlan sus campos respectivos como sí lo hicieron Estados Unidos y la URSS en la Guerra Fría.

Previsible, sí, pero al nivel de la previsión en ciencias sociales, que puede señalar grandes tendencias, mas no adivinar los acontecimientos particulares que pueden influir sobre su evolución.

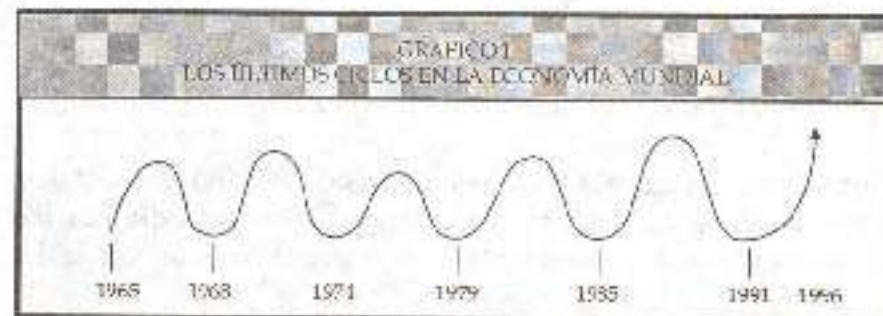
¹⁹ Sader Eiriz, Pablo Gentili, editores. *Por Socialismo, Aspolitica social e Estado democrático*. São Paulo, Paz e Terra, 1995. Y con otra optica: Eshan B. Kapstein, "Workers and the world economy", *Foreign Affairs*, Vol. 75, N° 3, mayo-junio 1996.

IV. LA COYUNTURA

En esta segunda parte se examinará, después de un breve repaso a la coyuntura económica, el comportamiento de los principales actores estatales, sin querer con esto desconocer la existencia de numerosos e importantes actores no estatales.

A. La coyuntura económica

Si nos atenemos a los estudios sobre ciclos económicos de corta duración –conocidos también como Juglar– en sus tres periodos (expansión, contracción y reactivación) su duración promedio ha sido de 1965 hasta hoy entre 4 años y medio y 5 años y tres trimestres (18 a 23 trimestres) (cfr. Gráfico 1). No corresponde aquí detenernos sobre las causas de las diferentes fases, las características de los ciclos o los eventuales factores correctivos o amplificadores (choque petrolero, conflicto importante, ciclos climáticos o de calamidades)...



FUENTE: Montagu Jones. Los ciclos económicos, Arca OIT II, julio de 1993.

Se observan en los ciclos recientes varios fenómenos: 1° La fase de descenso, con una duración promedio de 6 trimestres o año



y medio, es más corta que la fase ascendente. 2° En ciertos países los ciclos tienen mayor amplitud que en otros: son de mayor amplitud en Japón, los Estados Unidos e Italia, de menor amplitud en Francia y Alemania. 3° Por último la economía internacional, a pesar de su tendencia a la mundialización, presenta una creciente desincronización de los ciclos.

En el último ciclo observable, Estados Unidos tuvo su punto alto en 1989 y bajo en 1991; Europa, respectivamente, en 1990 y 1993; Japón en 1991 y 1994-1995. De reproducirse esta desincronización encontraríamos el bien conocido efecto locomotora: el país que emerge primero de la crisis arrastra a los demás.

Estos fenómenos no son nuevos, se observan desde comienzos del siglo XIX y se producen y propagan en todas las economías capitalistas. Vale la pena recordarlo también para la historia económica de Colombia.

Hoy, Estados Unidos y Gran Bretaña se encuentran en una fase ascendente del ciclo en curso desde 1992, la más larga de su historia reciente. Alemania y Francia, junto al resto de Europa Occidental, empezaron a ascender en 1994 pero se encuentran ya en una fase de crecimiento muy reducido (cfr. Cuadro 6).

Vale la pena notar que el FMI, igual que los gobiernos, revisan constantemente a la baja las previsiones para 1996 y que, hoy por hoy, la previsión para 1997 revela mejores interacciones que una proyección seria (cfr. Cuadro 7).

Hay como una desintegración, ritmos propios para Estados

Unidos, Canadá y Gran Bretaña por una parte; el resto de Europa Occidental por otra parte; Japón, por fin. Pero entre los tres grupos, particularmente los dos primeros, se presentan efectos de arrastre y contaminación.

CUADRO 6 TASA DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*
Países desarrollados	2,4	1,3	2,0	2,5	3,7	2,1	2,0	2,6
Estados Unidos	1,2	-0,6	2,3	3,1	4,1	2,0	1,8	2,2
Japón	4,8	4,3	1,1	-0,2	0,6	0,9	2,7	3,1
Alemania	5,7**	2,8	2,2	-1,1	2,9	1,9	1,0	2,9
Francia	2,5	0,8	1,2	-1,0	2,5	2,4	1,3	2,8
Italia	2,1	1,2	0,7	-0,7	2,5	3,2	2,4	2,7
Gran Bretaña	0,4	-2,0	-0,5	2,2	3,8	2,4	2,2	2,7

* Previsiones ajustadas.

** Parte Occidental solamente.

FUENTE: FMI. *Perspectivas económicas mundiales*, Washington, mayo 1996.

CUADRO 7 EVOLUCIÓN DE LA PREVISIÓN DE CRECIMIENTO SEGÚN THE ECONOMIST							
PAÍS	CRECIMIENTO 1995		CRECIMIENTO 1996			CRECIMIENTO 1997	
	a Nov. 11 / 95	Según FMI a Mayo 96	a Nov. 11 / 95	a Mar. 2 / 96	a Jun. 8 / 96	a Mar. 2 / 96	a Jun. 8 / 96
Estados Unidos	3,1	2,0	2,5	2,1	2,3	2,4	2,2
Japón	0,5	0,9	2,1	2,1	2,5	2,6	2,3
Alemania	1,9	1,9	2,2	1,5	0,8	2,6	2,5
Francia	1,9	2,4	2,5	1,6	1,3	2,7	2,6
Italia	3,1	3,2	2,8	2,4	1,8	2,6	2,5
Gran Bretaña	2,7	2,4	2,7	2,2	2,2	3,1	3,2

FUENTE: *The Economist*, Londres, Vol. 33 N° 7940, Vol. 338 N° 7955, Vol. 339 N° 7969.

La previsión económica es seria, necesaria, pero conserva un grado de incertidumbre que puede llevar a los agentes económicos a cometer errores de política.

El cuadro da alguna idea de las dificultades de la coyuntura y cómo algunos fenómenos no se detectan sino tardíamente.

En octubre de 1995, el FMI preveía un crecimiento para los países industrializados de 2,5% del PIB en 1995 y 2,3% en 1996; en mayo de 1996 revisó sus cifras, dejándolas a 2,1% para 1995 y 2% para 1996.

En breves líneas, el crecimiento en los países desarrollados se frenó fuertemente en 1995 y se frena aún más en 1996. Es inútil, a seis meses de terminarse 1996, especular sobre 1997.

Por grandes regiones o países los resultados son claramente más contrastados.

En Estados Unidos y Canadá la fase de expansión del presente ciclo comenzó hace cuatro años, es la más larga de la posguerra. Sin embargo, aparecen ciertas señales de que se frena la expansión. Los servicios estadísticos de los Estados Unidos presentan varios estimativos, separados en el tiempo, de los resultados económicos. La proximidad de las elecciones pudo explicar ciertos datos como resultados de la política económica del reelegido presidente Clinton. Sea lo que fuere, no cabe duda que 1996 será de crecimiento pero moderado y seguramente menor que en 1995.

En Europa, Gran Bretaña debería seguir una curva paralela a la de los Estados Unidos. Los demás países de la Unión Europea

están en una situación crítica. Alemania vio bajar su PIB -0,5% en el primer trimestre de 1996. Italia, Francia y España están en una mejor situación. Sin embargo, a fines de mayo, el nuevo gobierno español revisó la previsión de crecimiento para 1996 en 2,3% en lugar del 3,4% inicialmente previsto. Se conjugan diversos factores, uno de ellos es la generalizada disminución de los gastos del Estado. Los países de la Unión Europea quieren reducir a menos de 3% del PIB su déficit fiscal para cumplir con uno de los requisitos del acceso a la moneda única. Son objetivos cada vez más difíciles de cumplir pero las medidas adoptadas tienen efectos contraccionistas (además de crear graves problemas sociales).

¿Será que la próxima crisis cíclica empezará en Europa antes que, como de costumbre, en los Estados Unidos?

Japón presenta interrogantes todavía más serios. Desde que reventó la llamada burbuja financiera, Japón no ha dejado de hundirse en una profunda crisis que ha destruido muchos mitos sobre las razones de su sostenido crecimiento anterior y levantado preocupaciones para el porvenir²⁰. Su moneda fuerte frente al dólar, parece haber sido más un handicap que una ventaja. Discutido en su propio entorno geográfico, Japón parece retirarse de sus conquistas mundiales y dedicarse más a Asia Oriental. En 1994 la inversión directa de Japón en Asia aumentó 43%, siendo esta inversión superior a la que realiza en toda Europa²¹. Adiós al Rockefeller Center y a Hollywood

²⁰ Nancy Birdsall, David Ross, Richard Sabot. "Inequality and growth reconsidered: Lessons from East Asia". *World Bank Economic Review*, Vol. 19, N° 3, 1995. Gustav Ranis. "Another Look at East Asian Miracle". *World Bank Economic Review*, Vol. 19 N° 3, 1995, que estudia más a todos los países de la región que al solo Japón.



conquistados en los gloriosos años ochenta. Hoy hasta Mazda es de Ford, a nivel de símbolos.

La crisis financiera afectó a los establecimientos financieros estilo JUSEN, alimentados por las cooperativas agrícolas (¿dinero sucio?), y se propagó al sistema bancario que no termina de provisionar su cartera dudosa. Es verdad que la balanza de cuenta corriente dejó en 1995 un excedente de 110,5 mil millones de dólares (frente a un déficit de 152,9 mil millones para los Estados Unidos), pero este excedente tiende a reducirse en lo que va de 1996. ¿Indicador de una nueva tendencia?

Frente a Japón los otros países del oriente asiático multiplican los buenos resultados (cfr. Cuadro 8).

Estamos en la región, con excepción de Japón, de más fuerte crecimiento del mundo. Es totalmente atípica ya que en ella encontramos el país más poblado del globo, China, con quince años de fuerte crecimiento a pesar de las predicciones sobre la crisis política por venir así como ciudades estado como Singapur, o una colonia, Hong Kong, en vía de retorno a la metrópoli de la que ya es económicamente una simple prolongación. Es una región en la que, con excepción de los países de la ASEAN, la integración funciona sin acuerdos. Esta región, incluida estadísticamente como países en vía de desarrollo, parece serlo realmente. Y no se trata de modelos de liberalismo económico ya que en todos se destaca el papel del Estado²².

²¹ Kiyohiko Fukushima. "The revival of 'big politics' in Japan", *International Affairs*, Vol. 72, N° 1, enero 1996.

²² "Business in Asia: The search for the Asian manager", *The Economist*, Londres, Vol. 338, N°

CUADRO 8 CRECIMIENTO ECONÓMICO EN ASIA ORIENTAL Y MERIDIONAL			
PAÍS	1994	1995	1996
China (año fiscal)	11,0	9,9	8,6
Hong Kong	5,5	5,0	5,0
Japón (año fiscal)	0,7	1,0	3,9
Corea del Sur	7,6	9,2	7,6
Taiwan	6,4	6,6	5,9
Tailandia	8,2	8,6	8,5
Singapur	10,0	8,3	7,0
Malasia	6,6	9,2	6,3
Indonesia	7,0	7,3	7,0
India	5,2	5,7	6,1

RENTES: for Future Foreign Rent, Hong Kong, noviembre 1995, mayo 1996

América Latina, desde el punto de vista del examen, no es una región homogénea; dos economías, Brasil y México, pueden inclinar los resultados globales. Dos países se inscriben en un largo período de crecimiento sostenido: Chile y Colombia. Los otros conocen fuertes altibajos: crisis, recuperación, crecimiento, crisis, mucho más marcados.

A pesar de un discurso tranquilizador en las instituciones internacionales, en el propio México subsisten numerosos interrogantes²³. La situación argentina, a pesar de mucha ayuda

7956, 9 de marzo de 1996.

²³ Arturo Guillén: "Opciones frente a la crisis de México", Comercio Exterior, México, Vol. 46, N° 4, abril de 1996.

y no poco maquillaje, dista de ser buena. En Brasil, después de dos años del Plan Real del presidente Cardoso, plan que redujo drásticamente la inflación, se puede preguntar si el plan no rompió también las vértebras al crecimiento. La crisis venezolana es la que conocen otros países petroleros como Argelia; tardó mucho en adaptarse a los precios en baja de los hidrocarburos hace diez años. El Estado, los particulares, la economía deben acostumbrarse a un tren de vida reducido y la población ha sido mal preparada a este nuevo modo de vida relativamente austero (ver en el presente OASIS el capítulo consagrado a este país).

El crecimiento del sub-continente había sido de 5,8% anual entre 1970 y 1980, 1% entre 1981 y 1990 y 3,3% entre 1991 y 1994. Se afirma que "el principal límite al crecimiento de América Latina es, hoy como ayer, el sector externo"²⁴. Significa pasar ligeramente sobre el abandono del crecimiento del mercado interno, situarse en la lógica de las últimas modas económicas. Pero bien es verdad que la apertura, en vez de dinamizar las exportaciones, sirvió sobre todo para hacer crecer las importaciones en 1991, 1992 y 1993, cuando las economías desarrolladas buscaban desesperadamente mercados para su producción y salir así de la recesión. Los efectos sobre las balanzas comerciales fueron desastrosos y no solo en México y la República Argentina.

Se discute si el menor crecimiento previsto para Colombia en 1996 se debe a la prolongada crisis política o a otros factores internos. No se insiste bastante, nos parece, sobre el impacto

²⁴ María Elena Cordero, Caterina Rossi: "América Latina en el nuevo entorno internacional", Comercio Exterior, México, Vol. 45, N° 8, agosto de 1995.

negativo de la coyuntura internacional por ejemplo, las devaluaciones masivas de Venezuela.

En Africa, desde hace dos años, la coyuntura señala una mejora del crecimiento, después de quince años de estancamiento, bajo los efectos conjugados del final de varios conflictos armados, la devaluación del franco CFA en las ex-colonias francesas y el alza del precio de las materias primas exportadas. Pero este crecimiento sigue siendo apenas superior al de la población (3,2% contra 2,8%).

Por fin las llamadas economías en transición del socialismo al capitalismo, tras cinco años desastrosos en que vieron bajar su PIB a la mitad de lo que era en 1988-89, tendrán todas un PIB positivo en 1996, según el FMI. Europa Central y Oriental, que había crecido 1,4% en 1995, crecería 3% en 1996 y 4,2% en 1997, lejos aún de sus resultados de la década pasada. La ex-Unión Soviética vio bajar su PIB 4,5% en 1995. Este sería positivo, entre otros en Rusia (milagro de las elecciones presidenciales), en 1,9% en 1996 y 3,3% en 1997.

Estos resultados muestran a la vez la interdependencia de las economías nacionales y la persistencia de la fragmentación del espacio económico mundial. La coyuntura deja prever que se llega a la cumbre de la fase de expansión del ciclo económico para entrar, a pesar de las predicciones, en la fase de contracción. Esta se produce cuando una cantidad de problemas estructurales siguen sin resolver: desempleo y *downsizing* en las empresas, deslocalizaciones, apertura o neo-proteccionismo de los unos y de los otros, mundialización o fragmentación geográfica de los espacios, etc.



B. Los principales actores: los Estados Unidos

1996 es el año de una nueva elección presidencial. La reelección de Bill Clinton, no parece dramática para el mundo, a diferencia de una elección en Rusia o en Israel. En las grandes democracias las opciones actualmente en disputa no presentan mayores diferencias, tal vez sea una razón del desafección de los ciudadanos, a quienes sólo se ofrecen matices de una misma política.

La primera administración Clinton debía dedicarse a los problemas interiores, en primer lugar, de la gente. En este campo la decepción de quienes por él votaron es grande, en particular en el campo, que enunciaba prioritario, de la protección social. La derrota de sus amigos demócratas en la elección al Congreso, en 1994, lo limitó sin ninguna duda. Pero los neo-republicanos del presidente de la Cámara, Gingrich, tampoco han convencido. Pasando el tiempo, como todos sus antecesores, dedicó más y más tiempo a la política exterior de su país. No se puede decir que con una gran claridad sobre sus objetivos. La afirmación de que Estados Unidos no dudaría en intervenir cuando estén en juego sus intereses vitales es más ritual que esclarecedora. Más interesante es la afirmación de que lo hará con sus aliados cuando sea posible, pero eventualmente en forma unilateral si no encuentra otra solución.

Su secretario de Estado, Christopher, ha propuesto como objetivos: 1. La no proliferación y el control de los armamentos, 2. La seguridad económica, 3. La seguridad en Europa, 4. La paz en el Medio Oriente, 5. La lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y el crimen organizado.

El primer tema ha sido llevado en Ucrania, Kazakstán, Corea del Norte, Pakistán (y China), frente a Irak e Irán.

Exitosa para los Estados Unidos fue la Conferencia de los países del Tratado de no proliferación (abril-mayo 1995 en Nueva York) y sobre todo su seguimiento. Después de la aceptación francesa y luego china, no deben producirse más pruebas nucleares. La cumbre nuclear de abril de 1996 en Moscú confirmó la aceptación de la opción cero por Rusia. El proyecto de tratado sobre prohibición de pruebas nucleares no ha resuelto todavía el problema de la verificación *in situ*. En estos temas, las opiniones públicas, despertadas con la celebración de los cincuenta años de Hiroshima y Nagasaki, apoyaron activamente la posición de los Estados Unidos (y Alemania, Italia, España, Japón...). Israel, Pakistán y la India no participan de estas negociaciones al negar ser países nucleares. Sólo Pakistán es objeto de presiones por parte de los Estados Unidos, que teme ver a China ayudar a sus aliados pakistaníes, formando así una tenaza en torno a la India. En ella el fracaso después de 13 días de gobierno del primer ministro Vajpayee, del partido nacionalista BJP, puede tranquilizar; el nuevo gobierno de izquierda, minoritario, no tiene la misma agresividad induista.

En el caso de Corea del Norte se desarrolla un juego complicado con Estados Unidos, Corea del Sur, Japón, China, incidentes en la línea de armisticio de 1953 y muchas incógnitas. Pero parecen más agitados los vecinos que los Estados Unidos, que piensan controlar desde ya el juego de Corea del Norte destinado a sacar más ventajas en ayuda económica frente a su difícil situación interna.



Es probable que se deba inscribir en este capítulo la crisis que se desencadenó frente a las costas de China durante la campaña electoral en Taiwan. A los envíos de misiles en el mar de China, al sur y al norte de la isla, respondió la movilización de dos portaaviones norteamericanos y sus buques escoltas. Ruidos de sables que señalaban una verdadera crisis, una falsa alarma o una comedia pero que llamaron la atención en Estados Unidos y en el resto del mundo sobre las relaciones no siempre fáciles con la República Popular China, "la mayor de las pequeñas potencias" según sus autoridades.

En abril, el presidente Clinton viajó al extremo oriente y se encontró en particular con el nuevo primer ministro japonés, Hashimoto, para reafirmar las obligaciones recíprocas de defensa. Simétricos de la OTAN, pero con construcciones bilaterales, los compromisos militares de los Estados Unidos en esta parte potencialmente conflictiva del mundo son de un costo alto y Washington quiere ver a los propios asiáticos asumir una mayor parte del costo del mantenimiento de sus tropas en esta región.

Magnífico ejemplo de seguridad económica ha sido el rescate y el seguimiento del rescate de México por una ayuda multilateral ampliamente inducida por los Estados Unidos. Pero estamos en presencia de una auténtica situación de interdependencia en la que los Estados Unidos, por su propio interés, debían intervenir.

Al contrario, Estados Unidos ha conocido dos fracasos, por lo menos temporales, para avanzar en acuerdos regionales. Cronológicamente, en la reunión de Osaka de la APEC en

noviembre de 1995 –a la que renunció a asistir Bill Clinton– los asiáticos, liderados por Mahatir, partidario de un East Asian Economic Caucus, sin los americanos y sin Australia y Nueva Zelanda, dilataron y “flexibilizaron” los objetivos que querían promover los Estados Unidos. En esta reunión el futuro primer ministro japonés, Hashimoto, se mostró muy próximo a las tesis de Mahatir. La próxima cumbre en Suplac, cerca a Manila, deberá ser seguida con atención.

Algo semejante ocurrió en Cartagena cuando Brasil, en la reunión de ministros de comercio de las Américas, frenó de la misma manera las propuestas de Estados Unidos y se puso en situación de fuerza ganando la próxima sede contra Costa Rica, candidato de los Estados Unidos.

Estas batallas por una mayor autonomía regional no se libran a plena luz, con sonoros discursos, sino en recintos discretos, entre “expertos” que protestan de sus mejores intenciones con la mano en el corazón. Otros tiempos, otros estilos.

La seguridad europea ha conocido dos teatros y un protagonista común, la OTAN. La vieja alianza anti comunista se salvó de una posible desaparición y es el único instrumento que conservan los Estados Unidos para controlar a los europeos. Estados Unidos ha logrado imponer en Bosnia una situación militar de la OTAN, lo que quiere decir bajo sus órdenes (a pesar de la presencia de tropas rusas). Francia, en vía de plena reintegración en la OTAN, aparente paradoja después de treinta años y por obra de un Presidente que se pretende gaullista, propone la creación de un polo alterno en el seno de la OTAN, para operaciones en las que Estados Unidos no quisiera participar.



Con todos sus tecnicismos la propuesta intenta desarticular el predominio norteamericano en la Alianza Atlántica, introduciendo elementos de la Unión de Europa Occidental²⁵. Estados Unidos, allí también, tuvo que ceder terreno.

Por fin sigue la oposición de Rusia a una ampliación de la OTAN hacia el este. Esta situación crea una fuerte tensión. La proximidad de las elecciones rusas en las que Clinton apostó todo sobre Yeltsin, lo obligó a temporizar. La cumbre de la OTAN en Berlín –3 y 4 de junio de 1996– permitió al ministro ruso Primakov señalar que la OTAN parecía menos anti-rusa pero añadió que “el despliegue de su infraestructura en la frontera rusa es inaceptable”.

En el Medio Oriente los incansables esfuerzos de Christopher para consolidar el acuerdo entre Israel y los palestinos y para acercar a los sirios al proceso de paz tropezaron con los sangrientos bombardeos israelíes en el sur de Líbano que conmovieron la opinión internacional y con el fracaso personal que representó para Clinton la derrota de Shimon Peres y del partido laborista en las elecciones del 29 de mayo. El nuevo primer ministro, Netanyahu, es todo menos un conciliador con los árabes. Pretende fortalecer la colonización israelí en los territorios ocupados y no ve nada que negociar ni en Jerusalén ni en el Golan. Bill Clinton debió mantener mucha cautela sobre este tema hasta las elecciones de noviembre para no perder el voto judío, pero permanece a la defensiva en una parte del mundo donde cosechó anteriormente sus mayores éxitos.

²⁵ “The future of NATO, a new kind of alliance”, *The Economist*, Londres, Vol. 339, N° 7968, junio 1° de 1996, y *The Economist*, Londres, Vol. 339, N° 7969, “NATO acquires a European identity”.

Frente a la presión de europeos y asiáticos, Estados Unidos debió aceptar, en el Consejo de Seguridad, que Irak reanudara sus exportaciones de petróleo, dentro de ciertos límites y con fines humanitarios. Su política de dureza frente a Irak y a Irán está en dificultad por el juego conciliador de los europeos, de Japón, de Corea y de Rusia. Crea una tensión el uso que intenta hacer Estados Unidos de Turquía (con dificultad por la inestabilidad política en este país) para controlar a Azerbaiján y su petróleo y a los países turcofonos del Asia Central ex-Soviética.

Por otra parte Estados Unidos en el atentado de Oklahoma y en Atlanta, durante los Juegos Olímpicos, se descubrió vulnerable a formas de terrorismo que no deben nada al mundo exterior. En su propio territorio, con sus propios ciudadanos se forman milicias extremistas armadas que desafían en nombre de las libertades individuales la autoridad del Estado.

El tema de la droga es en los Estados Unidos, y para el gobierno federal, un tema de política exterior. En materia interna es de la atribución de las administraciones municipales. Más que sus antecesores, Clinton parece militarizar la política anti-drogas, nombrando un general prestigioso en la Casa Blanca para coordinar estas políticas, afirmando que la misión del Comando Sur es la lucha contra la droga, una novedad que pesará pues en 1999 deberían salir las tropas norteamericanas de Panamá.

Las presiones se han ejercido contra varios gobiernos acusados de ser blandos en la materia: Tailandia, Bolivia, México, Panamá y, bien evidentemente, Colombia, sometida a una campaña insistente contra su Presidente.

Pero hay un límite a estas desestabilizaciones; sería provocar la caída de regímenes democráticos y la vuelta de militares al poder. Se llegó al límite en Paraguay con el casi golpe de estado del general Oviedo contra el Presidente Wasmosy. Los repetidos viajes del secretario de defensa, Kerry, muestran que existen inquietudes también en Venezuela, Ecuador y Santo Domingo, después de elecciones complicadas, las cuales podrían también servir de terreno de prueba para golpes de estado de nuevo estilo, aun cuando se les califique de "técnicos".

La voluntad de estar presente en el mundo no se puede negar. La capacidad de actuar siempre y por todas partes es mucho más discutible. Estados Unidos tiene interés en priorizar sus actividades de política exterior, en definir mejor sus objetivos, en mejorar su capacidad de "administrar" sus actuaciones.

Los organismos internacionales, si se exceptúan el FMI y el Banco Mundial, no le han sido particularmente favorables. La OMC empezó su actividad condenando a los Estados Unidos a favor de Venezuela. En la ONU ha tropezado con varias dificultades, incluyendo roces con el Secretario General, sometido a reelección este año. En la OEA el rechazo unánime de los no norteamericanos, incluyendo a Canadá, frente a la discutida ley Helms-Burton relativa al bloqueo económico a Cuba es un hecho novedoso y que puede tener consecuencias.

Complicados en sus actuaciones unilaterales, desautorizados en instancias multilaterales de todo tipo, Estados Unidos sigue siendo el mayor protagonista del sistema internacional, pero está lejos de poder actuar a su antojo. Ni su capacidad, ni los intereses de sus socios, se lo permiten.

C. Los principales actores: Europa

Entramos en el campo de las ambigüedades ya que, al mencionar a Europa, evocamos a veces una parte del mundo y los numerosos Estados que la componen (¿hasta dónde en dirección al este?). Quince Estados asociados pero que actúan individualmente o una Unión Europea que procura hablar con una sola voz y no solamente en materia económica²⁶.

Los Estados conservan todos los atributos diplomáticos de Estados soberanos y los usan sin mucha limitación en función de lo que consideran ser sus intereses. Evitan hasta donde pueden las contradicciones públicas y procuran coordinar actividades de política exterior común y de defensa. El éxito de estas coordinaciones es relativo. Es mucho más fácil sobre problemas lejanos y puramente políticos o humanitarios que sobre problemas que surgen en sus puertas y con implicaciones estratégicas o de seguridad.

La Unión Europea y los países que la componen están en primer lugar preocupados por el futuro de su integración. Tienen que resolver a breve plazo cuatro desafíos:

- 1) La moneda única. En aplicación del Tratado de Maastricht se crearía una sola moneda, el Euro, con un Banco Central europeo. El calendario está definido pero puede ser sujeto a aplazamientos. Aparte de los obstáculos técnicos y psicológicos (reales), políticos, etc., la moneda única exige

²⁶ *El diálogo Unión Europea-América Latina*, Ministerio de Relaciones Exteriores-FESCOL, Bogotá, 1995.



que un número suficiente de países cumplan con los requisitos de acercamiento monetario que deberán ser verificados al inicio de 1998: déficit fiscal inferior al 3% del PIB, deuda pública inferior al 60% del PIB, tasa de inflación no superior al 1,5% de la tasa media de los tres países más virtuosos en la materia, tasa de interés a largo plazo no superior a 2 puntos de la de los tres países más virtuosos en materia de inflación. La cita es difícil de cumplir en una coyuntura económica desfavorable. Los gobiernos se ven obligados a aplicar políticas de austeridad sin precedentes cuando los trabajadores son cada día más escépticos sobre las calidades y el reparto de los sacrificios. Implementar la moneda en 1999 y ponerla a circular en el 2002 –el calendario actual– no será fácil en estas condiciones y, hoy por hoy, es imposible prever el número de países que acudirán a la primera cita.

2) Las instituciones. El número creciente de países obliga a revisar instituciones, y las articulaciones de las mismas, previstas para seis países. Es la función de la conferencia inter-gubernamental que se abrió el 29 de mayo de 1996 en Turín y cuyos trabajos durarían un año. Se trata de redefinir, simplificándolas, las instituciones: Consejo de ministros, Comisión, Asamblea europea, Corte de justicia, así como de prever sus competencias y, en cada una de ellas, la composición y los mecanismos de adopción de las decisiones. En debate están los abandonos de soberanía en función de las dos visiones que coexisten en la Unión, y a veces en los propios países: federal o confederal.

3) Los europeos deben revisar las reglas que presiden a la

confirmación del presupuesto comunitario tanto en lo que se refiere a los aportes de cada país como a los gastos. Se debe en particular revisar la política agrícola común que se lleva la parte del león de la Unión para reducir su costo y aumentar paralelamente las sumas a disposición de los fondos estructurales previendo el ingreso de nuevos miembros y su probable impacto negativo sobre el presupuesto. El nuevo presupuesto debe entrar en vigencia en 1999.

4) Europa acepta el principio de la adhesión de nuevos Estados. La lista más probable de los que están en sala de espera es larga y todos presentan problemas distintos. Hay la conciencia de un doble riesgo: diluir lo ya adquirido en un vasto bloque de dimensiones múltiples y cuya administración frenaría los avances de la integración; negar el acceso de determinados países de Europa Central u Oriental es correr el riesgo de desestabilizarlos o provocar un proceso de involución en ellos. Candidatos, sin olvidar Noruega y Suiza, pueden ser Malta y Chipre (partido en forma conflictual entre griegos y turcos), República Checa, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Rumania, Bulgaria, Albania, sin hablar de las otras repúblicas de la ex-Yugoslavia. También son candidatos tres ex-repúblicas soviéticas: Lituania, Letonia, Estonia.

5) La Unión debe además resolver el problema del tipo de relación que quiere tener con los Estados Unidos tanto en materia de defensa –la OTAN remodelada y la UEO– como en materia económica –frente a la propuesta de Washington de crear una zona de libre comercio²⁷. Por otra parte la Unión Europea debe resolver su problema de déficit de legitimidad



frente a las poblaciones de muchos países que aceptan la paz y la concertación entre los miembros de la Unión pero atribuyen sus dificultades a los eurócratas de Bruselas o a una moneda única mal comprendida.

Con estas tareas complejas, las cancillerías europeas sólo residualmente miran al resto del mundo, bien para resolver problemas permanentes como el ya evocado de las relaciones con Estados Unidos o el de la seguridad en el Mediterráneo examinado en la Conferencia de Barcelona en noviembre de 1995²⁸. Las relaciones con Rusia y, por consecuencia, con Europa Oriental son manejadas con una prudencia que difiere del afán norteamericano de apoyar sin restricción a Boris Yeltsin. Para muchos europeos es una política a corto plazo que podría presentar inconvenientes.

Dos iniciativas europeas son dignas de atención sin que, en este momento, se pueda precisar si habrá constancia en ellas. De un lado, la voluntad de estar más presentes en Asia Oriental a través de la Conferencia común con la ASEAN y otros invitados, a nivel de jefes de Estado, en Indonesia en marzo de 1996. De parte a parte se oyeron muchos buenos propósitos y los europeos están convencidos de la necesidad de su presencia en esta región dinámica. Por otro lado Mercosur y la Unión Europea han entrado en conversaciones para establecer, a término, una zona de libre comercio entre los dos espacios regionales. De

²⁷ Ver RAMSES 96, *synthèse annuelle de l'activité normalisée*, Paris, TFR, 1996, en particular la parte 3. Y *Politique Étrangère*, Paris, N° 1, primavera 1996. Así como Henri de Bresson, "L'Europe de Maastricht", en *Bilan du Monde, L'année économique et sociale 1995*, Paris, 1996, p. 47.

²⁸ Paul Talla, "Quelle coopération euro-méditerranéenne?", *L'État du Monde*, 1996, Paris 1996, p. 56.

parte y parte la voluntad de vencer los reales obstáculos que se presentan se podría explicar como fruto de la misma intención de frenar los intentos de Washington de conformar una zona de libre comercio hemisférica.

Europa prosigue su tradicional política africana con la cooperación mantenida a través de los acuerdos de Lomé, lo que no excluye las políticas nacionales de países como Francia y Gran Bretaña.

Un gran fracaso europeo ha sido la de incapacidad de resolver la grave crisis en Bosnia a partir de abril 1992. Posiciones diferentes de los países, a más de dificultades en conciliarse a la vez eslavos y musulmanes en torno a esta república enclavada y en cuyo futuro pocos creen, han obligado a aceptar la presencia de las tropas norteamericanas y un dispositivo militar de la OIAN en Bosnia: ¿qué pasará cuando Estados Unidos retire sus tropas antes de la elección de noviembre?

Para muchos observadores Europa está en crisis pero, en seguida, añaden que siempre lo ha estado y aún así avanzó. ¿Será verdad esta vez? Los dos años 1997-1998 deberían permitir dar respuestas a esta pregunta.

D. Los principales actores: Rusia

Rusia, la otra gran potencia del sistema bipolar, es un Estado, un pueblo traumatizado que no acaba de entender lo que le ha sucedido y cómo va a salir adelante.

Pueden ser optimistas las provisiones sobre los años venideros.



De todas formas el cataclismo sufrido por la gran potencia no tiene muchos antecedentes con una baja total del PIB de aproximadamente 55%. Es verdad que los instrumentos de medición probablemente no tomen bien en cuenta la realidad compleja del país, en particular la dualidad entre el ex-sector estatal y el nuevo capitalismo privado, además de un sector informal difícil de medir. Tomando en cuenta estos factores la baja de la producción podría ser menor y en torno a 33%, lo que en sí ya es enorme (Cfr. Cuadro 9)²⁹.

CUADRO 9 RUSIA						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Evolución del PIB (%)	-12	-15	-4	2,5	3,5	6,1
Precios del consumidor (%)	806	302	190	51,2	13,5	6,9
Déficit Fiscal (% del PIB)	-7,6	-10,1	-4,9	-4	-3	-2
Balance de Cuenta Corriente	1,7	1,2	1,2	-0,4	-1,4	-1,7
Reservas Brutas (en meses de importaciones de bienes y servicios)	-	1,1	2,5	2,5	2,6	2,9

FUENTE: FMI, *World Economic Outlook* del 25 de marzo de 1996, Washington, 6 de agosto 1996.

En medio de esta tormenta la población está más desmoralizada que en rebelión. Los beneficios han sido para pocos y no precisamente representantes de un capitalismo virtuoso; los más han perdido o se aferran a lo que queda del seguro social del antiguo sistema, en particular en las empresas del Estado o las recién privatizadas. Lo informal o ilegal en tiempos del

²⁹ Gabriel Ramjas, *Problemas y perspectivas del proceso de reforma en Europa Oriental*, Universidad Externado de Colombia, 1995.

partido comunista se transforma en la economía de servicios de hoy, casi inorgánica. La agricultura subsiste como puede en los ex-koljoses hoy privatizados o transformados en cooperativas. La producción industrial es la que más sufre cuando ayer obreros y mineros eran relativamente privilegiados bajo el régimen comunista.

El gobierno de Yeltsin no se puede considerar democrático, ni siquiera una escuela, una transición hacia la democracia, de la que daría una bien siniestra imagen³⁰. Reposa sobre una coalición de militares, en particular de las tropas del Ministerio del Interior y de empresarios del ex-sector estatal, apoyada desde fuera por la Nueva Clase. Su pacto con las provincias consiste en dejarles total autonomía local: a los gobernadores, a los alcaldes de Moscú y San Petersburgo, a cambio de su apoyo. Sin embargo poco a poco nace en esta población educada una opinión pública y, con algo más de tiempo, las bases del pluralismo al que, paradoja aparente, habrá contribuido la subida y actividad del Partido Comunista de la Federación Rusa, único partido estructurado a nivel de Rusia y que después de la derrota en las elecciones presidenciales de julio prepara las elecciones regionales de fin de año.

Por efecto de los medios de comunicación internacionales se ha popularizado ampliamente la rebelión y la represión en Chechenia. No es seguro que, dentro de Rusia, la población tenga la misma visión. Deplora la muerte de los jóvenes soldados pero no aprueba a los bandidos chechenos que para ella intentan

³⁰ Consultar sobre los períodos Gorbachov y Yeltsin, en particular el documentado estudio de Ricardo Eastman de la Cuesta, *Crónica histórica de un Imperio*, Bogotá, Tercer Mundo, 1996, por un ex-embajador de Colombia en Moscú.



desmembrar aún más la patria. Yeltsin ha jugado hábilmente sobre esta ambigüedad, favorecido alternativamente la guerra y la paz durante su campaña electoral. Su consejero de seguridad, el ambicioso general Lebed, se aprovecha también de la misma ambigüedad.

El miedo, tal vez elevado a nivel de mito, ha llevado a los países occidentales, no todos con la misma militancia, a apoyar a Boris Yeltsin, el menor mal frente a Guenadi Ziuganov. Su edad, su estado de salud, las características de sus apoyos hacen dudar que sea una buena solución. ¿Existía otra mejor? El resurgimiento de un poderoso partido comunista, destinado a evolucionar con su acercamiento al poder, le pareció al mundo como un nuevo fantasma recorriendo a Europa Oriental, de Varsovia a Moscú pasando por Budapest. La reacción fue "todo menos eso". Se le facilitó a Yeltsin un G7 nuclear en Moscú, un préstamo del FMI de 10.100 millones de dólares que, utilizado para pagar atrasos de salarios y pensiones en vísperas de las elecciones, es un verdadero escándalo pero que muestra la imbricación de lo político y de lo económico. Este préstamo otros bilaterales "han contribuido a crear la apariencia de estabilidad económica"³¹.

Con lo ocurrido en Chechenia los gobiernos occidentales se olvidaron de su discurso sobre los derechos humanos y el presidente Clinton llegó a comparar este conflicto con la Guerra de Secesión en su país.

En las actuales condiciones los objetivos rusos de política

³¹ *Wall Street Journal*, New York, 29 de mayo de 1996.

exterior se han reducido geográficamente pero los rusos persisten a veces en presentarse en tierras lejanas como se vio con la gira en México, Cuba y Venezuela del ministro Primakov en mayo de 1996.

La reconstrucción de una unidad económica con Bielorus, Kazakstán y Kirguistán es más que una maniobra destinada a contener los intentos comunistas de reconstruir la URSS. Sólo Ucrania y Azerbaiján —todo el mundo reconoce que la independencia de las tres repúblicas bálticas es irreversible— resisten a esta presión. Pero las diferencias étnicas, económicas e históricas (unos fueron siempre rusos mientras otros eran miembros del Imperio Austro-Húngaro) son fuertes entre el este y el oeste de Ucrania, que podría conocer convulsiones y tensiones separatistas paralelas a la evolución posible de Rusia. En Azerbaiján la disputa tiene que ver (como la guerra de Chechenia) con el petróleo del mar Caspio, su control por los rusos o por los occidentales —a través de Turquía en particular—.

Rusia ha logrado normalizar sus relaciones con China, que es un socio comercial cuya importancia aumenta año tras año. Moscú y Nueva Delhi mantienen sus relaciones tradicionales. El gobierno de Kabul recibe contra los *patchuns*, sostenidos por Pakistán, el apoyo del gobierno ruso que, por otro lado, tiene una buena relación con Teherán.

Japón ha perdido, en su querrela de medio siglo relativa a cuatro islas del sur de los Kuriles, una oportunidad para entrar con fuerza en la Siberia oriental rusa y sus cuantiosas riquezas. Sus relaciones con Rusia permanecen frías, cuando Corea del sur está más presente.



Rusia tiene una política balcánica muy tradicional y activa que la hace manifiesta en el conflicto yugoslavo pero también en Bulgaria. Se opone con mucha fuerza a una extensión hasta sus fronteras de la OTAN pero mantiene buenas relaciones con Alemania. Tiene un objetivo muy particular: establecer una relación terrestre con el puerto de Kaliningrado, parte de Rusia, pero separado por Lituania o Polonia. Es un objetivo estratégico serio.

Rusia ha vuelto a hacerse oír en la ONU y en otras instancias internacionales en las que tenía un perfil discreto desde la Guerra del Golfo. Esta tendencia no puede sino acentuarse porque allí puede encontrar ecos, aliados que relativicen sus limitaciones en el diálogo con los Estados Unidos. Aparentemente las relaciones entre las dos superpotencias son fáciles, éstas hablarían el mismo idioma. Después de las elecciones de julio de 1996 el diálogo puede hacerse más complicado, no hay el mismo interés para presentar, de parte y parte, una apariencia de convergencia.

El nacionalismo es uno de los motores de la política exterior rusa. Es virulento porque se trata de una gran nación herida y que considera haber sido engañada por Occidente³². Comprender la relación entre este nacionalismo y el neo-comunismo en Rusia, pero también en Polonia, en Bulgaria, en Hungría, no es fácil —algo tiene que ver con el tipo de capitalismo que se les ofrece y con las implacables, inhumanas condiciones de la transición hasta hoy—. Como escribe Tad Szulc, "los genios

³² Jack F. Matlock Jr. "Dealing with a Russia in Turmoil", *Foreign Affairs*, Vol. 75, N° 3, mayo-junio 1996.

se salieron de las botellas³³. Se debe notar que, en Rusia, los estrategias militares y diplomáticos se formaron en las antiguas escuelas soviéticas y son de excelente calidad.

E. Los principales actores en Asia Oriental

Es una región de fuerte tensión, la única que tiene frente a frente dos potencias del nuevo sistema; una ve su crecimiento frenado (¿capitalismo maduro?) mientras el resto de la región, China incluida, es el de mayor dinamismo en el mundo; por otra parte es una región donde no existen acuerdos de integración ni de primera ni de segunda generación³⁴. Es necesario señalar que no se trata de un "nuevo" polo de desarrollo: históricamente hablando se puede decir que es el más antiguo. Un primer hito en la reflexión sobre esta región lo sentó Krugman³⁵ quien, con Alwyn Young y Lawrence Lau, atribuye el "milagro" económico asiático a una inversión masiva pero con poca eficiencia. Algo provocador, compara esta situación en Singapur, Malasia o China a la de la Unión Soviética. Se aduce que no hay un modelo asiático y que es una aberración poner en un mismo listado como si fueran iguales, China y su puerto, Hong Kong, o una ciudad-puerto como Singapur³⁶.

El caso de Japón es como el fin de un mito. Existe una ruptura económica ya señalada. Una ruptura social con la aparición de

³³ Tad Szulc, "Unpleasant Truths about Eastern Europe", *Foreign Policy*, N° 132, primavera 1995.

³⁴ Pro García, "La geopolítica del Pacífico", *Revista Cauce de San Carlos*, Bogotá, N° 20, mayo-agosto de 1994.

³⁵ Paul Krugman, "The myth of Asian miracle", *Foreign Affairs*, Vol. 73, N° 5, septiembre-octubre 1994.

³⁶ Michael Hirsch, "Which Asian model?", *Nouvelles*, Vol. CXXVI, N° 21, 23 de noviembre 1995.



un desempleo más disimulado por una estadística restrictiva (de 2,1% en 1991 a 3,1% en 1995, en realidad más del doble), la desintegración de la disciplina empresarial, la criminalidad en expansión. El propio modelo de política del partido liberal demócrata dominante que hacía del Japón una pseudo-democracia se derrumbó hasta provocar la caída del PLD en 1993 (en beneficio de disidentes oportunistas). Pero en 1995 regresó el PLD al poder, bajo la presidencia de un socialista sin consistencia y hoy con Hashimoto. El panorama de los partidos ha cambiado pero al lado del PLD la oposición del partido Nueva Frontera (¿Confucio o Kennedy?), dirigido por el ex-secretario general del PLD, ¿no es un PLD bis?

Los sucesivos gobiernos han propuesto una reforma electoral calificada de moralizadora para poner fin a los feudos podridos. Su carácter insignificante no es garantía de modernización política. Los claros en torno a personas en la sombra, la permeabilidad del ejecutivo y del legislativo a las grandes empresas, la corrupción política, que puede llegar hasta el gangsterismo, el aniquilamiento de los sindicatos por la represión privada, ¿formaron también parte del milagro japonés? Decirlo no es negar lo que se escribió sobre los otros aspectos del crecimiento de Japón sino pedir que se lo vea bajo todas sus facetas.

Tokio, en esta crisis, ha revisado su política exterior³⁷. Menos desafiante en materia económica, es más activa en materia diplomática y militar. Japón, por primera vez en la posguerra,

³⁷ "Japón, la fin de l'exception, Dossiers et documents", *Le Monde*, Paris, N° 241, marzo de 1996, en particular p. 4, "Una nueva doctrina diplomática".

ha mandado tropas al exterior, setecientos ingenieros militares en Camboya bajo la autoridad de las Naciones Unidas en septiembre de 1992, una unidad de cincuenta hombres al Golán ocupado por Israel en agosto de 1995. Es una novedad notable después de la adopción de la Ley de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Desde la posguerra la doctrina de seguridad de Japón reposa sobre la alianza militar exclusiva con Estados Unidos. Japón reconoce el papel estabilizador de las tropas norteamericanas frente a las amenazas que detecta en la región: ambiciones nucleares de Corea del Norte, tensión China-Taiwán, reivindicaciones contradictorias en el Mar de China del Sur. Pero a la vez que renueva su amistad, en particular durante la visita de Clinton en abril, la violación de una niña japonesa por tres marineros norteamericanos ha provocado una tensión que ha obligado a los Estados Unidos a redimensionar sus bases en Japón, en particular en Okinawa, frente a China. Los dos principales partidos coinciden en pedir que, en materia de relaciones internacionales, Japón sea un país normal. El primer ministro procura hilar delgado entre los dos extremos que quiere evitar: la subordinación o la ruptura. Todavía hay mucho espacio entre ellos.

En la APEC Japón es ambiguo. En Osaka, en noviembre de 1995, el bajo perfil de los Estados Unidos le permitió mantener su actitud de partidario de la integración. El responsable de la APEC en el MITI, Hidehiro Kono, dijo sin embargo: "Los asiáticos quieren liberalizarse pero no quieren ser obligados a hacerlo por América. Los países asiáticos son cada vez más seguros de sí mismos. No quieren ser atropellados"³⁸. Japón no tiene juego con Rusia y ha tenido dificultad con todos sus

vecinos, hasta llegar a un incidente naval con Corea del Sur por la posesión de islotes situados entre los dos países.

En la región Japón es sentido como necesario pero no es querido. Recuerdos del colonialismo en Corea y Taiwán, de la Segunda Guerra Mundial en China, Indonesia... Japón ha puesto por delante su condición de víctima de bombardeos atómicos para silenciar sus atrocidades en los países que agredió. Sus reticencias frente al pasado crean muchos interrogantes en los países que fueron sus víctimas, aun cuando dedica mucho tiempo y mucho dinero para mejorar su imagen. La relación más difícil, porque se añade una rivalidad de potencias, es con la República Popular China que, en la región, puede contar con la solidaridad de los chinos de Ultramar. Su condición de malquerido, acompleja a Japón, que reivindica con cada vez menos discreción un asiento como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Su ministro de relaciones exteriores lo pidió el 24 de septiembre de 1994 en la Asamblea General y lo reiteró en 1995. Washington apoya esta candidatura, Francia, Rusia y Gran Bretaña dicen apoyarla. China no se ha pronunciado. Las dificultades en completar una lista de nuevos miembros permanentes parece convenir a muchos, evidenciando así la ambigüedad de las relaciones con Japón.

Mucho de las relaciones de Japón con el mundo se jugará en la recuperación o no recuperación de su economía.

China es la incógnita mayor en la política mundial. No por distante menos importante.

³⁸ "Japón conquiere APEC". *The Economist*, Londres, Vol. 337, N° 7918, 11 de noviembre de 1995.

Su evolución interna tiene dos incógnitas: ¿puede el país sostener su ritmo actual de crecimiento que tiene un precio elevado? Este precio se sitúa en la esfera social, donde el dinamismo es obra de un capitalismo salvaje que erosiona los valores de igualdad que afirmaba el credo marxista-maoísta. Es obra de algunas regiones costeras del país, genera hacia ellas grandes movimientos de población y deja el interior en una situación de atraso. Para algunos de hecho se debilitó la autoridad del gobierno de Pekín sobre estas regiones de desarrollo pero también sobre algunas regiones periféricas, entre otras el Tibet⁸⁴.

El crecimiento chino puede erosionar las bases sobre las que reposa el poder del partido comunista. Ha generado una formidable corrupción pero también como una contradicción entre el poder de un solo partido y las lógicas de múltiples decisiones empresariales en un ambiente de relativa apertura. ¿Qué piensan los empresarios —y sus obreros— del comunismo en las cinco zonas de desarrollo económico especial?

Muchos piensan que la cita para las respuestas a estas preguntas sería la muerte del anciano dirigente Deng Xiao Ping. La desaparición del último compañero de Mao traería al poder una generación nueva, poco carismática y que aparece como dividida. La crisis podría entonces estallar con dos posibles vencedores: los militares o las autoridades regionales, que harían crecer su autonomía. Convulsiones, desmembración o regresión parecerían ser las opciones. En realidad el actual poder parece haber comprendido estos peligros y tomado, poco

⁸⁴ William H. Overholt, "China after Deng", *Foreign Affairs*, Vol. 75, Nº 3, mayo-junio 1996.



a poco y discretamente, una serie de medidas para asegurar la sucesión creando, por lo menos a mediano plazo, un directorio de dirigentes bajo la autoridad del presidente de la Asamblea Qiao Shi, con Jiang Zemin, secretario general del PCC desde 1989 y el primer ministro Li Peng. ¿Funcionará este dispositivo?

En su periferia China tiene que resolver varios problemas, además de resistir la presión de las fuerzas centrífugas en Tibet y Sin Kiang. Uno está en vía de solución: el reintegro a China de la colonia británica de Hong Kong (y posteriormente la colonia portuguesa de Macau) previsto para julio de 1997. Discretamente, a veces con tensiones, Londres y Pekín han negociado la devolución del gran puerto chino y plataforma financiera. La rica comunidad de chinos de ultramar, quienes viven fuera de China pero se siguen sintiendo chinos, ha ayudado para que este retorno se opere en condiciones favorables. China respetaría las condiciones económicas existentes y tomaría a su cargo la administración. Del resultado conseguido a un plazo mucho más largo, diez, quince, más años se podrían imaginar las soluciones posibles a la reunificación de Taiwán con China. Es una operación mucho más complicada si se tiene en cuenta el tamaño de la isla, su población, la ideología ferozmente anti-comunista del poder y los intereses de terceros países. Aunque China no tenga reivindicaciones territoriales frente a los otros estados de la región, éstos no se desinteresarían de la suerte de Taiwán, con la que mantienen, en particular Japón, muchos vínculos. Pero ya, vía Hong Kong y Singapur, Taiwán es un gran inversionista en China y mantiene un gran flujo comercial. Estados Unidos utiliza a Taiwán, hasta donde lo controla, como una carta en sus relaciones con China, carta que, hoy por hoy, no está dispuesto a abandonar, en particular porque podría

sembrar desconfianza sobre sus intenciones en la región entre sus demás aliados. ¿El elefante se comerá al ratón o el ratón al elefante? Tanto la República Popular China como las autoridades de la isla tienen su opinión sobre la cuestión. Estas últimas han tomado cierta ventaja organizando elecciones presidenciales en 1996, que les dieron diploma de democracia, aun cuando rigurosamente controlada. Sin descartar el posible ruido de sables, serán decisiones y negociaciones discretas las que, a la larga, deberían imponerse.

En la región, China dispone, a pesar de las diferencias de sistema político, de una mucho mejor imagen histórica que Japón, tal vez con excepción de Vietnam. Los coreanos siempre han encontrado el apoyo chino frente a la agresividad japonesa. En Singapur, Malasia, Indonesia y Filipinas... las colonias chinas dominan las economías locales y las empujan hacia relaciones más densas. El problema más serio son las reclamaciones de todos los estados en las aguas del Mar de China del Sur (China, Viet Nam, Malasia, Indonesia, Filipinas y, eventualmente Taiwán) que tienen un trasfondo petrolero en esta región pobre en hidrocarburos con excepción de Indonesia y Dubai⁴⁰. China ha tomado ventaja sobre los demás instalándose sobre rocas apenas visibles. Existe la propuesta de una negociación general que podría tomar como base una línea común de equidistancia. Estados Unidos, que busca una base naval en la región, mantiene un vivo interés por esta disputa.

China ha mejorado sus relaciones con Rusia tanto en lo relativo

⁴⁰ Kent E. Calder, "Asia's empty tank", *Foreign Affairs*, Vol. 75, N° 2, marzo-abril 1996, pp. 61 y ss.

a los intercambios comerciales, que crecen rápidamente, como sobre problemas fronterizos. En una política ya tradicional de equilibrios funcionan las dos parejas rivales: China-Pakistán versus India-Rusia, pero con más moderación que en otros tiempos. Los Estados Unidos acusaron a China, en 1996, de vender a Pakistán elementos de tecnología nuclear.

La gran rivalidad a nivel regional es entre China y Japón por cierto liderazgo; rivalidad alimentada por el peso de la historia y que terceras potencias tienen interés en sostener. Hoy es impensable un gran compromiso entre China y Japón, pero, ¿a diez años? La otra rivalidad es con los Estados Unidos. Para ciertos *think tanks* en este país, China es a la vez el nuevo nombre del imperio del mal comunista y la resurrección del viejo peligro amarillo de comienzos de siglo⁴¹. Esta actitud no es la del presidente Clinton pero se puede notar que si su secretario de Estado hizo múltiples viajes a Israel entre 1992 y mediados de 1996 apenas estuvo una vez en China. El interés de Estados Unidos por ejercer una fuerte presencia en la región es evidente, pero sus vacilaciones frente a China también lo son. Por un lado está en el poder el partido comunista, y no es una simple etiqueta, en el país más poblado del mundo; por otro, se puede pensar que el apoyo a sus reformas económicas terminará por resquebrajar al comunismo, con el tiempo mediante. No es urgente escoger, pero mientras tanto la política norteamericana ofrece una imagen de indecisión.

China es discreta en las Naciones Unidas; ha proseguido sus planes nucleares contra viento y marea pero, exceptuando su

⁴¹ Richard Halloran, "The rising east", *Foreign Policy*, N° 102, primavera 1996.

presencia y su reivindicación de ser miembro de la OMC, muestra sobre todo un interés regional, no mundial; por el momento le basta con exportar su impresionante y cada vez más diversificada producción.

F. Los principales actores: la India

Este actor tiene ritmos de crecimiento inferiores a los de los países de Asia Oriental pero superiores a 5%. Per cápita el resultado es menos brillante ya que la India, a diferencia de China, no ha llegado a la madurez demográfica. Desde 1991 el gobierno Rao del partido del congreso llevó a cabo una política de apertura económica y de privatizaciones que contribuyó a hacerle perder las elecciones generales de 1996.

Es un país mucho más introvertido que los anteriores, desaparecida la brillante familia de estadistas que fueron Nehru e Indira Gandhi. Esto no quiere decir que no está activa en su periferia, de Bangladesh a Pakistán pasando por Sri Lanka, Sikkim, Bhutan y Nepal. Se apoya en sus nacionales de ultramar para disponer de influencia desde África Oriental hasta el Caribe.

Es una economía todavía marcadamente agrícola (31% del PIB en 1993 con un crecimiento en el período 80-93 de 3% contra, respectivamente, 19% y 5,3% para China) con inmensos problemas internos. Uno de ellos es el sistema político inestable, con una inmensa corrupción. Otro son los enfrentamientos étnico-religiosos en el seno de la población de la India (Cfr. Cuadro 10).

CUADRO 10 INDIA Y CHINA COMPARACIONES												
	Poblac. 1994 (millones)	Crec. %	AIIR %	PIB US\$	PIB T.T.P.	Crec. 83-92	Crec. 93	Crec. 94	Crec. 95	Indust. % PIB	Sector Público % PIB	
China	1.23	2,2	32	459	2.190	3,1	3,1	3,1	3,1	38	47	
India	85	5,7	44	243	1.203	7,0	3,8	5,3	5,7	25	20	
	Población 93 (millones US\$)		Inversión Exter. Directa (millones US\$)		Deuda Externa 1993 (millones US\$)		Soc. Deuda en % de reputaciones		Reservas 93 (millones US\$)		Déficit Fiscal 1993 (% PIB)	
China	91.544		25.800		33.900		11,0		27.946		-2,3	
India	71.713		1.277		31.701		2,0		14.675		-4,8	

FUENTE: Juan Luis Marín, "El sistema y el nuevo China", 1993-1994, IEPRI/CEPR, 1994, septiembre 1994 y Banco Mundial, 1994: 2333.

Actualmente discreta en las Naciones Unidas (donde, sin embargo, reivindica un asiento de miembro permanente del Consejo de Seguridad), es también de bajo perfil en el movimiento de países no alineados, donde dispone de mucho respaldo. Ha concertado su política comercial, en particular con Brasil, en foros económicos internacionales como la Ronda Uruguay del GATT. Su condición de potencia nuclear hace del conflicto sobre Cachemira, que mantiene con Pakistán, uno de los más peligrosos focos de tensión.

G. El Sur

El sistema internacional del cual nos hemos ocupado es de los países del Norte, compuesto por ellos, en función de sus intereses. La presencia del Sur es solamente residual. El Sur no pesa en el Consejo de Seguridad, donde no tiene miembros permanentes (pero sí el Secretario General de la ONU). Tampoco está presente en ese centro de concertación que es el Grupo de los Siete (u ocho, para complacer a Boris Yeltsin).

Sin embargo, en el Sur están muchas de las tensiones que existen en el mundo de hoy, en el Sur está lo esencial de las reservas de petróleo, en el Sur se plantean con mayor agudeza los temas de la llamada nueva agenda: medio ambiente, derechos humanos, terrorismo organizado, narcotráfico... Su pulverización hace que, salvo contadas excepciones, el Sur sea más reactivo que creativo en las relaciones internacionales de hoy. Tal vez una excepción en esto sea la actividad de Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay), que merece ser seguida de cerca.

H. El dinamismo del sistema

No hemos pretendido dar la vuelta a todos los actores, estatales o no, que desempeñan un papel en el sistema internacional. Muchos de ellos (Israel, África del Sur—en torno a la cual podría crearse un polo nuevo en África Austral—, las dos Coreas, Cuba, Argelia...) tienen capacidad de influir sobre el sistema internacional y ponerlo en crisis.

Es un sistema dotado de un gran dinamismo en el cual muchos actores se mueven en muchas direcciones. Los equilibrios se hacen y se deshacen, las posibles combinaciones son muy numerosas. El país—y son muchos—que quiere desempeñar un papel debe estar preparado para intervenir en diferentes órdenes: el comercio, la cultura, los avances tecnológicos, la nueva agenda, así como la diplomacia tradicional. Lo debe hacer tanto en lo bilateral como en lo multilateral. Sin querer estar en todo y en todas partes, es decir priorizando sus actuaciones, debe saber de todo: del Golfo Pérsico y de la ASEAN, de la moneda única europea y de la aplicación del Tratado Carter-Torrijos



sobre Panamá, de las fuerzas políticas en Rusia y del grupo de Shanghai en China, de los nuevos republicanos en Washington y los opositores al "pensamiento único" en París. No por afán de eradicación de sus especialistas sino, no se dude en repetirlo, para avizorar las tendencias portadoras de futuro, destacando sus prioridades, que no son las de otro.

A comienzos de año una revista de gran calidad⁴² ponía como acontecimientos previsibles: las elecciones norteamericanas y rusas, la Conferencia Intergubernamental Europea, la muerte eventual de Deng, siendo Rusia y China los dos lugares más dramáticos. Pero no mencionaba las elecciones en Israel y sus implicaciones, ni la crisis en el estrecho de Taiwán...

	1995	2000
China	5.205	20.004
Estados Unidos	6.920	13.470
Japón	2.525	5.052
India	1.130	4.802
Indonesia	666	4.157
Corea del Sur	547	3.142
Alemania	1.380	2.687
Tailandia	382	2.384
Francia	1.109	2.129
Brasil	916	2.113

FUENTE: Global Intelligence Agency Database y Datos Mundiales de los países de la ONU.

⁴² "Why 1996 matters: The year the questions start being answered", *The Economist*, Vol. 338, N° 7933, 27 de enero de 1996.

Son muchos los lugares de posible tensión o crisis internacional más allá de los que existen en la actualidad. Muchos, afortunadamente, no tendrán desarrollos peligrosos, pero algunos pondrán a temblar el mundo o una región de él, los militares a aceitar sus armas, la CNN a empacar sus cámaras y parabólicas, los diplomáticos a reanudar sus *shuttles*. Al final, de acuerdo con la mayor parte de la opinión mundial, no habrá pasado nada. Los cambios maduran lentamente y de manera imperceptible.

Pero en 25 años, la mitad de lo que duró la Guerra Fría, los cambios, de cumplirse según los cálculos, lo que es poco probable, serían significativos. Los Estados, su lucha por la soberanía, no habrán desaparecido.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrieta, Edwin. "El mercado del petróleo debería organizarse por continente sobre la base de la proximidad", en *Le Monde*, París, 28 de abril de 1996.
- Balta, Paul. "Quelle coopération euro-méditerranéenne?", en *L'Etat du Monde*, 1996, París 1996.
- Banco Mundial. *El mundo del trabajo en una economía integrada*, Informe sobre el desarrollo mundial 1995, Washington, 1995.
- Bergsten, Fred. "Globalizing free trade", en *Foreign Affairs*, Washington, Vol. 75, N° 3, mayo-junio 1996.
- Bhagwati, Jagdish. "The US-Japan car dispute: a monumental mistake", en *International Affairs*, Londres, Vol. 72, N° 2, abril 1996.
- Birdsall, Nancy, David Ross, Richard Sabot. "Inequality and growth reconsidered: Lessons from East Asia", en *World Bank Economic Review*, Vol. 19, N° 3, 1995.
- Boletín del FMI*, comunicado de prensa N° 96 del 26 de marzo de 1996, Washington, 8 de abril de 1996.
- Bresson, Henri-de. "L'Europe de Maastricht", en *Bilan du Monde, L'année économique et sociale 1995*, París, 1996.

"Business in Asia: The search for the Asian manager", *The Economist*, Londres, Vol. 338, N° 7956, 9 de marzo de 1996.

Calder, Kent E. "Asia's empty tank", *Foreign Affairs*, Vol. 75, N° 2, marzo-abril 1996.

Cardero, María Elena Catarina Rock. "América Latina en el nuevo entorno internacional", en *Comercio Exterior*, México, Vol. 45, N° 8, agosto de 1995.

Chase, Robert S., Emily B. Hill, Paul Kennedy. "Pivotal states and U.S. strategy", en *Foreign Affairs*, Vol. 75, N° 1, enero-febrero 1996.

D'Aronson, Jonathan. "The consequences of free trade in information flows", en *International Affairs*, Londres, Vol. 72, N° 2, abril 1996.

Eastman de la Cuesta, Ricardo. *Crónica histórica de un Imperio*, Bogotá, Tercer Mundo, 1996.

El diálogo Unión Europea-América Latina, Ministerio de Relaciones Exteriores-FESCOL, Bogotá, 1995.

Emir, Sader, Pablo Gentili, editores. *Pos Neoliberalismo, As políticas sociais e o Estado democrático*, São Paulo, Paz e Terra, 1995.

Far Eastern Economic Review, Hong Kong, Vol. 159, N° 19, 9 de mayo de 1996.

FMI. *Perspectivas económicas mundiales*, Washington, mayo 1996.

Fouet, Monique. *Les cycles économiques*, París, OFCE, junio 1993.

Fukushima, Kiyohiko. "The revival of 'big politics' in Japan", en *International Affairs*, Vol. 72, N° 1, enero 1996.

García, Miguel Yuri Burlin, Nicolai Krilov. "La crisis de la industria petrolera rusa y su impacto en el entorno energético internacional", en *Foro Internacional*, México, Vol. 34, N° 2, abril-junio 1994.



García, Pío. "La geopolítica del Pacífico", en *Revista Concillería de San Carlos*, Bogotá, N° 20, mayo-agosto de 1994.

Gilhodes, Pierre. "Asimilar las nuevas reglas del juego", en *Notas de Diplomacia*, Bogotá, N° 3, abril 1996.

Guillen, Arturo. "Opciones frente a la crisis de México", en *Comercio Exterior*, México, Vol. 46, N° 4, abril de 1996.

Halloran, Richard. "The rising east", en *Foreign Policy*, N° 102, primavera 1996.

Hirsch, Michael. "Which Asian model?", en *Newsweek*, Vol. CXXVI, N° 21, 20 de noviembre 1995.

Ikenberry, John. "The myth of post Cold War Chaos", en *Foreign Affairs*, Washington, Vol. 75, N° 3, mayo-junio 1996.

"Japón conquiere APEC", en *The Economist*, Londres, Vol. 337, N° 7940, 11 de noviembre de 1995.

"Japón, la fin de l'exception, Dossiers et documents", en *Le Monde*, París, N° 241, marzo de 1996.

Kapstein, Ethan B. "Workers and the world economy", en *Foreign Affairs*, Vol. 75, N° 3, mayo-junio 1996.

Kissinger, Henry. *Diplomacy*, New York, 1994.

Krugman, Paul. "The myth of Asia's miracle", en *Foreign Affairs*, Vol. 73, N° 5, septiembre-octubre 1994.

Lacoste, Yves. *Dictionnaire de géopolitique*, París, 1993.

Laidi, Zaki. "Espace. Vitesse et sens à l'heure de la mondialisation", en *Politique Étrangère*, París, N° 1, primavera 1996.

- Lowenthal, Abraham. *Politique Etrangère*, París, N° 2, verano 1994.
- Martin, Jean Louis. "L'Inde sera-t-elle une nouvelle Chine?", en *Indo-Suez: perspectives*, París, septiembre 1994.
- Matlock Jr., Jack F. "Dealing with a Russia in Turmoil", en *Foreign Affairs*, Vol. 75, N° 3, mayo-junio 1996.
- Mesa Lago, Carmelo. "La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina", Santiago de Chile, CEPAL serie "Reformas de políticas públicas", N° 28, 1994.
- Muravchick, Joshua. "Affording Foreign Policy", en *Foreign Affairs*, Vol. 72, N° 2, marzo-abril 1996.
- Nye Jr., Josephs William A. Owens. "America's Information Edge", en *Foreign Affairs*, Washington, Vol. 75, N° 2, marzo-abril 1996.
- OMC. *Comercio Internacional, Tendencias y Estadísticas. Informe Anual 1995*, citado por *Le Monde*, París, 18 de noviembre de 1995.
- Overholt, William H. "China after Deng", en *Foreign Affairs*, Vol. 75, N° 3, mayo-junio 1996.
- Ramírez, Gabriel. *Problemas y Perspectivas del Proceso de Reformas en Europa Oriental*, Universidad Externado de Colombia, 1995.
- RAMSES 96, *synthese annuelle de l'activité mondiale*, París, IFRI, 1995.
- Ranis, Gustav. "Another Look at East Asian Miracle", en *World Bank Economic Review*, Vol. 19 N° 3, 1995.
- "Regionalism and trade, The right direction?", en *The Economist*, Londres, Vol. 336, N° 7932, 16 de septiembre de 1995.
- Reyes, Alvaro, Stéfano Farné, Jesús Perdomo, Luis A. Rodríguez. *Distribución de los ingresos urbanos en Colombia en la década del noventa*, Bogotá, Universidad Externado, abril 1996.



- Szule, Iad. "Unpleasant Truths about Eastern Europe", en *Foreign Policy*, N° 132, primavera 1996.
- The Economist*, Londres, Vol. 33 N° 7941, Vol. 338 N° 7955, Vol. 339 N° 7969.
- "The future of NATO, a new kind of alliance?", *The Economist*, Londres, Vol. 339, N° 7968, junio 1° de 1996.
- Wall Street Journal*, New York, 25 de mayo de 1996.
- "Why 1996 matters. The year the questions start being answered", *The Economist*, Vol. 338, N° 7930, 27 de enero de 1996.

Rusia: ¿De potencia mundial a potencia regional?

Director de la Investigación:

Juan Carlos Guerrero

Investigador del Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales (CIPE)
de la Universidad Externado de Colombia
y profesor de la misma.

Carla Menza

Profesional en Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
de la Universidad Externado de Colombia y profesora
en técnicas de negociación de la misma Universidad.

Investigadores:

Carlos Carbonell

Nicolás Camacho

Silvia Juliana Mera

Clara Marcela Vega

Hildebrando Suescún

María Teresa Castillo

Claudia Navarro

Tatiana Low

Estudiantes de la Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones Internacionales
de la Universidad Externado de Colombia.

Pese a haber transcurrido cinco años de la disolución de la antigua Unión Soviética, Rusia sigue captando hoy la atención de medios de comunicación, analistas de política internacional y formuladores de política exterior del mundo entero, especialmente de Estados Unidos y Europa. En medio de una transición difícil, y a veces oscura, hacia el capitalismo y la economía de mercado, no son pocos los interrogantes que suscita la reflexión sobre el papel y la posición de Rusia en el escenario internacional actual. ¿Sigue siendo Rusia, principal heredera de los recursos de poder de la antigua Unión Soviética (URSS), pese a todo, una gran potencia o es simplemente un país próximo a ingresar a las gruesas filas del tercer mundo? ¿Qué tan viable es que aquello que fue el "Imperio soviético" se convierta luego en el "Imperio ruso"? ¿Cuál será el futuro de la recién creada Comunidad de Estados Independientes (CEI)?

Estos interrogantes pueden resolverse, al menos en parte, a través de un análisis y una caracterización de la política exterior rusa de los últimos cinco años. Si bien en un comienzo se pensó que al derrumbe repentino e inesperado de la Unión Soviética, en diciembre de 1991, llevaría al declive inevitable del poder hegemónico de Moscú en el escenario internacional, a partir de

1993 puede apreciarse claramente cómo Rusia se muestra renuente a asumir un papel de segundo orden en un mundo que evoluciona hacia la multipolaridad.

Para abordar el tema de la actual política exterior rusa, se tomarán como ejes de reflexión a lo largo del ensayo tres dilemas en los cuales se debate Rusia desde la disolución de la URSS. En primer lugar, está el problema del derrumbe del imperio soviético versus la construcción de un nuevo espacio post-soviético. Es evidente que la disolución de la Unión Soviética obligó al gobierno ruso a replantear la política exterior que hasta entonces había caracterizado a la antigua superpotencia. Pero es un hecho también que la ruptura de los lazos del viejo imperio soviético no fue total, de manera que la historia marca las pautas de cualquier esfuerzo presente de construcción de un nuevo espacio post-soviético. Segundo, y como consecuencia de lo anterior, la política exterior rusa se debate permanentemente entre la restauración y el revisionismo. Se entiende por restauración el esfuerzo de reformulación de la vieja política exterior rusa, basada en la idea de una Rusia superpoderosa y contestataria frente a Occidente. La postura revisionista, en cambio, consiste en una serie de reacciones críticas a lo que se percibe como una "obediencia incondicional" o "postura servil" frente a los dictados de Occidente. Por último, hay también un dilema entre voluntad política y realidad objetiva. Rusia se muestra reticente a asumir una "posición de segunda" en el escenario internacional y de alguna manera quiere seguir siendo un gigante político. Sin embargo el derrumbe de la antigua Unión, la situación actual de su economía y los retos de la transición dificultan su capacidad de proyección en el escenario internacional. En suma: "reclamos sobre la grandeza del Estado [ruso] proliferan continuamente cuando la

autopercepción y la percepción internacional coinciden en diagnosticar que el *status*, poder e influencia [de Rusia] en los asuntos exteriores han declinado"¹.

Es imprescindible, entonces, definir en qué términos se ha reorientado la política exterior rusa, caracterizando sus principales lineamientos, principios y prioridades en cada momento de transición, y los cambios de posición de Rusia a nivel internacional.

I. LA SUPERPOTENCIA REFORMULA SU POLÍTICA EXTERIOR

A. El ascenso de Gorbachov: comienza la restauración

Antes de analizar la reformulación de la política exterior rusa emprendida por Gorbachov a partir de 1985 y el impacto del derrumbe de la antigua Unión Soviética sobre la capacidad de proyección de Moscú en el escenario internacional, conviene caracterizar brevemente el *status* de Rusia durante los cuarenta y cinco años de Guerra Fría y bipolaridad.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética (URSS) comenzó a recorrer el camino hacia su paulatina consolidación como potencia en el escenario internacional. Con sorpresa, a pesar de los costos que implicó la guerra, en pocos años la URSS resurgió de las cenizas bajo el liderazgo de Stalin, y se convirtió, primero, en una gran potencia mundial (1945-1962) y, luego, en una verdadera superpotencia (1962-1991).

¹Hannes Adomeit, "Russia as a great power", en *World Affairs*, N° 71 (1), enero, 1995.

Tal como lo afirma Rafael Calduch Cervera, una gran potencia se caracteriza por su "capacidad para proyectar sus estructuras políticas y económicas, mediante complejos vínculos de dominación o cooperación que extiende a una parte significativa de la sociedad internacional"². Una gran potencia impone a otros países un cierto orden institucional jerárquico, unos valores y una ideología determinada, de los cuales ella misma es la principal garante y beneficiaria. Por esa razón, el orden que ella establece, siempre cuestionado por los países subordinados, tiene que ser preservado con un gran potencial material y una gran voluntad de intervención³. Es decir que "ser potencia" es mucho más que la simple posesión de unos recursos de poder determinados (recursos naturales, recursos demográficos, ejércitos, industrias, etc.); debe entenderse como potencia, "la capacidad de hacer, de impedir hacer y de negarse a hacer"⁴, lo cual exige una óptima utilización de los pocos o muchos recursos de poder que se poseen y una voluntad política de proyección en el escenario internacional.

Durante los primeros años de la Guerra Fría, varios factores le permitieron a la Unión Soviética convertirse en una gran potencia mundial. Por supuesto, tenía una gran potencialidad material. Gracias a una extensión de 22.402.200 km² (dos veces y media los Estados Unidos), lo que la convertía en el país más grande del mundo, la URSS contaba con un inventario inmenso de recursos naturales que le permitían mantener una depen-

² Rafael Calduch Cervera, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, 1991, pp. 151-163.

³ *Ibid.*, p. 163.

⁴ Serge Sur, "La puissance: définition et caractères", en *Le trimestre du monde*, tercer trimestre, 1995, p. 12.

dencia escasa con el exterior a nivel de abastecimientos⁵. Disponía además de recursos demográficos cuantitativa y cualitativamente importantes. Antes de disolverse, la Unión Soviética tenía una población de 285 millones de habitantes (tercer país en población después de la China y la India); su ingreso per cápita era de 8.700 dólares y su tasa de alfabetismo del 99 por ciento. Esa base demográfica permitió expandir la capacidad productiva y militar del Estado soviético. Así la potencialidad material soviética se expresó en una gran capacidad militar disuasoria, que le permitió participar, directa o indirectamente, en numerosos conflictos y proferir amenazas convincentes a terceros países. Por ejemplo, en 1955, como respuesta a la creación de la OTAN, la URSS creó su propia alianza militar, conocida como el Pacto de Varsovia. Sin contar las fuerzas de dicha alianza, los soviéticos tenían en 1990 el ejército convencional más grande del mundo, con 3.700.000 efectivos, frente a los 3.000.000 de la China⁶.

Desde luego, toda esa potencialidad material habría sido inútil para los propósitos de proyección de la Unión Soviética, si la dirigencia soviética no hubiera desarrollado un aparato político-administrativo y tecnológico capaz de movilizar los recursos disponibles, lograr una cierta autosuficiencia tecnológica y mantener por algunos años el proceso de expansión económico

⁵ La URSS fue un gran productor de alimentos y recursos energéticos, y se convirtió en un exportador importante de petróleo y sus derivados, gas natural y electricidad. En 1977, la OCDE hizo un estudio de las 21 materias primas no energéticas vitales para la economía de un Estado, y concluyó que la URSS disponía de un total del diez por ciento de las reservas mundiales de once de esos minerales (hierro, manganeso, vanadio, plata, antimonio, plomo, cobalto, níquel, tungsteno, mercurio y plátano).

⁶ François Joyaux, "Tendances", en François Joyaux (comp.), *Actualité stratégique*, Paris, Payot, 1992.

y militar. Aunque hoy se critica la ineficiencia en el manejo de los recursos que resultó de la aplicación del sistema de planificación centralizada, no puede negarse el papel clave que jugó el Partido Comunista soviético para mantener, no obstante la diversidad, cohesión y estabilidad político-ideológica internas. Sin estos dos elementos, difícilmente podría explicarse la capacidad soviética para volcar sus recursos en grandes empresas que le merecieron el reconocimiento internacional, como el lanzamiento al espacio de los dos primeros satélites (1957) y del primer vehículo espacial tripulado por un ser humano (1961).

La URSS no sólo tenía una gran capacidad de movilización de recursos sino también una clara voluntad de ejercer su papel de potencia. Hay quienes afirman que dicha voluntad fue impuesta por los Estados Unidos, ya que la URSS se vio obligada a comportarse como potencia inmediatamente después de la segunda posguerra, por el solo hecho de ser el adversario de una verdadera potencia (Estados Unidos) y cabeza de un sistema político y socio-económico antagónico al capitalismo. La URSS sólo consiguió ser superpotencia a finales de los cincuenta y principios de los sesenta, aunque desde los cuarenta recibió ese tratamiento de Estados Unidos⁷. Alcanzó una elevada capacidad

⁷ Las superpotencias, a diferencia de las grandes potencias, afirma Rafael Calduch Cervera, tienen una potencialidad militar muy cualificada (armamento nuclear estratégico) y, por lo tanto, una capacidad de disuasión total frente al enemigo. Las grandes potencias pueden generar conflictos mundiales debido a su dimensión intercontinental o a su capacidad para incorporar a terceros países como partes beligerantes. En cambio, el carácter mundial del conflicto entre dos superpotencias no se deriva de la participación mayoritaria de otros Estados como beligerantes, sino de los efectos que tendrán que soportar toda la humanidad con una guerra nuclear, independientemente de su grado de participación en el conflicto. La eventual utilización del armamento nuclear estratégico entre dos superpotencias desencadenaría "automáticamente" un conflicto de escala global. Calduch, *Op. Cit.*, p. 159.

estratégica militar cuando pudo situar sus arsenales nucleares en zonas geográficas más amplias y desarrollar misiles de alcance intercontinental, lo que impedía la destrucción total y simultánea de su arsenal militar.

Lo cierto es que, forzada o voluntariamente, los soviéticos adquirieron una voluntad de potencia, manifiesta en una capacidad increíble para "emitir sentido" y constituir verdaderas áreas de influencia. En la segunda posguerra, la ideología comunista comenzó a ganar adeptos, no sólo en Europa Occidental y Oriental sino también en los países del Tercer Mundo que se descolonizaron en la década de los sesenta. Además, a medida que la URSS comenzaba a gozar de un poderío económico importante, se constituía un área internacional, cuyas relaciones económicas —comerciales y financieras— giraban en torno a Moscú. Una considerable cantidad de Estados entró a depender de la potencia, cuyo modelo se reprodujo en una porción no despreciable de la sociedad mundial⁸.

Durante la Guerra Fría, ambas superpotencias debieron mantener permanentemente su capacidad disuasiva total. Por eso, el enfrentamiento bipolar se tradujo en una carrera entre Estados Unidos y la Unión Soviética por asegurarse una estructura económica y tecnológica que les permitiera, de modo autónomo, equilibrar cualquier incremento en el poderío militar

⁸ Al respecto, vale la pena traer a colación el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), instituido en 1949 para promover la integración económica y la cooperación, y del cual formaron parte no sólo los países de Europa Oriental, sino también países como Cuba y Vietnam. Tampoco hay que olvidar el papel de la URSS como referente de múltiples movimientos de liberación nacional (Argelia, Mozambique, Vietnam, Cuba, etc.)

estratégico del Estado rival. Sólo así podía resultar convincente la amenaza total. Por supuesto, una carrera armamentista de esta naturaleza supone costos y exigencias muy elevados para cualquier país. Aunque los Estados Unidos también padecieron, y aún hoy padecen, esos costos, a comienzos de la década de los ochenta la economía soviética se mostraba incapaz de sostener una carrera armamentista más sofisticada, como la que en su momento planteó el presidente norteamericano Ronald Reagan bajo el nombre de la *Guerra de las Galaxias*.

Ya desde los sesenta, bajo el mandato de Nikita Krushev, una corriente reformadora, partidaria de introducir ajustes en el modelo soviético de planificación centralizada, se fue consolidando en el seno del Partido Comunista. A mediados de los ochenta, no sólo los reformistas sino también los más ortodoxos del Partido reconocieron que el modelo económico soviético había entrado en un período de senilidad y agotamiento, lo que ameritaba su reforma⁹. La dirigencia soviética entendió que su estabilidad, basada en la planificación y el excesivo centralismo, estaba pagando un alto precio en forma de estancamiento económico y apatía pública, que no le permitiría al país conservar su rango de potencia mundial. Así, en 1985, producto de una alianza entre ortodoxos y reformistas, Mijail Gorbachov, un fiel representante de la nueva generación

⁹ Desde los años setenta, el modelo de crecimiento extensivo soviético comenzó a mostrar signos de senilidad y agotamiento. Los indicadores del ingreso nacional, de la inversión, de los ingresos por habitante y de la producción industrial y agrícola empezaron a crecer por debajo del cinco por ciento. Así, la URSS de los años ochenta presentó una escasez muy grande de factores de producción (mano de obra, materias primas y capital), una modernización muy lenta de su aparato productivo y una base exportadora constituida fundamentalmente por materias primas y algo de material militar. Hugo Razio Vengua, *La Unión Soviética: de la Perestroika a la disolución*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 1992, pp. 57-74 y 79-100.



de *apparatchiks* tecnocráticos, fue promovido como secretario general del Partido Comunista soviético, para iniciar el período de reformas en la Unión Soviética¹⁰.

Rápidamente los reformadores, con Gorbachov a la cabeza, concluyeron que para poder llevar a cabo las reformas económicas de modernización (*Perestroika*), era preciso consolidar el poder reformador en el seno del Partido mediante reformas políticas (*Glasnost*), y emprender una reorientación de la política exterior soviética (*Glasnost* internacional). La nueva interpretación de la política mundial que compartían los sectores reformistas rompió con la idea de una competencia o enfrentamiento intersistémico (capitalismo *versus* socialismo) y, en cambio, afianzó la percepción de una Unión Soviética integrada a una sola realidad "global" o "mundial". De allí su preocupación por encontrar la mejor forma de incorporar a la URSS en la división internacional del trabajo y en la economía mundial. Se concluyó, entonces, que debía abandonarse la política confrontacionista de la Guerra Fría, reconociendo implícitamente que la URSS se encontraba en posición de debilidad y que no podía mantener su posición anterior de superpotencia frente a Estados Unidos. Seguir manejando los problemas de seguridad con la lógica de la bipolaridad podía significar un obstáculo para realizar las reformas económicas internas, pues ello exigía la canalización de gran parte del potencial productivo y humano del país hacia los objetivos de política exterior y no interna. Es decir, lo que se buscó con la *Glasnost* internacional fue evitar el sobredimensionamiento de

¹⁰ Para profundizar sobre el ascenso de los partidarios del reformismo en el seno del Partido Comunista soviético y las reformas de *Perestroika* y *Glasnost*, véase: Hugo Razio Vengua, *Op. Cit.*

la política exterior soviética con relación a las fuerzas productivas de la economía.

Todo esto se tradujo en una nueva era de coexistencia pacífica entre Estados Unidos y la Unión Soviética, caracterizada por nuevas formas de cooperación. "La URSS dejó de ser una potencia que se ubicaba en una posición de *exterioridad* frente a la comunidad internacional, para asumir una nueva posición de *interioridad* [...] De potencia contestataria la URSS se convirtió en una potencia como las otras"¹¹.

Por supuesto, las intenciones iniciales de los reformadores en la Unión Soviética no eran las de acabar con el socialismo y plegar a su país a los dictámenes de Occidente. Al contrario, su esfuerzo de reorientación de la política exterior buscaba la *restauración* del poder soviético sobre la base de una *economía socialista reformada* (economía socialista de mercado). "Restaurar" no significaba volver a lo antiguo, sino demoler lo viejo para volver a construir sobre los "restos útiles", conservando la vieja fachada socialista pero renovada. Se trataba, pues, de un esfuerzo de re inserción de la Unión Soviética en el escenario internacional sobre bases parcialmente nuevas, que tenían en cuenta las transformaciones globales en curso y el hecho de que la URSS no podía asumir una posición de polo marginal frente a ellas.

Cinco fueron los principios que orientaron la política exterior de Gorbachov¹², conocida como el paradigma del *New Thinking*, durante el período de transformaciones internas en la Unión Soviética:

¹¹ Ibíd., p. 174.

¹² Tomados de: Adameit, Op. Cit.

- 1) El uso del poder militar, el expansionismo geopolítico y la construcción del imperio no constituyen ya formas válidas del comportamiento internacional.
- 2) El poder y el *status* con respecto a los asuntos internacionales se determina por indicadores cualitativos, tales como la eficacia del sistema político, la eficiencia económica y la adaptación a los avances científicos y tecnológicos.
- 3) Los intereses de los estados deben ser promovidos de manera multilateral a través de la participación en las instituciones internacionales.
- 4) Los principales actores que le dan estabilidad al sistema internacional son los países que conforman el G7.
- 5) Los mayores factores de inestabilidad que amenazan la paz mundial son el nacionalismo, el conflicto étnico, el fundamentalismo religioso, las migraciones, el terrorismo y la proliferación de armamentos, entre otros.

El paradigma del *New Thinking* del mandato de Gorbachov se tradujo en acciones internacionales de la Unión Soviética sorprendentes, e incluso increíbles, para los líderes occidentales: el desplazamiento del centro de interés de la política exterior soviética del Tercer Mundo hacia los países más desarrollados y de reciente industrialización; la propuesta de poner fin a la carrera armamentista y emprender una política bilateral de desarme¹³; la modificación de las políticas de cooperación y

¹³ En abril de 1985 Gorbachov anunció la moratoria en la instalación de misiles SS-20 en el



asistencia soviéticas para procurar la racionalización de las relaciones con otros país socialistas y obtener así mayores beneficios de éstas; la no intervención en los cambios operados en Europa Central y el consentimiento para la unificación alemana; la solución a crisis regionales inscritas en la lógica de la Guerra Fría (no intervención en Centroamérica, África, Indochina y retiro de las tropas soviéticas de Afganistán).

B. El derrumbe de la Unión Soviética: cae el gigante

La disolución de la Unión Soviética fue un acontecimiento difícilmente previsto no sólo por los analistas internacionales sino también por los mismos impulsores de las reformas al interior de la Unión Soviética. Como ya se dijo, Gorbachov no pretendió poner fin al socialismo en su país y mucho menos desmembrarlo en quince nuevas repúblicas independientes. Los rusos insisten, con razón, en que al decirse "la disolución después de la Guerra Fría", no quiere significarse "la disolución como consecuencia de la Guerra Fría"¹⁴. La fuente de las desgracias rusas no está en el fin de la Guerra Fría –que para los soviéticos terminó mucho antes de la liquidación de la URSS con el encuentro soviético-estadounidense de Malta en 1989–, sino en la pérdida paulatina y progresiva del *status* soviético de superpotencia a partir de los años setenta, lo que obligó a

territorio europeo; en junio declaró una moratoria en los ensayos nucleares; en septiembre propuso una reducción del 50 por ciento del armamento nuclear estratégico; en 1986 anunció un plan de liquidación de todas las armas nucleares para el año 2000. Las propuestas unilateralistas de Gorbachov dieron pie para la firma de acuerdos de cooperación y reducción de armamentos con los Estados Unidos: Ginebra (noviembre de 1985), Reykjavik (octubre de 1986), Washington (diciembre de 1987), Moscú (mayo a junio de 1988) y Malta (diciembre de 1989). Fesio Vengov, *Op. Cit.*, p. 174.

¹⁴V. Kuvaidin, "Rusia post-soviética en el contexto euroasiático", mimeo, conferencia dictada en el Seminario "Diálogo entre dos continentes".

emprender una serie de reformas internas que adquirieron una dinámica no prevista y difícil de mantener bajo control.

La voluntad secesionista de las antiguas repúblicas de la Unión no se hacía sentir demasiado antes de que Gorbachov introdujera sus reformas políticas y económicas. De hecho, varias ex-repúblicas soviéticas (especialmente las de Asia Central), muy dependientes de Rusia, fueron partidarias de mantener la Unión, pues ésta les reportaba grandes beneficios en términos de acceso privilegiado a recursos naturales de los rusos y de transferencias financieras. Sin embargo la lentitud y el carácter contradictorio de las reformas políticas y económicas fueron desatando poco a poco fuerzas centrífugas que operaron sobre la base de un proceso particular, y tal vez inconcluso, de construcción nacional y de rivalidad entre elites nacionales y regionales. En otras palabras, mientras las manifestaciones más visibles de la crisis soviética parecían puramente económicas, las causas de la disolución podrían encontrarse sobre todo en el aspecto político, donde se manifestó un doble problema: por un lado, un conflicto vertical entre conservadores y demócratas al interior del partido; y por el otro, un conflicto horizontal entre el gobierno central y las quince repúblicas.

Para salvar el primer obstáculo, Gorbachov implementó una jugada astuta y peligrosa: trasladó el centro de gravedad de la toma de decisiones políticas del Partido al Estado mismo (reforma del artículo 6° de la Constitución) e introdujo una nueva institución, el Congreso de Diputados del Pueblo, cuyos miembros fueron elegidos popularmente. Así, el líder soviético le inyectó vida a las reivindicaciones de las "moribundas" repúblicas. Sin embargo, al demorar demasiado sus promesas

de reemplazo de la Constitución Federal, aceleró también las voluntades secesionistas en las repúblicas y aumentó la crisis del poderoso aparato "centralizador"¹⁵. En ese sentido, se afirma que tal vez Gorbachov subestimó una problemática nacional muy compleja y no del todo resuelta al interior de la ex-Unión Soviética¹⁶.

Lo cierto es que con las reformas de Gorbachov, el descontento y la frustración acumuladas comenzaron a explotar a través de las fisuras de la estructura estatal. La conciencia nacional que sobrevivió en muchas repúblicas a pesar de los largos años de imperio soviético, sirvió de eslabón a dispares preocupaciones económicas, ecológicas y culturales. A medida que la ideología oficial perdía terreno con las reformas de Gorbachov, las antiguas regiones y sentimientos nacionalistas empezaron a llenar el vacío formado. En ese momento, la emergencia de un nacionalismo masivo y movilizado constituyó un grave problema para

¹⁵ Para un análisis por memorizado de la dinámica de la disolución, ver: Fazio Vengoa, *Op. Cit.*

¹⁶ No son pocos los que afirman que la Unión Soviética pretendió ser progresista o vanguardista en cuanto a su evolución política, al querer escapar a la regla europea según la cual sólo el Estado-nación podía convertirse en la base para el ejercicio del poder del Estado y convertirse en el único ejemplo mundial de integración supranacional moderna. Por esto, la dinámica secesionista desatada por las reformas de Gorbachov generó una crisis nacional histórica sin precedentes, cuyo desarrollo es incierto. Mientras todos los pueblos de Europa del Este asisten hoy a un proceso de restablecimiento y reconstrucción, si se considera que siempre se han identificado con su territorio y con su Estado antes que con consideraciones étnicas, la conciencia rusa se ha distinguido por pretender una identidad nacional que no se forja sobre la base de pertenencia a un pueblo. Desde el siglo XVI, Rusia ya era un imperio multiétnico. En el siglo XIX, los rusos eran ciertamente mayoritarios, pero representaban menos de la mitad de la población total. Esta reflexión nos obliga a pensar que la evolución del Estado ruso ha sido y seguirá siendo en muchos aspectos contradictoria, si la comparamos con el proceso puramente lineal de los Estados-nación occidentales. No se puede ignorar, entonces, el hecho de que las ex-repúblicas de la Unión Soviética, en su mayoría reunidas en el seno de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), están transitando por primera vez hacia la reestructuración nacional. Gerhard Simon, "La Rusia: ¿una hegemonía euroasiática?", en *Politique Européenne*, N° 1, 1994.

la dirigencia en el centro. En la era del "pluralismo oficial", el nacionalismo se convirtió en un poderoso contradiscurso. Automáticamente se dio la oportunidad para que los agravios sufridos aparecieran en la prensa y las aspiraciones nacionales se centraron en la búsqueda del control efectivo de los instrumentos de poder local¹⁷.

Gorbachov asumió una tarea aparentemente imposible: mantener intacto el Estado multinacional más grande del mundo y, al mismo tiempo, llevar a cabo reformas políticas y económicas que amenazaron y dieron libertad a toda suerte de fuerzas centrífugas, hasta ese momento contenidas. Varios analistas internacionales explican la destrucción de la URSS por el proyecto de las elites locales-nacionales de convertirse en elites estatales-nacionales. A medida que las reformas políticas internas permitieron nuevas formas de legitimación, las elites locales comenzaron a percibir que la relación directa entre Moscú y la periferia se debilitaba, de manera que podían prescindir de las prebendas y la protección del centro, abandonando así su actitud de obediencia irrestricta¹⁸.

Podría afirmarse, entonces, que el imperio soviético se dislocó porque ya nadie quería mantener la cohesión, porque el poder

¹⁷ Zbigniew Brzezinski, "Post-Communist Nationalism", en *Foreign Affairs*, Vol. 69, N° 5, invierno, 1989/1990, p. 7.

¹⁸ El distanciamiento con respecto a las políticas del Estado central fue el primer recurso empleado por las elites locales para mostrar su nueva política y su sensibilidad hacia los problemas que aquejaban a las respectivas comunidades. Posteriormente, a medida que el referente cohesionador del comunismo perdía toda su contienda, se recurrió al nacionalismo porque era un principio que fácilmente podía identificar a la élite con su respectiva población y servir además para justificar el distanciamiento con respecto al centro político. Fazio Vengoa, *Op. Cit.*, p. 212.

soviético tampoco tenía los medios para hacerlo y porque ya no existía interés por mantener a cualquier costo una estructura imperial¹⁹. En ese sentido, no debe olvidarse que, después de la independencia de los países bálticos y de ciertas reivindicaciones nacionalistas en el Cáucaso, la misma Rusia fue una de las repúblicas que se pronunciaron en favor de la disolución de la Unión, tal vez como consecuencia, entre otros factores, del miedo a encontrarse en el centro de un desmembramiento incontrolable y costoso²⁰.

En suma, si bien los grandes cambios impulsados por Gorbachov, a partir de 1985, pretendían reformar el sistema y no acabar con él, tal como lo afirma Hugo Fazio:

el desconocimiento de los procesos y las fuerzas involucradas en ellos [los cambios] desencadenó una serie de consecuencias no previstas. Querían la reforma del sistema y terminaron transitando al capitalismo; querían modernizar la estructura política ampliando la participación ciudadana y terminaron polarizando a la sociedad y liberando fuerzas centrífugas portadoras de otras finalidades que destruyeron la

¹⁹ Jacques Chiffolle, "C.E.I. La recompositio, nouvelle communauté ou nouvel empire?", en *Revue Internationale et Stratégique*, N° 13, primavera, 1994.

²⁰ Algunas fracciones de la misma Moscú sentían la necesidad también de liberarse de todas las regiones que resultaron una carga durante la era soviética. Durante la Guerra Fría, Rusia apoyó a sus aliados y "colonias" vendiendo a precios subsidiados o canjeando por productos primarios de poca calidad y utilidad recursos como el petróleo y el gas. Para muchos rusos, Rusia era víctima del sistema federal y después de trescientos años de expansión se comenzó a sentir la fatiga imperial. Se pensó, entonces, que la separación de algunas repúblicas soviéticas podría traer beneficios a los objetivos rusos de resurgimiento de la nación y de la potencia mundial. En mayo de 1990, las encuestas mostraron que un 43 por ciento de los habitantes de Rusia deseaba separarse de la Unión. Richard Pipes, "The Soviet Union Adrift", en *Foreign Affairs*, Vol. 70, N° 1, 1991, p. 26.



organización partidaria y estatal; deseaban recomponer los vínculos con las minorías nacionales y terminaron con una URSS disuelta; intentaron una nueva forma de vincularse con el mundo para reducir la tensión y racionalizar los vínculos externos y terminaron perdiendo el control de las situaciones y los atributos que elevaban a la URSS al rango de superpotencia²¹.

El desmembramiento de la Unión Soviética, el 25 de diciembre de 1991, en quince nuevos estados sucesores y sujetos de derecho internacional, tuvo implicaciones importantes en la formulación de la política exterior rusa. La crisis rusa, que culmina con el derrumbe de las estructuras estatales construidas por siglos, necesariamente se reflejó en la posterior evolución de la política exterior de Moscú, desde 1991 hasta hoy.

La consecuencia inmediata del derrumbe soviético en términos de la política exterior rusa fue la pérdida inmediata de una proporción no despreciable de la capacidad de proyección de Moscú en el escenario internacional. Pese a ser la sucesora de la URSS, la Rusia de hoy no es exactamente la URSS de ayer. La disolución de la URSS, sin lugar a dudas, significó la degradación irreversible del espacio soviético y, por consiguiente, la pérdida de su antiguo *status* de superpotencia.

Si bien la disolución significó para Rusia la pérdida de una cuarta parte de su antiguo territorio, de una tercera parte de su potencial económico y de la mitad de su población, este no fue el factor fundamental que explica la pérdida del viejo *status* de

²¹ Fazio Vengoa, *Op. Cit.*, p. 214.

Moscú en la escena internacional. De hecho, pese a todo, el deterioro de los recursos materiales que antiguamente poseía Moscú fue menos grave de lo que se piensa, pues a comienzos de 1992 la república de Rusia aún conservaba el 90 por ciento del petróleo soviético, el 80 por ciento del gas natural, el 62 por ciento de la electricidad, el 70 por ciento de la producción de oro, el 80 por ciento de las exportaciones y el 70 por ciento de la mano de obra calificada de toda la Unión. Con estas cifras es claro que Rusia no necesita de su imperio para convertirse en un Estado impresionante con grandes recursos de poder²².

El factor fundamental que explica la pérdida de capacidad rusa para proyectarse en la política internacional es la disminución en la capacidad del Estado para movilizar recursos disponibles. La disolución acabó con la cohesión y la estabilidad político-ideológica anterior, y dio paso a un fraccionamiento político, ideológico y social total, que reduce la capacidad decisoria del gobierno y sus posibilidades para volcar recursos hacia el exterior.

A veces los consensos en Rusia sólo pueden mantenerse por la fuerza, lo que absorbe enormes recursos. Prueba de esto es la república superpresidencial, de enormes poderes para el jefe de Estado, que edificó Boris Yeltsin, el líder nacionalista ruso y presidente de la república desde la disolución, a partir de octubre de 1993 con su golpe sangriento al Parlamento²³. Pese a todos sus intentos por concentrar el poder, Yeltsin ha tenido

²² Dimitri Simés, "Russia Reborn", en *Foreign Policy*, N° 85, invierno, 1991/1992, p. 41.

²³ Anne Daubenton, "Russie. Quelle victoire pour Eltsine?", en Varios Autores, *L'Etat du Monde, Edition 1995, L'annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, Edilions La Découverte, 1994, pp. 66-77.

que enfrentar de manera continua divisiones internas, como las que surgen entre las diferentes repúblicas y nacionalidades que hoy conforman Rusia cuando se debate el contenido de las propuestas de descentralización política -muchos líderes regionales han optado incluso por reivindicaciones de independencia, como en el caso de Chechenia o el Tatarstán-. Es decir, el fraccionamiento de la nueva Rusia ha dificultado la formulación y el ejercicio de una política exterior activa. La aparente estabilidad política reinante en la URSS durante más de setenta años, se derrumbó en los últimos tiempos.

Además, la disolución no hizo más que agravar el proceso de "tercermundización" de la economía soviética que ya se venía dando con los primeros síntomas de crisis económica en los setenta. Todo el espacio post-soviético se caracteriza por el deterioro de los niveles de vida y el surgimiento de crisis económicas multilaterales simultáneas, enmarcados en un contexto de lucha interina y semi-regulada por el poder y la riqueza. La Rusia actual es un país inestable macroeconómicamente (la inflación en 1993 fue del 940 por ciento; el déficit fiscal aún está lejos de controlarse; sólo entre enero y marzo de 1994, el rublo perdió más de la tercera parte de su valor) y de bajos índices de crecimiento y bajo ingreso per cápita²⁴. Los rusos están también endeudados (la deuda alcanza los 130 000 millones de dólares, siendo Rusia uno de los mayores deudores del

²⁴ El crecimiento anual promedio del PNB ruso entre 1988 y 1992 fue del -7,3 por ciento, en 1993 fue del -13 por ciento y en 1994 del -15 por ciento. Ello significa que sólo entre 1988 y 1992 hubo una reducción del PNB ruso de prácticamente el 50 por ciento. Además de los factores extrañados de la crisis, la ruptura del antiguo espacio soviético ha influido notablemente en este decrecimiento. El PNB por habitante en 1993 era de aproximadamente 2.510 dólares.

mundo) y dependen cada vez más del exterior²⁵. Lejos de ser un país con exportaciones de alto valor agregado y con todas las características propias del desarrollo económico, Rusia exporta principalmente materias primas (petróleo, gas, metales no ferrosos y madera) y tiene una economía informalizada²⁶ y con enormes desigualdades económicas y sociales²⁷. Un país con una crisis económica de tales proporciones y con una desorganización casi total de su mercado interno tiene muy pocas posibilidades de proyectarse en el escenario internacional como una gran potencia.

Ahora bien, por otra parte, la disolución también significó una pérdida de capacidad para asumir posiciones contestatarias frente a Occidente. No sólo por la dificultad para movilizar los recursos internos disponibles y por la crisis económica, sino

²⁵ Frente a unos 50.000 millones de dólares anuales que se necesitarían en inversión extranjera, al país llegan tan sólo unos mil millones, fundamentalmente orientados a la extracción de recursos energéticos y a los servicios. La URSS ha tenido que sujetarse parcialmente a los dictámenes del FMI para poder conseguir préstamos internacionales. Por ejemplo, el famoso plan de estabilización económica de 1992, denominado Plan Gaidar, contenía en buena medida todas las recomendaciones usuales del Fondo Monetario Internacional.

²⁶ El desempleo no es todavía un fenómeno masivo según las estadísticas oficiales (apenas alcanza el 1 por ciento de la población). Sin embargo los salarios son una miseria y fenómenos como la corrupción, la economía subterránea y criminal siguen aumentando desproporcionadamente. Rusia ya cuenta con agrupaciones criminales bien organizadas y equipadas, que, incluso, practican la globalización con otros grupos de la misma naturaleza.

²⁷ La distancia entre el 20 por ciento de la población más rica y el 20 por ciento de la más pobre se incrementó diez veces desde la disolución. Se estima que hoy una tercera parte de los rusos viven en la pobreza. El derecho consumista de los nuevos ricos es evidente en las importaciones de productos de lujo y la salida de capitales por 20.000 millones de dólares anuales. Igualmente, las disparidades entre las zonas ricas productoras de petróleo y de gas y los espacios más pobres se ha incrementado. Las primeras han intentado establecer sólidas barreras jurídicas que les permitan proteger sus riquezas de la rapacidad de Moscú, incrementando así el déficit del presupuesto federal. Dado el tamaño del territorio ruso y de las duras condiciones climáticas, estas prácticas hacen más difícil reestablecer el equilibrio regional en favor de los más desfavorecidos, ya penalizados por la desorganización de las estructuras de la época soviética. Kuváldin, Op. Cit.

también porque Rusia ha perdido una buena proporción de su capacidad de disuasión militar. Primero, por la descomposición total del bloque militar del Este. El Pacto de Varsovia se disolvió en julio de 1991; desde ese momento los países del Este pudieron orientar autónomamente sus políticas de defensa y Moscú quedó privada de fuentes humanas y materiales importantes. Además comenzó a preocuparse por la posibilidad de penetración de la OTAN a través de la ex-cortina de hierro, en la medida en que ya no tiene un cinturón estratégico de seguridad compuesto por sus viejos Estados aliados. Segundo, por las negociaciones de desarme emprendidas desde la llegada de Gorbachov al poder, que siguieron su curso después de la disolución²⁸. Y tercero, por la pérdida de capacidad militar que significó el desmembramiento de la URSS. Al principio, las nuevas repúblicas independientes de la ex-URSS pretendieron mantener su capacidad de disuasión militar estableciendo un Comando Militar Común, bajo el marco de la Comunidad de Estados Independientes -CEI- (cfr. Cuadro 1). Pero dicho Comando no resistió la creación de las armadas nacionales, que se repartieron los restos del Ejército Rojo. La reorganización del ejército en repúblicas independientes, generó una especie de

²⁸ En 1987, se firmó el Tratado de Washington que preveía el desmantelamiento para 1991 de las fuerzas nucleares intermedias (500 a 5500 km). En 1990, se firmó el Tratado sobre las Fuerzas Convencionales en Europa para poner freno a la superabundancia de armamento clásico en la región. En 1991, el START negoció no sólo la limitación sino también una reducción del 30 por ciento de las armas nucleares estratégicas de ambas superpotencias. Disuelta la URSS, en 1992, Yeltsin y Bush firmaron un acuerdo de desarme más ambicioso que el START que estipulaba que para el año 2000 había que reducir el número de ojivas estratégicas de cada lado a unas 3.000 o 3.500 (en 1992 se calculaban entre unas 10.000 y 12.000 ojivas instaladas). En un comienzo, se pensó que la puesta en práctica de los acuerdos sobre desarme iba a ser aleatoria, pues había sido firmada por la URSS y las obligaciones habían sido adquiridas por Rusia, mientras que la ejecución tenía que hacerse junto con las repúblicas herederas del 30 por ciento del armamento nuclear (Ucrania, Bielorus y Kazajstán). No obstante, Washington y Moscú han logrado comprometer paulatinamente a las otras repúblicas a desmantelar sus armamentos. Joyaux, Op. Cit., pp. 9-14.

caos caracterizado por falta de moral –ante la pérdida de prestigio del Ejército Rojo– e indisciplina en las filas. Comenzaron a presentarse antagonismos entre los altos mandos privilegiados y los subalternos, partidarios de introducir algunos cambios en la organización del ejército. Además, con la disolución, Rusia perdió una buena parte de sus fuerzas nucleares tácticas y estratégicas, de sus centros de investigación, fábricas de armamento, sitios de experimentación, cantones navales (como la base de la flota del Mar Negro o la del mar Báltico), etc.

CUADRO I LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES

La Comunidad de Estados Independientes se creó el 8 de diciembre de 1991, como resultado de un acuerdo de federación celebrado cerca de Minsk (Bielarus) entre los presidentes de las repúblicas soviéticas de Rusia, Ucrania y Bielarus. El 21 de diciembre de 1991, las cinco repúblicas de Asia Central (Kazajistán, Uzbekistán, Tadjikistán, Kirguistán y Turkmenistán) y tres de las cuatro repúblicas del Cáucaso (Moldavia, Armenia y Azerbaiján) solicitaron ingresar a la Comunidad. En octubre de 1993, obligada a reconocer la presencia de la armada rusa, Georgia se sometió a las exigencias de la CEEI. Así, de las antiguas repúblicas de la URSS, solo los países bálticos permanecen por fuera de la Comunidad.

El objetivo inicial de la CEEI fue el de favorecer una transición pacífica de los nuevos Estados a su condición de independencia. Se dispuso crear mecanismos de concertación de los estados miembros para resolver sus diferencias, desarrollar temas de mutuo interés y se llegó a acuerdos de principio preliminares para definir la interrelación en el campo de la defensa y de la seguridad, las políticas financieras y el curso de las reformas económicas (Fazio, 1994: p. 92). Rusia fue la impulsora de la creación de la CEEI, esperando mantener y controlar el arsenal nuclear desarrollado durante la Guerra Fría por la URSS, aunque también vinculó temas económicos con el objetivo de mantener el tejido del campo ex-soviético. Fesó a que el objetivo de unión económica y de defensa no se ha podido realizar en la práctica, la CEEI continúa existiendo más que nada para impedir la desarticulación total de la antigua Unión Soviética. Por eso, la Comunidad es considerada como un mecanismo para lograr un "divorcio civilizado" entre las repúblicas de la ex-URSS. Basta recordar que fueron dos los factores que sirvieron de impulso integrador de la CEEI: la dependencia de varias repúblicas frente al suministro energético por parte del Estado ruso y la necesidad de no fragmentar una región en cuyo seno se presentan relaciones de dependencia mutua. Tal es el caso de la ex-república de Bielarus considerada, por su vocación agrícola, como la despensa de la ex-URSS, o las repúblicas del Cáucaso con grandes yacimientos de petróleo que eran procesados por Rusia.

La CEEI fue un mecanismo de supervivencia adoptado por los nuevos Estados que resultaron de la disolución de la URSS. Por eso, existe una gran dificultad para aplicar los análisis funcionalistas de la integración desarrollados por la teoría de las relaciones internacionales al proceso integrador de la CEEI, pues en ella no se ve como el desarrollo de la colaboración en un campo técnico puede llevar a un comportamiento cooperativo en otros campos técnicos (teoría de la cascificación). Por ejemplo, la unión monetaria a través de la creación de una "zona rublo", en vez de fortalecerse se ha ido debilitando frente a la creación en muchas repúblicas de nuevas monedas nacionales. Lo mismo ocurre con la unión económica, de la cual son miembros solo nueve de los doce estados y que parece debilitarse cada vez más con la firma de otros acuerdos de integración entre estados miembros de la CEEI.

De acuerdo con esto, la CEEI es una comunidad integrada no tanto por la presencia de herramientas que busquen la cooperación en temas técnicos, sino más bien gracias a la preponderante y unilateral voluntad política del Estado ruso. Las otras repúblicas se han caracterizado más por su pasividad, pues de esa manera buscan ganar tiempo para explorar otras opciones externas de integración (Turquía o Irán) y así frenar el hegemonismo ruso. No hay que olvidar que la Comunidad carece de una autoridad central real, razón por la cual la gestión comunitaria y la elaboración de estrategias compartidas ha reposado en los acuerdos y compromisos que se sellan entre los líderes políticos de cada uno de los miembros integrantes. Entonces, la integración, entendida como proceso de aumento de la interacción y de la interpenetración que borra las fronteras y disminuye el poder soberano de los países que integran una comunidad, parece no aplicarse muy bien a la CEEI. La CEEI parece más un espacio de cohabitación que de integración, en el seno del cual se firman diversos tipos de acuerdos no siempre entre los mismos estados. Por ejemplo, un acuerdo de integración entre Rusia, Bielarus y Ucrania, firmado en enero de 1995, podría ser el inicio de una integración más extensa, en la cual ya han manifestado su interés Kazajistán, Kirguistán y Uzbekistán.

FUENTE: A partir de información tomada de Hugo Fazio Vargas, *Después del colapso: la CEEI integrada en Europa Central y Oriental*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994; *El Día del Mundo* 12/12/1993/12/14/1994; *Información estratégica y geopolítica mundial*, París, La Découverte, 1997/1998/1999.

Frente a esa desorganización de su sistema de defensa, Rusia dejó de calificar como superpotencia y revaluó su doctrina militar de seguridad, dándole a ésta una orientación defensiva y no disuasiva²⁹. Lo más grave de todo es que los sistemas de

²⁹ La declaración que se hizo en el acta de confirmación de la CEEI decía que la URSS no desplegaría ejércitos militares contra otro Estado a no ser que fuera objeto de agresión militar; jamás emplearía en primera instancia su armamento nuclear; no tendría pretensión territorial sobre otros Estados y no consideraría a otros pueblos como sus enemigos; no buscaría más la superioridad militar y consideraría la reducción de armamentos nucleares y convencionales.

defensa de la vieja superpotencia no son siempre adecuados para lidiar con los conflictos internos de baja intensidad. Toda la lógica del equilibrio de fuerzas sobre el continente y del control de armamentos en Europa, pretendida en los acuerdos iniciales entre ambos bloques sobre la limitación de armamentos, quedó desvirtuada con el desmembramiento de la cortina de hierro y de la Unión Soviética. Hoy en día, Rusia posee en el balance global de armamentos en Europa cuatro veces menos de lo que poseía con la Unión Soviética. Por eso siente que comenzarán a presentarse importantes desequilibrios regionales de ponerse en práctica los compromisos iniciales del Tratado de Reducción de Fuerzas Convencionales en Europa (FCE), pues las condiciones en las cuales se negoció este tratado han variado³⁰.

Finalmente, la disolución de la URSS también asestó un golpe muy duro a la capacidad de la nueva Rusia para "emitir un sentido" en el escenario internacional, es decir, para constituirse en paradigma de valores y modelos diferentes a los promovidos por el capitalismo y la democracia occidental, considerados hoy como los grandes triunfadores de la Guerra Fría. El fin de la Guerra Fría significó el fin de las utopías y de las ideologías, de manera que el comunismo y todas las ideas marxistas cayeron en un especie de desprestigio al dejar de ser tenidas en cuenta como una salida viable—incluso dentro de las fronteras mismas de la nueva Rusia—a las contradicciones del capitalismo.

como una misión de importancia histórica: detendría el curso de los armamentos en la tierra y prohibiría su extensión al cosmos; prohibiría los ensayos nucleares; liquidaría las armas químicas y prohibiría toda arma de destrucción masiva. Esta orientación estratégica defensiva inicial se basó en la concentración de todos los esfuerzos para la defensa del país dentro de las fronteras nacionales y en la prevención de la guerra. *Ibid.*

³²Vladimir Baranovsky, "La Russie et la sécurité européenne", en *Politique Étrangère*, N° 1, 1995.

Durante el primer año del gobierno del presidente Yeltsin hubo algunas modificaciones en las orientaciones de la política exterior rusa, a raíz de las circunstancias que rodearon la disolución de la Unión Soviética y la conformación de la Federación Rusa. La soberanía del Estado ruso exigía el desarrollo de una agenda distinta de la de la Unión Soviética, que se tradujo en una mayor orientación hacia el mercado y la democracia liberal occidental, y en una actitud mucho más proeuropea y proatlántica que la de Gorbachov. Desde diciembre de 1991, la Federación Rusa continuó y profundizó la línea del *New Thinking* en su política exterior. Se concretaron asuntos como la erradicación de la preponderancia militar en la región, el abandono de la estrategia de la paridad militar (en enero de 1993 se firmó en Moscú el Tratado START II sobre la reducción de fuerzas nucleares estratégicas), la decisión de establecer vínculos de cooperación con nuevos socios occidentales a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la participación en las instituciones económicas internacionales como el GATT y el FMI. Se consolidó también la idea de que la resolución de los problemas internacionales debía pasar necesariamente por intermedio de las principales organizaciones internacionales³¹. Toda esta orientación inicial de la política exterior rusa de Yeltsin se inscribe en una primera fase idealista, que buscaba el respeto internacional, acogiendo las normas de conducta del "mundo civilizado". Por ejemplo, durante este período Kozyrev, ministro de relaciones exteriores rusas, afirmaba que la violación de los derechos de las minorías rusas separadas de Rusia no era problema de la política exterior rusa sino un asunto de derechos

³¹Jean-François Thibault y Jacques Lévesque, "La politique étrangère russe en ex-Yougoslavie, 1991-1995" en *Relations Internationales et Stratégiques*, N° 19, otoño, 1995.

humanos que debía ventilarse en las instituciones internacionales. Por las mismas razones, consideraba que era necesario evitar el cuestionamiento de las fronteras, aun las más injustas, heredadas de la disolución de la URSS. Por supuesto, esas mismas reglas se aplicaron a Serbia en el caso del conflicto yugoslavo, de manera que Rusia llegó a votar a favor de imponer un embargo total contra Serbia y Montenegro en el seno del Consejo de Seguridad el 3 de mayo de 1992³². Esta orientación inicial de la política exterior rusa después de la disolución, coincidía en apariencia con la política exterior no contestataria de Gorbachov, pero Occidente vería en poco tiempo cómo alteraría su curso.

II. RUSIA: ENANO ECONÓMICO, PERO GIGANTE POLÍTICO

A. El revisionismo: cuestionando a Gorbachov

Desde diciembre de 1991 la dirigencia rusa intenta construir una nueva política exterior que corresponda al nuevo Estado ruso democrático en proceso de formación y consolidación. No es de extrañar que la política exterior en gestación se vea llena de dilemas y aparentes contradicciones, ya que ella está ligada a la evolución de la política interna rusa, que en el curso de la transición ha visto numerosas luchas intestinas y cuestionamientos sobre la identidad rusa. Por supuesto, el determinismo entre política interna y externa no es de una sola vía, pues también los actores que hacen la política interna se ven influidos

³² *Ibid.*

por la posición que, según ellos, ocupa su país en el escenario internacional³³.

De todas maneras, es fundamental entender que las reformas políticas de Gorbachov tuvieron un impacto importante en la toma de decisiones de la política exterior rusa, que todavía se siente. Desde cuando se desencadenaron los procesos políticos internos pluralistas en la ex-Unión Soviética, la estabilidad política rusa no ha dejado de verse cuestionada por la aparición de fuerzas políticas divergentes. El consenso y el control que antes lograban los dirigentes políticos a través del Partido Comunista ya no es posible; hoy, en cambio, para poder gobernar, ellos tienen que apelar a mecanismos de captación de diversas fuerzas políticas. La coexistencia que deriva de este juego político de alianzas y resistencias conlleva situaciones en las que el poder político se comparte entre actores de diferentes tendencias. Por lo tanto, en comparación con los años del viejo comunismo, el proceso de toma de decisiones políticas (incluida la política exterior) se ha ido fragmentando y tornando cada vez más complejo al interior de Rusia. Desde las reformas de Gorbachov, son más los agentes internos que participan en la vida internacional rusa, de manera que la política exterior se ha hecho menos predecible y uniforme.

Desde 1991, en Rusia han logrado establecerse cuatro corrientes o tendencias políticas, agrupadas en dos coaliciones, por supuesto no necesariamente sólidas ni permanentes. Existe una orientación occidentalista, basada en la idea de que Rusia debe

³³ Bertrand Badier, "Réseaux Internationaux et Instabilité Mondiale", en *Relations Internationales et Stratégiques*, N° 20, invierno, 1995.

mirar hacia los otros estados y modelos económicos que le permitan, por imitación, compensar su atraso. Esta orientación pone el acento en la necesidad del país de transitar hacia la democracia y la economía de mercado. Por otra parte, existe una tendencia populista notoria y muy bien representada, cuyo énfasis es otorgarle prioridad al pueblo sobre la nación y el Estado. También están los nacionalistas y, finalmente, una corriente conservadora, o "partidaria del Estado", que busca el orden estatal y la grandeza imperial, y que cuenta entre sus miembros a viejos comunistas ortodoxos³⁴.

Desde 1989, el apoyo a Boris Yeltsin provino de las corrientes occidentalistas y populistas que, sumadas, alcanzaron el 57 por ciento del total de votantes en las elecciones presidenciales de 1991. En estos primeros años, las victorias políticas de Yeltsin fueron relativamente fáciles, pues había una fuerte polarización electoral que enfrentaba a los rivales de Yeltsin con los representantes del régimen comunista anterior. Sin embargo la coalición presidencial (Partido Rusia Democrática) resultó débil, frente a un parlamento ruso no renovado y con mayoría de sectores conservadores. Hubo, pues, un enfrentamiento latente entre conservadores y la coalición que apoyaba a Yeltsin, que se tradujo en una lucha entre los poderes legislativo y ejecutivo, la cual debilitó y restringió la capacidad de acción presidencial. Dicho enfrentamiento alcanzó su máxima expresión en la crisis política rusa de 1993³⁵.

³⁴ Jerzy Remhardt, "Après Eltsine?", en *Politique Étrangère*, N° 2, 1994.

³⁵ Entre 1992 y 1993, el presidente Boris Yeltsin se encontró con serias dificultades para transitar por la vía legal lo que quedaba de la Rusia soviética. Las corrientes conservadoras y nacionalistas, fuertes en el parlamento ruso elegido en el antiguo régimen soviético, combatieron permanentemente la política económica de Edgor Gaidar, primer ministro encargado de las reformas económicas durante los primeros años del gobierno de Yeltsin. Este

Aunque esta crisis fortaleció el poder presidencial, las elecciones para la Asamblea Federal (compuesta de dos cámaras, la Duma y el Consejo de la Federación), realizadas el 12 de diciembre de 1993, confrontaron a Yeltsin con una nueva oposición: el Partido Liberal Demócrata de Rusia, de tendencia ultranacionalista y dirigido por Vladimir Zhirinovski, que obtuvo 70 de los 450 escaños y que, sumados a las 135 curules de los partidos comunistas y agrarios, dejaban a los reformadores del bloque presidencial (Partido "Elección de Rusia", dirigido por Edgor Gaidar) en clara minoría³⁶.

La victoria de los ultranacionalistas fue posible gracias a un cambio en la lógica de la contienda electoral. Puede decirse que el electorado de Zhirinovski resultó de una combinación de demócratas y populistas nacionalistas que no se identificaban con ninguna de las fracciones demócratas y comunistas anteriores. Su discurso se orientó hacia la preservación de Rusia, velando por los intereses de los tecnócratas y algunos miembros del complejo militar-industrial.

último, no pudiendo adelantar las elecciones de diputados al parlamento ruso mediante un referéndum en abril de 1993, intentó en junio del mismo año establecer por decreto una constitución que instauraba una república presidencial. La oposición parlamentaria enfurecida destituyó a Yeltsin y declaró a Alexandre Rutskoi (vice-presidente) nuevo jefe de Estado, al tiempo que la Corte Constitucional reconoció la ilegalidad del decreto presidencial y propuso elecciones legislativas y presidenciales anticipadas. El gobierno, por su parte, y con el apoyo de los militares, declaró el estado de emergencia y se tomó sangrienta reente el parlamento en octubre de 1993, encarcelando a Ruslan Khasbulatov (presidente del Soviet Supremo) y a Rutskoi. Los partidos de oposición, reunidos bajo el Partido del Congreso de Diputados del Pueblo, fueron suspendidos y se instauró la censura. Además, Yeltsin logró disolver el Soviet Supremo y crear una república presidencialista, al fijar elecciones legislativas para el 12 de diciembre de 1993 y adelantar un referéndum constitucional. Bernard Cohen, "Russie: Les vaines espoirs de la crise constitutionnelle", en Varios Autores, *L'État du Monde 1994: Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La Découverte, 1993, pp. 52-62.

³⁶ Salmine Aksou, "Les élections du 12 décembre 1993 dans la Fédération de Russie", en *Politique Étrangère*, N° 2, 1994, p. 359.

Los resultados de las elecciones parlamentarias obligaron a Yeltsin a darle una orientación nueva a su gobierno. En febrero de 1994, se anunció el mantenimiento de las reformas liberales, pero acompañadas del desarrollo de una política social, de la lucha contra la inflación, del apoyo a las empresas (especialmente las militares) y de la lucha contra la criminalidad y la corrupción. Edgor Gaidar, viceprimer ministro responsable de las reformas económicas, y Boris Fiodorov, ministro de finanzas, tuvieron que renunciar³⁷. Para ese momento, ya había sido nombrado como primer ministro Victor Chernomyrdine, impuesto en 1992 por el Congreso de Diputados del Pueblo en reemplazo de Edgor Gaidar. Chernomyrdine provenía del sector industrial y era activista de la ex-URSS, lo que le permitió un control sobre el nuevo parlamento, en particular sobre el Consejo de la Federación.

En ese contexto, desde 1992 el debate en torno a la política exterior ha estado dominado por una retórica que podría denominarse neo-imperial; es decir, poco a poco se consolida la convicción de que Rusia no es un Estado igual a los demás ex-miembros de la URSS, sino la encargada de asumir las funciones que tuvieron tanto el Imperio ruso como la Unión Soviética antes de diciembre de 1991. Es como si nuevamente algunos sectores quisieran reivindicar la "grandeza" de la historia rusa. Cada vez más, los dirigentes políticos hacen eco a la sensibilidad "Gran Rusia", expresada por el electorado de diciembre de 1993³⁸. Poco a poco, y tal vez para sorpresa de Occidente, los

³⁷ Reinhardt, *Op. Cit.*

³⁸ Mario Mondras, "La Russie cherche-t-elle à reconquérir l'empire?", en *Relations Internationales et Stratégiques*, N° 15, primavera, 1994.

rusos colocaron en un segundo plano, es decir a nivel de declaraciones oficiales, los valores universales a los cuales se refería la política exterior de Gorbachov y comenzaron un debate amplio sobre los intereses tanto estratégicos como inmediatos de la Federación. Una nueva tendencia que abogaba por la defensa del antiguo espacio soviético surgió como expresión de los intereses vitales de Rusia. No podía seguir negándose la interdependencia entre las antiguas repúblicas soviéticas y la existencia de un sinnúmero de problemas comunes que debían ser afrontados.

Una primera manifestación del viraje adoptado se dio en diciembre de 1992, durante la audiencia de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en Estocolmo. Allí, Rusia denunció la interferencia de Occidente en los Estados bálticos y solicitó a éste que se mantuviera retirado del territorio de las repúblicas ex-soviéticas. Simultáneamente se evidenciaron otras manifestaciones de la misma tendencia, que incluyeron la cancelación de la visita de Yeltsin a Japón en agosto de 1992, debido al conflicto por las islas Kuriles. A partir de 1993, los giros fueron más pronunciados y evidentes. De hecho, en las reuniones de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en Achjabad –diciembre de 1993– y en Moscú –abril de 1994– comenzó una fase más ofensiva y activa de la política exterior rusa. Rusia ya no quiere ser "la oveja desorientada del rebaño" y por momentos parece olvidarse de su enanismo económico, para asumir una posición de gigante político. Es como si a partir de 1993, la dirigencia rusa hubiera emprendido una serie de actos, unos de carácter simbólico otros más reales, que intentan revivir la vieja imagen del gran imperio que, se supone, aún yace en el inconsciente colectivo del pueblo ruso.

Estas tendencias de la política exterior rusa podrían verse reforzadas en parte con las recientes elecciones legislativas y presidenciales. En las legislativas de diciembre de 1995, entre 43 partidos que registraron candidatos, ganaron los comunistas, dando muestras claras de un voto de protesta contra el gobierno y la situación general del país. Por su parte, la campaña presidencial de 1996 tuvo lugar en abierta competencia, no sólo por los planteamientos sino también por el número de candidatos³⁹. La segunda vuelta, que enfrentó a Boris Yeltsin con Guennadi Ziuganov, permitió la reelección del primero en julio de 1996⁴⁰, pese a todas las dudas que pesaban sobre su salud y a las críticas formuladas en torno a su política económica y al manejo de la crisis chechena.

Si bien Occidente le brindó todo su apoyo a la campaña presidencial de Yeltsin —símbolo del no retórnó a las viejas épocas y estructuras—, esto no necesariamente se traducirá en una política exterior rusa pro-occidental o pro-atlantista. Sobre todo porque Yeltsin debe su triunfo al apoyo de Lebed y Yavlinski, con quienes selló una alianza que le aportó sus votos de la primera vuelta. Ello significa que habrá cambios en el programa presidencial y en las políticas de gobierno, pues estos pactos y alianzas conducen a incorporar otras demandas en el proyecto político. Ya se habla del énfasis en el aspecto social de

³⁹ Diez candidatos se presentaron en la primera vuelta: Boris Yeltsin, buscando su reelección; Guennadi Ziuganov, candidato comunista; Vladimir Zhirinovski, líder de la campaña ultranacionalista rusa; Grigori Yavlinski, reformista moderado; Mijail Gorbachov, padre de la *Perestroika*; Alexander Lebed, general retirado de gran carisma; Vladimir Bryntsalov, comerciante; Svatoslav Fiodorov, oftalmólogo millonario; Yuri Vlasov, ex campeón olímpico de pesos con vocación literaria; y Mark Shakkun, político desquiciado. *El Espectador*, Bogotá, 16 de junio, 1996, p. 28.

⁴⁰ Yeltsin obtuvo el 53,7 por ciento de los votos, mientras Ziuganov recibió el 40,41 por ciento.

la reforma, el apoyo a la industria nacional y la formulación de una política exterior que reafirme de nuevo a Rusia como potencia. Yeltsin manifestó su preocupación por la seguridad nacional y el orden interno, y nombró a ex-general Lebed como jefe del Consejo de Seguridad Nacional. Tampoco hay que olvidar la renuncia de Andrei Kozirev al Ministerio de Relaciones Exteriores ruso el 5 de enero de 1996, quien le dio paso a Yevgeni Primakov. El nuevo canciller dirigía desde 1991 el Servicio de Inteligencia Exterior y su llegada al ministerio parece ser efecto directo de las elecciones legislativas de diciembre de 1995, ya que podrá seguramente complacer a ciertas fracciones políticas, en particular a nacionalistas y comunistas que demandan el endurecimiento de la política exterior rusa⁴¹.

Sin embargo vale la pena anotar, como tendencia política que puede influir también en la política externa, que pese a asistir a una mayor polarización, Rusia ha ido afianzando su sistema político, pues es claro que los partidos comunistas y nacionalistas están cada vez más dispuestos a entrar al juego del “establecimiento” y al de la democracia occidental. Por lo tanto, la discusión política se centrará en las diversas vías de transición, no en el retorno a la ortodoxia.

B. Una nueva política exterior rusa

Desde la finalización del conflicto Este-Oeste, la política exterior rusa ha oscilado entre dos tendencias: una preconiza el mantenimiento del *status* de potencia en el contexto internacional; mientras la otra reivindica la “normalización” de

⁴¹ Alvaro Sierra, “Un viejo zorro en la cancillería rusa”, en *El Tiempo*, 13 de enero de 1996, p. 11A.

Rusia como país importante en el contexto regional, pero que debe sus mayores esfuerzos a su consolidación y fortalecimiento estatal. Por ejemplo, Gorbachov renunció a una Rusia contestataria, pero al mismo tiempo todas sus reformas buscaban a la larga la "restauración" de Rusia. Yeltsin tampoco escapó al dilema pues, ante las presiones internas de excomunistas y grupos nacionalistas, su obediencia y cooperación con Occidente no han sido incondicionales. Por lo tanto, Rusia se debate permanentemente entre darle prioridad al fortalecimiento de su capacidad de proyección y cohesión o reconstruir sus viejas áreas de influencia.

Pese a haber perdido algunos de sus atributos de poder, los rusos mantienen una férrea voluntad política de proyección en el ámbito internacional, bien sea mundial o regional, en el corto o en el largo plazo. Desde luego, estos dilemas, siempre presentes, son producto de la ausencia de consensos al interior del país sobre las pretensiones nacionales en el ámbito internacional, ante la pérdida de ciertos atributos de poder desde la disolución.

Como producto de las oscilaciones señaladas, poco a poco se han ido delineando tres prioridades en la política exterior rusa: la defensa del interés nacional, entendida como el mantenimiento de la integridad territorial del Estado ruso, que garantice su viabilidad económica y política; la preservación de un cierto *status* de potencia, que le permita a Rusia recomponer una zona intermedia europea que la separe de los Estados occidentales; y la consolidación de un espacio geopolítico post-soviético, como zona de interés vital, que se corresponda con los intereses rusos. A pesar de las apariencias, estas prioridades no son del todo incompatibles y contradictorias. Todo depende de la

manera como ellas se ordenen y de los mecanismos a los cuales se acuda para alcanzar los objetivos trazados. Para quienes pensaron que el fin de la Guerra Fría significaría la sumisión total de Rusia frente a Occidente, el delineamiento paulatino de estas prioridades le ha imprimido un nuevo matiz a las relaciones de Moscú con el resto del mundo.

Todo lo anterior denota la voluntad política de mantener y aprovechar lo mejor posible la herencia rusa de la ex-Unión Soviética. Es como si Rusia, obligada a adaptarse a un territorio y a un potencial económico y militar reducido, no pudiera renunciar del todo a la conciencia nacional de proyección más allá de sus fronteras estatales⁴². Esto no significa que los rusos no desarrollen cada vez más un ejercicio pragmático sobre el carácter y la rentabilidad de la potencia, desechando las formas costosas que su ejercicio impone y transformando la búsqueda y el mantenimiento de una hegemonía en el sentido de la dominación no territorial. Dicho de otra manera, Rusia no olvida que es importante adaptar su voluntad imperialista a las condiciones que la realidad presente le impone. Por ejemplo, el refuerzo de las relaciones interestatales con las repúblicas pertenecientes a la Comunidad de Estados Independientes (CEI) opera conservando la distancia necesaria para no asumir una carga económica excesiva.

Los rusos saben que en todo caso conservan suficientes recursos de poder como para no mantener la cabeza baja. Si bien la disolución de la URSS obró en detrimento de la posición de potencia de la nueva Rusia, esta república es sin duda la mayor

⁴² Gerhard Simon, "La Russie: une hégémonie européenne?", en *Voltaire Europe*, N°1, 1994.

heredera de los recursos de poder del antiguo imperio y, por lo tanto, hoy ocupa un lugar no despreciable en absoluto dentro de la jerarquía estatal del sistema internacional.

Es cierto que Rusia ha perdido su capacidad para "emitir sentido" y movilizar recursos, pero su potencialidad material no puede despreciarse, así ésta opere simplemente como agente potenciador de un "poder de caos". La nueva federación rusa es mucho más que la simple heredera del puesto de la URSS en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, circunstancia que de por sí ya le otorga una serie de prerrogativas especiales obvias dentro del nuevo sistema internacional. No hay que olvidar que Rusia es aún un país enorme (17'075.400 km²), que conserva grandes riquezas materiales, especialmente recursos naturales energéticos, que le permiten una escasa dependencia con el exterior en materia de abastecimientos. Esta extensión territorial hace también de Rusia un país de enorme importancia geoestratégica y geopolítica, pues es el enlace entre Asia (la cuenca del Pacífico) y Europa (la cuenca del Atlántico) y la salida directa a todas las regiones de Euroasia, desde Europa occidental hasta el Extremo Oriente. Además, Rusia tiene recursos demográficos invaluables. No sólo numéricamente (149.48 millones de habitantes) sino cualitativamente (el 74 por ciento de la población es urbana y con elevados niveles de educación); razón por la cual se afirma que en cualquier momento, como ya ha ocurrido en el pasado, Rusia podría resurgir de las cenizas y de su amarga experiencia. No son pocos los que consideran que este país puede entrar en una era postindustrial, mucho más fácil que otros países, pues posee una cierta infraestructura básica y un gran capital humano, que sabe adaptarse a situaciones cambiantes. Así, aunque de manera reduccionista se diga que Rusia es hoy un país más del Tercer

Mundo, es lógico pensar que ella podría salir con mayor rapidez del Tercer Mundo que los otros tercermundistas.

Otro recurso de poder importante de los rusos es la interdependencia asimétrica que se mantiene a nivel económico en el espacio de la ex-Unión Soviética. El comercio intra ex-URSS sigue polarizado alrededor de Rusia (*cfr.* Cuadro 2)⁴³. Rusia, dotada de importantes recursos energéticos, ostenta una posición privilegiada respecto de las demás repúblicas de la ex-Unión, muy dependientes todavía de los abastecimientos rusos.

Por otra parte, los rusos conservan una enorme capacidad militar, al punto de que pueden representar una verdadera amenaza. En 1993, su ejército convencional era de 2'030.000 hombres y, hasta diciembre de 1994, el grueso de las armas nucleares estratégicas no había sido retirado del territorio ruso, según lo estipulado previamente en los acuerdos de desarme⁴⁴.

⁴³ Véase Gerard Duchêne, "Les Relations économiques entre les Républiques de l'ex-URSS", en *Relations Internationales et stratégiques*, N° 13, 1994.

⁴⁴ El Tratado firmado en Alma Ata, el 21 de diciembre de 1993, entre Bielorus, Kazajstán, Rusia y Ucrania preveía que todas las decisiones relativas al empleo de las armas nucleares deberían ser tomadas bajo la responsabilidad del presidente de Rusia con el acuerdo de los jefes de Estado firmantes del acuerdo. Esto sugiere que atenuando los rusos heredaron el manejo nuclear, las ex-repúblicas firmantes del acuerdo ejercen un derecho de veto sobre el empleo de las armas en sus territorios. En mayo de 1994, todas las fuerzas nucleares fuera de Rusia (Ucrania, Bielorus y Kazajstán), ya habían sido repatriadas. Sin embargo la repatriación de las armas estratégicas fue aplazada hasta 1999, según un protocolo de aplicación del START firmado en Lisboa en esa misma fecha, en el que los Estados nucleares de la ex-URSS adhieren al Tratado de No Proliferación y acordaron que Rusia sería la única potencia nuclear de la CEE. Por el momento, la principal preocupación, tanto de Washington como de Moscú, ha sido la regulación del armamento nuclear por fuera del territorio ruso (en el momento de la disolución correspondía aproximadamente a un 30 por ciento del total), sin que se hayan podido ratificar los dos acuerdos START. Por eso se piensa que, de ser posible, el desarme de las dos superpotencias sólo se logrará en un decenio más, aunque muchos se preguntan si Estados Unidos y Rusia admitirán reducir más su armamento nuclear sin que China, Francia y Gran

Asimismo el Tratado de Fuerzas Convencionales de Europa no pudo entrar en vigor en 1995, pues los nuevos Estados de la ex-URSS, deseosos de consolidar su independencia mediante ejércitos fuertes, no han respetado las limitaciones de armamento. Y Rusia, por su parte, ha expresado su intención de revisar los toques de efectivos y materiales militares autorizados, al considerar que los compromisos iniciales la ponen en desventaja estratégica, dados los cambios imprevistos en el antiguo bloque comunista. Además, el aparato de producción de armamentos ha sido muy difícil de parar en Rusia, sobre todo el de armamento convencional, pues ésta es una de las pocas industrias competitivas capaz de encarar la crisis económica y un sector que absorbe aproximadamente el 20 por ciento de la fuerza laboral rusa⁴⁵. El mismo Yeltsin le dio la mano a la industria militar, destinando parte del presupuesto nacional al alivio de sus deudas y a la reactivación de su producción. En la actualidad, Rusia sigue siendo uno de los grandes exportadores de armas convencionales.

En suma, Rusia, heredera natural de los instrumentos de poder de la antigua Unión Soviética, se percibe a sí misma como la receptora de un potencial que, aunque disminuido, le permite desplegar capacidades propias de una potencia.

Britaña hagan lo mismo. Charles Ujewicz, "L'ex-empire soviétique, chronique des tensions nationales", en Varios Autores, *L'Etat du Monde, Edition 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Editions La Découverte, París, 1994, pp. 561-563.

⁴⁵Wan Changcai, "Rusia: vida difícil pero sinace morir", en *Beijing Informa*, Corporación China de Comercio Internacional del Libro (Guoji Shidian), N° 42, octubre 20, 1992, pp. 11-14.

TABLA 2 LA INDEPENDENCIA COMERCIAL DE CADA REPUBLICA RESPECTO DEL IMPACTO POST-SOVIETICO (Cifras de 1994)		
REPUBLICA	Importaciones provenientes de la CEI (en % sobre el total de importaciones)	Exportaciones dirigidas a la CEI (en % sobre el total de exportaciones)
Armenia	64,8	71,0
Azerbaiján	62,6	12,2
Georgia ¹	84,5	99,1
Kazajistán	88,5	60,9
Turkmenistán	49,2	31,1
Uzbekistán	83,5	37,5
Tadzhikistán	59,6	23,4
Kirguistán	62,5	45,9
Bielarusa	87,5	59,6
Federación Rusa	21,9	22,7
Ucrania	76,0	37,1
Moldova ²	85,9	80,5
Estonia ³	20,9	31,2
Lituania ³	20,1	41,8
Lituania ³	7,5	6,7

¹ Datos de 1993 (antes de la disolución de la URSS).

² Las repúblicas adriáticas en la antigua URSS que se pertenecen todavía a la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

FUENTE: a partir de datos basados en *L'Etat du Monde 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, París, La Découverte, 1995.

1. La defensa del interés nacional

Es obvio que en medio de la transición y de la crisis permanente, la defensa del interés nacional en Rusia se entienda, ante todo,

como la búsqueda de mecanismos y la realización de acciones que garanticen la viabilidad económica y política del país. Esto supone, por supuesto, el abandono de posiciones paternalistas de asistencia en su relación con otros Estados de menor o igual nivel de desarrollo y la racionalización permanente de sus relaciones económicas y políticas con el exterior, buscando sacar el mejor provecho posible de toda acción externa que signifique el uso de recursos internos escasos. Por eso, desde finales de los años ochenta, comenzaron a eliminarse las subvenciones que en sus relaciones comerciales Rusia extendía a países del ex-bloque comunista; no sólo los más lejanos como Cuba o Vietnam, sino también los más cercanos como los países de Europa Oriental. El Tercer Mundo dejó de ser una prioridad geográfica en la política exterior rusa, mientras que los países de reciente desarrollo en el Asia o los países desarrollados pasaron a ser el centro de atención. Con ellos, los rusos esperan lograr relaciones económicas y comerciales privilegiadas, que les permitan colocar sus productos en los grandes mercados del mundo, recibir gruesos flujos de inversión y propiciar la transferencia de tecnología. Además, los rusos buscaron con impaciencia su entrada al FMI y al GATT, para participar de beneficios económicos que les fueron esquivos durante los años de la Guerra Fría.

La racionalización de la política exterior también implica abandonar posiciones contestatarias en el escenario internacional que pueden resultar muy costosas a nivel interno, en particular las intervenciones y acciones militares de todo tipo. No de otra manera podría entenderse el retiro de las tropas rusas de países como Afganistán y Alemania Oriental. Esto no significa que los rusos hayan replegado todas sus fuerzas

militares al interior de sus fronteras estatales. De hecho mantienen operaciones costosas por fuera de sus fronteras, en especial en el espacio de la ex-Unión Soviética. Mas estas operaciones militares resultan comprensibles, ya que la viabilidad política del Estado ruso depende de la preservación de su integridad territorial; y ésta no se concibe sin la estabilidad del resto del espacio post-soviético. Los rusos estiman que la formación de nuevos Estados en el espacio de la ex-URSS sin fronteras legitimadas, con una población pluriétnica, economías débiles y desajustes en sus proyectos nacionales ha transformado el viejo imperio soviético en una zona de conflictos armados políticos y étnicos, hecho que atenta contra la propia seguridad nacional. Sobre todo porque Rusia en sí misma es un país que contiene más de 100 grupos nacionales que difieren en lenguaje, cultura, historia, religión y niveles de desarrollo económico y social. Así, los rusos temen que una explosión de la *bomba multinacional* en otras repúblicas pueda afectarlos, porque quieran reproducirse las reivindicaciones locales frente al centro en su propio país y debido al desplazamiento de refugiados de los conflictos.

De ahí que, pese a estar bastante ocupada solucionando sus propios problemas internos de seguridad nacional (demandas independentistas, aumento de la criminalidad y conflictos paralelos originados en la situación económica y política), Rusia también ha tenido que convertirse en el garante de la seguridad del espacio de la antigua Unión Soviética. La intención reguladora de los conflictos y de contención de las fuerzas centrífugas dentro y fuera de la Federación, pretende la estabilidad rusa y la conservación de las condiciones que favorecieron el surgimiento de la potencia soviética en el

escenario internacional. En ese sentido, la actitud policíva rusa concuerda con la lógica de racionalización de la política exterior rusa.

En un comienzo, quisieron repartirse los costos de mantener la seguridad en la región mediante la creación de un "comando militar común" en el seno de la CEI (cfr. Cuadro 1). Sin embargo, este intento fracasó con la creación de ejércitos nacionales independientes, cuya base fue el antiguo ejército rojo. En realidad, nunca fue posible crear un verdadero sistema de seguridad colectiva en el seno de la CEI. En marzo de 1992, se firmó otro tratado de seguridad colectiva entre Rusia, Armenia, Kazajstán, Uzbekistán, Kirguistán y Tadjikistán, al cual adhirió Bielarus en 1993. Este tratado declaraba al espacio post-soviético zona de defensa colectiva en donde se restablecían el sistema de seguridad y las garantías multilaterales. Moscú quiso inclusive que la CEI fuera reconocida por la comunidad internacional (ONU o CSCE) como una organización regional, parte del sistema europeo de seguridad. Pero los sistemas de seguridad que se echaron a andar inicialmente en la CEI no solucionaron el principal problema de los Estados miembros, en lo relacionado con la resolución de los conflictos armados y el mantenimiento de la paz. En la práctica, las estructuras militares de la CEI siguieron perdiendo importancia, hasta que en mayo de 1993 el puesto de comandante general de las fuerzas armadas comunes de la CEI se suprimió y las fuerzas estratégicas quedaron bajo jurisdicción rusa. La armada rusa, estacionada en diferentes regiones, se convirtió automáticamente en el único garante de la integridad y la estabilidad en la CEI. En esas condiciones, Rusia debió adaptar su aparato militar para sostener un sistema de garantías militares en el espacio post-soviético desintegrado.

Al mismo tiempo, algunos países no firmantes del tratado de seguridad colectiva buscaron abrirle espacios a las Naciones Unidas (ONU), la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea (CSCE) y la Alianza Atlántica (OTAN) para realizar operaciones de mantenimiento de la paz. Esto provocó la reacción de Rusia. En febrero de 1993, Yeltsin declaró que Rusia seguía teniendo un interés vital en la superación de los conflictos militares que había en los antiguos territorios soviéticos; solicitó a la ONU que se le otorgaran poderes especiales, en calidad de garante de la paz y de la estabilidad en la región⁴⁶.

Con acuerdo más o menos tácito de las organizaciones internacionales, Rusia ha impuesto su arbitraje en los conflictos de los países vecinos. La nueva doctrina militar emplea el término "esfera de influencia" para referirse al "extranjero próximo", es decir, a los vecinos de Rusia, donde los rusos se las juegan todas para convertirse en garantes y tutores de la paz. Moscú fue sede de la firma de los acuerdos de cese al fuego entre rebeldes abjazos y georgianos (14 de mayo de 1994) y entre armenios y azeríes en torno al conflicto del Nagorno-Karabaj (13 de septiembre de 1993 y 18 de febrero de 1994). En Abjazia una fuerza de interposición rusa de 30.000 hombres rusos se instaló desde junio de 1994 para garantizar la estabilidad de la república de Georgia. En Tadjikistán, el presidente Douchanbé, tuvo que apelar a los rusos para sostenerse en su puesto y contrarrestar la amenaza islámica: 20.000 hombres se encuentran hoy vigilando la frontera de este país con Afganistán, bajo la

⁴⁶ Discurso al Congreso de la Unión Cívica, alianza centro-derecha, febrero de 1993. TASS, marzo de 1993.

dirección de un Ministro de defensa de nacionalidad rusa. Armenia también se ha visto obligada a aliarse con Rusia para no perecer ante los turcos. En Moldava hay 12.000 soldados del ejército ruso estacionados en Transdniestrie y la cuarta parte del ejército moldavo está bajo el control directo de Moscú. Kirguistán depende militarmente de Rusia, que le ofrece formación a sus oficiales y el paraguas nuclear para protegerla de China. Asimismo, Rusia ha intentado colocar bases militares en Azerbaiján⁴⁷. Por otra parte, Andrei Kozyrev, ministro de relaciones exteriores de Rusia, solicitó en 1994, por razones de seguridad, un derecho de "observación" sobre los países bálticos, dado el establecimiento de importantes minorías rusas en esos tres países.

2. Entre la lógica contestaria y la de la cooperación

Para Rusia resulta importante asegurarse un cierto *status* en el sistema europeo en formación y en general en el sistema internacional. Sin embargo, al mismo tiempo que conservan un cierto grado de autonomía en cuanto a las posiciones por adoptar en el nuevo contexto internacional, los rusos continúan cooperando con Occidente.

Varias actitudes reflejan la voluntad rusa de no renunciar a su posición de país importante en la escena internacional. Primero que todo, Rusia ha sabido ganarse el reconocimiento internacional de país "imprescindible" para la búsqueda del equilibrio en ciertas regiones y en ciertos temas de la agenda internacional. Sobre decir que en las negociaciones sobre asuntos

⁴⁷ Urjewicz, *Op. Cit.*, pp. 66-68.

nucleares y de desarme Rusia juega un papel fundamental, no sólo por su carácter de potencia nuclear sino también por su capacidad para determinar el rumbo de las negociaciones en estos asuntos. Por ejemplo, desde la disolución ha sido el principal responsable de evitar la proliferación nuclear en el espacio de la antigua URSS; en 1996 el Grupo de los Siete (G7) le encomendó al Presidente ruso convencer a China de adherir a la prohibición de los ensayos nucleares; desde enero de 1992, junto con otras repúblicas de la ex-URSS, Rusia forma parte de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación Europea (CSCE), marco en el cual se certaron los acuerdos de Fuerzas Convencionales en Europa; y también participó del famoso "Grupo de Contacto" (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania y Rusia) que, desde abril de 1994 hasta diciembre de 1995, hizo todos los arreglos para llegar al acuerdo de paz de Dayton, que intenta darle solución definitiva al problema yugoslavo⁴⁸. La participación rusa en dicho Grupo le sirvió de trampolín para participar luego en las negociaciones internacionales sobre Yemen y Corea y para exigir una participación especial en la OTAN⁴⁹.

⁴⁸ Mientras la Unión Europea intentó darle solución al problema yugoslavo, la participación rusa fue absolutamente marginal. Una vez que el conflicto se le salió de las manos a los europeos, estadounidenses y rusos aprovecharon para asumir un papel protagonista. La participación de Rusia fue fundamental para lograr el acuerdo de paz firmado de Dayton. Por ejemplo, en el primer semestre de 1994, Yeltsin ejerció una fuerte presión sobre el Presidente serbio de Bosnia, Radovan Karadzic, para que retirara su artillería de las inmediaciones de Sarajevo, ofreciéndole como garantía de neutralidad y seguridad el envío de un contingente de rusos a la Joprolit, fuerza de paz de la ONU en Bosnia-Herzegovina, y la promesa de oponerse a cualquier bombardeo de la OTAN sobre las posiciones serbias. Si se consultan con los occidentales, Rusia convenció a los serbios de retirarse de las inmediaciones de Sarajevo. El buen éxito de Rusia, en un primer momento, en esta gestión de interlocutor con los serbios, le valió su reconocimiento como intermediario indispensable en la crisis yugoslava.

⁴⁹ En junio de 1994, un protocolo firmado entre el Ministro de asuntos exteriores de Rusia, Andrei Kozyrev, y el Consejo del Atlántico Norte determinó el papel de Rusia en la Alianza Atlántica. En él se estableció "que Rusia puede ofrecer un apoyo único e importante que

Por otra parte, los rusos buscan que la comunidad internacional reconozca la importancia de su país en ciertos foros y hablan de igual a igual hasta con la superpotencia triunfadora de la Guerra Fría. Desde el gobierno de Gorbachov, muchos rusos consideran que no debe ya existir duda sobre el derecho de su país de formar parte del proceso europeo y de las reuniones que delincan el futuro mundial. En varias ocasiones, los comunicados oficiales de Moscú que resultan de las cumbres anuales celebradas entre Estados Unidos y Rusia, han exigido la realización de una asociación estratégica entre ambos países fundada sobre la base de la igualdad y el reconocimiento de los intereses nacionales de cada una de las partes⁵⁰. De la misma manera, los rusos hicieron sus mejores esfuerzos para ser tenidos en cuenta por lo menos en la parte política de las reuniones del Grupo de los Siete (G7), grupo que reúne cada año a las siete economías más desarrolladas del mundo. Así, permanentemente Rusia logra incorporar en la agenda del G7 temas que le interesan y que trascienden la esfera política. Por ejemplo, en la reunión de Nápoles, en julio de 1994, los rusos hicieron que se tocara el problema de la crisis económica ucraniana. Tampoco hay que olvidar que tras la reunión del G7 de Halifax en 1995, en julio de 1996 Moscú fue sede de la cumbre que reúne a los siete grandes de la economía mundial. En dicha reunión los siete expresaron su preocupación por las elecciones presidenciales rusas y manifestaron su apoyo abierto a Boris Yeltsin en la campaña presidencial. Por lo tanto, aunque la

corresponde a su peso y responsabilidad en tanto que gran potencia europea, mundial y nuclear". Baranovsky, *Op. Cit.*, p. 48.

⁵⁰ En la última cumbre de los dos grandes de 1990, celebrada después de la reunión del G7, Bill Clinton declaró que el asunto de Chechenia era un problema interno ruso y prometió a Yeltsin que no habría sorpresas sobre la ampliación de la OTAN.

transformación del G7 en G8 nunca se produjo, tal como lo afirma Vladimir Baranovsky, hoy existe un G7 y medio⁵¹.

En veces este deseo de reconocimiento internacional va acompañado de posiciones contestatarias y autónomas frente a Occidente. Esto se explica, en parte, por las exigencias internas de las fuerzas nacionalistas rusas, fuertes en el parlamento desde las elecciones de 1993. Pero buena parte también de las presiones para retornar hacia políticas de "gran poder" tiene que ver con el peso y la importancia del complejo militar-industrial en la economía y en la estabilidad política de Rusia. Esto ha sido especialmente evidente en la posición rusa frente a la propuesta de la OTAN de crear una Asociación por la Paz con Europa Oriental y los países de la ex-URSS, que le permitiría a estos países participar en los ejercicios militares de la Alianza y en operaciones de mantenimiento de la paz, pero sin la garantía de defensa mutua automática. Los rusos han rechazado la Asociación por la Paz y consideran inadmisible y peligroso el acceso, directo o indirecto, de su antigua área de influencia a la OTAN. Aunque la batalla parece perdida, ellos preferirían que esta zona se constituyera en un espacio neutro, no bajo la égida de Occidente. Por ejemplo, frente a la posibilidad de ingreso de algunos miembros de la CEI a dicha asociación, el ministro de defensa ruso dijo que debía tenerse en cuenta el *status* de gran potencia de su país, para instaurar un sistema de consultas sistemáticas sobre seguridad entre los rusos y Occidente.

Incluso, la participación rusa en el problema de Bosnia-Herzegovina llegó a ser en varios momentos contestaria. No

⁵¹ Baranovsky, *Op. Cit.*, p. 30.

hay que olvidar que en febrero de 1994, antes de que Rusia ingresara al Grupo de Contacto, frente a la amenaza de la OTAN de bombardear las posiciones serbias, los rusos exigieron que Moscú fuera consultada antes de tomar cualquier decisión al respecto, pues de lo contrario, afirmarían, se verían obligados a contemplar la posibilidad de una defensa de sus hermanos serbios y de una guerra contra Occidente. La posición rusa era clara: los serbios no debían ser tratados como los únicos responsables del conflicto⁵².

Además, la doctrina de repliegue militar, formulada a finales de 1991, pierde cada vez más adeptos entre los militares rusos que, formados en la mística ofensiva, vieron cómo en la Guerra del Golfo un ejército a la defensiva puede ser fácilmente aplastado. En términos de seguridad nacional, hoy los militares rusos ponen el acento en la necesidad de mantener un ejército "suficiente, seguro y razonable". Rusia no sólo ha considerado la posibilidad de revisar los topes del tratado de Fuerzas Convencionales de Europa, sino que también ha emprendido una política de profesionalización de su ejército y perfeccionamiento de las armas. Basta con citar algunas cifras al respecto. Hasta 1992, los gastos del presupuesto militar no se habían reducido notablemente, sobre todo si se considera, como lo estiman algunos, que las cifras oficiales sólo reflejan la mitad de los gastos en defensa, pues ministerios y empresas civiles han contribuido notablemente al objetivo de la defensa

⁵² Ya desde diciembre de 1992, los diputados del Soviet Supremo ruso votaron para exigirle al ejecutivo que utilizara el derecho de veto de su país en las Naciones Unidas para impedir una intervención militar en los Balcanes, prevenir el levantamiento del embargo de armas sobre Bosnia y exigir que las sanciones internacionales se aplicaran por igual a todas las partes implicadas en el conflicto.

(cfr. Cuadros 3 y 4). Buena parte del presupuesto militar ruso se ha destinado a investigación y los recortes han sido fundamentalmente en gastos de funcionamiento. Así, en la actualidad, la industria espacial rusa emplea casi un millón de personas y un centenar de satélites se ha lanzado al espacio desde la disolución (se estima que dos tercios de los 100 lanzamientos anuales están ligados a programas militares). Los rusos siguen trabajando en un sistema de destrucción de satélites y de defensa antimisiles basado en rayos laser, y consideran que el espacio es prioritario en materia de defensa, ya que éste es un observatorio que permite vigilar todas las partes del mundo sin violar las leyes del derecho internacional y sin prestar atención a la soberanía de los Estados⁵³.

CUADRO 3 EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS MILITARES EN DEFENSA NORTH AMERICANOS Y SOVIÉTICOS					
	1987	1988	1989	1990	1991
ESTADOS UNIDOS (millones de dólares)	274.100	282.000	295.000	287.100	278.000
EX URSS (millones de rublos)	nd.	nd.	77.300	71.100	96.000

FUENTE: *Tratado de París (comp.)*, *Actualité stratégique*, París, Édition Payot, 1992.
nd. Datos no disponibles.

Todo lo anterior ha determinado un viraje en la política exterior de Moscú pro-occidental a ultranza, que caracterizó los años transcurridos entre 1990 y 1993⁵⁴. Esto ha obligado a Occidente

⁵³ Guy Lewin, "Les politiques de défense des États-Unis et de la Russie", en François Joyaux (comp.), *Actualité stratégique*, París, Édition Payot, 1992, pp. 61-84.

⁵⁴ En esos años, Rusia votó en favor de las resoluciones de las Naciones Unidas sobre la Guerra

a enfrentarse a decisiones políticas difíciles, pues aquel período en el que Rusia aceptaba todas las iniciativas occidentales se acabó. Pero más que eso, en ocasiones la percepción que tiene Occidente de los rusos es de verdadero desafío. Por ejemplo, Rusia ha apoyado a Irak para el retiro del embargo económico impuesto después de la Guerra del Golfo y ha adelantado acuerdos de cooperación con Bagdad para emprender grandes proyectos de extracción de gas, refinamiento y transporte de petróleo. Por igual ha seguido vendiendo programas nucleares a Irán sin escuchar la oposición de Washington y mantiene una relación comercial con China, que en el mundo es el segundo comprador de armas rusas. Hay que entender que estos países con los que Rusia estrecha vínculos, constituyen para los rusos amenazas geoestratégicas y mercados potenciales. Por lo tanto el desarrollo de estas relaciones resulta de particular importancia así Occidente no las apruebe⁵⁵.

CUADRO 4 DIFERENCIAS EN EL PRESUPUESTO DE DEFENSA ENTRE LAS DIFERENTES CLASES DE COSTOS PRESUPUESTALES EN 1994 (REPARTICIÓN EN MIL DÓLARES MILITARES)		
	ESTADOS UNIDOS	EX-URSS
Remuneraciones y cargas sociales	23	10
Vida corriente	35	18
Infraestructura	2	6
Equipos	29	47
Investigación y desarrollo	11	19

FUENTE: Dato de Jean-Jacques Janssens, *La Russie et l'Occident*, Paris, Edición Fayard, 1992.

del Golfo en 1990, aceptó la situación de la ex-Yugoslavia, firmó los Tratados START II y PCR (Fuerzas Convencionales Europeas), cumplió con el retiro de tropas en la mayoría de los países de Europa Central y del Este y copatrocinó el proceso de paz para el Medio Oriente, que

Incluso, parece a veces que el deseo ruso de encontrar un espacio propio en el ámbito europeo se traduce en intentos por desarticular la Alianza Atlántica, buscando la ruptura del consenso entre Estados Unidos y sus aliados. Así, pese a que Rusia se muestra en cierto modo manipulable y débil, sigue siendo influyente⁵⁶.

Sin embargo es ostensible la prudencia del Estado ruso para manejar sus asuntos externos, pues evita casi siempre que sus posiciones autonómicas y contestatarias se traduzcan en un deterioro de las relaciones con Occidente. Por ejemplo, los rusos hacen todo lo posible para mostrarle a Occidente que su derecho a supervisar el territorio ex-soviético no es un intento de restauración del viejo imperio ni un abandono de la cooperación con Occidente. Ante el rechazo del secretario general de la ONU, Boutros-Ghali, en abril de 1994, de la solicitud rusa para que la CEI fuera reconocida como una asociación regional con mandato de la CSCE o de la ONU para mantener tropas en el Cáucaso y en Tadjikistán, Rusia lima sus asperezas y evita una política de ruptura con Occidente, buscando siempre legitimar sus acciones en el espacio post-soviético. Entonces esgrime la tesis de que no requiere de legitimación suplementaria para sus operaciones de mantenimiento de paz, más allá de las otorgadas en el marco de la CEI y de los acuerdos bilaterales firmados con varias repúblicas de la antigua Unión, y matiza sus intervenciones exponiéndolas de manera "civilizada". Rusia puede mostrarse como no dominadora con facilidad, pues no

comenzó con la conferencia de paz en Madrid. Robert Blacvil, "La Russie et l'Occident", en *Politique Étrangère*, N° 1, 1995.

⁵⁶ Jean-Baptiste Naudet, "Le retour impérial de la Russie", en *Le Monde*, París, 27 de abril de 1995.

⁵⁷ Thibault y Levesque, *Op. Cit.*, p. 120.

necesita movilizar grandes recursos para modificar las situaciones y cumplir con el aumento de su influencia en la antiguas repúblicas de la URSS. Así, sin la aprobación pero tampoco sin el rechazo formal de la comunidad internacional, Rusia ejerce su labor de tutora y garante de la paz en el espacio post-soviético.

Por otra parte, cuando la autonomía puede resultar costosa, Rusia prefiere la cooperación y la ayuda de Occidente. No debe olvidarse que la estabilización económica y política rusa aún necesita de la inversión extranjera y del apoyo de las instituciones financieras internacionales. No es una coincidencia que poco antes de las elecciones presidenciales, en febrero de 1996, Rusia se convirtiera en miembro del Consejo de Europa –organismo creado en 1949 para promover la democracia y los derechos humanos en Europa Occidental– y firmara la Convención Europea de Derechos Humanos, que incluye entre otras cosas un apartado sobre protección a las minorías⁷⁷. El presidente Yeltsin desarrolló en 1996 una intensa agenda internacional que buscaba, al fin de cuentas, el apoyo occidental en época preelectoral.

3. Mirando hacia el "extranjero próximo"

El dilema de la política exterior rusa, entre volver los ojos exclusivamente hacia un Occidente lejano e indescifrable o enraizarse en el espacio natural de Euro-Asia, parece inclinarse cada vez más en favor de la segunda opción. Ya desde 1992 comenzó a hacerse evidente la importancia que para los rusos

⁷⁷ El *Times*, Bogotá, febrero 28 de 1996.

tiene el espacio de la antigua Unión Soviética. En ese año, el presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del Soviet Supremo, Evgeni Ambarstsumov, presentó un informe al ministerio de asuntos exteriores que decía: "como heredera internacionalmente reconocida de la URSS, Rusia debe basar su política exterior sobre una doctrina que proclame todo el espacio geopolítico de la antigua URSS como una esfera de intereses vitales y obtener de la comunidad internacional la comprensión y el reconocimiento de sus intereses fundamentales en este espacio"⁷⁸.

Este voluntarismo ruso de proyección hacia las repúblicas que otrora formaran parte de la vieja Unión es explicable. Los rusos consideran que éste es su espacio "natural" de influencia y no ven por qué deban renunciar a él. Al fin y al cabo sobre esa área geográfica se construyó primero el imperio zarista y luego el imperio soviético, de manera que, con la caída de la URSS, los rusos sienten que perdieron lo que consideraban como su patria multinacional, sus fronteras naturales y su obra imperial⁷⁹. Pero

⁷⁸ Pascal Boniface, "Une Doctrine Monroe pour la Russie", en *Relations Internationales et Stratégiques*, N° 13, primavera, 1994, p. 57.

⁷⁹ Para entender el significado de la disolución para los rusos basta con recordar que Rusia ha tenido que seguir existiendo sin Kiev, la cuna de la cultura y del Estado ruso, que hoy se encuentra en Ucrania. Tampoco debe olvidarse que la población de la ex-Unión Soviética se mezcló fuertemente y hoy ninguna de las ex-repúblicas se encuentra libre de minorías significativas, así como muchos grupos se encuentran viviendo una diáspora sustancial al interior del territorio ex-soviético. Por ejemplo, los letones y los kazajos no conforman mayoría en sus propios Estados. Se considera que hoy existen más de 70 millones de ciudadanos soviéticos que viven en lugares diferentes a los de su origen. Entre éstos, más de 25 millones son rusos. Por supuesto, la madre Rusia no puede olvidarse de sus hijos diseminados como minorías en las otras repúblicas. A comienzos de 1994 se estableció dentro de las prioridades de la política exterior rusa la protección de los derechos de los rusos en el extranjero, en especial en Ucrania (22 por ciento de la población total), Estonia (30 por ciento de la población total), Letonia (33 por ciento de la población total) y Kazajistán (37,8 por ciento de la población total).

al mismo tiempo ellos perciben que el desmembramiento de la Unión Soviética no fue definitivo y total. Los lazos de interdependencia entre las repúblicas son todavía elevados a todo nivel. Desde luego, la interdependencia no es simétrica, pues Rusia tiene el mayor peso militar, económico, industrial y energético del espacio ex-soviético y, en esas circunstancias, los rusos pueden desarrollar nuevas formas de dominación, que pongan ese espacio al servicio de los intereses rusos. Los nuevos Estados independientes no se conciben ni como colonias ni como satélites de los rusos, pero tampoco son su "extranjero". Este nuevo espacio post-soviético se define más bien como el "extranjero próximo" o "cercano" (*blijnee zarubeje*); es decir, algo así como los fragmentos del patrimonio imperial.

La "conciencia nacional" rusa quiere evitar una mayor desarticulación y dislocamiento del viejo espacio soviético. Por eso, Rusia se erige como una especie de Estado protector, guardián y vigilante de los equilibrios en el área. Entonces, podría afirmarse que el espacio post-soviético se encuentra en una fase simultánea de descomposición-recomposición, cuyos actores son Estados reconocidos y soberanos. Así, parece como si la proyección rusa sobre la zona no operara sobre la base de una "absorción" a través de la violencia militar, sino más bien a partir de un consenso o consentimiento. Pero no es ni lo uno ni lo otro. Tal vez la mejor manera de caracterizar las nuevas formas de articulación entre Rusia y las ex repúblicas de la URSS después de la disolución sea con la imagen del "panóptico", introducida por James Der Derian: su estructura

Hugo Fazio Vénegas, *Después del consenso. La difícil transición en Europa Central y Oriental* Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994, p. 94.

anular, con una torre en el centro, observa todo a su alrededor y de manera no violenta controla el comportamiento de los actores en un círculo completo. El panóptico alude a un poder que se ejerce con discrecionalidad, a través de la vigilancia tecno-estratégica, disciplinaria y normalizadora⁶¹.

No cabe duda de que esta labor vigilante, reguladora y normalizadora del espacio post-soviético es ejercida por Rusia con cierta benevolencia de Occidente, que no quiere interceder en los conflictos de la ex-URSS. Los dirigentes occidentales han brindado apoyo permanente a Boris Yeltsin, más por temor a sus sucesores que por sus propios méritos, sin condicionar en ningún momento la ayuda occidental a una determinada política rusa hacia las ex-repúblicas de la URSS. Ni la ONU ni las potencias occidentales saben cómo lidiar con las complejas realidades que caracterizan el mundo post-soviético y prefieren dejarle esa tarea a Rusia. Y ésta aprovecha la imagen que proyecta en la escena internacional de reducción material de sus instrumentos de poder para ejercer una influencia discreta en el área de la antigua URSS. En esta forma, con relativa facilidad, Moscú ha afirmado su condición de regulador y guardián del espacio post-soviético.

Son múltiples los mecanismos y formas de proyección de Rusia sobre su "extranjero próximo". Sin embargo, el principal instrumento ruso de presencia activa en el espacio post-soviético -sobre todo en Asia Central- ha sido la Comunidad de Estados Independientes -CEI- (cfr. Cuadro 1), que para muchos no es

⁶¹ James Der Derian, "The (S) Pace of International Relations: Simulation, Surveillance and Speed", en *International Studies Quarterly*, N° 34, pp. 295-310.

más que un proyecto ruso de reconstitución del viejo espacio imperial. Como ya se mencionó en otro aparte, uno de los objetivos iniciales de la CEI fue el de crear un mecanismo de seguridad colectivo que, al no funcionar como se había estipulado inicialmente, en la práctica dejó a Rusia como el único garante de la seguridad y de la paz en la región. Rusia aprovecha esta condición para ejercer presiones políticas sobre las demás repúblicas que, dotadas de nuevos Estados aún en proceso de formación y consolidación, no pueden impedir abrirle espacios de dominación a los rusos.

Por ejemplo, en el caso de la República de Georgia. Después de apoyar por mucho tiempo a los separatistas abjazos, Rusia sólo accedió a brindarle ayuda al gobierno georgiano justo en su momento de mayor debilidad (octubre de 1993), a cambio de la petición formal de adhesión de este país a la CEI. En un caso muy parecido al de Georgia, los rusos han jugado a una política de doble moral en el caso del movimiento secesionista de Crimea de la República de Ucrania. Pese a las declaraciones oficiales de Moscú que lo niegan, se piensa que el Presidente elegido por mayoría en Crimea en enero de 1994 (Yuri Mechkov) tenía franco apoyo del comandante ruso de la flota del Mar Negro. Una vez electo propuso una declaración de soberanía, con la posibilidad de establecer la doble nacionalidad (rusa o ucraniana), un *status* de amplia autonomía, el retiro de todas las fuerzas armadas ucranianas y el control de Rusia sobre la totalidad de la flota del Mar Negro⁶¹.

⁶¹ Nicolas Werth, "Ukraine. Humiliations et délabement économique", en Varios Autores, *L'Etat du Monde, Édition 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Éditions La Découverte, Paris, 1994, pp. 198-201.

Ahora bien, la CEI no sólo ha servido para legitimar oficialmente la permanencia de tropas rusas en el Cáucaso y en Asia Central. Esta mancomunidad política también ha sido útil para impedir la desarticulación económica total de las doce repúblicas que la conforman. Algunos argumentan que la lógica cooperativa que subyace a la CEI no es la de propender por una mayor integración económica sino la de impedir una mayor desintegración. Sin la CEI, la madre patria rusa se ve privada de muchas salidas comerciales a los océanos y de tierras fértiles durante la mayor parte del año, las otras repúblicas, en cambio, se privan de recursos energéticos importantes (petróleo y gas natural) y de su mercado exterior de más fácil acceso, pues casi toda la infraestructura que quedó de la antigua Unión (ferrocarriles, carreteras, líneas telefónicas, redes eléctricas y oleoductos) parece una telaraña con extensas ramificaciones cuyo centro es Rusia. La sola introducción de barreras arancelarias y la eliminación de tratamientos preferenciales comerciales, después de la disolución de la URSS, fue suficiente para generar situaciones de recesión y crisis económica en todas las repúblicas de la ex-URSS. Incluso las repúblicas más eficientes a nivel económico de la antigua Unión (los países bálticos), que hoy no forman parte de la CEI, se vieron afectadas.

Los rusos saben que la situación de interdependencia asimétrica es una fuente de poder sobre muchas repúblicas de la ex-URSS y quieren hacer de la CEI un instrumento para impedir que esa situación varíe. Sobre todo si las repúblicas recién creadas en Asia Central y el Cáucaso comienzan a desarrollar nuevos lazos económicos y políticos con países como Irán, Irak, Turquía, China o Japón. La CEI es una forma de mantener atadas a Moscú, en el plano económico y político, doce de las quince

repúblicas de la ex-URSS. No debe extrañar, entonces, la insistencia rusa en mantener esta comunidad que parece errática en su comportamiento y desprovista de medios. Tampoco debe sorprender que, ante la dificultad de lograr avances reales en términos de una unificación económica al estilo europeo, se exalten en el seno de la comunidad ciertos hechos simbólicos, como la adopción en 1994 de una bandera común –curiosamente inspirada en la de la ONU– y el nombramiento de un presidente con funciones más honoríficas que reales. Poco importan los avances reales sino más bien el mantenimiento de un *statu quo*, que le permite a Rusia seguir siendo el centro de un área de relaciones económicas internacionales.

En el marco de la CEI, y esgrimiendo siempre el arma de la dependencia económica, muchas ex-repúblicas de la URSS continúan sujetas a la buena voluntad de la banca central rusa y dependientes de la política económica de Moscú. Un acuerdo monetario fue firmado en el otoño de 1993, entre Rusia, Bielarus, Uzbekistán, Kazajistán, Tadjikistán y Armenia, para crear una "zona rublo", donde la banca central de Moscú tiene el monopolio de la emisión monetaria⁶². Para convencer a Bielarus de que entrara en el acuerdo, Moscú se comprometió a financiar el déficit estructural energético de ese país. Un país como Ucrania, que no forma parte de esa zona, tiende a acercarse cada vez más a Moscú, después de haber afrontado un posible corte del gas proveniente de Rusia, durante el invierno de 1993. Al menos así lo reflejó el triunfo en las elecciones presidenciales de Ucrania

⁶² Los tres Estados bálticos (Lituania, Letonia y Estonia) junto con Ucrania y Kirguistán crearon su propia moneda, mientras que Georgia, Azerbaijón, Turkmenistán y Moldavia optaron por una independencia monetaria. Por supuesto, no siempre la independencia monetaria es sinónimo de independencia económica y política frente a Rusia.

de julio de 1994 de Leonid Koutchma, quien, al igual que Alexandre Loukachenko en Bielarus, ha sido partidario de una nueva integración con Rusia⁶³, mucho más ambiciosa que la contemplada en la CEI.

III. CONCLUSIONES

La reciente erosión del poder hegemónico ruso, que por tanto tiempo caracterizó a la gran superpotencia mundial, no significa necesariamente la pérdida de Rusia de su *status* de potencia regional y sectorial. Ninguno de los factores de ruptura ha sido totalmente definitivo para Rusia, que posee todavía instrumentos y capacidad de dominación. Sin embargo, es claro que a pesar de limitar la soberanía de sus antiguas repúblicas y frenar la emancipación total de su antigua esfera de influencia, Rusia no tiene una estrategia de expansión. Al contrario, busca replegarse en su "esfera de influencia", luego de algunos años de apertura hacia Occidente.

No puede negarse que a pesar de la pérdida de *status* de superpotencia, la Rusia de hoy desea mantener una política exterior de alto perfil que tiende a convertirla en una potencia regional, es decir, en una potencia con intereses particulares o limitados. Tiene una política exterior con objetivos y actuaciones propias que, dentro de los límites establecidos por las potencias de hoy, logra imponer sobre terceros estados, como las otras repúblicas de la ex-URSS. Es decir, aunque Rusia depende de

⁶³ Urjewicz, *Op. Cit.*, p. 68.

o ras potencias, goza de una cierta capacidad de hegemonía y dominación, no a escala mundial, pero sí en un área geopolíticamente más restringida. Además, Rusia también es una potencia sectorial, pues tiene una capacidad de influencia y hegemonía en un número restringido y definido de sectores de las relaciones internacionales, como el militar-nuclear.

Rusia es, pues, una potencia dispar, con grandes asimetrías en sus recursos y dificultad de movilización de los mismos, pero con una gran voluntad de ejercer un papel activo en las relaciones internacionales. Es, a la inversa de Japón y Alemania, un enano económico pero un gigante político. Es difícil llegar a pensar que un país que lleva siglos pensándose a sí mismo como potencia, pueda de repente dejar de serlo por completo. Hay corrientes en el país que intentarán una reconstrucción del poder ruso, pues se trata de una especie de convicción de carácter mesiánico, que puede ir más allá de los recursos objetivos. Así, Rusia, que ha sufrido más de una catástrofe nacional, siempre tiene la posibilidad de volver a resurgir de las cenizas.

BIBLIOGRAFÍA

- Adomeit, Hannes. "Russia as a great power", en *World Affairs*, Vol. 71, Nº 1, enero, 1995.
- Alesandrova, Olga. "Le facteur russe dans la politique de sécurité ukrainienne", en *Politique Etrangère*, primavera, Nº 1, 1995.
- Alexei, Salmine. "Les élections du 12 décembre 1995 dans la Fédération de Russie" en *Politique Etrangère*, verano, Nº 2, 1994.
- Badie, Bertrand. "Réseaux Internationaux et Instabilité Mondiale", en *Relations Internationales Stratégiques*, invierno, Nº 20, 1995.
- Baranovsky, Vladimir. "La Russie et la sécurité européenne", en *Politique Etrangère*, primavera, Nº 1, 1995.
- Barwil, Robert. "La Russie et l'Occident", en *Politique Etrangère*, primavera, Nº 1, 1995.
- Bonifare, Pascal. "Une Doctrine Menace pour la Russie", en *Relations Internationales et Stratégiques*, Nº 13, primavera, 1994.
- Brzezinski, Zbigniew. "Post-Communist Nationalism", en *Foreign Affairs*, Vol. 68, Nº 5, invierno, 1989/1990.

- Calduch Cervera, Rafael. *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, 1991.
- Cohen, Bernard. "Russie. Les vrais enjeux de la crise constitutionnelle", en Varios Autores, *L'Etat du Monde 1994, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La Découverte, 1993.
- Chengai, Wan. "Rusia: vida difícil pero sin caos serio", en *deqing Informe*, Corporación China de Comercio Internacional del Libro (Guojia Shudian), N° 42, octubre 20, 1992.
- Daubenton, Annie. "Russie. Quelle victoire pour Eltsine?", en Varios Autores, *L'Etat du Monde, Edition 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Editions La Découverte, Paris, 1994.
- Der Derian, James. "The (S) Pace of International Relations: Simulation, Surveillance and Speed", en *International Studies Quarterly*, N° 34.
- "Discurso al Congreso de la Unión Cívica, alianza centro-de-echa", febrero 1993, ITAR-TASS, marzo de 1993.
- Duchene, Gerard. "Les Relations économiques entre les Républiques de l'ex-URSS", en *Relations Internationales et Stratégiques*, N° 13, primavera, 1994.
- Fazio Vengoa, Hugo. *La Unión Soviética: de la Perestroika a la disolución*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992.
- Fazio Vengoa, Hugo. *Después del comunismo. La difícil transición en Europa Central y Oriental*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994.
- Gollet, Jacques. "CEI: La recomposition, nouvelle communauté ou nouvel empire?", en *Relations Internationales et Stratégiques*, N° 13, primavera, 1994.
- Joyaux, Francois. "Tendances", en Joyaux, Francois (comp.), *Actualité stratégique*, Paris, Edition Payot, 1992.

- Kulesa-Mietkowski, Ewa. "L'entêtement balte", en *Relations Internationales et Stratégiques*, primavera, N° 13, 1994.
- Kuvaldin, V. "Rusia post-soviética en el contexto Euro-asiático", mimeo, conferencia dictada en el seminario "Diálogo entre dos continentes".
- L'Etat du Monde 1994, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La Découverte, 1993.
- L'Etat du Monde 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La Découverte, 1994.
- L'Etat du Monde 1996, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La Découverte, 1995.
- Lewin, Guy. "Les politiques de défense des Etats-Unis et de la Russie", en Joyaux, Francois (comp.), *Actualité stratégique*, Paris, Edition Payot, 1992.
- Merlin, Christian. "Fausses évidences slaves: Russie, Ukraine, Biélorussie", en *Relations Internationales et Stratégiques*, primavera, N° 13, 1994.
- Mondras, Marie. "La Russie cherche-t-elle à reconquerir l'empire?", en *Relations Internationales et Stratégiques*, N° 13, primavera, 1994.
- Naudet, Jean Baptiste. "Le retour impérial de la Russie", en *Le Monde*, abril 27 de 1995.
- Paris, Henri. "L'armée russe, témoin ou acteur", en *Relations Internationales et Stratégiques*, N° 13, primavera, 1994.
- Pipes, Richard. "The Soviet Union Adrift", en *Foreign Affairs*, Vol. 70, N° 1, 1991.
- Reinhardt Jerzy. "Après Eltsine?", en *Politique Etrangère*, verano, N° 2, 1994.
- Sierra, Alvaro. "Un viejo zorro en la cancillería rusa", en *El Tiempo*, 13 de enero de 1995, p. 11A.

- Simas, Dimitri. "Rosia Reborn", en *Foreign Policy*, N° 85, invierno, 1991/1992.
- Simon, Gerhard. "La Russie: une hégémonie eurasiennne?", en *Politique Étrangère*, primavera, N° 1, 1994.
- Sur, Serge. "La puissance: définition et caractères", en *Le trimestre du Monde*, tercer trimestre, 1995.
- Thibault, Jean François y Jacques Levesque. "La politique étrangère russe en ex-yougoslavie, 1991-1995", en *Relations Internationales et Stratégiques*, otoño, N° 19, 1995.
- Thual, François. "Les facteurs géopolitiques externes et la recomposition", en *Relations Internationales et Stratégiques*, primavera, N° 13, 1994.
- Urjewicz, Charles. "Ex-empires soviétique, chronique des tensions nationales", en Varios Autores, *L'Etat du Monde 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Editions La Découverte, Paris, 1994.
- Urjewicz, Charles. "Géopolitique interne de la Russie", en Varios Autores, *L'Etat du Monde 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Editions La Découverte, Paris, 1994.
- Urjewicz, Charles. "Georgia. Retour dans le giron russe", en Varios Autores, *L'Etat du Monde 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Editions La Découverte, Paris, 1994.
- Werth, Nicolas. "Ukraine. Humiliations et délabrement économique", en varios autores, *L'Etat du Monde 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Editions La Découverte, Paris, 1994.

Mercosur: lo que es y lo que quiere ser

Investigadores:

Juan Carlos Guerrero

Profesor de la Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones Internacionales e
Investigador del Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales (CIPE)
de la Universidad Externado de Colombia.

Henry Vallejo

Estudiante de séptimo semestre
de la Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales de la
Universidad Externado de Colombia.

En este sistema mundial, caótico –por su permanente transformación y por tendencias en apariencia opuestas como globalización y regionalización– y de varios centros propulsores –todos en el Norte–, el papel del Sur, carente de homogeneidad, es incierto. Los países del Sur –y esto incluye a América Latina–, caracterizados por su participación marginal en la actividad económica mundial, mantienen vivo el viejo dilema entre subordinación y autonomía política, del cual se deriva una búsqueda permanente de vías de inserción en el mal llamado Nuevo Orden Mundial. Una de esas vías es la integración económica: en lo posible, con los centros mundiales, y en su defecto, con sus semejantes a nivel regional.

Ultimamente, en América del Sur parece imponerse la alternativa regional del Mercado Común del Sur (Mercosur), cuyo vector principal es Brasil. Ante la formación de espacios geoeconómicos en el mundo, Brasil no podía quedarse atrás si quería seguir persiguiendo su *status* de potencia regional. La apertura brasileña que Collor de Mello emprendió a finales de los ochenta ofrecía dos alternativas: el comercio multilateral, descartado en principio por la inaccesibilidad de los mercados, y la “integración americana”. Por esa razón, junto con Argen-

tina, los brasileños iniciaron el proceso que desembocaría en la firma del Tratado de Asunción y en la conformación del Mercosur.

Muchos economistas latinoamericanos ven con entusiasmo el nuevo dinamismo integracionista de América Latina en la década de los noventa, evidente en el incremento sustancial de los niveles de comercio intrazonal, que contrasta con el fracaso de los primeros proyectos integracionistas de la región en la década de los sesenta y con la "década perdida" de los ochenta en materia de integración regional¹.

Precisamente dentro de la ola "neointegracionista" latinoamericana el Mercosur, iniciativa que reúne a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay en un mismo acuerdo de integración, es un proceso que llama la atención por sus dimensiones y su dinamismo. El Mercosur es un espacio geográfico de 12 millones de kilómetros cuadrados, que cuenta con una amplia y variada dotación de recursos naturales. Tiene una población de 200 millones de habitantes, un producto del orden de los 720.000 millones de dólares anuales y exportaciones de casi 70.000 millones de dólares al año. En términos de población, comercio

¹ En los ochenta, la participación de las exportaciones intrazonales con respecto al total de exportaciones de los países de la ALADI se redujo, en tan sólo cinco años, en un poco más del 40 por ciento —en 1983 dicha participación fue del 13,8 por ciento, mientras que en 1985 pasó al 8 por ciento—. Sólo hasta 1989, y como consecuencia de un incremento a partir de 1985, el comercio intralatinoamericano recuperó los niveles de 1980. Para el comercio intraregional no se estancó allí sino que continuó con su dinámica ascendente. Así, en 1994 el comercio intrazonal alcanzó una participación histórica sin precedentes del 20 por ciento en el comercio total de la región. Esta participación se explica por el hecho de que, entre 1985 y 1994, las exportaciones intralatinoamericanas crecieron en un 270 por ciento, cifra que contrasta con un crecimiento de las extrazonales de sólo un 87 por ciento. Aldo Ferrer, "Mercosur: importación, situación actual y perspectivas", en *Comercio Exterior*, vol. 45, N° 11, noviembre, 1995, p. 820.

exterior y producción, el Mercosur representa casi el 50 por ciento de América Latina (cfr. Cuadro 1). Prueba de la acelerada integración económica entre estos cuatro países fue la Unión Aduanera que entró en vigor a partir de enero de 1995, a sólo diez años de que Brasil y Argentina comenzaran a dar sus primeros pasos integracionistas.

CUADRO 1 COMPARACIÓN DEL POTENCIAL DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL MERCOSUR			
PAÍS	CIFRAS	PARTICIPACIÓN DENTRO DEL MERCOSUR (%)	PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE AMÉRICA LATINA (%)
BRASIL			
Población ¹	159.000	79,18	35,10
PIB ²	444.205	61,71	33,05
PIB per cápita ³	2.456		
Exportaciones ⁴	51.055	73,25	25,54
Importaciones ⁴	42.570	65,82	19,35
ARGENTINA			
Población	38.875	16,87	7,43
PIB	255.595	35,51	19,00
PIB per cápita	5.731		
Exportaciones	14.333	26,50	7,17
Importaciones	19.222	28,82	8,74
PARAGUAY			
Población	4.767	2,37	1,05
PIB	6.825	0,95	0,51
PIB per cápita	1.430		
Exportaciones	1.716	2,46	0,85
Importaciones	1.984	2,97	0,90
URUGUAY			
Población	3.167	1,58	0,70
PIB	15.144	1,83	0,98
PIB per cápita	3.479		
Exportaciones	2.596	3,22	1,30
Importaciones	2.900	4,38	1,33

FUENTE: A partir de estadísticas de: Program Committee and UNCTAD Secretariat, *Latin American Economic Development, 1995: Information and Statistics* (1995), Nueva York, Washington, 1995.

(1) Población expresada en miles (datos del ILO).

(2) El PIB correspondiente a 1993 y está expresado en millones de dólares (datos del Banco Mundial).

(3) El PIB per cápita promedio para el total de América Latina en 1993 fue de 1.651.709 (datos del ILO).

(4) Las exportaciones e importaciones corresponden a bienes y servicios no agrícolas de 1993 y están expresadas en millones de dólares de 1990 (datos del ILO).

Esta investigación se propone mostrar que la integración, más allá del sentido estrictamente económico que ha querido dársele, también tiene un contenido político importante, sin el cual resulta difícil construir solidaridades suficientes para avanzar en el plano de la economía. La hipótesis a desarrollar es que el motor de la integración económica del Mercosur ha sido la voluntad política de los dos países más importantes del acuerdo: Brasil y Argentina. Sin embargo, se mostrará también que actualmente el proceso de integración, pese a sus metas ambiciosas, entra en una de sus etapas más difíciles debido al agotamiento paulatino del viejo "motor político".

I. ¿QUÉ ES EL MERCOSUR?: CARACTERIZACIÓN Y ALCANCES

A. Mercosur: Integración económica sorprendente

1. El corto camino a la Unión Aduanera

El proyecto de conformación del Mercosur comenzó con la iniciativa de dos de sus miembros, Brasil y Argentina, países que se denominan desde entonces el motor de la integración del Cono Sur. Este proyecto de integración se enmarcó desde un principio en los acuerdos de la ALADI que, a diferencia de la antigua ALALC, permitieron desde 1980 acuerdos parciales de liberalización negociados de forma bilateral.

El proceso de integración en general puede subdividirse en dos grandes etapas. La primera es la que al interior del Mercosur se ha denominado "la primera etapa de transición"; va desde las primeras aproximaciones entre Brasil y Argentina en la reunión

de Foz de Iguazú –30 de noviembre de 1985–, hasta la conformación de la Unión Aduanera en enero de 1995– (cfr. Cuadro 2). La segunda, denominada "segunda etapa de transición", y que hoy está en plena ejecución, es la que va desde el perfeccionamiento de la Unión Aduanera hacia la conformación futura del Mercado Común. Este primer aparte se centrará en la primera etapa.

CUADRO 2 PRINCIPALES MOMENTOS DE LA INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR		
REUNIÓN	FECHA	PUNTOS MÁS IMPORTANTES
Foz de Iguazú	30/11/1985	Consolidación del proceso de acercamiento político entre Argentina y Brasil. Definición conjunta de los intereses de ambos países en el escenario internacional. Intención de asegurar el futuro definitivo a la democracia y de enfrentar conjuntamente las tendencias adversas de la economía internacional. Aceleración del proceso de integración bilateral y búsqueda de nuevos caminos para la integración regional.
Acta para la integración argentino-brasileña	23/07/1986	Establecimiento del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE), según los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial frente a terceros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del empresariado en la ejecución del programa. Búsqueda de la integración por "protocolos sectoriales", en bienes de capital, comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, fondos de inversiones, energía, estudios económicos, cooperación aeronáutica, industria siderúrgica, transporte terrestre y marítimo, comunicaciones, cooperación nuclear, cooperación cultural, administración pública, instrumentos monetarios, industrias fronterizas y planeamiento económico social.
Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil	29/11/1988	Plazo de diez años para la remoción de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios. Armonización de políticas (aduanera, comercial, científica y tecnológica). Coordinación de políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y de capitales).

Acta de Buenos Aires	07/06/1990	Modificación de la estrategia de integración: se acelera el proceso (el 31 de diciembre de 1991 se fija como la meta para la conformación del Mercado Común) y pasa a un plano secundario la integración por protocolos (el núcleo del proceso pasa a ser el desmantelamiento recíproco de las barreras al comercio).
Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 14	23/12/1980	Formalización de la estrategia planteada en el Acta. Es un acuerdo dentro de la ALADI que absorbe los 24 protocolos firmados anteriormente en un solo instrumento, denominado Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 14.
Tratado de Asunción	29/03/1991	Recopilación de todo lo establecido anteriormente en materia de integración entre Argentina y Brasil. Incorporación de Uruguay y Paraguay a la estrategia y metas definidas en el Acta de Buenos Aires. Formalización de la constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur).

FUENTE: A partir de documentos y entrevistas.

Hay dos momentos importantes del proceso de integración del Mercosur en la primera etapa de transición: la reunión de Foz de Iguazú y el Acta de Buenos Aires del 7 de junio de 1990. Foz de Iguazú fue el punto de partida del proceso de integración. Entre muchos otros aspectos tocados en la reunión, los presidentes de Argentina y Brasil decidieron en ese momento acelerar la integración bilateral y hallar nuevos caminos en la búsqueda de un espacio económico regional latinoamericano. En el plano estrictamente comercial, la meta de los dos países era perseguir un equilibrio dinámico, tanto desde el punto de vista global como desde el sectorial. Es decir, la idea era revertir el desequilibrio que en las décadas anteriores había caracterizado al comercio bilateral, primero en favor de Argentina y luego en favor de Brasil².

Con ese objetivo en mente, ambos países firmaron más adelante dos convenios adicionales: primero, el Acta para la integración argentino-brasileña -29 de julio de 1986-, en la que se estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE); y segundo, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil -firmado el 29 de noviembre de 1988 y en vigencia desde agosto de 1989-, que estableció una primera etapa, en un plazo de diez años, para eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias en el comercio de bienes y servicios, armonizar algunas políticas (aduanera, comercial, de ciencia y tecnología, etc.) y coordinar políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y de capitales).

Lo importante es que estos primeros años de la integración estuvieron marcados por los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial frente a terceros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del empresariado en la ejecución del programa. Se deseaba que el impulso a la integración lo dieran ciertos sectores económicos y se planteó una "integración por productos", que llevaría a un incremento del comercio intra-industrial, mediante el denominado "método de protocolos sectoriales"³. La integración se planteó así, pues había marcada

² Al respecto ver: Mario Ferriza Presser, "Abertura Externa e Integração regional: o caso do Mercosul", en V.V. A.A., *Mercosul: Integração na América Latina e relações com a Comunidade Europeia*, São Paulo, Instituto Cajalmar INCA, 1995, pp. 83-84.

³ La estrategia del PICE consistió en aprobar protocolos en sectores claves. Se establecieron 24 protocolos en total, que se pensaba podían impulsar la integración intraindustrial y por productos, considerando por los economistas de gran dinamismo dentro de los procesos integracionistas. Una enumeración detallada de los protocolos se encuentra en el Cuadro 2. Mónica Hirst "El Mercosur y las nuevas circunstancias para su integración", en *Revista de la CEPAL*, N° 46, abril, 1992, p. 148.

preocupación por darles tiempo a los sectores productivos de ambos países para que se ajustaran a las nuevas condiciones de competitividad, de manera que se pudiera asegurar resultados mutuamente ventajosos y despertar el interés de los empresarios privados en el proceso.

El Acta de Buenos Aires fue un punto de inflexión en el proceso. En ella, Brasil y Argentina, ambos con nuevos presidentes (Menem y Collor), decidieron modificar a fondo la estrategia de integración, así en su naturaleza como en su ritmo. Se decidió acelerar el proceso para conformar definitivamente el mercado común el 31 de diciembre de 1994, sobre la base de rebajas generalizadas, lineales y automáticas de todo el universo arancelario y la eliminación simultánea de barreras no arancelarias. El Acta preveía la posibilidad de utilizar los protocolos sectoriales y siguió asignando una función importante a la coordinación y armonización de las políticas macroeconómicas. Pero el núcleo del proceso de integración pasó a ser el dismantelamiento de las barreras al comercio recíproco, con el objetivo de conformar el mercado común en diciembre de 1994. Esta acta se formalizó con la firma del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica, número 14 –20 de diciembre de 1990–, base del Tratado de Asunción –firmado el 26 de abril de 1991 y en vigencia desde el 29 de noviembre del mismo año–, en el cual se incorporó a Uruguay y Paraguay dentro de la estrategia y las metas definidas antes por Brasil y Argentina⁴. En esta forma, quedó protocolizado el Mercado Común del Sur –Mercosur– (cfr. Cuadro 3)

⁴ Uruguay ya había firmado en 1973 acuerdos bilaterales con sus dos grandes vecinos: el Cauce con Argentina y el PEC con Brasil. Esos acuerdos fueron ampliados a mediados de los ochenta,

CUADRO 3
EL TRATADO DE ASUNCIÓN

OBJETIVOS DEL TRATADO
- Lograr la adecuada inserción internacional de los países del Mercosur, teniendo en cuenta la consolidación de grandes espacios económicos. - Favorecer las economías de escala, para lograr aumentos en la productividad. - Estimular los flujos de comercio intra y extra regionales para convertirse en un polo atractivo de inversión. - Promover la apertura internacional en las cuatro economías. - Buscar una integración gradual con el resto de América Latina. - Convertir a los sectores privados y a la sociedad en motores del proceso de integración. - Coordinar las posiciones de los países miembros en las negociaciones externas.
INSTRUMENTOS PRINCIPALES PARA LA CONSTITUCIÓN DEL MERCADO COMÚN
- Un programa de liberación comercial, que consiste en reducciones arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de las barreras no arancelarias. Se buscaba alcanzar una tarifa cero y eliminar las barreras no arancelarias para el 31 de diciembre de 1994. Para el programa de liberación se estableció un cronograma de desgravación arancelaria, del cual quedaron excluidos una serie de productos mencionados dentro de una "lista de excepciones", presentadas por cada uno de los Estados miembros. No obstante se determinó que las listas de excepciones serían reducidas a lo largo de cada año del acuerdo, según un cronograma establecido para tal efecto. - La coordinación de políticas macroeconómicas de manera gradual y convergente. - La adopción de acuerdos sectoriales con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción. - Un arancel externo común (AEC) para incentivar la competitividad externa de los cuatro países. El AEC quedó establecido con el Protocolo de Ouro Preto (diciembre de 1994) y contempla una serie de excepciones temporales a algunos productos. Sin embargo, los países se comprometieron a la convergencia arancelaria de los productos excluidos de la AEC a más tardar en el 2.006.
OTROS INSTRUMENTOS PARA LA CONSTITUCIÓN DEL MERCADO COMÚN
- Cronograma de liberación: Para el 30/06/91 la desgravación total al interior de la Zona de Libre Comercio alcanzaría el 47 por ciento de los productos contemplados en el cronograma de liberación comercial; el 31/12/91, el 54 por ciento; el 30/06/92, el 61 por ciento; el 31/12/92, el 68 por ciento; el 30/06/93, el 75 por ciento; el 31/12/93, el 82 por ciento; el 30/06/94, el 89 por ciento; y finalmente el 31/12/94, el 100 por ciento.

hecho que aumentó los flujos de exportación del Uruguay hacia la región del Cono Sur. Durante los años setenta y los ochenta, Paraguay logró emprender grandes proyectos hidroeléctricos en conjunto con Brasil y Argentina (Corpu e Itaipú), base del acercamiento mutuo. Igualmente, antes de la conformación del Mercosur, buena parte de las exportaciones paraguayas ya iban dirigidas a sus dos grandes vecinos.

- Lista de excepciones: Argentina incorporó dentro de la lista de excepciones 394 ítems, según la nomenclatura de la ALADI; Brasil 324; Paraguay 439; y Uruguay 960. Para estos productos que quedaron por fuera de la Zona de Libre Comercio (los países pueden mantener los aranceles en el comercio intra-Mercosur) se estableció un "Régimen de adecuación" que exige la eliminación paulatina de los aranceles para todos estos productos exentos.
- Cronograma de reducción de la lista de excepciones (régimen de adecuación): para Argentina y el Brasil las reducciones se harían en razón de un 20 por ciento anual de los ítems que la componen, a partir del 31 de diciembre de 1990. Para Uruguay y Paraguay la reducción se haría en razón de: 10 por ciento, con la entrada en vigor del tratado; 10 por ciento, el 31 de diciembre de 1991; 20 por ciento, el 31 de diciembre de 1992; 20 por ciento, el 31 de diciembre de 1993; 20 por ciento, el 31 de diciembre de 1994; y 20 por ciento, el 31 de diciembre de 1995.
- Régimen general de origen: impuso como contenido mínimo regional un 50 por ciento, pudiendo establecerse, de común acuerdo, requisitos específicos de origen para determinados productos.
- Sistema de solución de controversias: además del mecanismo de negociación directa, se contempló la posibilidad de que los Estados pudieran someter sus diferencias a los órganos del Mercosur. Allí, los conflictos deben ser resueltos preferencialmente teniendo en cuenta las recomendaciones de comisiones técnicas conformadas por peritos. Por otra parte, en diciembre de 1991, se firmó el Protocolo de Brasilia, donde se estableció un Tribunal *ad hoc* compuesto por tres árbitros, cuya jurisdicción es obligatoria para todos los conflictos previstos dentro del Protocolo.
- Cláusulas de salvaguardia: le permiten a los Estados adoptar cuotas de importación en casos excepcionales, como cuando las importaciones de un determinado producto causan daño o amenaza de un daño grave al mercado del país importador, como consecuencia de un aumento considerable de las mismas en un lapso de tiempo muy corto. Sin embargo, según el Tratado de Asunción, las cláusulas sólo podían aplicarse sobre los productos contemplados dentro del Programa de Liberación, debían ser de carácter temporal (aplicables por un año, con una prórroga máxima de otro año) y sin posibilidad de extenderse más allá del 31 de diciembre de 1994.

FUENTE: A partir de información tomada de: Mario Ferreira Presser, "Abertura Externa e integração regional: o caso do Mercosul", en varios autores, Mercosul. *Integração na América Latina e relações com a Comunidade Europeia*, São Paulo, Instituto Cajamar INCA, 1993, pp. 85-90; documentos de las reuniones del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común.

2. Los resultados sorprendentes del Mercosur

Los resultados del Mercosur hasta el momento en que se creó la Unión Aduanera (enero de 1995) fueron impresionantes. En menos de una década, los miembros del Mercosur liberaron la mayor parte de su intercambio y establecieron un Arancel



Externo Común (AEC) para el 85 por ciento de su universo arancelario. El promedio del AEC es del 14 por ciento, con un máximo del 20 por ciento⁵. Están, pues, muy cerca de lograr la Unión Aduanera perfecta y de comenzar a construir el Mercado Común. Además, de 1990 a 1994 el comercio intrarregional (intra-Mercosur) aumentó a una tasa de crecimiento anual del 28,8 por ciento, tasa muy superior a la lograda en las exportaciones extrarregionales, que fue del 4,6 por ciento anual, para el mismo período (*cfr.* Cuadros 4 y 5). La participación del intercambio recíproco en el comercio total de los países miembros aumentó del 5 a casi el 20 por ciento, entre 1985 y 1994 (*cfr.* Cuadro 6). En 1985 el comercio entre los miembros del Mercosur representaba el 28 por ciento de los intercambios al interior de la ALADI; en 1994 superó el 43 por ciento⁶.

Todo este proceso condujo a cambios en la importancia recíproca de los socios del Mercosur, especialmente entre los socios mayores (Argentina y Brasil) en el rubro de las exportaciones (*cfr.* Cuadro 7). En sólo cuatro años, Brasil desbancó a los Estados Unidos como principal destino de las exportaciones argentinas. En ese mismo período, Argentina escaló ocho posiciones en el *ranking* de exportación brasileño, ocupando actualmente el segundo lugar. Tanto Argentina como Brasil ocupan la segunda posición en la condición de proveedores recíprocos. En ese aspecto, Argentina desplazó a Alemania, Japón y Arabia Saudita, que eran importantes proveedores del Brasil; y este último amenaza con desplazar a Estados Unidos del primer lugar que ocupa como proveedor de Argentina⁷.

⁵ Ferreira, *Op. Cit.*, p. 819.

⁶ Sobre la eliminación de las excepciones a la AEC y la liberalización total del intercambio regional ver: *Ibid.*, pp. 819-820.

CUADRO 4 MERCOSUR: FLUJOS DE EXPORTACION INTRA Y EXTRA ZONA EN MILLONES DE DOLARES													
AÑO	INTRA ZONA TOTAL	EXTRA ZONA										TOTAL	
		TOTAL	PAISES INDUSTRIALIZADOS					PAISES EN DESARROLLO					
			TOTAL	EU	EE	JAPON	OTROS	TOTAL	H CENTRO	ASIA	OTROS		
1990	4.126	42.024	28.794	8.439	11.453	2.764	1.798	13.010	4.096	5.907	2.947	46.130	
(%)	8,9	99,1	68,0	21,0	31,3	6,0	3,8	29,3	9,2	13,5	11,8	100,0	
1992	7.208	46.059	28.540	8.639	11.913	2.764	1.794	15.099	6.191	6.244	4.866	51.287	
(%)	15,6	100,0	62,0	19,9	31,8	6,0	3,6	29,6	12,0	12,2	9,5	100,0	
1994	11.342	51.344	32.157	10.258	12.718	3.404	2.437	17.441	6.542	6.203	4.695	61.710	
(%)	22,1	100,0	62,6	19,9	32,7	6,6	4,0	28,3	12,6	10,1	7,6	100,0	
Varia- ción anual 1994	28,0	4,6	5,0	5,4	10,7	24,0	3,2	6,8	12,9	11,1	9,8	7,3	

FUENTE: João Bosco M. Machado y Ricardo Markwald, "O Futuro do Mercosul, padrão de comércio e Estratégia de Integração", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 46, enero-marzo, 1996, p. 41.
 *Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Países de Europa Occidental no integrantes de la Unión Europea.
 *África, Europa Oriental y ex-URSS, Oriente Medio, entre otros.

CUADRO 5 MERCOSUR: FLUJOS DE EXPORTACION INTRA Y EXTRA ZONA (1990-1994) EN MILLONES DE DÓLARES				
DESCRIPCION	1990	1992	1994	1994
1. Exportaciones Totales	29.520	35.191	46.130	61.710
2. Exportaciones Intrazona	3.420	1.952	4.126	11.342
2/1 (%)	11,6	5,5	8,9	18,4

FUENTE: João Bosco M. Machado y Ricardo Markwald, "O Futuro do Mercosul, padrão de comércio e Estratégia de Integração", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 46, enero-marzo, 1996, p. 37.

⁷ *Ibid.*, pp. 820-821.

CUADRO 5 MERCOSUR: FLUJOS DE IMPORTACION INTRA Y EXTRA ZONA EN MILLONES DE DOLARES													
AÑO	INTRA ZONA TOTAL	EXTRA ZONA										TOTAL	
		TOTAL	PAISES INDUSTRIALIZADOS					PAISES EN DESARROLLO					
			TOTAL	EU	UE	JAPON	OTROS	TOTAL	HEM OCCID.	ASIA	OTROS		
1990	4.126	25.080	15.896	5.671	6.287	1.970	1.852	9.184	2.192	1.112	5.880	29.203	
(%)	16,1	85,9	56,4	19,4	21,9	6,8	6,3	31,4	7,5	3,8	20,1	100,0	
1992	7.208	31.368	21.586	8.628	8.707	2.899	2.162	9.782	3.311	2.274	4.197	38.876	
(%)	18,2	81,8	56,0	22,4	22,6	9,4	5,6	25,4	8,6	5,9	10,9	100,0	
1994	11.342	51.344	37.642	14.894	16.193	3.060	3.491	15.192	3.875	6.812	4.905	64.176	
(%)	22,1	82,9	59,7	25,2	25,2	4,8	5,4	25,7	6,0	10,6	7,6	100,0	
Varia- ción anual 1994 (%)	28,0	20,5	24,0	27,3	25,1	11,6	17,2	13,4	15,3	55,0	-4,4	21,8	

FUENTE: João Bosco M. Machado y Ricardo Markwald, "O Futuro do Mercosul, padrão de comércio e Estratégia de Integração", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 46, enero-marzo, 1996, p. 43.
 *Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Países de Europa Occidental no integrantes de la UE.
 *África, Europa Oriental y ex-URSS, Oriente Medio, entre otros.

CUADRO 7 FLUJOS DE EXPORTACION E IMPORTACION INTRA ZONA, SEGUN SECTOR COMERCIAL (1990/1994) EN MILLONES DE DÓLARES									
PAIS	EXPORTACION AL MERCOSUR				IMPORTACION AL MERCOSUR				CREC. 1990/94
	VALOR	PART. (%)	VALOR	PART. (%)	VALOR	PART. (%)	VALOR	PART. (%)	
Argentina	1.833	14,8	4.209	7,9	876	21,5	4.572	21,6	23,1
Brasil	1.320	4,2	5.914	13,3	2.443	10,8	4.089	11,9	45,5
Uruguay	594	34,3	898	46,9	540	41,0	1.372	49,5	10,9
Paraguay	379	36,2	321	39,1	367	30,2	653	21,7	-4,1

FUENTE: João Bosco M. Machado y Ricardo Markwald, "O Futuro do Mercosul, padrão de comércio e Estratégia de Integração", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 46, enero-marzo, 1996, p. 38.

* Dato preliminar sujeto a rectificación. Las rectificaciones son normales, especialmente en el caso de Paraguay, pues es habitual el subregistro.

** Participación de las exportaciones totales del país.

Otro elemento que vale la pena destacar, además de los incrementos cuantitativos del comercio intrarregional, es la calidad del comercio que los países del Mercosur llevan a cabo. Los flujos de comercio intrazona, en relación con los extrazona, tienen un mayor contenido de comercio intraindustrial⁹. No obstante, los índices de comercio intra-industrial son muy bajos para el Paraguay y bastante altos para Argentina y Brasil (cfr. Cuadros 8 y 9).

CUADRO 8 ÍNDICES DE COMERCIO INTRAINDUSTRIAL * INTRA Y EXTRAZONA (1975-80-85-90)				
DESCRIPCION	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
INTRAZONA				
1975	29,00	27,12	0,25	11,97
1980	40,52	19,72	0,50	27,01
1985	36,20	22,31	0,21	33,80
1990	54,42	41,51 ¹	2,57	37,63
EXTRAZONA				
1975	20,80	19,66	1,02	9,59
1980	20,95	34,29	0,56	17,49
1985	23,29	34,34	0,302	1,82
1990	43,19	35,77	2,95	27,55

FUENTE: João Bosco M. Machado y Ricardo Markwald, "O Futuro do Mercosul, padrão de comércio e Estratégia de Integração", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 46, enero-marzo, 1996, p. 40.

¹Corresponde a 1989.

* STIC 5-8 Calculados al nivel de 4 dígitos según metodología de Grubel y Lloyd.

Por otro lado, aunque aún no hay datos oficiales disponibles sobre los flujos de inversiones entre los países miembros del acuerdo, estas se han multiplicado. Solamente entre Argentina y Brasil se han establecido unas 150 *joint ventures*. Los negocios

⁹ El comercio intra-industrial se caracteriza por el intercambio de productos diferenciados de una misma industria y constituye una evidencia del grado de aprovechamiento de las economías de escala por parte de los miembros de un acuerdo de integración. Se diferencia del comercio inter-industrial, porque está compuesto de intercambios que ocurren entre diferentes segmentos industriales. Sobre la importancia de este comercio ver: *Ibid.*, p. 39.

en servicios bancarios, transportes, seguros, inversiones privadas son hoy más intensos en la subregión. Se han hecho numerosas asociaciones entre empresas, proyectos conjuntos e inversiones privadas. El Mercosur es un gran mercado en el que están poniendo sus ojos los empresarios de la región y de todo el mundo.

CUADRO 9 ÍNDICE DE COMERCIO INTRAINDUSTRIAL ARGENTINA-BRASIL SEGÚN CLASIFICACIÓN AGREGADA (1994/46-198/91/794)					
RECURSOS DE LA CUCI	DESCRIPCION DE PRODUCTOS	1994	1994	1994	1994
0	Alimentos y animales vivos	20,6	12,3	12,3	10,1
1	Bebidas y cigarrillos	44,5	79,1	52,8	51,8
2	Materiales crudos no comburentes	52	24,1	31,4	44,4
3	Combustibles y minerales	88,4	0,6	0,0	74,9
4	Acero, gresos y ceras	10,0	0,	1,1	5,0
5	Productos químicos y plásticos	16,2	31,7	12,9	18,0
6	Manufacturados, excl. metales primos	1,0	8,2	3,6	36,4
7	Máquinas y equipos de transporte	30,9	52,9	45,0	65,0
8	Manufacturados diversos	55,8	69,8	51,4	39,2
TOTAL		18,0	23,4	26,2	37,8
	Manufacturados (excluidos 5, 6, 7, 8)	10,7	38,1	32,2	57,4

FUENTE: João Bosco M. Machado y Ricardo Markwald, "O Futuro do Mercosul, padrão de comércio e Estratégia de Integração", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 46, enero-marzo, 1996, p. 41.

En materia de relaciones internacionales, los países del Mercosur han asumido una identidad común en las negociaciones frente a otros espacios económicos (TLC, Unión Europea y Pacto Andino) y frente a países (Chile, Bolivia), presentándose como bloque y no bilateralmente, logro de por sí significativo. Los países del Mercosur lograron firmar un acuerdo de

entendimiento con el NAFTA, denominado "Cuatro más uno". A partir de éste, y tal como se planteó en la Cumbre de Miami de 1994, ambos bloques regionales desarrollarán sus relaciones mediante acuerdos de cooperación, que pueden abarcar áreas como transporte, telecomunicaciones, infraestructura y energía. Washington supone que gracias a estas iniciativas se irá logrando el acercamiento entre bloques y la consiguiente configuración de un Área Americana de Libre Comercio (*American Free Trade Area -AFTA-*) para el año 2.005.

Más importante y ambicioso aún es el acuerdo con la Unión Europea, que comenzó a gestarse a partir de un encuentro interinstitucional entre ambos bloques en 1992, en el marco de los encuentros Grupo de Río/ALADI-Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea). El proceso de entendimiento Unión Europea-Mercosur está bastante avanzado. A finales de 1995, ambos bloques firmaron un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Económica y Comercial que encuadra las negociaciones para alcanzar una asociación política y económica más amplia (cooperación comercial; progresiva y recíproca liberalización de intercambios comerciales en concordancia con las reglas de la OMC; cooperación en todas las áreas que fortalezcan la integración del Mercosur; cooperación en investigación y desarrollo, industria, medio ambiente, telecomunicaciones, audiovisuales; estímulo a la participación técnica, industrial y financiera de los agentes económicos de la UE en la implementación de proyectos regionales del Mercosur; diálogo político en todos los campos de mutuo interés)¹⁹. Si bien

¹⁹ María Alejandra Baccone, "El Mercosur: balance de su evolución y perspectivas en el marco del nuevo regionalismo latinoamericano", en *Colombia Internacional*, N° 32, octubre-diciembre, 1995, p. 20.



este es apenas un acuerdo "marco", que deberá desarrollarse en el futuro para que tenga efectos, hay que percibir bien la importancia del mismo, pues por regiones la Unión Europea es el principal socio comercial del Mercosur (cfr. Cuadros 4 y 5), superando a los Estados Unidos tanto en los rubros de exportaciones como en los de importaciones. Además, se estima que aproximadamente un 70 por ciento de las inversiones europeas en América Latina tiene como destino el Mercosur. Esta relación privilegiada del Cono Sur con Europa no es, por supuesto, la situación de la mayor parte de América Latina.

Es probable que lo más impresionante del proceso de integración del Mercosur haya sido su capacidad para irse constituyendo en un polo alternativo, aparentemente contrapuesto al norteamericano, para la conformación de la zona de libre comercio hemisférica. La posición brasileña en la Cumbre Hemisférica de Miami, en diciembre 1994, y luego en la reunión de ministros de comercio de las Américas de Cartagena, en marzo de 1996, es muy dicente al respecto. Los brasileños han propuesto la conformación de un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA) que podría concretarse, según ellos, en unos diez años para el 80 por ciento del comercio intralatinoamericano. Entretanto, esperan retrasar la consolidación del libre comercio hemisférico alrededor del NAFTA, objetivo que al parecer lograron, según los funcionarios de Washington, en la pasada cumbre de ministros de comercio en Cartagena, al persuadir a los países de la región de que la sede para la próxima cumbre panamericana de comercio fuera Brasil y no Costa Rica, donde Estados Unidos podía hacer de las suyas.

B. La voluntad política en la construcción del Mercosur

1. El motor político

Para algunos, la integración es un proceso que consiste en crear solidaridades estrictamente económicas. Sin embargo, quienes tienen esta visión tal vez olvidan que es muy difícil construir solidaridades suficientes con base en el solo factor económico. De hecho, los proyectos integracionistas exitosos, como por ejemplo el europeo, parecen sustentarse en una enérgica voluntad política que apunta también a objetivos de la misma naturaleza. En ese sentido, la estrategia de integración económica no es más que una herramienta al servicio de fines políticos superiores.

Un artículo reciente de la revista *Comercio Exterior*¹¹ presenta varios argumentos que podrían dar cuenta del dinamismo del Mercosur: la desaceleración del crecimiento económico en los países desarrollados, las transformaciones políticas y económicas en Latinoamérica (democracia y libre mercado) y el deseo de revivir y fortalecer los antiguos modelos de integración latinoamericanos. Sin embargo, muchos de ellos explican el dinamismo del comercio intra-regional en América Latina, pero no necesariamente el del Mercosur en particular.

El Mercosur ha exhibido una enorme capacidad para sortear los cambios de gobierno, los procesos inflacionarios, las fluctuaciones profundas de oferta y demanda y las alteraciones en la paridad de la moneda. No hay que olvidar, para mencionar

¹¹ Ferrer, *Op. Cit.*

tan solo una cifra, que la inflación argentina en 1991 fue del 5.000 por ciento anual y la brasileña en 1993 del 2.500 por ciento. Todo ello influyó en las corrientes de intercambio y en los saldos de la balanza comercial de los países, pero no interrumpió el crecimiento del comercio regional. Entonces, tal vez la tesis del "motor político" no es del todo descabellada.

Es probable que el Mercosur deba buena parte de su éxito a ese "motor político", inadvertido a veces por los economistas. De hecho, la reunión de Foz de Iguazú, que dio inicio al proceso, fue sobre todo un encuentro para adoptar decisiones de alcance claramente político; el asunto de la integración fue apenas uno de los aspectos a considerar. Allí se abordaron temas más amplios, comunes a ambos países: la necesidad de consolidar el retorno definitivo a la democracia; de enfrentar las tendencias adversas de la economía internacional, que contribuían a alimentar los desequilibrios macroeconómicos internos; la defensa conjunta de los intereses comunes en diferentes foros internacionales; y la conjugación de los recursos globales de ambos países. El objetivo de aquella reunión era, pues, consolidar un proceso de acercamiento bilateral iniciado por Argentina y Brasil desde los años setenta. El regreso casi simultáneo a la democracia en Argentina y Brasil hizo posible un acercamiento político y diplomático, a partir del cual se incrementó paulatinamente la interdependencia mutua, de manera que con el tiempo el conflicto bilateral se hizo mucho más costoso que antes.

En ese sentido, el Mercosur es hijo del deseo de reconciliación de dos países que durante mucho tiempo fueron enemigos y que luego se ignoraron mutuamente. Aunque las viejas disputas

por la Cuenca de la Plata terminaron con la independencia de la Banda Oriental y la guerra del Paraguay, Argentina y Brasil continuaron por mucho tiempo a espaldas uno del otro. En parte, debido al modelo de desarrollo económico "hacia afuera", implementado en ambos países durante mucho tiempo y que privilegió las relaciones con los países destinatarios de los productos primarios; pero debido también al modelo de sustitución de importaciones, ya que el proteccionismo unilateral afectó necesariamente el comercio bilateral, creando lazos de interdependencia económica mínimos entre las dos economías.

Difícilmente podrían entenderse resultados tan sorprendentes en el proceso de integración del Mercosur si no se tuvieran en cuenta los elementos políticos. Sobre todo si se considera que las condiciones iniciales del proceso de integración argentino-brasileño eran adversas en un todo; no sólo por la hipótesis de conflicto militar entre ambos países¹², sino también por dos razones adicionales. Primero, la enorme asimetría en términos económicos entre Argentina y Brasil¹³, que no pocas veces tuvo efectos conflictivos en la relación bilateral, sobre todo en los

¹² Argentina y Brasil mantuvieron por mucho tiempo una hipótesis de conflicto mutuo, que ayudó a entriar aún más una relación ya de por sí precaria. Dicha hipótesis tendió a exacerbarse con el eventual potencial nuclear de los dos países y con el diferendo sobre el aprovechamiento de las aguas de los grandes ríos de la Cuenca de la Plata.

¹³ A lo largo de la década de los años sesenta (1971-1980), el comercio bilateral arrojó un saldo comercial bilateral acumulado favorable a Argentina, por un total de US\$ 264 millones. En cambio, el Brasil acumuló un saldo bilateral en la balanza comercial de US\$ 1.127 millones entre 1981 y 1985. Además del creciente desequilibrio en el comercio bilateral, en favor del Brasil, la pauta sectorial de ese comercio también era muy desequilibrada. En 1985, el 50 por ciento de las importaciones brasileñas provenientes de Argentina eran de origen primario (animales y derivados, junto con productos vegetales); mientras que apenas el 10 por ciento de las exportaciones brasileñas hacia Argentina se enmarcaban en estos rubros. Ferreira Presser, *Op. Cit.*, p. 84.

asuntos relacionados con temas comerciales¹⁴. Segundo, unos niveles de intercambio comercial bilateral normalmente muy bajos, especialmente después de la crisis de la deuda en los ochenta, que incidieron en la precariedad de los lazos de interdependencia¹⁵. Algunos economistas señalan con acierto que, en comparación con otros procesos de integración regional que comenzaron a construirse sobre la base de un significativo comercio intrarregional (en el caso de la Unión Europea del orden del 40 por ciento y en el del NAFTA del 42,5 por ciento), en 1990, en vísperas de la conformación del Mercosur, los flujos comerciales intrazona representaban apenas el 8,5 por ciento de las exportaciones totales de los cuatro países miembros¹⁶.

Sin embargo, esta última cifra puede ser un tanto engañosa en lo que concierne a los socios menores del Mercosur. No debe olvidarse que Uruguay y Paraguay tienen un peso porcentual tan pequeño en los diferentes agregados económicos que lo que resulta cierto para Brasil y Argentina no necesariamente lo es para ellos. Por ejemplo, en realidad, antes de iniciar el proceso de integración, en términos comerciales, los socios menores estaban muy integrados a Argentina y Brasil (cfr. Cuadro 7).

¹⁴ Las fuentes de los conflictos comerciales entre los dos países fueron muchas, pero se destacaron: la política fuertemente restrictiva del Brasil a las importaciones; la aplicación de salvaguardias a productos tradicionalmente exportados por Argentina al mercado brasileño; la suspensión de importaciones provenientes de Brasil por el gobierno argentino y la renuencia del gobierno brasileño a renegociar el Acuerdo de Alcance Parcial N° 1. Hirst, *Op. Cit.*, p. 150.

¹⁵ Después de haber llegado a 1,8 mil millones de dólares en 1980, el intercambio comercial entre los dos países descendió a 1,1 mil millones de dólares en 1985. Con la crisis de la deuda, las medidas de austeridad tomadas por ambos países para enfrentar el desequilibrio externo redujeron significativamente el comercio bilateral; en 1985, el comercio bilateral estaba reducido al 55 por ciento del valor de 1980. En ese año, el comercio bilateral representaba el 8,3 por ciento del comercio total argentino y el 2,8 por ciento del brasileño. Ferreira, *Op. Cit.*, p. 83.

¹⁶ Machado y Markwald, *Op. Cit.*, pp. 36-37.

Para uruguayos y paraguayos el Tratado de Asunción formalizaba una realidad económica que ya existía de hecho, y de allí su interés en entrar a formar parte del Mercosur. Obviamente, esto no disminuye la importancia que la visión política de estos socios pequeños pudo tener en el dinamismo del Mercosur. Como bien lo anotó un funcionario uruguayo:

Mercosur es, en la práctica, un mercado regionalizado volcado hacia el Atlántico Sur. Se constituye en una alianza positiva de las fuerzas vitales de esos cuatro países, y es no sólo necesario como definitivamente imprescindible para nosotros situarnos estratégicamente en el concierto de las naciones con un poder económico respetable¹⁷.

Lo cierto es que los países miembros del Mercosur, en particular Argentina y Brasil, lograron superar las primeras circunstancias adversas a la integración, privilegiando dentro del proceso la identificación de intereses comunes y no el mantenimiento de un "posicionalismo defensivo". Así, "los factores estructurales desfavorables fueron compensados con la activación de factores procesales favorables"¹⁸. Esto quiere decir que ellos aplicaron una lógica según la cual el potencial futuro de la cooperación era mucho mayor que el de la no cooperación.

2. Entre la cooperación y la no-cooperación

La resolución del dilema cooperación-no cooperación en favor de la primera fue posible gracias a cuatro factores: la coincidencia

¹⁷ Theresinha de Castro, "Mercosur: Enfoque geopolítico", en *Gaceta*, Nº 167-168, enero-febrero, Montevideo, 1994, pp. 41-53.

¹⁸ Hirst, *Op. Cit.*, p. 148.

de agendas de política externa, la elaboración de medidas de confianza en temas estratégicos, la dinámica de cooperación desatada por un cuerpo de tecnócratas y, por último, el interés de sectores económicos específicos por el proceso de integración.

La convergencia de las agendas de política externa permitió, antes del encuentro de Iguazú, la realización de algunos contactos iniciales entre Argentina y Brasil. Las cancillerías de los dos países percibieron la asociación bilateral de largo plazo como una opción útil a los proyectos de inserción internacional y de ampliación de la autonomía que ambas defendían. Cada uno de los socios veía que la integración era una respuesta "estratégica" a los desafíos del fin de siglo. Con Alfonsín, Argentina quiso desde el principio crear un universo común de intereses en el ámbito subregional. Esto fue evidente en la primera propuesta que hizo Alfonsín al Brasil, en la que planteó una acción común para la negociación de sus respectivas deudas externas. Ambos gobiernos participaron con esa intención en el Consenso de Cartagena en los primeros meses de 1985. Las motivaciones políticas brasileñas eran otras, aunque no necesariamente contradictorias con las argentinas. Para el Brasil, una aproximación a Argentina sobre bases estables y permanentes significaba no sólo la eliminación de un foco de tensión al sur de sus fronteras sino también una posibilidad de proyección económica y política dentro y fuera de la región.

De acuerdo con el proyecto diplomático brasileño, la desactivación definitiva de la hipótesis de conflicto con Argentina constituía un paso obligatorio para consolidar un espacio de autonomía y prestigio junto al sistema internacional. Brasil deseaba calmar la presión internacional ejercida sobre sus

avances en el campo de la tecnología nuclear a través del desarrollo de una relación de confianza y reciprocidad con la Argentina en ese terreno¹⁹.

El segundo factor que permitió la inclinación en favor de la cooperación fue la elaboración de medidas de confianza en temas estratégicos. El diferendo de los recursos hidroeléctricos del Río Paraná (principal controversia geopolítica) se resolvió con la firma del acuerdo tripartito entre Argentina, Brasil y Paraguay, en 1979, sobre las centrales hidroeléctricas de Itaipú y Corpus. También se puso fin al diferendo nuclear con los acuerdos argentino-brasileños en materia de desarrollo nuclear (*cf.* Cuadro 10). Hoy en día ambos países son partidarios de que entre en vigencia el Tratado de Tlatelolco (prohibición de armas nucleares en América Latina). De esta manera, se creó una agenda común de entendimiento y debate sobre los temas de seguridad que interesan a las fuerzas armadas de ambos países (tráfico de drogas, medio ambiente, tecnología militar, sistema interamericano de defensa). Con ese propósito, anualmente se hacen reuniones entre los Estados Mayores Conjuntos de ambos países para debatir posibilidades de cooperación en el campo de la seguridad. Después de una serie de ejercicios de aprendizaje sobre las percepciones mutuas de la seguridad, surgió la idea entre sectores castrenses de impulsar incluso un sistema de seguridad para el área²⁰.

¹⁹ *Ibid.*, p. 150.

²⁰ *Ibid.*, p. 157.

CUADRO 10 LA COOPERACIÓN NUCLEAR ENTRE ARGENTINA Y BRASIL

En la declaración de Foz de Iguazú, en noviembre de 1985, se aceleró el proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil en materia de energía nuclear. Allí se ratificó su empleo exclusivamente pacífico y los programas de los dos países quedaron abiertos al conocimiento recíproco. Otras declaraciones posteriores (Declaración de Brasilia 1986, Declaración de Viedma 1987, Declaración de Iperó y de Ereza 1988) y los protocolos 11 y 17 del PICE reafirmaron y profundizaron esa voluntad. Se firmaron protocolos de cooperación sobre posibles accidentes nucleares y emergencias radiológicas, garantías de calidad e inspecciones reguladoras, gestión de residuos nucleares, seguridad operacional de las centrales, intercambio de materiales y salvaguardias. Incluso se estableció cooperación para el desarrollo de tecnologías para la construcción de reactores rápidos. En 1990, ambos países aprobaron un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) para todo el material de sus respectivos programas y, en 1991, firmaron, con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), un Acuerdo de Salvaguardias que asegura los fines pacíficos de los programas nucleares de ambos países. Todo respondió a una presión internacional desecha de que estos países subordinaran sus programas a una fiscalización internacional, después de que anunciaran su capacidad para enriquecer uranio (Argentina en 1983 y Brasil en 1987). Desde el punto de vista internacional, la forma más apropiada para asegurar la continuidad legítima de los programas nucleares de ambos países era la de asegurar que estuvieran comprometidos con fines pacíficos.

FUENTE: Información tomada de: Aldo Marchesi, "Mercosur y el área, situación actual y perspectivas", en *Convergencia* (Montevideo), 45, N° 11, noviembre de 1995, p. 477.

Otro elemento importante es la dinámica de cooperación desatada por un cuerpo de tecnócratas. Una vez que coincidieron las agendas y se atenuaron las hipótesis de conflicto, la voluntad política integracionista se tradujo en la conformación de un equipo de cuadros técnicos preparados y sensibilizados para la cooperación y la integración. Se formó una red intergubernamental que, coordinada desde sus respectivos ministerios, elaboró un amplio arsenal de normas e instrumentos operativos y definió las expectativas y compromisos recíprocos²¹. Los

²¹ Mercosur ha puesto en marcha procesos de consulta y coordinación permanentes que abarcan desde el máximo nivel político de los jefes de Estado hasta los estratos medios de las respectivas administraciones nacionales. Las burocracias ya operan, en su mayoría, dentro del

burócratas –también denominados *mercócratas*– trataron de mantener viva la voluntad política entre los gobernantes y de vender el proyecto de integración a los sectores empresariales, resaltando los beneficios que podían derivarse de él. Muchas veces esta dinámica llevó a los burócratas a fijar metas más ambiciosas cuando una de ellas era incumplida.

Por último, obviamente, todo esto desató poco a poco intereses sectoriales económicos favorables a la integración. Muchos empresarios observaron que la estructura diversificada de los países y la alta complementariedad de las economías ofrecía amplias posibilidades de división del trabajo fundadas en la especialización intraindustrial por producción, y no por ramas. Adicionalmente, los hombres de empresa vieron en el Mercosur las condiciones favorables de proyección subregional, ya que el eje São Paulo-Buenos Aires abarca la región más desarrollada e industrializada de América del Sur. Así, la voluntad política se extendió más allá de los gobernantes.

II. LO QUE QUIERE SER EL MERCOSUR

A. Las metas planteadas hacia el futuro

1. Hacia el Mercado Común

En materia económica la meta fundamental en la segunda etapa

marco de referencia regional, incorporando en sus decisiones la dimensión comunitaria, lo que ha permitido una rápida convergencia de normas administrativas y procedimientos en materia de requisitos migratorios, controles aduaneros, tratamiento de las empresas conjuntas y transportes. Ferrer, *Op. Cit.*, p. 820.

de transición –que comenzó en enero de 1995 con la conformación de la Unión Aduanera– es la de profundizar el proceso de integración. Es decir, pasar de una Unión Aduanera imperfecta, que combina características de una zona de libre comercio incompleta con un AEC que no es válido para todos los productos del universo arancelario, al Mercado Común. Para tal efecto, en el Protocolo de Ouro Preto quedó establecido un cronograma (*cf.* Cuadro 11).

CUADRO 11 METAS Y CRONOGRAMA PARA EL PERFECCIONAMIENTO DE LA UNIÓN ADUANERA	
OBJETIVO	FECHA LÍMITE
Constitución de la zona libre de comercio total entre Argentina y Brasil, eliminando el régimen de aduana común entre los dos países.	01/01/1995
Constitución de la zona de libre comercio total entre los cuatro miembros del Mercosur ¹ .	01/01/2000
Eliminación de las listas de productos a los que se les aplica el Arancel Externo Común (AEC) ² .	01/01/2001
Adopción, entre Argentina y Brasil, del AEC de 10 % para los bienes de capital (Uruguay y Paraguay tendrán que cumplir con esta misma meta para el 2006).	01/01/2001
Adopción, por parte de Uruguay y Paraguay, del AEC del 14 % para los bienes de capital. Asimismo, entrará en vigencia el AEC de 10 % para 24 bienes de informática y centrales telefónicas, consolidándose la Unión Aduanera perfecta entre los cuatro miembros.	01/01/2006
Fin a los privilegios de las zonas francas.	01/01/2013

FUENTE: A partir de los firmados de Protocolo de Ouro Preto.

¹Según lo establecido en el Tratado de Asociación, la zona de libre comercio total entre Argentina y Brasil debe lograrse en diciembre de 1995 y extenderse los cuatro miembros en diciembre de 1995. Sin embargo, la imposibilidad de lograr la meta original obligando a los plazos que en el Protocolo de Ouro Preto (enero de 1995) quedaron fijados para 1999 y el 2000.

²San 300 bienes para Argentina, Brasil y Uruguay y 700 para Paraguay.

Las decisiones estratégicas de "segunda generación", es decir de la segunda etapa, enfatizan en la necesidad de profundizar la armonización de los marcos regulatorios nacionales y la coordinación de políticas macroeconómicas. En cuanto al primer aspecto, se estima que es preciso acortar más ciertos marcos regulatorios todavía muy disímiles: códigos aduaneros, barreras no arancelarias, regímenes laborales, políticas de incentivos y subsidios, cargas tributarias, tasas de interés, compras públicas, normas de competencia y defensa del consumidor. Estas medidas son tanto más necesarias cuando se extiende cada vez más la idea de que lo que está en competencia hoy en día no son empresas sino sistemas económicos nacionales. Estos pueden ser determinantes en la formación de ventajas comparativas dinámicas que se asientan en el cambio técnico, las externalidades y la formación de recursos humanos²². En ese sentido, los marcos regulatorios son decisivos en la asignación de recursos en la región y en el reparto de los costos y beneficios de la integración.

Respecto de la coordinación de políticas macroeconómicas se estima que, debido a la interdependencia alcanzada, la vulnerabilidad financiera externa y la necesidad de ejecutar prudentes políticas de estabilidad y ajuste de la balanza de pagos, hoy no es tolerable la integración en un marco de fuertes fluctuaciones macroeconómicas. Es, pues, urgente la coordinación de políticas macroeconómicas prevista desde la fundación del Mercosur, pero ignorada hasta ahora. Por ejemplo, para evitar futuras fluctuaciones del comercio bilateral y de la

²² Al respecto ver: Michael Porter, *La Ventaja Competitiva de las Naciones*, Bogotá: Ed. Vergara, 1990.

competitividad es necesario buscar una estabilidad de la paridad peso-real y de los precios, mediante políticas fiscales y monetarias coordinadas.

Estas discusiones han sido candentes en 1995 y 1996, en la medida en que el llamado "efecto tequila" mexicano puso en entredicho el Plan Real brasileño y el Plan de Convertibilidad argentino, ambos similares a la estrategia de anclaje de la tasa de cambio del peso mexicano para controlar la inflación. No debe olvidarse que los intentos de estabilización económica en el Cono Sur han originado grandes oscilaciones en los flujos de comercio entre los miembros del Mercosur. La apreciación del real, por ejemplo, durante 1994 contribuyó al aumento de las importaciones de Argentina. Como resultado, Brasil obtuvo un déficit comercial en el comercio bilateral con Argentina de 318 millones de dólares en 1995, cifra que contrasta con el superávit alcanzado en 1993 y 1994 de 700 millones de dólares aproximadamente. Esto obligó a Brasil a introducir devaluaciones moderadas de su moneda, lo que preocupa a los argentinos, que pudieron compensar su pérdida de competitividad frente a otras regiones, debido a la apreciación de su moneda, con el incremento de las exportaciones hacia Brasil²³. Frente a los peligros de inestabilidad económica a nivel nacional, los países del Mercosur temen una "guerra de políticas macroeconómicas" entre ellos, tendientes a sacar cada uno el mejor provecho de una Unión Aduanera que ya ha sido creada y que no debe dar marcha atrás.

²³ A diferencia de las exportaciones extrazona, que crecieron muy poco –menos del 5 por ciento anual entre 1990 y 1994–, las importaciones extrazona en el Mercosur se expandieron fuertemente –más del 20 por ciento anual en el mismo periodo– (ver Cuadros 4 y 5). Por esa razón, los países del Mercosur (fundamentalmente Argentina) sufrieron un descenso brutal de su superávit comercial, de 17.000 millones de dólares en 1990 a 2.500 millones de dólares en 1994. Con los países desarrollados no hubo superávit sino déficit. Machado y Markwald, *Op. Cit.*, p. 40.

Otro problema económico es cómo superar las asimetrías en la distribución de los flujos bilaterales de comercio entre los socios. Por ejemplo, el flujo bilateral entre Uruguay y Paraguay es insignificante, lo que indica que la integración funciona muy bien entre los socios mayores, pero no entre los menores, quienes se encuentran integrados separadamente a Argentina y Brasil (cfr. Cuadros 12 y 13).

AÑO	FLUJO ARG.-BRA.		FLUJO ARG.-URU/PRG		FLUJO BRA.-URU/PRG		TOTAL MERCOSUR	
	VALOR	PARTICIP. (%)	VALOR	PARTICIP. (%)	VALOR	PARTICIP. (%)	VALOR	PARTICIP. (%)
1985	1.044	55,8	329	18,0	651	35,2	1.952	100,0
1990	2.076	50,5	533	13,0	1.536	38,7	4.125	100,0
1994	7.352	65,1	1.366	12,9	2.494	22,0	11.342	100,0
Variación (% a.a.) 1985/90 1990/94		11,9 37,5		16,0 25,7		16,3 15,3		16,2 20,8

FUENTE: Iñaki Cosío M. Machado y Ricardo Markovitz, "El futuro del Mercosur: gestión de comercio e integración de la integración", en *Seminario de Comercio Exterior*, N° 40, enero-marzo, 1996, p. 34.

2. Ampliación e inserción del Mercosur en el escenario internacional

Las metas del Mercosur sobrepasan el ámbito puramente económico. Desde la perspectiva internacional, el Mercosur desea consolidar su vinculación externa con otros procesos de integración y otros países.

Hay una posibilidad de vinculación NAFTA-Mercosur, derivada de la firma del acuerdo "Cuatro más uno". Sin embargo, Brasil tiene una gran desconfianza respecto de la

PAÍS	1990		1991		1992		1993		1994	
	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.
Brasil	1.425	21,6	1.485	1.922	1.171	1.136	11.881	1.008	3.349	3.281
Paraguay	1,2	42	126	40	173	67	341	76	488	88
Uruguay	265	36	311	166	344	191	404	348	480	292
Mercosur	1.692	876	1.722	1.728	1.708	1.394	12.586	1.432	4.317	3.661
Total Mundial	10.004	8.000	11.000	8.900	12.284	11.802	13.132	12.247	13.931	13.144
PAÍS	1990		1991		1992		1993		1994	
	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.
Argentina	824	1.281	1.491	1.767	3.076	1.767	3.609	3.627	4.126	3.612
Paraguay	300	220	466	227	1.111	1.181	963	293	1.054	266
Uruguay	266	249	337	266	317	343	376	420	256	681
Mercosur	1.390	1.750	2.294	2.254	4.504	3.291	4.948	4.340	5.436	4.559
Total Mundial	11.416	22.700	13.640	32.210	35.293	21.881	38.837	28.490	45.596	33.118
PAÍS	1990		1991		1992		1993		1994	
	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.
Argentina	22	181	49	163	76	211	87	332	117	224
Brasil	0,2	209	209	234	171	249	261	113	276	361
Uruguay	1,2	9	1,2	10	1,8	11	2	17	19	11
Mercosur	23	299	259	407	249	471	250	462	313	606
Total Mundial	1.416	1.750	2.294	2.254	4.504	3.291	4.948	4.340	5.436	4.559
PAÍS	1990		1991		1992		1993		1994	
	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.
Argentina	30	322	168	272	285	266	316	403	282	262
Brasil	208	303	264	273	264	425	266	401	311	229
Paraguay	3	10	10	11	10	11	16	7	16	8
Mercosur	241	635	442	556	559	702	598	811	609	500
Total Mundial	1.291	1.327	1.386	1.387	1.476	1.414	1.440	1.331	1.362	1.113

FUENTE: Dirección de Estadística de Comercio, ECU, ECU, UN, Brasil (Argentina); Banco Central de Uruguay y MCM Consultores (Brasil). Los datos de 1991 para Uruguay y Paraguay son estimados de MCM Consultores.

integración con Estados Unidos y de la propuesta para la creación del AFTA, por dos motivos. Primero, sus resultados no se verán pronto, tal como le ha ocurrido a Chile, primer optionado para entrar en el NAFTA, pero que lleva mucho tiempo esperando su incorporación. Segundo, a veces da la impresión que los condicionantes de Estados Unidos en materia de propiedad intelectual, medio ambiente, protección a la inversión, etc. serán demasiado onerosos. Los brasileños llaman al NAFTA un acuerdo de tipo "GATT-plus", porque en él se crearon reglas comunitarias que no fueron objeto de negociación en la Ronda Uruguay. Bajo esa perspectiva, la integración con un socio grande y potente podría representar una pérdida de soberanía para el Brasil.

Sin embargo, no son pocos los que en Brasil ven la "integración norteamericana" —es decir, con Estados Unidos—, como una forma de propiciar el liderazgo brasileño en América Latina. Según estos sectores, Brasil tiene que ser un agente activo de la retórica y la práctica de la integración en el continente, especialmente partiendo del Sur, para convertirse en un interlocutor necesario de los Estados Unidos, y de esa manera, entrar a la Iniciativa para las Américas con un gran poder de negociación. Es decir, pese a la aparente posición contestataria del Brasil frente a las propuestas de Washington, la perspectiva brasileña coincide en el largo plazo con la integración planteada en norteamérica, aunque en el corto plazo no se identifique por completo con ella. Haciendo del Mercosur un escenario importante, Brasil conseguiría despertar el interés de Washington, en virtud del poder de negociación que el Mercosur conferiría a los estadounidenses frente a Japón y Europa²⁴. La cumbre de ministros de comercio de América, celebrada en Cartagena (Colombia) a finales de marzo de 1996, dejó entrever

la estrategia brasileña: allí consiguieron dilatar la definición de un cronograma para alcanzar las metas señaladas en la Cumbre Hemisférica de Miami, lo que les da tiempo para consolidar el Mercosur y convertirse en interlocutores importantes de Washington en materia de integración²⁵. De todas maneras, en el largo plazo, el Mercosur mantiene su interés en el NAFTA. Por lo menos así lo demostró la visita del presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, a México, en febrero de 1996, de la que resultó una "alianza estratégica" entre ambos países que busca promover el libre comercio y las inversiones productivas, rompiendo así con la "distancia cordial" que ha caracterizado sus relaciones²⁶.

Por otro lado, está la creación de una zona de libre comercio con la Unión Europea. A pesar del acuerdo marco firmado en 1995, ese objetivo tomará tiempo y largas discusiones. La agenda será difícil de llevar a cabo, sobre todo por el énfasis que cada bloque le asigna a los temas: los europeos le dan prioridad a los asuntos de cooperación y protección ambiental, los latinoamericanos, en cambio, le dan un mayor valor al comercio, la inversión y la ayuda para el desarrollo. Además, en comparación con las exportaciones a los Estados Unidos y América Latina, las exportaciones del Mercosur a Europa se concentran más en productos básicos y no tanto en manufacturados. Ese patrón de especialización creará una enorme dificultad para que el viejo continente extienda preferencias arancelarias sobre productos que normalmente son objeto de la Política Agrícola Común

²⁴ Luis Carlos Brainer Pereira, "Brasil: integración latinoamericana o norteamericana?", en *Contexto*, Nº 145-146, mayo-junio, Montevideo, 1992, pp. 17-18.

²⁵ "Brazil gets its way", en *The Economist*, marzo 30 de 1996, pp. 45-46.

²⁶ "México le propone alianza a Brasil", en *El Espectador*, Bogotá, febrero 20 de 1996, p. 3B.

(PAC) y del llamado Pacto de Lomé. No son pocos los que creen que las concesiones que el Cono Sur puede obtener, en el marco de los acuerdos con los europeos, son reducidas. Tampoco hay que olvidar que, por razones estratégicas, la prioridad europea son los países del este europeo y de la cuenca del Mediterráneo. De hecho, la importancia comercial en términos porcentuales de Europa en el comercio total del Mercosur vienen disminuyendo hace algunos años.

[...] en el caso de Argentina, mientras en la mitad de los años sesenta casi el 50 por ciento de sus exportaciones iban dirigidas a los países de la Comunidad Económica Europea, en 1985 descendieron al 24,5 por ciento, aun cuando en el noventa alcanzaron el 30 por ciento. La participación de la Comunidad Económica Europea en las exportaciones brasileñas se vio reducida del 33,1 por ciento en 1975 al 26,9 por ciento en 1985, aun cuando en 1989 alcanzó a representar el 28,9 por ciento del total²⁷.

Finalmente, con la idea de crear el Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA), el Mercosur se ha aproximado a varios países latinoamericanos. Si bien esta es una iniciativa fundamentalmente brasileña, que nació de la llamada "Iniciativa Amazónica", dirigida hacia Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guayana y Surinam en 1992²⁸, ella no entra en contradicción con los propósitos del Mercosur. El propio Tratado

²⁷ Lincoln Bizzozero, "La relación entre el Mercosur y la Comunidad Europea: ¿un nuevo parámetro de vinculación?", en *Estudios Internacionales*, año XXVI, N° 101, enero-marzo, Universidad Católica de Chile, 1993, p. 45.

²⁸ Esta iniciativa brasileña hacia la región amazónica buscaba incrementar los flujos de comercio y establecer nuevos vínculos en las áreas de transporte, energía y comunicaciones.



de Asunción, en su artículo 20, indica la meta de congregar a América Latina en un solo proceso de integración, utilizando para ello los mecanismos establecidos por la ALADI.

En junio de 1996, en la cumbre presidencial celebrada en San Luis (Argentina), y después de dos años de arduas negociaciones, Chile quedó parcialmente incorporado al Mercosur, con la firma de un acuerdo de libre comercio que entró en vigor el primero de octubre del mismo año. Con Chile, el Mercosur se convierte en un mercado de 220 millones de personas, un PIB de casi un billón de dólares y exportaciones que se acercan a los 175 mil millones de dólares. La entrada de Chile no debe sorprender. Ante todo porque la razón fundamental que impedía a los chilenos acelerar las negociaciones con el Cono Sur era su esperanza de incorporación al NAFTA. Chile era presa de una gran ambigüedad: no sabía si apuntar primero al NAFTA o al Mercosur. Pero la crisis mexicana, que ha generado déficit para Estados Unidos con respecto a México, le hizo ver a los chilenos que las negociaciones con Washington tomarán más tiempo de lo esperado.

Chile es un socio natural del Mercosur y se constituye en la principal vía de acceso del mismo a los mercados internacionales del Pacífico, lo que le ha valido el apelativo de "puente del Mercosur hacia el Pacífico". En 1994, Chile vendió y compró mercancías al Mercosur por un valor cercano a los 3.000 millones de dólares e invirtió, solamente en Argentina, unos 2.500 millones de dólares en diferentes sectores²⁹. Brasil y Argentina son,

²⁹ Bernardo Quagliotti De Bellis, "De la cuenca del Plata al Cono Sur", en *Geosur*, N° 177/178, enero-febrero, 1995, p. 23.

respectivamente, el tercero y el cuarto socios comerciales de los chilenos.

No debe olvidarse, sin embargo, que la incorporación chilena al Mercosur es todavía parcial. Desde un comienzo, Chile solicitó su ingreso proponiendo una asociación especial en la que no sería miembro pleno, sino una especie de socio comercial independiente, fórmula que no fue del todo aceptada por el Mercosur. Según el acuerdo de San Luis, Chile es un "miembro asociado" que no ha entrado todavía a la Unión Aduanera, sobre todo por tener una tarifa externa del 11 por ciento, inferior al AEC del Mercosur. Asimismo, Chile negoció exenciones de 18 años para la harina y el trigo, con el fin de proteger a sus agricultores de la competencia argentina³⁰.

Al mismo tiempo, en el seno del Mercosur se discute la incorporación de otros socios latinoamericanos, en especial algunos miembros del Grupo Andino (Bolivia, Venezuela, Colombia y Ecuador). Con este grupo se quieren renegociar las preferencias arancelarias en el marco de la ALADI (Acuerdos de Alcance Parcial), con el objetivo de firmar Acuerdos de Complementación Económica que conducirían finalmente a la constitución de una zona de libre comercio entre ambos bloques. El problema fundamental, por el momento, es la desarticulación del Grupo Andino, que carece de un "motor político" que ponga a funcionar la integración económica entre sus miembros³¹. Por ese motivo, se ha dicho que el Mercosur carece

³⁰ "South America, getting together", en *The Economist*, junio 26 de 1996, pp. 42-43.

³¹ Habría que matizar esta afirmación diciendo que, si bien existe una integración bilateral muy dinámica entre países como Colombia y Venezuela, el Grupo Andino carece de identidad colectiva y de voluntades que impulsen la integración entre todos sus miembros.

de un verdadero interlocutor en el Grupo Andino, y la vigencia de los acuerdos de alcance parcial entre países de ambos grupos ha tenido que prorrogarse sucesivamente, desde diciembre de 1994.

Aunque las conversaciones para llegar a un acuerdo comercial entre el Mercosur y el Grupo Andino continúan, las relaciones entre los dos bloques son complejas. Aún no se ha podido definir la estrategia de diálogo: el Mercosur prefiere enterarse de manera bilateral con cada uno de los países que conforman el Grupo Andino; algunos países del Grupo Andino, como Colombia, prefieren el diálogo entre bloques, es decir, manteniendo la unidad de los países andinos; otros, en cambio, como Venezuela y Bolivia, ya han hecho aproximaciones individuales al Mercosur, que rompen con la disciplina de grupo del bloque andino.

Bolivia es considerada por el Mercosur la "bisagra entre los mercados del Atlántico y del Pacífico". Este país que, por sus flujos de comercio se encuentra mucho más integrado al Cono Sur que al norte de Suramérica, hizo ya solicitud de ingreso al Mercosur. Se le negó por pertenecer al Pacto Andino. Tiene, sin embargo, categoría de miembro observador permanente, con representantes en las reuniones de los grupos de trabajo del Mercosur, y parece ser el candidato más próximo a ingresar al acuerdo. Los bolivianos esperan lograr la firma de un acuerdo de asociación, para conformar una zona de libre comercio, a finales de 1996.

Ha habido también numerosos contactos con Venezuela. Los venezolanos tienen intereses estratégicos y geopolíticos

definidos en Brasil: el comercio fronterizo es alto, el mercado de hidrocarburos brasileño está prácticamente asegurado, los capitales brasileños interesados en invertir en Venezuela pueden ser una alternativa de financiamiento para la crisis económica venezolana. Los sectores brasileños más interesados en Venezuela son los gobernadores de los estados norteros del Brasil (Roraima, Amazonas y Pará), quienes ven en el Mercosur un proceso de integración centrado en la Cuenca del Plata, que podría desintegrarlos aún más del sur de su país. Ellos creen, entonces, que su alternativa de desarrollo es la integración con el norte de Suramérica, único camino para ampliar el centro dinámico del Mercosur más allá de la Cuenca de la Plata.

Las negociaciones entre Venezuela y Mercosur van más rápido de lo esperado. El mismo presidente Rafael Caldera afirmó en su reciente visita a Brasil (mayo de 1996) que los venezolanos están dispuestos a "volar solos al Mercosur". Este mensaje no parece ser simple retórica, pues Caldera, además de visitar Brasilia, estuvo en las capitales brasileñas del Amazonas de Manaus y Boa Vista, revisando temas importantes como el de la integración fronteriza (carretera BR-174), la interconexión eléctrica (Curi-Boa Vista-Manaus) y la asociación de las compañías petroleras estatales. En julio de 1996, el Mercosur propuso formalmente al gobierno de Rafael Caldera un cambio en el esquema de negociaciones que se llevaba hasta el momento. La idea del bloque del Cono Sur, expuesta por Brasil, es emprender conversaciones que conduzcan directamente a configurar una zona de libre comercio, dejando de lado la estrategia de negociar el patrimonio histórico. Esta última, que fue la utilizada por Bolivia, implica la reestructuración de beneficios arancelarios concedidos bilateralmente entre los

países del Mercosur y Venezuela, dentro del marco de la ALADI, base sobre la cual se negociaría *a posteriori* la zona de libre comercio. Mercosur considera que este mecanismo desgasta y alarga las negociaciones y prefiere entrar directamente a trabajar el universo de productos hacia una desgravación arancelaria paulatina, que permita en pocos años conformar el Mercado Común. Si Venezuela aprueba esta alternativa, para finales de 1996 ya deberá existir un esquema de liberación arancelaria definido con sus *partners* del Cono Sur³².

Las aproximaciones a Colombia y Ecuador han sido más confusas y diversas. El presidente Fernando Henrique Cardoso de Brasil ha anunciado repetidas veces su visita a Colombia, pero ella no se concreta. Tal vez porque, pese a la admiración del presidente colombiano hacia el académico y presidente brasileño, la situación política interna de Colombia ha obligado a postergar el acercamiento. Otro problema es que los colombianos, en especial los empresarios, ven con preocupación el hecho de que el Mercosur supere con creces al Grupo Andino, no sólo en población y producto interno bruto, sino también en los flujos de comercio intrarregional, en la diversificación de exportaciones y en competitividad. Por ejemplo, el sector agrícola colombiano teme que sus productos de exportación no podrán competir y entrar fácilmente en los mercados del sur, considerando que un país como Argentina tiene 5,7 millones de hectáreas sembradas sólo en soya, mientras toda la superficie agrícola de Colombia es de 4,5 millones de hectáreas³³. Y que las exportaciones de mayor valor agregado

³² "Mercosur propuso al Gobierno de Caldera negociación inmediata de zona de libre comercio", en *El Nacional*, Caracas, julio 24 de 1996, p. E1.

³³ Según los empresarios colombianos Argentina y Brasil, los dos mercados más grandes del

del Mercosur podrían inundar los mercados nacionales, generando un grave problema de balanza de pagos.

Por todas estas razones, Colombia sugiere hacer negociaciones integrales entre ambos bloques y elaborar cuidadosamente una lista única de excepciones andinas³⁴. Otros sugieren negociar un trato diferenciado para la agricultura y la agroindustria, para evitar que los países andinos se conviertan en exportadores de materias primas y receptores de productos procesados del Mercosur. Sin embargo, frente a los temores de quedarse sola, los funcionarios del gobierno colombiano ya están expresando su deseo de que el país entre a formar parte del Mercosur antes de que termine 1997. Al menos así lo expresó el ministro de comercio exterior colombiano, Morris Harff, en su visita a Brasilia, al canciller de Brasil, Luis Felipe Lampréia, a finales de julio de 1996. Habrá que esperar, eso sí, la reacción de los empresarios y agricultores colombianos, bastante golpeados ya por la crisis interna. De todas maneras, independientemente de las ventajas o desventajas que representa la incorporación de Colombia al Mercosur, queda demostrado que el país no puede seguir de espaldas al Cono Sur. Es preciso comenzar a hacer esfuerzos por entender lo que ocurre en esa región virgen para los colombianos.

Mercosur, se autoabastecen o son abastecidos por sus socios y proveedores tradicionales en muchos productos que constituirían la oferta exportadora colombiana hacia esos países. *El Tiempo*, 4 de mayo de 1995, p. 6.

³⁴ "Agricultura andina será desahogada por el Mercosur", en *El Tiempo*, Bogotá, mayo 4, 1995, p. 6B. *El Tiempo*, Bogotá, agosto 26 de 1995, p. 6B.



B. La segunda etapa de transición de Mercosur: ¿tiempos difíciles?

1. El camino empinado hacia la consolidación del Mercado Común

Por el peso de Argentina y Brasil dentro del Mercosur (representan más de 95 por ciento del espacio territorial, la población, el producto y el comercio exterior del Mercosur), es evidente que estos dos países definirán el rumbo futuro del proceso de integración. Al parecer, desde la perspectiva económica hay ahora menor peligro de que se interrumpan los flujos de comercio, ya que Argentina y Brasil han logrado mayores flujos de comercio bilateral y una mayor estabilidad de las tasas de cambio nominales y de la inflación (Plan de Convertibilidad del peso y Plan Real).

Pero la dinámica cooperativa que caracterizó la primera etapa de integración en el Cono Sur (hasta la constitución de la Unión Aduanera), cuyo motor fundamental fue lo político, puede agotarse en el futuro a medida que surjan factores que condicionen el alcance y la profundidad real del proyecto integracionista. En otras palabras, los obstáculos hacia la plena Unión Aduanera y el Mercado Común son grandes y no se resolverán por la simple acción de las fuerzas del libre mercado.

Por un lado, están las dificultades propias de cualquier proceso de integración, que los países deberán afrontar para alcanzar las metas propuestas. Por ejemplo, para perfeccionar la integración y alcanzar la Unión Aduanera total, tendrá que superarse el conflicto obvio entre los socios pequeños, Uruguay y Paraguay, y el Brasil, en torno al nivel del AEC. Brasil, como

es obvio, desea establecer un nivel alto de AEC, para ganar competitividad frente a otros proveedores externos de la región, mientras que los países pequeños prefieren adquirir los productos que sean más competitivos a nivel internacional. Las negociaciones sobre el régimen de adecuación final a la Unión Aduanera también serán candentes, ya que los países tendrán que incorporar dentro de los acuerdos a los sectores privilegiados que cada uno de ellos quiso mantener a resguardo de las importaciones regionales. Asimismo, se teme que la expansión del comercio intrarregional hacia el futuro no sea tan dinámica, considerando que, con la desgravación de buena parte del universo arancelario, ya tiene lugar entre los países miembros del Mercosur una proporción significativa de su "comercio natural".

Los otros dos asuntos que normalmente son de difícil resolución en cualquier proceso de integración son la armonización de los marcos regulatorios nacionales y la coordinación de políticas macroeconómicas. La misma Unión Europea ha tenido serias dificultades al respecto. Sin embargo, cabe anotar que en el marco del Mercosur estos obstáculos son especialmente difíciles de superar. Los actuales marcos de regulación nacional de los distintos socios reflejan de hecho sus diferentes estrategias nacionales de desarrollo. Brasil ha sido siempre más industrialista y proteccionista de su mercado interno. Por ejemplo, mientras Argentina abrió su mercado de bienes electrónicos a las importaciones desde los setenta, Brasil lo ha mantenido cerrado; y si Brasil siguió adelante con su proyecto de tecnología aeroespacial, Argentina dismanteló, por presión de Estados Unidos, su proyecto Cóndor.

En junio de 1995 se presentó un incidente entre la cancillería argentina y los ministerios de Planeamiento y de Hacienda brasileños, debido a un decreto presidencial del Brasil que establecía una cuota de importación a los automóviles, como alivio al déficit comercial brasileño generado por la paridad del real frente al dólar, estrategia central del Plan Real para combatir la inflación. Después de que Argentina demandó la medida como una manera de frenar las dinámicas exportaciones de autos argentinos hacia el Brasil, el propio presidente Cardoso dijo que todo era un malentendido, ya que las cuotas sólo se aplicaban temporalmente a los exportadores extrarregionales. Para los argentinos este tipo de medidas es una amenaza permanente. A partir de la crisis mexicana, Argentina depende cada día más de las exportaciones e inversiones ligadas al Brasil y del buen éxito del Mercosur para compensar la baja de su portafolio de inversiones³⁵.

Puede pensarse, entonces, que la integración en el sentido de los marcos regulatorios será bien compleja dentro del Mercosur, ya que, por el momento, no hay una convergencia de objetivos nacionales en términos de desarrollo de los países miembros. Así, es probable que los países del Mercosur busquen competir a través de sus sistemas regulatorios nacionales. Por ejemplo, Brasil se siente particularmente amenazado en materia de inversión, frente a sus tres socios que ofrecen una mayor apertura al capital extranjero (aunque parece ser también que muchos capitales extranjeros entran al Brasil a través de los otros miembros del Acuerdo, aprovechando las preferencias regionales). Sin embargo, para que Brasil pueda optar por una

³⁵ *El Tiempo*, Bogotá, 16 junio de 1995, p. 48.

estructura económico-financiera más abierta y una legislación laboral más flexible tendrá que hacerse una reforma constitucional interna, tarea por cierto difícil de llevar a cabo.

Las divergencias en las estrategias nacionales de desarrollo también se traducen en una dificultad para coordinar las políticas macroeconómicas. La estrategia argentina de mantener el tipo de cambio anclado con el dólar está siendo bastante cuestionada a nivel interno, pues si bien ella ha permitido soportar la crisis de confianza, su costo ha sido la depresión de la actividad económica y el desempleo. Brasil, en cambio, ha usado el ancla con criterios más flexibles, haciendo compatible el objetivo estabilizador con el de la competitividad, gracias a lo cual este país se ha permitido pequeñas devaluaciones esporádicas. Así, mientras Argentina mantenga la rigidez de su política, no se podrá mantener la paridad real entre ambas monedas, ni un comercio bilateral neutro.

2. El agotamiento del motor político

Pero el problema no son los obstáculos que el Mercosur, como cualquier otro proceso de integración, tenga que afrontar hacia el futuro en materia económica, sino el hecho de que ellos se presentan justo en el momento en que "el motor político" tiende a perder potencia y en que comienza a surgir una especie de lógica de no cooperación.

Las divergencias políticas afloran en el debate del grupo sobre la articulación con otros bloques. Argentina ha defendido con mayor vehemencia la necesidad de ingresar al NAFTA, así tenga que hacerlo unilateralmente. Brasil, en cambio, parece

inclinarse cada vez más por hacer del Mercosur una especie de contrapropuesta a la Integración Hemisférica de los Estados Unidos, mediante la formulación de su idea de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Para los brasileños las negociaciones del Mercosur con los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa para las Américas son un verdadero reto: privilegiar al norte sería articular las diversas agendas comerciales bilateralmente con Estados Unidos, en detrimento de la identidad colectiva lograda. El mismo Fernando Henrique Cardoso lo expresó así en una entrevista concedida a *Foreign Affairs*: "Mercosur es nuestra primera prioridad de integración económica. La integración hemisférica es una meta a largo plazo acordada en la Cumbre de Miami para las Américas en diciembre de 1994. Para que esta última integración se logre, NAFTA y Mercosur deberán unirse"³⁶.

Es cierto que tanto Argentina como Brasil comparten una visión del proceso de integración que emprendieron, en el sentido de que creen en el "regionalismo abierto", según el cual el Mercosur no puede ser un espacio cerrado a las fuerzas globalizadoras del mercado mundial. Pero esa visión tiene sus matices, ya que Argentina y Brasil no piensan lo mismo sobre la naturaleza, los límites y los alcances de la globalización del orden internacional. Ello es evidente en la postura neoconservadora del "realismo periférico"³⁷ de la política exterior argentina que, desde el

³⁶ James F. Hoge, "Fulfilling Brazil's Promise", en *Foreign Affairs*, julio-agosto, 1996.

³⁷ El concepto de realismo periférico se le atribuye a Carlos Escudé. Su propuesta puede resumirse en los siguientes puntos: primero, reducir las confrontaciones con las grandes potencias solamente a los asuntos materiales directamente relacionados con el bienestar y la base del poder del país; segundo, someter la política exterior a un riguroso cálculo de riesgos, costos y beneficios; tercero, redefinir el concepto de autonomía nacional, sustituyendo el concepto de capacidad de confrontación por el de costos relativos de la acción autónoma; y

punto de vista de la integración, se traduce en la idea de que la integración es con el mundo y sólo marginalmente con el espacio subregional: "en un mundo globalizado, la identidad y la dimensión endógena de los espacios nacionales y regionales debe disolverse en el océano del mercado globalizado"³⁶. En ese sentido, la política económica argentina sólo puede pretender acomodar el proceso de globalización a su país, nunca controlarlo. Entonces, los países en desarrollo sólo se acomodan a fuerzas exógenas inmanejables y no tienen la capacidad para resistir las presiones externas sobre posturas autocentradas en cuestiones como la propiedad intelectual, la regulación de los mercados financieros o tecnologías críticas, como la aeroespacial y la nuclear.

La perspectiva brasileña, en cambio, parece inclinarse por una postura de "autonomía periférica", pues ella considera que, en el caso del Mercosur, la dimensión endógena es muy importante. Por lo tanto, no puede disolverse el peso de la dimensión endógena en el mercado globalizado. Por ejemplo, para ellos es necesario generar ahorro interno para lograr los equilibrios macroeconómicos deseados. Según esa lógica, la inserción internacional es más un instrumento que un objetivo en sí mismo, ya que será decisiva para la movilización del potencial disponible de recursos internos. Mercosur debe ser, entonces, la conformación de un espacio dentro del cual se fortalezcan las fuerzas endógenas del crecimiento asentadas en los recursos,

cuerpo, abandonar las concepciones antropomórficas de dignidad y orgullo nacional, orientando las relaciones externas hacia el interés de los ciudadanos más que hacia el interés del Estado. Carlos Escudé, "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", en *Estudios Internacionales*, 1991.

³⁶ Ferrer, *Op. Cit.*, p. 823.



los mercados y los acervos científico-tecnológicos propios (visión autocentrada del desarrollo en un mundo globalizado). Así, en Brasil existe otra visión en el manejo de políticas vinculadas a aspectos fundamentales del poder nacional, como las referidas a tecnologías críticas o los alcances de las privatizaciones³⁷.

Por supuesto, ante estas diferencias sustanciales en la manera de ver el mundo, la voluntad política se dispersa y la integración se complica. Igualmente, la negociación con otros socios se torna más compleja, en la medida en que no hay claridad ni consenso sobre cómo establecer la vinculación con las diferentes opciones externas.

Por otro lado, la voluntad política puede debilitarse aún más en la medida en que hasta el momento no se ha atacado el problema de las asimetrías entre los dos socios principales. Dada la posición asimétrica poco favorable de Argentina frente a Brasil, en el plano comercial, para los argentinos la cuestión del equilibrio ha sido una preocupación fundamental. Desde los albores del proceso, las autoridades argentinas se han resistido a la idea de que la integración refuerce la tendencia a la complementareidad de las dos economías, en la cual Argentina asumiría la posición de abastecedora de productos primarios y Brasil la de productos manufacturados. Para Argentina, sin equilibrio no hay reciprocidad.

Este problema es aún más grave, si se tiene en cuenta que con la estrategia Collor-Menem de acelerar la integración (Acta de Buenos Aires), los acuerdos sectoriales perdieron relevancia

³⁷ *Ibid.*, pp. 824-825.

estratégica e instrumental. Desde que se abandonó "la integración por protocolos sectoriales", gradual y selectiva, el equilibrio anhelado por los argentinos es mucho más difícil. Sobre todo porque con el abandono del modelo sectorialista la finalidad del proceso de integración dejó de ser la expansión equilibrada de interacciones sectoriales y pasó a ser la formación de una zona de libre comercio, una unión aduanera y, finalmente, un mercado común. Es decir que hacia el futuro habrá una profundización del debate sobre la distribución de los costos y beneficios. Ello será particularmente evidente cuando se discutan las políticas industriales, tecnológicas y regionales comunes.

Si bien lo político seguirá jugando un rol importante en el proceso de integración económica, hacia el futuro podría cumplir el papel de "represa" y no de "motor". De hecho el proceso de politización actual de la integración económica, que consiste en involucrar diversos grupos de la sociedad —empresariales, ecologistas, científicos, etc.— en la integración, podría actuar en esa dirección. Cada vez será mayor el ámbito de controversia, pues cuanto mayor sea el número de grupos involucrados en el proceso, mayor será la posibilidad de interpretaciones divergentes sobre el interés común derivado del mismo. En el futuro saltarán a la vista las contradicciones. Poco a poco, por ejemplo, los parlamentarios nacionales y sus organizaciones partidarias abandonarán el papel pasivo que caracterizó su actuación en las primeras fases del proceso.

Algo parecido ocurre con la clase trabajadora, que hoy es un actor ausente, pero que reclama paulatinamente mayor participación. Los "trabajadores del Mercosur" consideran, al igual que los trabajadores en la Comunidad Económica Europea,

que la integración no puede tener solamente un contenido económico, olvidando sus efectos sociales en los distintos países (desempleo, supresión de los derechos sindicales, empeoramiento de las condiciones de trabajo, dismantelamiento de la seguridad social, flexibilización de las relaciones de trabajo). Por eso se ha constituido una Coordinadora de Sindicatos del Cono Sur —con sindicatos de Chile y Bolivia, además de los del Mercosur—, que busca la manera de intervenir, abrirse espacios y obtener reconocimiento institucional dentro del proceso de integración regional. Por ejemplo, entre otros puntos, exigen representación sindical en el Consejo del Mercosur y la aprobación de una Carta Social de derechos. Asimismo, en el Brasil, la CUT participa activamente en las discusiones a nivel nacional de tres subgrupos del Grupo Mercado Común: Política Industrial, Política Agrícola y Relaciones de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (cfr. Cuadro 14).

III. CONCLUSIONES

El futuro del Mercosur dependerá de la capacidad del grupo para superar las diversas fuentes de conflicto, bien sea dirimiéndolas directamente o atenuándolas mediante la ampliación de los beneficios futuros que podrían derivarse del proceso de cooperación integracionista. Es un hecho que la consolidación del Mercosur, gracias a la lógica de la cooperación, podría fortalecer la capacidad de sus países miembros para elevar su competitividad internacional y desempeñarse como *global traders*.

CUADRO 11 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR	
ORGANO SUPERIOR	CONSEJO DEL MERCADO COMUN (INSTANCIA DECISIONAL) FUNCION: Ejerce la conducción política y toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos. Fija las pautas y grandes orientaciones de la integración, que se transmiten a los otros órganos institucionales del Mercosur. COMPOSICION: Ministros de relaciones exteriores y de economía de los países miembros. REUNIONES: Semestrales, con la presencia de los cuatro jefes de Estado.
	GRUPO MERCADO COMUN¹ (INSTANCIA TECNICO-EJECUTIVA) FUNCION: Recibe instrucciones del Consejo, que guían su trabajo y que se transmiten a sus subgrupos técnicos. Recibe las recomendaciones de los subgrupos técnicos de trabajo y propone al Consejo las medidas tendientes a la aplicación de los instrumentos del mercado común. Velar por el cumplimiento del Tratado. Adopta las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones del Consejo. Toma las iniciativas de carácter administrativo. COMPOSICION: Cuatro miembros titulares y cuatro suplentes por cada país, que representan los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y el Banco Central de cada país. SUBGRUPOS: Para proponer las medidas al Consejo, el Grupo creó inicialmente once subgrupos técnicos de trabajo: Asuntos Comerciales; Asuntos Aduaneros; Normas Técnicas; Políticas Fiscal y Monetaria relacionadas con el Comercio; Transporte Terrestre; Transporte Marítimo; Política Industrial y Tecnológica; Política Agrícola; Política Energética; Coordinación de Políticas Macroeconómicas; Relaciones de Trabajo; Empleo y Seguridad Social².

ORGANO DE CONSULTA	COMISION DE COMERCIO DEL MERCOSUR³ (CUERPO DE ASISTENCIA DEL GRUPO MERCADO COMUN) FUNCION: Cuida de la aplicación del conjunto de instrumentos de política comercial común que resultan de la puesta en marcha de la Unión Aduanera. Revisa todos los temas relacionados con el comercio intraregional y con terceros países. COMPOSICION: Es un órgano de carácter intergubernamental coordinado por los ministerios de relaciones exteriores de los estados miembros.
	COMISION PARLAMENTARIA CONJUNTA⁴ (CANAL DE REPRESENTACION DE LOS PARLAMENTOS DE LOS CUATRO PAISES) FUNCION: Promueve la armonización de la función legislativa.
OTROS ORGANOS SIN CAPACIDAD DE DECISION	FORO ECONOMICO Y SOCIAL⁵ (ESPACIO DE REPRESENTACION DE LOS DIVERSOS ACTORES DE LA SOCIEDAD) FUNCION: Examina las propuestas y aspiraciones de los diversos sectores de la sociedad a los órganos decisivos del Mercosur (Consejo, Grupo Mercado Común o Comisión de Comercio), y una Comisión de Magistrados (integrada por los Tribunales Supremos de cada Estado).

¹ La Secretaría Administrativa del Grupo Mercado Común tiene su sede en Montevideo.

² En la reunión del Grupo Mercado Común de Las Lenas (Argentina), se creó otro subgrupo para estudiar los aspectos institucionales de la integración. Los subgrupos se reúnen con frecuencia para adelantar los trabajos técnicos. En ellos participan aproximadamente 400 funcionarios de los cuatro gobiernos. Además se cuenta con la participación del sector privado, a través de las organizaciones empresariales, sindicales y de consumidores. En ese marco, también han funcionado reuniones ministeriales como, por ejemplo, la de Ministros de Economía y Finanzas de Buenos Aires, que se reúnen regularmente y desempeñan una labor importante en la coordinación de políticas macroeconómicas.

³ Órgano de reciente creación (Decreto 9/1994), que comenzó a operar en enero de 1995. Este fue uno de los leyes cambiarias que introdujo el Protocolo de Ouro Preto a la estructura institucional del Mercosur.

⁴ También comenzó a operar en enero de 1995, de acuerdo con lo establecido por el Protocolo de Ouro Preto.

Sin embargo, para mantener viva la lógica cooperativa, no será suficiente la dinámica integracionista que el eje intergubernamental desata por sí solo. Hasta ahora, en el Mercosur la responsabilidad de formular los rumbos de la integración y de administrarla desahució en la cooperación de los gobiernos nacionales, razón por la cual algunos llaman al Mercosur una *integración presidencialista*. Pero este "motor político tradicional", necesario también en la segunda etapa de transición, no basta para mantener el dinamismo del proceso, por dos razones.

Primero, porque habrá una dificultad cada vez mayor en los gobiernos de los países miembros del Mercosur, para mantener el monopolio de la conducción de la integración. Sobre todo frente a las presiones de nuevos grupos de la sociedad que reclaman su incorporación y participación en el proceso, mediante espacios institucionales supranacionales destinados para tal efecto. Es cierto que el período de transición preveía la presencia del sector privado (trabajadores y empresarios) en algunos subgrupos del Grupo Mercado Común (cfr. Cuadro 14), pero estos subgrupos no tuvieron realmente una composición tripartita. No existe ninguna determinación jurídica que legitime el espacio de negociación privada y que les confiera poder deliberativo a los grupos de la sociedad interesados en el Mercosur. La discusión y las negociaciones entre gobiernos, empresarios y sindicatos tiene lugar a escala nacional, según la agenda establecida por los dirigentes gubernamentales, mientras en la estructura institucional del Mercosur la palabra final siempre la tienen los gobiernos de los respectivos países miembros.

Segundo, porque, avocados a una gran presión de los grupos

nacionales, la capacidad de maniobra de los gobiernos para emprender acciones como la formulación de políticas de reestructuración competitiva, de competencia e industriales comunes, será muy limitada. Este tipo de acciones son fundamentales para la conformación del Mercado Común, ya que sin ellas no es posible compensar y atenuar las diferencias de competitividad entre las estructuras productivas nacionales, ni cambiar la ventaja competitiva regional para propiciar un *upgrade* de las exportaciones regionales (cfr. Cuadro 15). Una situación semejante sería un estímulo para mantener ciertas barreras al comercio, ya que los empresarios y trabajadores nacionales no verían por ningún lado la *creación de comercio*, ni la disminución de las asimetrías económicas y comerciales. Esto impediría el perfeccionamiento de la Unión Aduanera. Es evidente, pues, que "la integración económica se vuelve más compleja en la medida en que sus protagonistas comienzan a percibir la tensión existente entre el efecto disciplinador que caracteriza un proceso de esa naturaleza y sus propias aspiraciones de preservar el mayor margen de maniobra posible, que les permita obrar en función de sus respectivos intereses [...]"⁴⁰.

⁴⁰ Félix Peña, "Mercosur 2000, algunas cuestiones relevantes de la agenda jurídico-institucional", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 45, enero-marzo 1996, p. 46.

CUADRO 15 LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS EN LA CUENCA DEL PLATA		
Muchas políticas y acciones comunes tendientes a mejorar la competitividad regional deberán turnarse alrededor de la Cuenca del Plata, eje vial y geoeconómico del Mercosur y región natural compartida por todos los Estados miembros:		
PAIS	SUPERFICIE EN LA CUENCA DEL PLATA (KM ²)	PROPORCIÓN DEL TERRITORIO TOTAL (%)
Brasil	1.414.200	17
Argentina	1.032.800	37
Paraguay	404.752	100
Uruguay	140.901	79

En ese sentido, se discute mucho la construcción de la hidrovia Paraná-Paraguay. El eje vial y geográfico en torno al cual se integra el Mercosur es la hidrovia. Mide 3.269 km de extensión y va desde Puerto Cárdenas, en el Mato Grosso brasileño, hasta el puerto de Nueva Palmira, en Uruguay. Es una de las principales vías de transporte para el abastecimiento del Paraguay y para el transporte de la producción minera de Uruguay y el Misionero en el Alto Paraguay. La vía es utilizada por Argentina para transportar cereales, y más intensamente para sacar soja brasileña y boliviana que se exporta a Norteamérica y Europa.

En el marco del proceso de integración, Brasil ha propuesto la hidrovia a sus socios, argumentando que sería una modalidad de transporte de bajo costo y una forma de incrementar el potencial productivo de la región con miras a la exportación. Pero los motivos particulares son los que pesan. La región central brasileña ha alcanzado un importante nivel de desarrollo, pero lejos del Atlántico, haciendo necesario reducir su producción (especialmente, hierro y soja) "aguas abajo" mediante el sistema fluvial y el empleo de barcos. Esta zona es un espacio desintegrado del Brasil, como lo es la Patagonia para Argentina y el oeste del Paraguay, regiones que también se beneficiarían de la hidrovia y otros proyectos.

Sin embargo, también hay obstáculos para la realización del proyecto. Paraguay apoya, pero esperando que Argentina haga la mayor inversión en el dragado y eliminación de obstáculos que faciliten el tránsito de los buques de barcos. Uruguay, "país-límite", ofrece sus puertos al servicio de la hidrovia y otras obras, pero duda en construir el puente Colón-Buenos Aires, que comunicaría dos zonas de características socioeconómicas y culturales muy diferentes. Argentina contempla la rehabilitación del Río de la Plata y del eje norte-sur de la cuenca, pero cree que los costos que le corresponden son mayores que los beneficios que percibiría, los cuales irían a otros países.

Hay en discusión otras vías de integración, como la carretera São Paulo-Buenos Aires y el ferrocarril transandino. Pero, al igual que en la hidrovia, los grupos ecologistas consideran que los beneficios económicos no compensan los costos ambientales.

FUENTE: Sigal de Mendonça Andersen, "Un oasis: integración de la cuenca Paraná-Paraguay y del eje vital São Paulo-Buenos Aires", en: *Casa, Movilidad, No. 15*, 1992, marzo-abril, 1992, p. 15.

Dado que no existen ni el consenso, ni los instrumentos e instituciones capaces de aplicar las acciones de segunda generación que requiere la integración del Mercosur, el optimismo suscitado por los resultados del pasado debe ser "cauteloso" y "moderado" respecto de los resultados futuros. No cabe duda de que las decisiones de segunda generación requieren un nivel de coordinación política e institucional mucho mayor del que exigió la creación de la Unión Aduanera imperfecta, etapa en que la integración se basó simplemente en el automatismo del proceso incompleto de desgravación arancelaria. Ante los síntomas de agotamiento del "motor político tradicional", será preciso encontrar un "motor político complementario" para crear las condiciones institucionales que requiere la conformación del Mercado Común. Hoy hay voces que consideran que el Mercosur tiene un *déficit institucional*, es decir un desfase entre los objetivos que persigue, los instrumentos de política comercial vigentes y su estructura jurídico-institucional⁴¹. Las incertidumbres jurídico-institucionales en el seno del Mercosur fueron bien expresadas por el presidente de Uruguay, Julio Sanguinetti, en declaraciones al periódico *La Nación*, de Buenos Aires.

El principal [asunto pendiente del Mercosur] es el institucional. Esta es su mayor falla. Tenemos apenas una Comisión de Comercio que se reúne esporádicamente. Es preciso constituir un cuerpo permanente que estudie y discuta de forma continua los problemas que irán surgiendo. Hasta ahora, todo se ha limitado a los encuentros entre Presidentes o Ministros, después de los cuales cada uno

⁴¹ *Idem.*, p. 47.

toma su portafolio y se marcha. Aunque esto pueda parecer una sugerencia cruel, está faltando burocracia⁴².

Por este motivo, muchos observadores del Mercosur han argumentado la necesidad de adoptar instituciones supranacionales fuertes, es decir, un gobierno de la alianza que esté por encima de los intereses y visiones estrictamente nacionales, capaz de dirimir las controversias regionales que puedan suscitarse por la aplicación de mecanismos legítimos de defensa comercial (códigos anti *dionping*, códigos anti-subsidios, normas de origen), de garantizar cierto margen de seguridad jurídica a los inversionistas y empresarios (reglas de juego claras y estables sobre acceso a los mercados) y de asumir las riendas del proceso cuando sea necesario.

Hasta ahora no se le ha dado mucha importancia a la construcción de instituciones políticas y sociales de tipo comunitario-supranacional, entre otras razones debido al carácter transitorio del Tratado de Asunción (*cfr.* Cuadro 14). Los miembros del Mercosur decidieron esperar a culminar con la primera fase de transición (construcción de la Unión Aduanera, en diciembre de 1994), para reflexionar sobre la definición de una estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercosur. El Protocolo de Ouro Preto (diciembre de 1994) definió dicha estructura, sin la cual el Mercosur carecía de la personería jurídica internacional necesaria para negociar el acuerdo con la Unión Europea. Sin embargo, dicho protocolo no alteró sustancialmente la vieja estructura institucional del grupo, cuyos pilares fundamentales eran el Consejo del Mercado

⁴² *Ibid.*, p. 49.



Común y el Grupo Mercado Común, órganos más inter-gubernamentales que comunitario-supranacionales.

La no modificación de la naturaleza intergubernamental de la integración en el Mercosur después del Protocolo de Ouro Preto, se refleja en la indefinición de la jerarquía de las normas jurídicas del Mercosur respecto de las normas internas de los Estados miembros. Aún no se sabe con certeza si las decisiones emanadas del Mercosur son "compromisos indicativos" o simples "imperativos éticos". En otras palabras, no está claro si los Estados miembros tienen o no un amplio margen para asumir comportamientos unilaterales y discrecionales que alteren las reglas de juego comunes; o, por otro lado, si los compromisos que asumen los Estados, además de generar responsabilidades internacionales, suscitan o no derechos exigibles por parte de los sujetos de derecho interno⁴³.

El reto fundamental del Mercosur será encontrar quién pueda entender "el motor político". Aunque quizá las instituciones supranacionales podrían jugar ese papel, nada indica que en el futuro ellas serán fortalecidas. Hay mucha resistencia a crear una estructura supranacional, pues se cree que esta es un resultado del proceso y no un impulsador del mismo. Los países miembros del Mercosur parecen aferrarse a la idea según la cual la *integración presidencialista* tiene más virtudes, por cuanto evita incorporar un nuevo protagonista en el proceso —una entidad multinacional al estilo de la Comisión Europea—, que sólo generaría mayores tensiones. Además, consideran que la dinámica intergubernamental le da un margen de "flexi-

⁴³ *Ibid.*, p. 48.

bilidad" al proceso integracionista, que no se logra con los órganos comunitarios supranacionales.

Por supuesto, no se trata de copiar los modelos de integración europeos, como si fueran moldes capaces de empatar en otras realidades de integración. El Mercosur tendrá que encontrar un modelo jurídico-institucional propio, que le imponga un límite a la flexibilidad del proceso y que brinde garantías mínimas de disciplina colectiva entre sus miembros. Por supuesto, primero tiene que haber cierto grado de certeza y consenso sobre el tipo de integración deseada, antes de crear todo el andamiaje jurídico-institucional. Asimismo, la arquitectura institucional debe diseñarse gradualmente, con base en la experiencia e interdependencia acumuladas. Pero lo que no resulta lógico es pretender que la segunda etapa de la integración se haga sobre la base del mismo "motor político" de la primera.

Mientras no se vislumbren otras alternativas de impulso político a la integración, diferentes a las que ya operan, sólo resta esperar que los técnicos nacionales, o *mercócratas*, puedan extender su espíritu comunitario, adquirido a lo largo del proceso, a las percepciones e intereses de los diferentes grupos nacionales. Tal vez ellos, los *mercócratas*, puedan convertirse en un "motor técnico-político" de la integración, más importante de lo pensado.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS:

Informe sobre el desarrollo mundial 1995, Washington, Banco Mundial, 1995.

Candia Veiga, João Paulo, "Mercosul: evolução institucional e intervenção sindical", en V.V. A.A., *Mercosul. Integração na América Latina e relações com a Comunidade Europeia*, São Paulo, Instituto Cajamar-INCA, 1993.

Ferreira Presser, Mário, "Abertura Externa e integração regional: o caso do Mercosul", en V.V. A.A., *Mercosul. Integração na América Latina e relações com a Comunidade Europeia*, São Paulo, Instituto Cajamar-INCA, 1993.

Progreso Económico y Social en América Latina 1995, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

Valls Pereira, Lia, "O projeto Mercosul: uma resposta aos desafios do novo quadro mundial?", en V.V. A.A., *Mercosul. Integração na América Latina e relações com a Comunidade Europeia*, São Paulo, Instituto Cajamar-INCA, 1993.

ARTÍCULOS DE REVISTAS Y PERIÓDICOS

Barbosa, Rubens Antonio. "O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o universal e o regional", en *Política Exterior*, vol. 3, N° 3, diciembre-enero-febrero, São Paulo, 1994-95, pp. 101-116.

Bizzozero, Lincoln. "La relación entre el Mercosur y la Comunidad Europea: ¿un nuevo parámetro de vinculación?", en *Estudios Internacionales*, año XXVI, N° 101, enero-marzo, Universidad Católica de Chile, 1993, pp. 37-55.

Bresser Pereira, Luis Carlos. «Brasil», en *Geosur*, Montevideo, N° 145-146, mayo-junio, 1992, pp. 15-25.

Bosco M. Machado, João y Ricardo Markwald. "Padrão de Comércio e Estratégia de Integração", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), N° 46, enero-marzo, Rio de Janeiro, 1996, pp. 36-45.

Chudnovsky, Daniel y Porta, Fernando. "En torno a la integración económica argentino-brasileña", en *Revista de la CEPAL*, N° 39, diciembre, 1989, pp. 123-144.

Da Mota Veiga, Pedro y Beatriz Nefal. "Competitividade Internacional e reestruturação industrial no Mercosul", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 42, enero-marzo, Rio de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), 1995, pp. 29-34.

De Castro, Therezinha. "Mercosur: Enfoque geopolítico", en *Geosur*, N° 167-168, enero-febrero, Montevideo, 1994, pp. 21-31.

De Mendonça Andersen, Sigrid. "Un análisis ambiental de la hidrovia Paraná-Paraguay y del eje vial San Pablo-Buenos Aires", en *Geosur*, N° 191-192, marzo-abril, Montevideo, 1996, p. 13.

Escudé, Carlos. "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", en *Estudios Internacionales*, Universidad Católica de Chile, 1991.

Venezuela: el reto del ajuste político y económico

Investigadora:

Luz Amparo Medina Gerena

Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales
e investigadora del Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales (CIPE)
de la Universidad Externado de Colombia.

El refrán dice que “amor con hambre no dura”. Si bien es cierto que Caldera no llegó a la Presidencia de la República con una votación mayoritaria, también lo es que su nivel de popularidad, recién iniciado su período, era de cerca del 80 por ciento. Pero la situación económica, y como consecuencia la social, han venido en franco deterioro en los dos años largos de su administración. Esto ha llevado a que el frágil apoyo popular al Presidente también se haya ido en picada. En un sondeo de opinión realizado por la empresa *Dat Analysis* y publicado por el Diario *El Nacional*, la imagen positiva del Presidente en noviembre de 1995 se ubicaba en 48 por ciento y en los inicios de marzo de 1996 descendió a 33 por ciento. La gravedad de la situación para el gobierno de Rafael Caldera se refleja, además, en el hecho de que el 64.8 por ciento de los venezolanos rechaza la labor de la actual administración¹. La crisis no sólo ha continuado, sino que se ha acentuado. Los signos de recuperación económica y política no se vislumbran.

¹ *El Nacional*, Caracas, marzo 15 de 1996.

El momento de transición que vive Venezuela se origina en la inviabilidad de un modelo estatista, centralizado y paternalista que se alimentaba de los enormes ingresos de la venta del petróleo. El fin de este esquema supone la ruptura de los patrones económicos, políticos y sociales mediante los cuales los venezolanos se relacionan con el Estado, el sector productivo y el resto de la sociedad. Desafortunadamente, el liderazgo necesario para determinar el nuevo camino que responda a las posibilidades y realidades de la economía, en particular, no se ha dado hasta el momento. El vecino país se encuentra en medio de una tormenta, a la deriva y, para completar, sin brújula. El nombramiento de Teodoro Petkoff como ministro de Planificación, en marzo de 1996, podría tener como fin dotarlo de esa brújula².

El Estado democrático venezolano se encuentra en una crisis de legitimidad. Según Jennifer McCoy y William Smith, "el petro-Estado sembró las semillas de su propia deslegitimación: amplios sectores de la población interpretaron la erosión de la capacidad estatal para solucionar sus problemas como una consecuencia de la acción de los burócratas 'rentistas' que durante tanto

² El nuevo ministro, de 63 años de edad, estuvo tres veces en la cárcel durante los años sesenta debido a sus actividades guerrilleras (después de dos fugas, la tercera vez el entonces presidente Caldera le otorgó el indulto). Petkoff tiene las credenciales de hombre convincente en materia de cambios económicos. Fue crítico de las economías socialistas de la antigua Unión Soviética y de Cuba, pero, al mismo tiempo, goza de una gran credibilidad entre los sectores más pobres. Así, el pasado izquierdista de Petkoff parece ser más una ventaja que una desventaja para el gobierno, pues se considera que en Venezuela los únicos que pueden poner en práctica medidas fiscales y monetarias duras son los de izquierda. Tal parece, que el nuevo ministro es la ficha clave de Caldera para ganar la confianza de los inversionistas extranjeros y prestamistas internacionales. Thomas L. Vogel, "Petkoff: la evolución de guerrillero a ministro", en *El Tiempo*, *The Wall Street Journal*, mayo 22 de 1996, p. 3C.

tiempo cosecharon recompensas a cambio de favorecer a grupos específicos"³.

Aún hoy la población venezolana no logra asumir las consecuencias y las implicaciones de la crisis que se viene desarrollando desde finales de la década pasada. Se ha presentado una actitud de rechazo e inculpa a la clase política tradicional, pero no se nota una actitud diferente de la población frente a los costos que necesariamente se tienen que repartir en todos los sectores de la vida nacional, si es que se quiere una recuperación integral del país.

Lo que ha sucedido en Venezuela, en los últimos siete años, es que, frente a la necesidad de una renovación democrática que asegure la continuidad legal, constitucional e institucional, quienes han sido los encargados de adelantarla, promoverla y liderarla paradójicamente son los mismos actores que construyeron y se beneficiaron del antiguo sistema. En el vecino país la velocidad y magnitud de las transformaciones que se están adelantando han cuestionado las identidades, lealtades y formas de acción colectiva tradicionales.

I. LOS ABATARES DE LA POLÍTICA

A. Respuestas del gobierno del presidente Caldera a la crisis

Rafael Caldera llegó a la Presidencia de la República con el 30.5

³ Jennifer McCoy y William Smith, "Desconsolidación o resquebrajamiento democrático en Venezuela", en *Revista Nueva Sociedad*, noviembre-diciembre de 1995, n. 22.

por ciento de los votos, que no constituye una fuerza electoral importante. Su campaña presidencial estuvo motivada por la lucha contra la corrupción, la pobreza y la revisión de las medidas neoliberales implantadas por la anterior administración. El candidato de una coalición entre Convergencia Nacional y el Movimiento Al Socialismo (MAS) demostró la tendencia, que ya se venía evidenciando en elecciones regionales anteriores, que apuntaba hacia la ruptura del tradicional bipartidismo imperante desde la caída de la dictadura en 1958.

El problema para la gobernabilidad que se le planteó desde un principio a Caldera se debe a que, por una parte, en el Congreso la coalición oficialista posee sólo el 24 por ciento de los escaños, y por la otra, el partido del presidente, Convergencia⁴, aún no se presenta como un movimiento cohesionado.

El gobierno del octogenario Rafael Caldera, desde los primeros días de su mandato, se vio enfrentado al colapso no sólo del sistema financiero venezolano, sino del esquema económico –sustentado en la distribución de la renta petrolera–, y de la confianza popular en las instituciones democráticas.

El presidente venezolano, confiado en el apoyo con el que contaba a comienzos de su mandato, aplazó la adopción de las medidas que permitieran una salida a la profunda recesión económica por la que atraviesa Venezuela. Con un gobierno de corte populista y nacionalista, Caldera ha sido un dirigente

⁴ Convergencia es el movimiento político con el cual llegó el Presidente Caldera al poder, compuesto por ex-militantes de COPEI que lo siguieron cuando se retiró de este partido, creado por él mismo en los años cuarenta. El partido de gobierno de la actual administración también se apoya sobre otras organizaciones y partidos, siendo el MAS el principal.

ausente, sin planes coherentes para dar respuestas a las grandes incertidumbres que reinan en el país. El temor a revueltas de carácter social o la amenaza de que el presidente se decida a realizar un autogolpe al mejor estilo Fujimori han sido los polos entre los cuales ha oscilado el gobierno en los últimos dos años. En un año de elecciones regionales, como lo fue 1995, el gobierno de Convergencia se preocupó más por trabajar en función de unos resultados electorales que por resolver los problemas en función de la realidad del país.

En el transcurso del segundo año de la administración Caldera hubo varios hechos que se hicieron evidentes. Durante 1995 el pueblo acentuó la percepción de que el presidente no es la persona que realmente maneja los hilos del poder. Ello fue notorio debido a varias razones. En primer lugar, por las escasas apariciones que el Primer Mandatario realizó a lo largo del año. En algunas ocasiones se justificaba por “pequeños quebrantos de salud”, y en otras ocasiones se llegó a pensar que respondía a una estrategia trazada por el presidente para no afectar su imagen frente al país.

Los principales voceros de los intereses gubernamentales eran –y siguen siendo– las oficinas del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, entonces en cabeza de Andrés Caldera, y la del máximo dirigente de Convergencia, Juan José Caldera, ambos hijos del presidente. Se habló también del papel desempeñado por el Jefe de la Casa Militar, que es su yerno. La reestructuración del gabinete en marzo de 1996 reemplazó a Andrés Caldera por Asdrúbal Aguiar, hasta entonces Gobernador del Distrito Federal; fue reemplazado en este cargo por Abdón Vivas Terán, embajador en Colombia.

En una coyuntura como la actual, la principal prioridad para el gobierno debe ser superar la crisis económica en la que están sumidos los venezolanos. Sólo hasta principios de 1996 el presidente Caldera, personalmente, asumió la responsabilidad de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y de las medidas que tienen que ser implantadas para llegar al Acuerdo. Hasta el momento dicha responsabilidad había estado en cabeza del Ministro de Hacienda, Luis Raúl Matos Azócar⁵, con el objetivo de mantener al Primer Mandatario al margen del costo político que la negociación y el eventual acuerdo con el FMI tendrían en términos de imagen.

De cualquier manera, la impresión de muchos venezolanos es que el gobierno del presidente Caldera está signado por la indecisión e incompetencia para enfrentar y solucionar los problemas esenciales de la nación. Frente a la amenaza de estallido social, Caldera parece haber gobernado más determinado por los resultados de las encuestas que por las políticas que es urgente implementar.

Hay quienes aceptan que el presidente Caldera ha restablecido la paz política. Cuando subió al poder no se daba mucho por la democracia, aunque a decir verdad, hoy existen también serios interrogantes con respecto a la continuidad del régimen. Sin embargo, lo logró sobre unas bases tan peligrosas y combustibles que la vida nacional, durante los dos últimos años, no ha sido

⁵ Economista vinculado a la izquierda de Acción Democrática y a la Central Sindical CTV, quien, para algunos analistas políticos como Luis García Muru (*El Nacional*, Caracas, julio 30 de 1995), tenía una incidencia dentro del gobierno similar a la de un vice-presidente, figura que en Venezuela no existe.

sino un sólo caminar atemorizado, de puntillas, sobre un campo minado.

B. Jugadas de la oposición

Un escenario propicio para el análisis de la oposición es el Congreso. El Parlamento en ejercicio está dominado mayoritariamente por los partidos tradicionales. Es decir, Acción Democrática (AD) y Copei. El piso político para un gobierno de movimientos minoritarios en el Congreso no se dibujó claramente en sus comienzos. En estas condiciones para el gobierno de Caldera resultó imperativo crear el apoyo necesario para que sus iniciativas tuvieran viabilidad en el legislativo. En tal sentido, los principales dirigentes de AD, encabezados por Luis Alfaro Ucero, terminaron por acudir a un apoyo casi que irrestricto a las propuestas del ejecutivo. Del mismo modo lo hicieron los dirigentes tradicionales del MAS⁶. Teniendo la impresión de ser partido de gobierno, ha tenido un peso relativamente importante como colaborador político del presidente en el Congreso.

A primera vista puede parecer contradictorio que uno de los partidos tradicionales —Acción Democrática—, la contraparte ideológica de Caldera durante muchos años, haya sido durante todo su gobierno la principal fuerza de apoyo a las propuestas oficiales. Pero ello encuentra explicación en dos hechos. En primer lugar, el presidente, a pesar de su bajo períl, es un hombre pragmático. En una coyuntura en la que está en juego

⁶ Teodoro Perikoff y Pompeo Márquez, representantes de la línea tradicional del Partido, junto con otros tres militantes del Partido, son ministros de Caldera.



no sólo la gestión gubernamental sino la supervivencia misma del sistema democrático, las circunstancias no permitían miramientos de fondo. Una segunda consideración apunta a que para AD era rentable en términos políticos el apoyo a un presidente que tenía, en los inicios de su mandato, un 80 por ciento de aceptación popular. De esta manera, se creó una alianza entre el partido social demócrata y el gobierno que, apenas ahora, empieza a estar condicionado a los resultados de las políticas y medidas que adopte el ejecutivo. Ello sucede cuando la imagen del primer mandatario está en picada y cuando asociar a los "blancos"⁷ con los resultados del gobierno empieza a ser inconveniente.

Las otras fuerzas políticas representativas -Copei y La Causa R (LCR)- no han tenido una posición clara ni continua frente a las propuestas oficialistas. Copei ha jugado un papel moderado, hasta la elección de Luis Herrera Campins como presidente del Partido cuando endureció su oposición. En términos generales, su desempeño ha estado vinculado a la gestión de AD. Dentro de la opinión pública hay quienes asocian las posiciones de Copei con la línea determinada por los social demócratas. La fuerza más crítica frente a las iniciativas gubernamentales desde el Congreso ha sido LCR.

Tras los resultados electorales de los comicios regionales del 3 de diciembre de 1995, la relación de fuerzas ha venido modificándose al interior del Parlamento. En marzo de 1996 se conformó un nuevo equipo directivo de las Cámaras en el

⁷ Color que identifica a Acción Democrática en la tarjeta electoral.



Congreso; generalmente queda como ganador el candidato del partido con mayor cantidad de parlamentarios. Para hacer contrapeso a la mayoría parlamentaria de AD y en una jugada política sin precedentes por parte de las fuerzas minoritarias, se concretó una alianza entre LCR, el MAS y Copei. La idea es realizar, desde el Congreso, un papel más crítico frente a las iniciativas presentadas por el gobierno, exigiéndole resultados de manera más independiente a como lo hizo AD en su oportunidad. Fue elegido presidente del Senado Cristóbal Fernández, del MAS, y presidente de la Cámara Ramón Aveledo, del Copei.

Un Congreso con estas características podría significar desde un auténtico desorden hasta la sorpresa del siglo en cuanto a eficiencia y celeridad. A continuación, un breve análisis de las motivaciones que cada una de las fuerzas tuvo al concretar una alianza de este tipo.

1) La Causa Radical, con fuerte arraigo sindical y cierto parentesco con el PT de Brasil, ensaya ahora una apertura. Su coyuntural alianza con Copei se gesta sobre las posiciones adversas a algunas propuestas gubernamentales. A pesar de que los radicales poseen una representación importante en ambas Cámaras legislativas, no se han podido hacer sentir hasta el momento en el Parlamento. Desde el punto de vista electoral, posiblemente no obtengan muchos beneficios, aunque todo depende de la estrategia que se cumpla en el Congreso. La apertura supone dejar de lado el sectarismo que siempre ha caracterizado a esta organización política.

2) Copei, sin Caldera, se debate entre asumir posiciones en línea

con los intereses del país o hacerle la oposición a Caldera con un frente que no se parezca para nada a Acción Democrática. El secretario general de Copei, Donald Ramírez, analiza la situación de esta manera:

Una de las cosas que más daño le ha hecho a Copei es aparecer como un subordinado de AD. Las iniciativas siempre venían de AD. AD definía los términos de los acuerdos y Copei aceptaba. Nuestra meta es el deslinde de AD. Nos hemos cansado de ser subcampeones y nos habíamos acostumbrado a eso. Teníamos que sacudirnos de AD. Ahora sucedió el deslinde y esto le va a deparar a Copei más credibilidad ante el país, porque la gente entenderá que somos distintos de AD y del gobierno. En Copei hemos entendido también la apertura y por eso pactamos con fuerzas como el MAS y LCR, que han demostrado madurez política⁸.

Pero Copei no ha perdido la esperanza de una reunificación con sus hermanos separados de Convergencia sobre la base de los Acuerdos con el FMI.

3) En cuanto al Movimiento al Socialismo (MAS), la importancia que le dio Caldera a la organización fue meramente utilitaria. El complejo frente a la izquierda, como tal, persiste. La plataforma política que el MAS ofreció a Caldera se viene diluyendo porque, en justicia, exige y no le dan, a pesar del riesgo que ello significa. En 1996 el MAS figura con cinco ministros en el

⁸ *El Nacional*, Caracas, marzo 2 de 1995.

gobierno, entre los cuales figuran sus más ilustres dirigentes, Pompeyo Márquez y Teodoro Petkoff⁹. La llegada de una nueva generación de dirigentes masistas podría ser el preámbulo de un rompimiento definitivo. Mientras tanto, Enrique Ochoa Antich, su Secretario General, ha afirmado en varias ocasiones que seguirán apoyando al gobierno y que la alianza le amplía el piso político a Caldera. El MAS votará las leyes fiscales, por ejemplo, pero se mantendrá vigilante.

Esta alianza también constituye un claro mensaje a los social demócratas, quienes salieron fortalecidos con los resultados de las elecciones regionales, en el sentido de que existe la intención manifiesta de hacer un frente común que implique una alternativa a la maquinaria partidista blanca, con miras a las elecciones presidenciales de 1998.

C. ¿Perdida la batalla contra la corrupción?

Uno de los temas en los que Caldera ha sido más incisivo a lo largo de su carrera política tiene que ver con la lucha contra la corrupción. De hecho, esta fue una de las bases de su campaña hacia la presidencia en 1993. Su imagen de hombre honesto y con peso moral para librar lo que se suponía debía ser una dura batalla le sumó puntos frente a una sociedad agobiada por los escándalos que han afectado todos los niveles de la sociedad y la política.

Sin embargo, al analizar los resultados que en esta materia ha tenido la actual administración, las conclusiones son

⁹ Este Ministro del Plan es el encargado de hacer aceptar a la población el acuerdo con el FMI.

desalentadoras. Hasta el momento, el Presidente Caldera no tiene un solo ministro, funcionario o banquero corrupto preso. Tampoco tiene preso a un solo cabecilla golpista. A Hugo Chávez, líder de los intentos de insurrección militar de 1992, le fue concedido el indulto, y él mismo lanzó un Movimiento Bolivariano Revolucionario MBR-92, en ocasiones aliado con LCR.

Así la percepción de la gente es que "nadie está recibiendo el justo castigo, civil o militar, por levantarse violenta y sangrientamente en armas contra la Constitución y las leyes democráticas, sino todo lo contrario"¹⁰. De esta manera, el mensaje es que Caldera decretó, de hecho, una insólita impunidad para la corrupción y la violencia institucional.

El único caso que el gobierno actualmente tiene como estandarte en la lucha contra la corrupción es el de Carlos Andrés Pérez. Sin embargo, a pesar de su importancia la gente ya se muestra insatisfecha por la demora que ha caracterizado el proceso y porque es el símbolo de una lucha floja contra un problema que en esta administración también se ha manifestado.

De manera indirecta puede afirmarse que el gobierno ha propiciado hechos asociados a las prácticas de corrupción. Medidas como el control cambiario y de precios ya han dado como resultado escándalos de corrupción que incluso involucran a personajes del alto gobierno y de la cúpula militar¹¹.

¹⁰ *El Nacional*, Caracas, febrero 25 de 1995.

¹¹ Por ejemplo, al ministro Matos, de la cartera de Hacienda, se le intentó inculpar en un proceso contra una comercializadora de frutas por manejos ilegales de divisas. Varios ministros de

Ineficiencias de parte de la administración de justicia refuerzan la sensación de debilidad en la lucha contra la corrupción. A finales de febrero de 1996 el ex presidente, Jaime Lusinchi, anunció su regreso al país después de que el proceso en su contra prescribió sin que se hubieran aportado pruebas contundentes en su contra. Nuevamente, la excepción es Carlos Andrés Pérez, quien a finales de mayo de 1996 fue expulsado de su partido, AD, y condenado a dos años y cuatro meses de cárcel.

El activo que significa tener el prestigio de hombre honesto e íntegro aún lo posee Caldera. No obstante, como en todo lo que tiene que ver con la administración Caldera, una es la imagen del presidente y otra la de su gobierno.

D. Malestar social: a la orden del día

Como se analizará posteriormente en la sección económica, en Venezuela persisten los elementos propios de la recesión. Uno de los principales problemas que afectan directamente a la población es el desempleo, que en 1995 se ubicó entre el 15 y el 17 por ciento. La evolución poco favorable de la economía venezolana, sumada a los precedentes de revueltas sociales ocurridos durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, son antecedentes para tener en cuenta en el momento de analizar la situación social en Venezuela.

El gobierno sólo hasta abril de 1996 se decidió a plantear un

Deferen, entre ellos Moisés Orozco, también quedaron en entredicho por el caso de la modernización de unos tanques AMX-30.

programa coherente que permitiera conjurar la crisis, y mientras tanto los niveles de pobreza se incrementaron (cfr. Cuadro 1). Caldera no ha sido capaz de venderle a la nación las bondades de un ajuste estructural que claramente será costoso para el pueblo. Sin embargo, el costo de haber aplazado tanto la toma de estas decisiones es cada vez mayor.

Hoy la situación se encuentra en un nivel tal de tensión, que los venezolanos censuran más la inacción por parte del presidente que lo doloroso que puede ser un ajuste de tipo ortodoxo. En 21 meses de gobierno de Caldera se registraron cerca de 2000 protestas pacíficas, focalizadas principalmente en Mérida, Lara, Zulia, Aragua, Carabobo, Miranda y Caracas¹¹. A pesar de que son menos que las 7000 realizadas de manera pacífica y violenta en el mismo lapso de tiempo durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, constituyen un buen termómetro de la insatisfacción que prevalece socialmente en Venezuela.

Diferentes sectores de la vida nacional han alertado sobre los riesgos de una explosión social. Se deben recordar las continuas declaraciones que la Iglesia y Fedecámaras¹² han realizado a través de los medios de comunicación. De acuerdo con las apreciaciones de la Conferencia Episcopal Venezolana, "el país siempre ha tenido la tentación de solucionar los problemas rompiendo el hilo constitucional"¹³. Y esa tentación vuelve estar en las conversaciones del venezolano común. Frente a una situación de falta de gobierno y desorden generalizado como el

¹¹ *El Nacional*, Caracas, febrero 27 de 1996.

¹² Entidad que agrupa a los principales gremios productivos del país.

¹³ *El Nacional*, Caracas, febrero 25 de 1996.

actual, para el 46.6 por ciento de la población, en marzo de 1996, el presidente Caldera no lograría terminar su gobierno¹⁴.

CUADRO 1 NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS Y ENERÍA DE POBREZA EXTREMA		
POBLACIÓN (%)		
ENTIDAD FEDERATIVA	POBREZA EXTREMA	N. D. I.
Apure	44.1	70.1
Delta Amacuro	43.5	66.3
Amazonas	32.7	59.9
Portuguesa	32.4	61.1
Guárico	30.7	59.0
Sucre	29.9	60.5
Lara	28.4	54.8
Bolívar	27.5	55.8
Anzoátegui	27.0	55.7
Trujillo	26.0	56.1
Trujillo	25.9	55.7
Zulia	25.9	55.0
Monagas	25.0	53.4
Yaracuy	22.7	52.2
Cóchica	22.4	50.7
Bolívar	21.5	48.2
Mérida	18.6	48.8
Carabobo	18.5	45.1
Nueva Esparta	16.1	46.7
Miranda	15.3	38.8
Falcón	15.3	44.5
Aragua	14.3	40.6
Distrito Federal	9.88	33.7
Venezuela	21.6	48.8

FUENTE: BUV, 1995 y 1996.

¹⁴ *El Nacional*, Caracas, marzo 14 de 1996.

E. 1995: año de elecciones

Algo sí quedó muy claro en las elecciones del 3 de diciembre de 1995: la abstención es lo que verdaderamente se está consolidando y ganando espacios en la democracia venezolana. El nivel alcanzado en esa fecha se ubicó en 53,89 por ciento (*cfr.* Cuadro 2), porcentajes similares a los de los dos comicios regionales anteriores, por lo cual se concluye que el fenómeno tiende a estabilizarse en esa cifra. La abstención fue más notoria en las zonas altamente urbanizadas, donde el acceso a los medios de información y la discusión es mayor.

Pareciera que parte de la falta de acción de Rafael Caldera se puede explicar por el hecho de que el 3 de diciembre de 1995 se realizarían elecciones regionales y para Convergencia constituía la oportunidad de medirse como fuerza política. Para el movimiento que llevó a Caldera a la presidencia significaba pasar del plano nacional, a consolidarse en el regional. Cualquier medida impopular que tomara el presidente podría incidir negativamente sobre los resultados electorales. Para coordinar la estrategia que el movimiento seguiría fue designado Juan José Caldera, hijo del Presidente. Sin embargo, fue justamente la falta de resultados favorables para el gobierno lo que le hizo perder credibilidad al movimiento.

A Acción Democrática le sobran razones para sentirse más que satisfecha. Obtuvo 12 gobernaciones (*cfr.* Cuadro 3) —cuatro más de las conseguidas en las elecciones de 1992— y 194 alcaldías, que constituyen el 58 por ciento de las totales¹⁶. De ellas, 13 corresponden a ciudades capitales del país.

ELEGIDOS EN LAS ELECCIONES REGIONALES Y PARA CONVERGENCIA EN VENEZUELA POR PARTIDOS POLÍTICOS				
PARTIDOS	1989	1992	1993	1995
AD ¹	39,5	37,7	37,3	34,5
Copei	31,5	36,5	32,6	31,9
MAU	17,5	13,3	10,8	10,5
Convergencia	2,5	8,1	10,7	12,7
Convergencia			15,5	16,6
Otros ²	8,3	10,8	8,0	12,4
Abstención	n.d.	n.d.	n.d.	53,89

Elaboración de la autora sobre los datos presentados en: CINEC, 1995.
 Votos: 4.551.821 (1995)
 Votos válidos: 1.497.557 (4.998)
 Votos nulos: 244.635 (5.002)

FUENTE: El Nacional, Caracas, febrero 21 de 1996.

La tolda blanca ganó gracias a la poderosa maquinaria política que posee a nivel regional y a la ausencia de mensajes y promesas claras para el electorado. Ante los múltiples escándalos de corrupción de algunos de sus miembros, el partido tomó la determinación de expulsarlos del partido para que este no fuera asociado con los involucrados. El caso más ejemplarizante lo encarna Carlos Andrés Pérez y su grupo de seguidores dentro

¹⁶ El Nacional, Caracas, febrero 21 de 1996.

CUADRO 3 AFILIACIÓN POLÍTICA DE LOS GOBERNADORES ELEGIDOS EN 1995						
ESTADO	AD	COPEI	CAUSA R.	MAS	CONVERGENCIA	INDEPENDIENTES
Apure	x					
Amazonas	x					
Anzoátegui	x					
Aragua				x		
Bolivia	x					
Barinas	x					
Bolívar	x					
Carabobo						x
Córdoba	x					
Falcón		x				
Guárico	x					
Lara				x		
Mérida	x					
Miranda		x				
Monagas	x					
Nueva Esparta		x				
Portuguesa		x		x		
Sucumb				x		
Táchira	x					
Trujillo	x					
Yaracuy					x	
Zulia			x			

FUENTE: UNINORCA, Caracas, diciembre 17 de 1995.

de las filas de AD. Al primero, lo expulsaron, y contra los segundos, la dirigencia del partido –concretamente Luis Alfaro Ucero y Lewis Pérez, quienes desde hace años tienen una pelea casada con Carlos Andrés Pérez– emprendió un proceso de aislamiento dentro de las decisiones que condujeron a la selección de los candidatos. Así, los resultados del 3 de diciembre dejan como triunfador no sólo al partido sino a sus dirigentes, de cara a las elecciones presidenciales del 1998.

A los blancos les fue útil la estrategia de apoyar a Caldera sin ponerle condiciones. AD justificaba su apoyo a Caldera cuando tenía el 80 por ciento de popularidad. Pero, si ésta sigue cayendo, AD tendrá que escoger entre pasar a la franca oposición o pasar del apoyo sin proyecto a otro condicionado, que implique la coherencia de las propuestas del gobierno.

Copei se descapitalizó estrepitosamente. Redujo su número de gobernaciones, de 8 en 1992 a 4 en 1995. En lo que respecta a las alcaldías, obtuvo sólo 91, que constituyen el 27.5 por ciento de las totales¹⁷. El pobre resultado del segundo partido tradicional se explica por la ausencia de un liderazgo claro, tanto nacional como regional, que condujera los intereses del partido de una manera organizada. El peor error de Copei fue imponer candidatos sin asegurarse de su popularidad. Así perdió las gobernaciones de Carabobo y Mérida.

El MAS aprovechó los liderazgos regionales que ha cultivado de tiempo atrás: obtuvo 4 gobernaciones, dos más que en 1992, y ganó 21 alcaldías, que constituyen el 6.3 de las totales, varias

¹⁷ *Ibid.*, p. 10.

de ellas aliado con Convergencia. El partido tiene por delante la definición de su ideología y su programa y la adopción de posiciones más concretas.

Los escasos resultados de Convergencia lo dejaron mal parado a nivel regional. Sólo llegó a una gobernación y a algunas alcaldías. Convergencia ha intentado presentar algunos hechos de acuerdo con su conveniencia. Por ejemplo, que los triunfos del MAS son como propios por ser parte de la coalición. Al respecto vale aclarar que los dos movimientos se presentaron al proceso electoral independientemente, salvo en algunos estados en los que concretaron alianzas con otras fuerzas.

La Causa R ganó la importante gobernación del Zulia con el candidato Arias Cárdenas¹⁸, el segundo en importancia en el intento de golpe de Estado contra Carlos Andrés Pérez en febrero de 1992. Los logros en las alcaldías fueron pobres, al llegar solamente a seis. Los resultados electorales de LCR, para algunos analistas, pueden interpretarse como perjudiciales para el sistema porque "es mejor que la gente rabiosa esté dentro que teniendo nexos con Chávez o Bandera Roja"¹⁹. Sin embargo, en algunas declaraciones realizadas por Arias Cárdenas se ha evidenciado su distanciamiento con el líder revolucionario, lo que le resta peso a una posible alianza con el movimiento beligerante que encabeza Chávez.

¹⁸ El oficial Arias Cárdenas logró la movilización y el control de las Fuerzas Armadas del Zulia el día del intento de golpe en febrero de 1992. El aporte de este ex-militar fue incalculable. Si los planes se frustraron fue más por los problemas surgidos en Caracas, que por el control ejercido en la segunda entidad territorial de Venezuela.

¹⁹ José Antonio Gil Yepes, *El Nacional*, Caracas, febrero 21 de 1996.

Para LCR es imperativo definir una estructura interna más vertical y adoptar una ideología que le permita hacer la defensa de los trabajadores —como siempre lo ha hecho, en particular desde los sindicatos—, pero que no signifique la oposición a ultranza frente al capitalismo y las iniciativas de privatización de las grandes empresas del Estado. Un hecho destacable de LCR es que por primera vez se dio cuenta de la importancia de las alianzas. Se percataron de que en Venezuela ningún partido puede ganar solo en unas elecciones. Para algunos estudiosos venezolanos del hecho político, "el bipartidismo es cosa del pasado y lo que ahora se instaura en el país es un multipartidismo inestable"²⁰. Este hecho se evidencia en la conformación final de las Asambleas Legislativas (*cfr.* Cuadro 4), donde los pactos predominan porque nadie —salvo escasas excepciones— obtuvo mayoría y hay que asegurar la capacidad de gobernar.

No puede dejarse de mencionar un verdadero fenómeno electoral y político que ha venido tomando fuerza en Venezuela y que demostró, en las últimas elecciones, el nivel de aceptación que tiene. Se trata de la popularidad de la alcaldesa del municipio caraqueño de Chacao, la ex Miss Universo Irene Sáez. Esta mujer ha conseguido una popularidad de tal magnitud que ganó su reelección con el 97 por ciento de los votos y algunos hablan de ella como una posible candidata para las elecciones presidenciales de 1998. A pesar de que inicialmente la ex-reina militó con Copel, ha venido sumando apoyos de diferentes movimientos, sobre todo de carácter cívico. Su labor en la alcaldía, sus programas y métodos pueden, hasta cierto punto, ser comparables a los de Antanas Mockus en Bogotá. Pretende

²⁰ Luisana Colomero, *El Nacional*, Caracas, febrero 21 de 1996.

un cambio de actitud de los ciudadanos y ha sido eficiente en la solución de los principales problemas de Chacao.

CCAA ORG 4 COMPOSICIÓN DE LAS ASAMBLAS LEGISLATIVAS							
ESTADO	AD	COPEI	CAUSA R.	MAS CONVENCIONAL	INDEPENDIENTES	A FAVOR*	OPPOSICION
Apure	9	3		1		9	4
Amazonas	7	3		1		7	4
Anzoátegui	8	3	5	3		8	11
Aragua	3	8	1	2	4	15	8
Delta Amacuro	3	1		5	1	5	6
Batallas	9	5				9	6
Bolívar	10		11			10	11
Carabobo	6	5	1	2	9	9	14
Córdoba	5	5		1		5	6
Falcón	6	6		3		6	9
Guárico	8	3	3	1		8	7
Lara	8	3		11	1	11	12
Mérida	8	6		1		8	7
Miranda	5	11	3	4		11	12
Monagas	8	4	2	1		8	7
Nueva Esparta	7	5		1**		6	7
Portuguesa	9	4		1		8	9
Sucumb	9	2		6		8	9
Táchira	8	5			5	8	11
Trujillo	8	4		4	1	6	9
Yaracuy	3	5		5**		5	8
Zulia	9	6	6	2		6	12

* Del gobernador electo.

** Sin la mayoría.

FUENTE: El Nacional, diciembre 17 de 1995.

Por otro lado, una circunstancia que quedó evidenciada en estas elecciones regionales fue la incompetencia y la politización del Consejo Supremo Electoral. El conteo de votos, hechos irregulares en varias ciudades del país y varias impugnaciones de los resultados, como en el estado de Bolívar, mostraron las deficiencias de esta organización, que se apresta a sufrir importantes cambios tendientes a asegurar una despartidización de los miembros que la componen. Esto por la relevancia de una institución que, como ésta, es garante y como tal determinante del ejercicio democrático.

II. CÓMO VA LA ECONOMÍA VENEZOLANA

A. Situación general

El comentario general sobre los dos años largos que lleva el Presidente Caldera en el poder es que hasta abril de 1996 no se había planteado un programa económico coherente y viable que resolviera los graves problemas estructurales de la economía venezolana. Desde que asumió el poder en febrero de 1994, Caldera ha propuesto varios planes (*cf.* Anexo 1) con medidas tendientes a conjurar la crisis, aunque las que han determinado el desenvolvimiento de las variables económicas han estado al margen de dichos programas.

La situación de la economía venezolana no podría ser más complicada. El año pasado cerró con una inflación del 57 por ciento a pesar de los controles de precios a los productos básicos; un déficit fiscal de casi el 10 por ciento del PIB; la tasa de desempleo situada entre el 15 y el 17 por ciento (*cf.* Cuadros

5, 6, 7 y 8); una deuda externa que, sumada con la interna, constituye el 50 por ciento de la recaudación fiscal; una tasa de cambio subvaluada como consecuencia del control cambiario y una reducción en la inversión extranjera del 43 por ciento²¹. Como lo afirma Luis Alfonso Torres, "1995 resultó ser un año de continuación del estancamiento de la economía no-petrolera y de la crisis cambiaria de 1994"²².

CUADRO 5 VENEZUELA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Crecimiento PIB (%)	10	7	-0,4	-3,3	2	-1,4
Crecimiento PIB no petróleo (%)	n.d.	9	-1,5	-5,3	1	-4
Inflación (%)		32	46	71	57	120
Servicio deuda pública externa	2.255	1.977	1.709	2.146	n.d.	n.d.
Saldo reservas brutas	14.105	13.001	12.656	11.507	9.000	10.000
Déficit sector público	-3,3	-5,6	-2,9	-15,2	-8,4	-2

FUENTE: *Revista Estrategia Económica y Financiera*, N° 230, p. 25. Para 1996, proyecciones de la empresa Morgan Stanley, *El Nacional*, Mayo 19 de 1996.

²¹ *El Nacional*, Caracas, diciembre 9 de 1995. De un acuerdo con las cifras publicadas en dicho diario, las inversiones extranjeras disminuyeron 43 por ciento. Las entradas de divisas por inversión extranjera directa llegaron a 239'871.000 dólares cuando el acumulado a esa fecha en 1994 fue de 435 millones. La caída es preocupante no sólo por el monto en sí mismo, sino porque incluso son inferiores a las del año de la crisis financiera, lo cual indica la nula recuperación de la economía nacional. Los países que realizaron mayores ingresos de divisas a Venezuela fueron las Islas Virgenes Británicas con 25 por ciento, Aruba con 13 por ciento, Estados Unidos con 11 por ciento, Suiza con 6 por ciento, Chile con 5 por ciento y San Martín con 5 por ciento.

Un informe de ANZ Bank de Australia sugiere que la mayoría de los observadores juzgan a Caldera por su desempeño pasado. Es visto como un anciano que no controla totalmente el poder, que no comprende los temas económicos y que está alado ideológicamente al pasado. El presidente venezolano siempre ha sido un político pragmático. Esta situación no ha cambiado.

CUADRO 6 INDICADORES GLOBALES DE LA FUERZA DE TRABAJO	
Población de 15 años y más	13.571.412
Fuerza de trabajo	8.026.486
Tasa de actividad (%)	59,1
Ocupados	7.347.515
Tasa de ocupación (%)	91,5
Cesantes	573.501
Desocupados	678.971
Tasa de cesantía (%)	7,1
Tasa de desocupación (%)	8,5
RTPPV*	105,473
Total	21.385.274

* Tasa de índice por persona en
el PIB ODI

Fuentes cercanas al presidente han sostenido que desde principios del año el primer mandatario había decidido no tomar ninguna iniciativa en materia de política económica

Por sectores, el mayor monto de los 240 millones de dólares fue para la industria manufacturera, un 31 por ciento en servicios financieros y empresas inmobiliarias, comercio con 13 por ciento y transporte, alimentación y comunicaciones con 11 por ciento.

²² Luis Alfonso Torres, "En Venezuela el tiempo perdido creó distorsiones", en *Estrategia Económica y Financiera*, N° 230, febrero 29 de 1996, p. 24.

hasta después de las elecciones del 3 de diciembre. El presidente ha concentrado sus esfuerzos en construir su respaldo político. En este sentido, su mayor preocupación política de orden interno ha sido el malestar social y la violencia. La capacidad con que cuenta actualmente el presidente para dirigir el proceso de reformas consiste en que el electorado confía que Caldera no dejará de lado los problemas sociales.

CUADRO 7 FUERZA DE TRABAJO OCUPADA, SEGUN SU FORMA E INFORMAL DE LA ECONOMIA		
	POBLACION OCUPADA	DISTRIBUCION RELATIVA (%)
Total clasificables	7.321.494	99,6
Sector formal	3.724.830	50,9
Sector informal	3.596.664	49,1
Total no clasificables	26.021	0,4
Trabajadores por cuenta propia no profesionales	1.106.424	28,8
Servicio doméstico	189.851	2,6
Trabajadores en empresas con 4 personas o menos	1.301.589	17,7
Patrones o empleadores	351.529	4,8
Empleados y obreros	854.062	11,6
Ayudantes familiares no remunerados	95.798	1,3

FUENTE: OCEI.

CUADRO 8 MERCADO LABORAL (%)	
Trabaja	44,1
Estudia	16,7
Buscando empleo	13,5
Aman de Casa	13,8
Jubilado con pensión	3,8
Desempleado y no busca trabajo	3,3
Desempleado y busca trabajo	2,0
Jubilado sin pensión	0,7
Impedido pensionado	0,6
Impedido no pensionado	0,2

FUENTE: Venezuachicos.

Caldera se ha visto limitado por la permanente amenaza de una explosión social en el momento de tomar las medidas que aseguren una salida a la situación. El fantasma del "Caracazo" de 1989 y los dos intentos de golpe de Estado en 1992 sucedidos durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, como consecuencia de las medidas de ajuste de corte neoliberal, están aún latentes en la memoria de los venezolanos y sobre todo en la del primer mandatario.

Aparte del temor a la reacción social, Caldera tiene motivaciones ideológicas de fondo en contra de las medidas neoliberales, que en la mayoría de los países latinoamericanos fueron aplicadas

a través de programas de ajuste estructural impulsados por el FMI. Como Senador de la República en el gobierno de Carlos Andrés Pérez, fue uno de los principales críticos de las consecuencias sociales que la implementación de un programa de este tipo tendría sobre la población venezolana. Y como candidato a la Presidencia una de sus promesas electorales fue la de realizar un "Acuerdo de Intención, no con el FMI, sino con el pueblo venezolano".

Pero el problema de Caldera se refleja en el hecho de que, si bien es un anti-neoliberal manifiesto, tampoco ha sido capaz de tomar las medidas necesarias que pongan fin al caos económico que afronta el país. Por el contrario, ha acentuado las distorsiones y con las medidas adoptadas aplazó las decisiones fundamentales para corregir los desajustes.

Uno de los obstáculos más importantes que se le presenta a Caldera es la actitud de los venezolanos frente a la crisis y al papel que el Estado debe cumplir para superarla. Los venezolanos siguen acostumbrados a un sistema eminentemente redistributivo: "las encuestas muestran que el 90 por ciento de los venezolanos consideran que su país es una nación rica cuyo principal desafío es distribuir la riqueza entre las masas". Esta opinión paternalista ha corroído la ética laboral que hace funcionar a las economías capitalistas²³.

El gobierno, a través del Fondo de Inversiones de Venezuela, contrató a Douglas North, premio Nobel de economía en 1993,

²³ Matt Motlet, en *The Wall Street Journal*, agosto 16 de 1995.

como asesor en materia económica. Asimismo, tuvo lugar en agosto de 1995 la visita del economista fundador de la "Nueva Escuela Institucional" (corriente económica diferente a la neoliberal, pero que realiza el mismo diagnóstico y recomendaciones en el caso venezolano)²⁴. Este hecho contribuyó a desideologizar la discusión sobre la política económica. Sin embargo, los representantes de Miraflores consideraron inconvenientes las opiniones de North, porque desconocen la realidad política y económica del país.

A causa de las difíciles circunstancias que vive el pueblo y que lo afecta cotidianamente, aún se añora la época de la abundancia petrolera, cuando se recibía todo con escaso esfuerzo. Según Carlos Bernárdez, exdirector del Fondo de Inversiones de Venezuela, "para poder repuntar tenemos que tocar fondo. Pero

²⁴ Entre las conclusiones con respecto al diagnóstico que North realiza para el caso venezolano están:

- 1) Hay que diferenciar entre sociedades que premian la redistribución, es decir la generación de ingresos sin esfuerzo de la población, y otras que premian la productividad, la generación de ingreso por el esfuerzo organizado de la población. El crecimiento económico sostenido sólo es posible en sociedades eficientes que premian la productividad y tengan un sistema político moderno en el cual exista una clara separación de decisiones políticas y económicas.
- 2) Muchas de las características de América Latina tienen su raíz en la herencia colonial. Entre los principales aspectos negativos se encuentran: el control burocrático centralizado en la política y la economía; la tendencia hacia la creación de monopolios públicos o privados en lugar del fomento de la competencia; la idea de regular precios como mecanismo de equidad social; una vinculación entre el sector empresarial y la burocracia estatal para obtener mayores ganancias.
- 3) El auge económico de los sesenta y setenta dejó dos consecuencias negativas: una actitud displicente frente al trabajo y la productividad y unas instituciones más preocupadas en redistribuir la renta petrolera que en producir bienes.
- 4) El gobierno no debe tener vínculos tan cercanos con las decisiones económicas. Además existe la necesidad de solventar problemas como el control de cambios, el déficit fiscal, las prestaciones sociales y la situación del sector financiero.

nunca vamos a tocar fondo porque el petróleo nos genera ingresos anuales de 14 mil millones de dólares"²⁵.

En marzo y abril de 1996 el Presidente anunció un plan de reactivación económica mediante un nuevo paquete de reformas, tendiente entre otras cosas a facilitar el acuerdo con el FMI. El 16 de abril se produjo el alza —esperada— en la gasolina, de hasta 500 por ciento para ciertas categorías²⁶; sin embargo, esto lleva la gasolina venezolana solamente al precio de producción y ella sigue siendo una de las más baratas del mundo. Además, se decidieron subsidios al transporte público para que el alza no afectara demasiado a los temidos sectores populares. Se espera todavía un aumento del impuesto sobre las ventas al por mayor y el consumo suntuario, que necesita un voto del Congreso. Asimismo, desde el 22 de abril de 1996 se liberaron los controles cambiarios y de tasa de interés, implementados desde la crisis financiera venezolana, hace dos años. Las medidas implicaron una devaluación inmediata del 70 por ciento. Aunque algunos economistas estimaron en mayo de 1996 que, para lograr un equilibrio en la balanza de pagos, el bolívar debería cotizarse a 675 por dólar aproximadamente, en ese mismo mes el bolívar se transaba en el mercado libre de divisas a 467 por dólar. Es decir, que a pesar de la liberación cambiaria el Banco Central de Venezuela intervino en el mercado ejerciendo un control indirecto sobre la divisa para evitar su desplome total. En ese

²⁵ Carlos Benániz, *El Nacional*, Caracas, agosto 16 de 1995.

²⁶ El precio promedio de la gasolina experimentó un aumento de 5,6 veces respecto del anterior, pasando de 9,75 a 55 bolívares por litro. En el nuevo esquema, las cotizaciones de las gasolinas alta, media y popular (95, 91 y 87 octanos, respectivamente) quedaron en 60, 55 y 50 bolívares el litro, respectivamente. "Consumo nacional de gasolina disminuyó 14.300 barriles diarios", en *El Nacional*, 14 de mayo de 1996, p. E1.



sentido, los economistas esperan, entonces, una baja de las todavía sustanciales reservas del Barco.

Estas medidas podrían generar una inflación cercana al 100 por ciento para el año 1996. También, según el FMI, el PIB de 1996 podría bajar en 0,6 por ciento. El Ministro de Hacienda, Luis Matos, autor del plan, se comprometió a reducir el déficit presupuestal a 1,5 por ciento del PIB este año, contra el 8,4 por ciento en 1995, y la inflación a menos del 2 por ciento mensual para finales de 1996. El FMI y el Banco Mundial suscribieron con Venezuela, el mismo 22 de abril, varios pre-acuerdos de ayuda por un poco más de 3 mil millones de dólares: 1.400 millones de dólares provendrían de un acuerdo *stand by* con el FMI válido por un año, 900 millones del Banco Mundial y mil millones del Banco Interamericano de Desarrollo, a cambio del respeto de objetivos macroeconómicos entre las dos partes y de reformas estructurales más profundas en el futuro. El presupuesto 1996 deberá ser revisado en función de los nuevos datos y, por el momento, no se ha mencionado el alza de las tarifas de servicios públicos pedidos por el Fondo.

Estas medidas han sido certificadas por la oposición como un plan Carlos Andrés Pérez bis, pues marcan un lento retorno del gobierno hacia la ortodoxia después de dos años del gobierno Caldera. La reacción de la población no ha sido, como se temía, de revuelta sino de resignación, como si hubiera un fatalismo del ajuste, por severo que él sea.

B. El petróleo en la economía de hoy

La principal ventaja con la que cuenta la economía venezolana,

al tiempo que podría interpretarse como una vulnerabilidad, es que cuenta con abundantes recursos naturales: posee grandes yacimientos de hierro y aluminio, a la vez que constituye una potencia regional en hidroelectricidad²⁷. Sin embargo, el petróleo constituye el verdadero "as" de los venezolanos²⁸. Es posible que sea un país demasiado rico para su propio bien. En efecto, desde 1925 Venezuela vive de su petróleo y de los ingresos que éste proporciona al Estado. Con las dos bonanzas petroleras se inflaron estos ingresos hasta generar una cultura del despilfarro y de la ineficiencia. A mediados de los años ochenta, la destorcida petrolera redujo a la mitad los ingresos petroleros. Estos efectos contraccionistas y la crisis de la deuda se conjugaron sin que el Estado se apercibiera a reducir sus gastos. En los diez años de esta crisis la población, en particular las opulentas clases medias, soporte del régimen, vio bajar su nivel de vida. Es más fácil acostumbrarse a la opulencia que a la austeridad, y, para no pocos venezolanos, a la pobreza.

Hoy en día, todavía, los ingresos provenientes de la venta internacional del petróleo representan el 75 por ciento de las exportaciones y el 25 por ciento de la producción nacional. Aparte de esto, durante 1995 y lo que va de 1996 los precios

²⁷ Guerrero, Medina y Pérez, "Venezuela: Vecino y distante", en OASIS 1996: *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996, p. 192.

²⁸ Según el *American Petroleum Institute*, en septiembre de 1995 Venezuela era el sexto país en reservas de petróleo a nivel mundial con 64,5 mil millones de barriles, después de Arabia Saudita (258,7), Irak (100,1), Emiratos Árabes Unidos (97,7), Kuwait (84,0) e Irán (89,3). A Venezuela le seguían la ex-Unión Soviética (77,0), México (70,8), China (24,0) y Estados Unidos (23,0). Las exportaciones de crudo venezolano a Estados Unidos pasaron de casi un millón de barriles diarios en 1990 a casi los 1,5 millones de barriles diarios en 1995. Matt Moffett, "Venezuela: confusión sobre el petróleo", en *El Tiempo, The Wall Street Journal Americas*, Bogotá, septiembre 7 de 1995, p. 3B.

internacionales del crudo mostraron una evolución bastante favorable para los países productores. Gracias a ello, las dificultades en las reservas internacionales ocasionadas por el control de cambios fueron amortiguadas por el efecto de las ventas de petróleo en el mercado internacional.

Lo anterior le ha permitido al gobierno de Caldera, como lo afirma Moffet, "postergar la eliminación de los subsidios, la venta de las empresas estatales y la reducción de una cantidad excesiva de regulaciones"²⁹.

Un hecho de profunda trascendencia para el vecino país es el cambio de actitud frente a la propiedad y manejo de este recurso natural. Desde 1976, año en el que se realizó la nacionalización del petróleo, la exploración y explotación estaba en manos de Petróleos de Venezuela S.A. (Pdvsa) y sus filiales. El manejo que desde ese entonces se le dio a la actividad petrolera estaba en el marco de un discurso nacionalista por el cual la actividad petrolera era parte de la esencia del venezolanismo. A mediados de 1995, la administración Caldera emprendió la medida más audaz, desde el punto de vista político, que hasta ahora se haya realizado. En una decisión sin precedentes, se aprobó la ley mediante la cual se permite abrir los campos de petróleo liviano³⁰ a la exploración y explotación por parte de empresas particulares, bajo un esquema de asociación.

Esto se produjo en un momento en el que ni el país ni Pdvsa

²⁹ Moffet, *Op. Cit.*

³⁰ Es decir, el crudo más fácil y rentable de procesar.

disponen de los recursos financieros suficientes para aumentar la capacidad de producción a más de cuatro millones de barriles diarios de petróleo. Con la apertura se tendrá que repartir la cuota asignada por la OPEP al país entre la producción de Pdvsa y la nueva producción asociada.

Como consecuencia de la pesada carga tributaria que le impuso el Estado desde la nacionalización³¹, Pdvsa inició un proceso de endeudamiento en 1990 para poder realizar las inversiones necesarias para su desarrollo. Comenzó con 500 millones de dólares y actualmente va en 4.800 millones de dólares³². De continuar esta tendencia, eventualmente la empresa podría llegar a la quiebra, a pesar de que sus activos se calculan en 35 mil millones de dólares.

Para muchos analistas parece claro que "el futuro de Pdvsa es básicamente el futuro de Venezuela"³³. Esta empresa es la más grande de América Latina. Lo demuestran sus enormes ventas, que en 1994 llegaron a los 20 mil millones de dólares. El rasgo particular es que, a pesar de ser una empresa estatal, contrario a lo que siempre se piensa, la petrolera venezolana es manejada de manera eficiente.

La idea es que con este programa de apertura en el sector petrolero pueda incrementarse la producción de crudo de su nivel actual de 2.8 millones a 4 millones de barriles diarios de

³¹ Que se sitúa en cerca del 80 por ciento de sus ingresos por concepto de Impuesto sobre la Renta y de Activos Empresariales y regalías.

³² Amado Fuguet, "Pdvsa se abre, pero...", en *América Economía*, N° 102, diciembre de 1995, p. 25.

³³ *Ibid.*, p. 22.



aquí a diez años. Sin embargo, al interior de la OPEP se han presentado síntomas de preocupación por un eventual crecimiento de la producción venezolana superior a las cuotas asignadas por la organización. Un incremento en la oferta venezolana podría incidir negativamente en la evolución de los precios internacionales del crudo. El eventual sobrepaso por Venezuela, uno de los países fundadores de la organización, de las cuotas adoptadas por el cartel petrolero le podrían representar serios inconvenientes hacia el futuro (cfr. Cuadro 9).

En noviembre de 1995, los países miembros de este grupo decidieron, en un hecho sin precedentes, congelar las cuotas de exportación petrolera por tercer año consecutivo hasta mediados de 1996. Este hecho responde al intento de sostener los precios del crudo, que en promedio se han venido ubicando en los últimos meses en 17 dólares por barril frente a los 21 que busca el grupo³⁴. A comienzos de julio de 1996 el crudo venezolano valía 17.16 dólares el barril. De enero a julio, el precio promedio del petróleo venezolano fue de 16.84 dólares el barril, mucho mejor que los 14.84 dólares de 1995 y que los 13.5 dólares a los que se calculó el barril para efectos del presupuesto de 1996. Considerando los 2.2 millones de barriles diarios que exporta Venezuela, cada dólar que suba el precio del petróleo por barril significa para este país, anualizado, un incremento cercano a 800 millones de dólares en sus ingresos brutos por exportaciones³⁵. Por el momento, parece que los precios del crudo venezolano se mantendrán altos. Para la OPEP, los precios del petróleo seguirán relativamente firmes en 1996,

³⁴ *El Nacional*, Caracas, noviembre 23 de 1995.

³⁵ "Subió el precio del petróleo venezolano", en *El Tiempo*, Bogotá, julio 2 de 1996, p. 5B.

aunque aún no se sabe con certeza cuándo el crudo iraquí llegará al mercado mundial. Varios analistas sostienen que el alza del precio en el crudo en 1996 se debió a factores como el fuerte invierno en Norteamérica y una producción menor de la esperada por parte de los países que no pertenecen a la OPEP.

CUADRO 9 CUOTAS Y PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO EN LA OPEP*			
PAÍS	MARZO	ABRIL	CUOTA
Arabia Saudita	7.98	7.98	8.00
Irán	3.65	3.70	3.60
Irak	0.55	0.55	0.40
E. A. U.	2.16	2.16	2.16
Kuwait	1.81	1.81	2.00
Zona neutral*	0.48	0.48	-
Qatar	0.48	0.48	0.38
Nigeria	2.12	2.13	1.87
Libia	1.40	1.38	1.39
Argelia	0.79	0.80	0.75
Gabón	0.37	0.37	0.29
Venezuela	2.93	2.93	2.36
Indonesia	1.40	1.39	1.33
Total	26.11	26.14	24.52

* La producción de la zona neutral se divide en partes iguales entre Arabia Saudita y Kuwait.
FUENTE: Reuters-Renne, "La OPEP, en crisis ante el saqueo de Irak", en *El tiempo*, *The Philadelphia Journal*, agosto 29 de 1996, p. 40.

De cualquier manera, la apertura petrolera en Venezuela es un hecho. A finales de enero de 1996, después de un proceso de licitación dirigido por Pdysa y en el cual participaron 75 empresas internacionales, se otorgaron los contratos de los 10 campos, que contienen alrededor de 11 mil millones de barriles de reservas. Los campos fueron asignados al inversionista dispuesto a entregarle al Estado el mayor porcentaje de participación sobre las ganancias. Esta especie de bono, conocido como Participación del Estado en las Ganancias (PEG), tenía un monto máximo del 56 por ciento de las ganancias antes del impuesto. Los que se adjudicaron la subasta se hicieron cargo de todos los costos de explotación, para compartir las ganancias de todo descubrimiento.

Aunque ha sido un proceso bien llevado por Pdysa, todavía quedan algunos puntos de incertidumbre en los contratos, incluyendo el régimen de impuestos municipales y el control de las empresas. Aún las principales compañías petroleras internacionales tienen opiniones encontradas sobre la apertura del sector petrolero venezolano. Ciertamente los atrae el potencial de producción del país, pero los desalientan las restricciones operativas impuestas por el gobierno. Por ejemplo, los gigantes petroleros solicitaron que se les permitiera llevar la contabilidad en dólares³⁶.

De cualquier manera, la apertura emprendida en el sector petrolero ha mejorado la imagen del país, a pesar de que aún existen aspectos coyunturales negativos³⁷. Estados Unidos

³⁶ "Business Latin America", en *El Nacional*, Caracas, enero 29 de 1996.

³⁷ *El Nacional*, Caracas, agosto 16 de 1995.

presión por la venta de 20 a 25 por ciento de Pdvsa, pero ciertos empresarios locales representados por Pro-Venezuela quieren que esta venta sea reservada al capital privado nacional.

C. El déficit fiscal: un dolor de cabeza

Resulta paradójico analizar una economía que a la vez que cuenta con abundantes recursos provenientes de la renta petrolera, tiene problemas fiscales tan agudos como los del gobierno venezolano. En el origen de la situación fiscal por la que atraviesa hoy Venezuela están varios hechos. El déficit fiscal de 1995, que se situó en 8.4 por ciento del PIB, puede explicarse por tres razones:

1) Irónicamente, a pesar del aumento experimentado por los ingresos de dólares debido a la mayor producción petrolera y la inesperada solidez en los precios del petróleo, la apreciación real de la moneda bajo el control de cambios ha reducido el valor local del flujo de divisas generado por Pdvsa. En consecuencia, un incremento de 17 por ciento en el presupuesto de ingresos en dólares se tradujo en una caída real de 28 por ciento en bolívares por lo que los ingresos de Pdvsa bajaron de 16 a 12 por ciento del PIB.

2) El gobierno no ha logrado recortar el gasto. Aunque el gasto corriente real pudiera descender ligeramente, los costos del servicio de la deuda están subiendo de manera sostenida como porcentaje de los gastos gubernamentales, descompensando el pequeño ahorro que se había hecho en materia de gasto público.

3) Finalmente, la incapacidad de continuar con el proceso de

privatización ha dejado un *tercer hueco* en las finanzas gubernamentales³⁸.

Conceptos	Millones de bolívares
Total ingresos	4.528.520
Ingresos corrientes	3.792.520
Ingresos petroleros	1.292.500
Impuestos directos	488.780
Privatización	136.000
Total gastos	5.014.645
Gastos corrientes	3.917.825
Remuneraciones	670.066
Intereses	1.575.878
Pérdidas de BCV	172.305
Gastos de capital	1.096.820
Superávit/déficit primario	1.089.754
Superávit/déficit global	-486.125

FUENTE: Ojeda.

1. El "colchón" de los ingresos petroleros

Hay que reconocer el aporte hecho por los ingresos provenientes de la exportación de crudo. El país contó con la suerte de que los

³⁸ The Financial Intelligence Unit, en *El Nacional*, Caracas, noviembre 22 de 1995.

precios internacionales del petróleo durante el año pasado mostraran una evolución favorable. Una condición similar se presentó con respecto a los volúmenes exportados.

El precio promedio de exportación del barril de petróleo en 1995 se ubicó en 14,4 dólares para la cesta venezolana de crudos. Con un incremento de 3,5 por ciento en los volúmenes de exportación, las ganancias petroleras subieron a 12,8 mil millones de dólares, en comparación con los 11,3 mil millones de dólares de 1994³⁹. Los buenos precios de 1996 podrían influir favorablemente sobre los resultados de esta actividad que representa el 25 por ciento del PIB total.

2. Los problemas de la deuda externa se hacen presentes de nuevo

En el transcurso de 1995, Venezuela se vio enfrentada a crecientes dificultades en su balanza de pagos y sobre todo en lo que respecta a las reservas internacionales. En el origen de esta situación encontramos la acumulación de pagos por concepto de servicio de la deuda externa pública (cfr. Cuadro 11).

Actualmente, la deuda pública total⁴⁰, representa el 70 por ciento del PIB. De dicho monto, aproximadamente 26.110 millones de dólares corresponden a deuda pública externa. El servicio de la deuda constituye cerca del 20 por ciento de las exportaciones totales y más del 80 por ciento del monto de las exportaciones no petroleras. Estos pagos alcanzaron los 3.535 millones de dólares, de los cuales 1.564 millones correspondieron

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Es decir, tanto interna como externa.

a amortización de capital y 1.971 millones a intereses. El saldo de la deuda pública interna totalizó 1 billón 479.000 millones de bolívares, lo cual representa un aumento de 303.586 millones.

Según Luis Alfonso Torres, "esto implica que para cumplir con los pagos de las importaciones –calculadas en 10.200 millones de dólares– y atender los compromisos de deuda privada –estimada en 11 mil millones de dólares–, Venezuela ha tenido que recurrir al crenaje de sus reservas, en ausencia de crédito externo"⁴¹. En los últimos años Venezuela ha mantenido una clara tendencia hacia el endeudamiento como medio de conseguir los recursos necesarios para superar los problemas fiscales y de balanza de pagos que ha tenido que afrontar. Sin embargo, frente al incumplimiento de sus compromisos, particularmente los correspondientes a la deuda externa, su acceso a los mercados financieros internacionales se ha venido restringiendo progresivamente.

CUADRO II SERVICIO ESTIMADO DE LA DEUDA EXTERNA EN 1995 (Miles de dólares)			
CONCEPTO	PROGRAMA- DA	CANCELADA (AL 30-9-95)	PENDIENTE
Reestructurada	1.270.982	710.175	559.904
No reestructurada	2.292.947	1.277.090	1.015.857
Subtotal	3.563.929	1.987.265	1.575.760
Pendiente al 31-12-94	779.582	605.725	373.857
Total	4.343.511	2.592.994	1.949.617

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Caracas.

⁴¹ L. A. Torres, *Op. Cit.*

Muestra de lo anterior es la decisión tomada por el Club de París, que optó por no aceptar ninguna nueva petición de crédito por parte de Venezuela hasta tanto el país no se ponga al día con su deuda. En 1988 el saldo de esta deuda se ubicaba en 799 millones de dólares, en 1991 pasó a 1.874 millones y en 1995 a unos 2.000 millones de dólares. El capital vencido es de aproximadamente 400 millones de dólares.

Otro ejemplo lo encontramos en que, para el año fiscal 1995, el Banco Mundial aprobó proyectos para el país por 148 millones de dólares, y para 1996 se espera que sean de cerca de 100 millones de dólares, cuando la agencia está dispuesta a financiar hasta 400 millones anualmente.

Pero no sólo el incumplimiento en el pago del servicio de la deuda externa ha despertado la desconfianza de los prestamistas internacionales. La inexistencia de un programa económico realista y coherente y la presencia de los controles cambiarios y de precios no constituyen una buena carta de presentación al momento de buscar financiamiento fuera de las fronteras. Por esto, se supone que un acuerdo con el FMI, antes que nada, le devolvería a la administración la credibilidad necesaria para tener acceso a los mercados financieros internacionales en condiciones más favorables.

3. Los escollos de la privatización

El país cuenta con grandes empresas, que pueden asociarse a enormes elefantes blancos, dedicadas a la explotación de los abundantes recursos naturales que posee y a la producción de algunos bienes industriales y de servicios.

El tema de la privatización ha tenido múltiples obstáculos. El primero de ellos radica en el hecho de que el propio Presidente no es un fiel devoto de la idea. A pesar de ello, en un momento en el que lo que se necesita son recursos, el proceso de privatización ya no da más espera. Un segundo problema se encuentra al analizar la recesión por la que atraviesa Venezuela, sin que el gobierno haya tomado medidas que permitan vislumbrar un corto o mediano plazo de relativa prosperidad. Aparte de esto, existen algunos inconvenientes legales que dificultan un proceso en condiciones claras y seguras para el inversionista. Para finalizar, existe poca conciencia dentro de la población venezolana sobre la conveniencia del proceso de privatización como mecanismo que aporta los recursos necesarios con los cuales podría conjurarse la crisis económica actual.

A mediados de octubre del año pasado, el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), entidad que lidera el proceso de privatización, a petición del FMI corrió uno de los requisitos básicos para entrar a negociar con Venezuela, presentó un cronograma según el cual en los próximos dos años serían vendidas cerca de 30 empresas públicas. De esta manera se obtendrían cerca de 6.000 millones de dólares, calculados por la venta de acciones de la Cantv, de la Corporación Venezolana de Guyana y las empresas del sector eléctrico⁴².

El presidente del FIV en ese entonces, Carlos Bernárdez, aseguró que "cuando se elimine el control de cambios los inversionistas extranjeros volverán a llevar sus recursos a Venezuela. Este

⁴² *El Nacional*, Caracas, noviembre 17 de 1995.



monto se destinaría al pago de la deuda externa de las propias empresas y una porción menor para cancelar acreencias internas. De esta manera, se espera saldar el 20 por ciento de la deuda que la República tiene con el exterior en los próximos dos años⁴³.

La eliminación se produjo el 22 de abril de 1996, pero se acompañó de una devaluación del 70 por ciento del bolívar (aproximadamente 469 bolívares por un dólar). Vale la pena señalar aquí la importancia del presidente del FIV en la administración Caldera. Carlos Bernárdez, quien ejerció el cargo por un año y medio, logró convertirse en el segundo hombre del gabinete económico. La clave de su salida fueron las fuertes diferencias que tenía con el jefe de las finanzas públicas, Luis Raúl Matos Azócar, basadas en el mantenimiento durante un lapso prolongado de los controles de cambios y de precios. Al interior del Gabinete, Bernárdez afirmó muchas veces que en el país no existe un programa económico ni menos aún una implementación del mismo.

La gota que rebose la copa fueron las negociaciones del Ministro de Hacienda en Japón y Corea, en las cuales comprometía a futuro materia prima y acciones de las empresas de la Corporación Venezolana de Guayana, lo que entorpecería el programa de privatización de dichas empresas.

Pese a todo, en abril de 1996, el mismo presidente Caldera, al anunciar su paquete de medidas de reactivación de la economía, afirmó que Venezuela estaba dispuesta a abrir a la participación del sector privado la petroquímica y la minería. Aseguró también

⁴³ *Ibid.*



que se pondría empeño en privatizar las industrias de aluminio de la CVG, la venta de acciones de la Cantv, Aereopostal y los bancos estatizados a consecuencia de la crisis financiera, como por ejemplo, el Banco de Venezuela.

Los elementos que ayudaron a acentuar la crisis fiscal venezolana no son sólo los anteriores. Aparecen los rezagos de la crisis financiera, la dificultad de la recaudación tributaria y la pesada carga prestacional del sector público venezolano, como hechos que dificultan aún más la salida del problema del déficit fiscal.

4. Persisten las consecuencias de la crisis financiera

Dos semanas antes de que Caldera asumiera el poder, en febrero de 1994, el segundo banco del país, el Banco Latino, quebró, precipitando el desplome del sistema financiero venezolano. Fueron intervenidas 17 entidades financieras y se puso en ejecución un plan de rescate que rodea los 9.000 millones de dólares. En opinión de Richard Sanders, "proporcionalmente al PIB, es el peor colapso bancario de este siglo en el mundo"⁴⁴.

La crisis bancaria en Venezuela ha sido un componente importante de la recesión económica que asienta el país y constituyó una de las razones de mayor peso que llevaron al gobierno a establecer controles en el cambio monetario. El manejo de la situación ha estado matizado por consideraciones políticas, como es costumbre en el vecino país.

⁴⁴ Richard Sanders, "De mal en peor", en *América Economía*, N° 97, julio de 1995.

Lidiar con una crisis de semejantes magnitudes supuso, como es lógico, dificultades extraordinarias para una economía que ya venía con problemas anteriores. Esta situación fue la causa del déficit fiscal de 1994, que se situó en 15 por ciento del PIB. Sin embargo, en agosto de 1995, su manejo sufrió un cambio radical cuando el gobierno se abstuvo de auxiliar al Banco Empresarial. Posteriormente, en octubre, anunció su intención de liquidar, a través de subastas, las entidades financieras que habían sido intervenidas desde 1994.

No cabe duda que el manejo directo que la administración Caldera decidió proporcionar a esta situación y los montos de recursos que han sido dedicados, constituye una de las razones por las cuales la situación fiscal de Venezuela continúa en aprietos. Una mayor transparencia y la apertura de los bancos a la competitividad extranjera podrían ser esenciales para fortalecer el conjunto.

5. La mala costumbre de no pagar impuestos

El modelo rentista aplicado en Venezuela por cerca de dos décadas dio pie para que la población asumiera que la obligación del Estado era suplirle sus necesidades, sin tener que contribuir de manera importante ni directa con el origen de los recursos. Para eso estaba el petróleo. Cuando los ingresos se hicieron menores que los gastos, como es obvio, se tuvo que recurrir al pago de impuestos⁴⁶ para incrementar los ingresos corrientes de la nación.

⁴⁶ En la actualidad los impuestos y las tasas vigentes son los siguientes: Impuesto sobre la Renta (ISLR) de 12 por ciento, Impuesto a las Ventas al Mayor (IVM) del 12.5 y de Consumo Suntuario en algunos casos superior al 20 por ciento.

Pero la novedad del pago de impuestos llevó a que, cuando fueron creados, la gente se inventara la mil y una formas de evasión y elusión. Llegó a un nivel de sofisticación tal, que incluso las autoridades han descubierto la existencia de un software que permite llevar una doble contabilidad para evitar el pago de impuestos. El drama del fisco ha sido contar sobre el papel con recursos que no tienen recaudación segura. La falta de obtención de fondos provocó que se trasladara para 1996 el 12.36 por ciento de los gastos acordados⁴⁷.

A finales de 1994 se creó el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (Seniat). Esta institución unificó las diferentes estructuras que antes existían en el Ministerio de Hacienda para el manejo tributario. El objetivo principal es reducir los niveles de evasión, que en el momento son impresionantes: llegan al 70 por ciento para el Impuesto a las Ventas al Mayor (IVM), unos 16.700 millones de bolívares, y ascienden a más del 60 por ciento para el Impuesto sobre la Renta (ISLR), 11 mil millones de bolívares (cfr. Cuadro 12). En abril de 1996, el gobierno propuso aumentar el impuesto al consumo suntuario y a las ventas al por mayor de 12.5 a 16.5 por ciento, decisión pendiente de una ley del Congreso Nacional.

De acuerdo con José Ignacio Moreno León, jefe del Seniat, si se reduce la "evasión del IVM a 60 por ciento, contaremos con 950 millones de dólares en nuevos ingresos, y si disminuimos a 45 por ciento la evasión del ISLR lograríamos otros 700 millones de dólares"⁴⁸. Estos recursos, junto con los ahorros ordenados a los

⁴⁷ *El Nacional*, Caracas, marzo 13 de 1996.

⁴⁸ Arnado Fuguet, "Hora de Pagar", en *Revista Análisis Económico*, N° 101, noviembre de 1995.



ministerios por otros 1.700 millones de dólares, podrían llegar a financiar buena parte del déficit fiscal. Otro de los principales objetivos del Seniat, actualmente, es reducir también la evasión en las aduanas, que llega al 60 por ciento. La estrategia utilizada para tal propósito consiste en mecanismos orientados a modernizar este sector del recaudo.

CUADRO 12 INGRESOS TRIBUTARIOS NO PETROLEROS 1995 Y 1996				
CONCEPTO	1995		1996*	
	(MM Bs.)	% PIB	(MM Bs.)	% PIB
PIB Corriente	12.619.820	100	19.904.132	100
Recaudación	1.208.376	9,6	2.268.641	11,4
Icsvm*	632.589	5,0	1.293.424	6,5
Isir**	280.923	2,2	517.507	2,6
Aduanas	190.690	1,5	293.283	1,5
Otros***	104.176	0,8	164.427	0,8

* Impuesto al consumo suavitario y a las ventas al mayor.

** Impuesto sobre la renta.

*** Incluye licores, cigarrillos, timbre fiscal, sucesiones, poses y fideicomisos.

*Proyecciones para 1996.

FUENTE: Seniat.

En todo caso, en 1995 los ingresos ordinarios se situaron en el orden de los 2.275 millones de bolívares y los egresos en 3.197 millones, lo que significa que el déficit corriente es del orden de los 922 mil millones de bolívares. Es decir, 7,58 por ciento⁴⁸.

Con este nuevo esfuerzo que está haciendo la administración Caldera por mejorar el nivel de recaudos se espera cambiar el esquema rentista de la economía venezolana. Se prevé que en 1996 los tributos no petroleros constituirán el 55 por ciento de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional y que Pdvsa aportará el 45 por ciento. Desde hace años la petrolera estatal ha contribuido con el 65 por ciento de los ingresos ordinarios de la nación.

6. El peso pesado de las prestaciones sociales

El sistema prestacional que actualmente está vigente en Venezuela es bastante similar al que rigió en Colombia y que fue derogado con la Ley 50 de 1990. Es decir, los empleadores están obligados a reservar lo equivalente a un salario mensual cada año en un fondo para cada empleado. Cuando el trabajador abandona su empleo tiene el derecho a girar de su fondo en fideicomiso, junto con los intereses acumulados. En caso de que el trabajador sea despedido el pago se duplica⁴⁹.

Desde hace varios años el fisco no ha podido mantenerse al día con el pago de las prestaciones de los trabajadores del sector público. Con el proceso de inflación y los incrementos salariales correspondientes, la deuda del Estado con sus empleados crece como bola de nieve. En el presente se estima en cerca de 17 mil millones de dólares. Si se suma el monto correspondiente al

⁴⁸ *El Nacional*, Caracas, diciembre 16 de 1995.

⁴⁹ El principal problema de este sistema es la retroactividad, por cuanto el monto acumulado debe corresponder al último salario mensual devengado por el empleado, multiplicado por el número de años laborados en la empresa.

rescate bancario de 9 mil millones de dólares, arroja 26 mil millones de dólares, casi la mitad del PIB venezolano.

El caso venezolano es particularmente preocupante no sólo por la cuantía de los recursos, sino porque justamente uno de los problemas que tiene que corregir es reducir la magnitud del sector público. En las empresas del Estado trabajan alrededor de 1.2 millones de empleados⁵⁰, lo que complica el panorama a la hora de pensar en un recorte de personal, por la carga prestacional que implicaría.

De acuerdo con algunos estudios realizados sobre la materia⁵¹, el gobierno calcula anualmente el número de empleados que se van a retirar y hace la reserva presupuestal correspondiente para el pago de indemnizaciones. El problema es que no aparta el dinero con anterioridad, mientras que por sólo concepto de intereses por indemnizaciones se causan al día cerca de 8 millones de dólares. La situación en el sector privado no es menos agobiante. Las empresas tienen una deuda con sus trabajadores, por este concepto, del orden de los 4.700 millones de dólares.

El informe presentado por la firma de auditoría Espineira, Sheldon and Associates sugiere al gobierno cambiar el sistema para pasar a un modelo de fondos privados de pensiones y cesantías como el implantado en Chile o en Colombia. Sin embargo, en un momento en el que el gobierno de Caldera no

⁵⁰ Richard Sanders, "De mal en peor", en *América Economía*, N° 97, junio de 1995, p. 65.

⁵¹ Una compañía auditora, Espineira, Sheldon and Associates, en marzo de 1995 realizó un estudio detallado sobre el pago de las indemnizaciones a los trabajadores del Estado.

tiene una posición negociadora fuerte, iniciar un proceso de modificación del sistema prestacional podría significar entrar en conflicto con los sindicatos. En las actuales circunstancias, disminuir las condiciones laborales de los trabajadores podría ser la mecha que lleve a la explosión social que tanto teme Caldera. Puede pensarse que el gobierno prefiere diferir este proceso, con las implicaciones que tiene sobre el presupuesto nacional, en aras de mantener la estabilidad social, y por supuesto política.

En efecto, la crisis, con sus seis o más años de existencia, ha deteriorado seriamente el nivel de vida de los sectores pobres y medios de la población y evidenciado a la vez un problema nuevo y grave de pobreza, así como una disminución del gasto social del gobierno en el peor momento (*cfr.* Cuadros 13 y 14).

CUADRO 13 POBREZA URBANA Y RURAL		
	TOTAL	EXTREMA
Urbana	68,8	53,7
Rural	87,1	63,7
Total Nacional	71,2	41,4

FUENTE: El Nacional, noviembre 12 de 1995.

7. Lo que puede pasar en el 96 en materia fiscal

Los resultados fiscales de 1996 dependerán en gran medida de los términos del acuerdo que firme el gobierno con el FMI y de las decisiones gubernamentales que efectivamente se tomen para corregir el rumbo que hasta el momento ha tenido la economía venezolana. Dependerá también, por obvias razones,

de la actividad petrolera nacional (precios internacionales, precios nacionales y nivel de producción).

AÑO	PIB %	PRESUPUESTO NACIONAL %	PER CAPITA REAL
1984	7,0	28,3	1.751
1985	8,0	32,8	1.935
1986	7,1	31,4	1.816
1987	8,0	32,7	2.069
1988	7,0	37,0	1.865
1989	6,3	33,9	1.405
1990	7,0	31,1	1.721
1991	7,8	37,0	2.067
1992	7,8	41,5	2.160
1993	6,2	40,5	1.644
1994	4,3	37,0	1.059

FUENTE: BCV, Ocas y Corripio.

Sin embargo, en la agenda no se contemplan recortes sustanciales en el gasto público, mientras que el Ministro de Hacienda ha advertido que el creciente servicio de la deuda abarcará el 40 por ciento del presupuesto del gobierno en 1996. La moneda seguirá apreciándose en términos reales, reduciendo aún más

el flujo de ingresos de Pdvsa. Finalmente, a pesar del cronograma de privatizaciones presentado por el FIV al FMI, existe escepticismo frente a las posibilidades de que el proceso tome fuerza real.

D. Inflación: menor de la esperada en 1995

Los resultados inflacionarios en 1995 fueron mejores que los esperados por el gobierno y los diferentes sectores. Inicialmente se hicieron cálculos de que el Índice de Precios al Consumidor se ubicaría alrededor del 70 por ciento. Sin embargo, la inflación disminuyó en cerca de 14 puntos con respecto a 1994, para ubicarse en diciembre de 1995 en 57 por ciento.

Ello se debió principalmente a dos razones. Por una parte, a que durante el año pasado, con el control de cambios, se evitó una devaluación del tipo de cambio oficial. Por la otra, a la existencia de los controles de precios⁵² sobre los bienes de la canasta básica y los insumos, y a la presencia de subsidios en varias de las tarifas de los productos y servicios prestados por el Estado. Si bien esto ha contribuido a que el índice de precios no se dispare, el costo, en últimas, como lo afirma Douglas North, premio Nobel de economía, es que "está generando problemas

⁵² Como lo explican Santiago Herrera y Ricardo Tenfóld en el artículo "Retrato de la Economía venezolana", en *Estrategia Económica y Financiera* (N° 213, junio 15 de 1995), en un mercado se pueden ajustar tanto los precios como las cantidades, para equilibrarlo. Cuando se fija un precio inferior al que las condiciones normales de la oferta y demanda determinarían, termina produciéndose una cantidad inferior a la que se produciría en ausencia de controles. Se presenta una coyuntura de exceso de demanda que en condiciones normales se resolvería vía un aumento de precios (que en el largo plazo induciría un aumento en la oferta), pero que en presencia de los controles se convierte en un estado permanente que tarde o temprano se refleja en la calidad de los productos e induce al surgimiento de mercados paralelos.

financieros a las empresas, lo que deteriora la calidad de los servicios⁵³.

Sin embargo, lo anterior no significa que en Venezuela se haya presentado un quiebre en la tendencia inflacionaria. De hecho, continúa constituyendo la inflación más alta de América Latina. Lo destacable es que la reducción en el crecimiento de los precios no responde a una política clara en ese sentido. Otro elemento que contribuye a acentuar el proceso inflacionario es el fenómeno de desabastecimiento, que es recurrente en la economía venezolana.

A mediados de 1995, el gobierno invitó a todos los gremios, representados en Fedecámaras, y a los sindicatos para que se adelantara un Pacto Antiinflacionario. La idea era realizar un acuerdo de precios, salarios y productividad del mismo tipo del Pacto Social de Samper.

Sin embargo, fracasó por la falta de congruencia en las posiciones del equipo económico de Caldera. Al tiempo que impulsaba un programa de estas características, en el Congreso pedía autorización para financiar el déficit fiscal con mayor endeudamiento interno y no con una reducción del gasto público⁵⁴. El mayor endeudamiento conlleva la existencia de altas tasas de interés, frente a las cuales el sector productivo queda en desventaja para competir por recursos para inversión. Además, que el gobierno no tuviera la intención de reducir su nivel de gasto, que es uno de los principales componentes de la

⁵³ *El Nacional*, Caracas, agosto 15 de 1995.

⁵⁴ Esta era el principal planteamiento de la iniciativa que fue conocida como *Plan Mates*.

inflación en Venezuela, no le daba a la posición oficial la seriedad que se requería para que la iniciativa tuviera éxito. Para terminar, fracasó tras comprobar que la manipulación de las expectativas no sirve para corregir las variables macroeconómicas cuando están desequilibradas.

Según el Informe de The Economist Intelligence Unit presentado a finales del año 1995, si los controles de precios y cambio fuesen eliminados,

habría un brote inflacionario y una maxi devaluación aunque se apliquen estrictas medidas fiscales y monetarias. Si las políticas macroeconómicas no fuesen buenas, podría desencadenarse una hiperinflación. Pero Caldera no está contemplando un cambio de rumbo. En vez de explicarle al pueblo la grave situación de la economía, culpa a los banqueros corruptos y a los especuladores por la creciente inflación, y no al déficit del sector público. A los venezolanos pareciera gustarles eso, ya que los tranquiliza⁵⁵.

Este cambio de rumbo se produjo en abril en los términos y, por lo tanto, con las consecuencias esperadas. Para 1996 se estima que la inflación seguirá situándose en niveles elevados. El Ministro de Hacienda preveía en diciembre un incremento de los precios del 60 por ciento para el presente año⁵⁶. Esta proyección se calcula teniendo en cuenta las consecuencias de la devaluación producida a principios de diciembre de 1995, el desmonte del control de precios y el ajuste del precio de la

⁵⁵ *El Nacional*, Caracas, diciembre 3 de 1995.

⁵⁶ *El Nacional*, Caracas, diciembre 12 de 1995.

gasolina, incluidos en el programa de ajuste con el FMI. Pero las propias fuentes del FMI calculan una inflación cercana al 100 por ciento, mientras que la firma Morgan Stanley estima que la inflación llegará al 120 por ciento.

E. A propósito del precio de la gasolina

El ajuste del precio del combustible en Venezuela es una necesidad inaplazable. Uno de los requisitos previos a la iniciación de las negociaciones con el FMI fue realizar un aumento de los precios de la gasolina que se situaban, en promedio, en 10 centavos de dólar. Tomar una medida de este tipo fue justamente lo que llevó a que Carlos Andrés Pérez tuviera que soportar las revueltas de 1989. A nivel político, con respecto a la reacción social, el costo de un incremento en el precio de la gasolina puede tener repercusiones impensables.

Sin embargo, como lo afirma Miguel Rodríguez, "el subsidio a la gasolina es profundamente regresivo porque favorece al 20 por ciento de la población que tiene ingresos más altos. Si el precio no se sincera, el gobierno va a terminar cobrando un IVA del 18 por ciento"⁵⁷. Una medida de este tipo sería aún más impopular. El FMI pidió un promedio de 38 bolívares el litro lo que implica que la gasolina extra pasaría a costar 50 bolívares⁵⁸. Así, en abril de 1996, el precio promedio, que era de 9,5 bolívares el litro, pasó a 55, es decir, se produjo un alza del 580 por ciento.

⁵⁷ *El Nacional*, Caracas, noviembre 20 de 1995.

⁵⁸ *El Nacional*, Caracas, enero 10 de 1996.

F. El aspecto cambiario

Como consecuencia del establecimiento del control impuesto tras la crisis cambiaria en junio de 1994⁵⁹ y la determinación de la tasa de cambio en 170 bolívares por dólar, surgió un mercado paralelo de divisas y varios tipos de cambio —entre otros, encontramos el *Brady* utilizado para los viajeros y las tarjetas de crédito—. Como lo afirman Herrera y Penfold, "el precio en este mercado responde tanto a factores especulativos como a variables macroeconómicas fundamentales. Una de éstas es la expansión monetaria con relación a la cantidad de divisas que posee el Banco Central, ya que mientras más bolívares circulen, por cada dólar habrá una mayor presión sobre el tipo de cambio"⁶⁰.

En 1995 el manejo cambiario se caracterizó por la renuencia de las autoridades a devaluar, hasta último momento, el tipo de cambio. De esta manera, los resultados cambiarios fueron desalentadores. La caída en las reservas internacionales superó la cifra de los 2.000 millones de dólares desde que se implantaron

⁵⁹ Una crisis cambiaria no es otra cosa que la expresión de la desconfianza de los agentes económicos en la moneda de un determinado país. Por esto, buscar deshacerse de ella y presentar un exceso de demanda por divisas. La demanda y la consiguiente fuga de capitales son estimuladas porque se sabe que a la crisis cambiaria sigue la devaluación y que aquellos que puedan obtener divisas, obtendrán ganancias después de que el país en problemas devalúe. Sin embargo, para llegar a esta situación es necesario que se den circunstancias que hagan que el gasto agregado en divisas sea mayor a la posibilidad de cubrirlo, incluso contando con la reducción de reservas. En el caso de Venezuela, existe un importante componente fiscal que explica el desajuste cambiario. La acumulación de pagos por servicio de la deuda pública, producto de expansiones del gasto, está en la base de la caída de las reservas. Ver Luis Alfonso Torres, *Op. Cit.*

⁶⁰ Santiago Herrera y Ricardo Penfold, "Retrato de la economía venezolana", en *Revista Estrategia Económica y Financiera*, N° 213, junio 15 de 1995.

los controles cambiarios. El tipo de cambio fijo en 170 bolívares durante casi todo el año se tradujo en una fuerte revaluación de la moneda venezolana, calculada en 20 por ciento real.

Una de las distorsiones más importantes producidas por el control cambiario se encuentra en el comercio exterior (cfr. Cuadro 15). De un lado, la moneda revaluada abarató artificialmente las importaciones e impulsó a los exportadores y a otros tenedores de divisas a recurrir al mercado paralelo. De otro, a los exportadores les favoreció, por cuanto algunos de los precios de los insumos, incluidos los importados, se disminuyeron artificialmente.

CUADRO 15 BALANZA COMERCIAL DE VENEZUELA (MILLONES DE DÓLARES)				
CUENTA COMERCIAL	1991	1992	1993	1994
Exportaciones				
Petróleo y gas	11 104	10 390	11 298	12 800
Exportaciones no petroleras	2 974	3 625	4 535	4 600
Total exportaciones	14 078	14 015	15 833	17 400
Importaciones				
Bienes de consumo	2 355	2 247	1 618	2 055
Bienes intermedios	6 769	5 940	4 158	5 160
Bienes de capital	3 590	2 930	1 933	2 281
Total importaciones	12 714	11 117	7 709	9 500
Superávit comercial	1 274	2 902	8 124	7 900

FUENTES:
Años 1991 al 1994: Banco Central de Venezuela.
Año 1995: Informe de la Unidad de Análisis Económico de Incentivos.

Podría afirmarse que aunque las autoridades económicas evitaron llegar a una devaluación en 1995, con las decisiones que iban tomando y el manejo que le fueron dando a la situación a lo largo del año indicaron, de muchas maneras, que tarde o temprano la decisión era ineludible. De esta manera, propiciaron movimientos en contra del bolívar. En primera instancia, las autoridades no confiaban del todo en los controles impuestos. Muestra de ello está en las continuas modificaciones del régimen de cambios, llegando incluso en junio a excluir al Banco Central del manejo cambiario.

En segundo lugar, en octubre las autoridades introdujeron un régimen dual para viajeros y tarjetas de crédito. Este sistema consistía en que éstas transacciones se liquidaban al tipo de cambio del llamado dólar Brady, más devaluado y que llegó a liquidarse a 300 bolívares.

Para finalizar, en la última parte del año, las autoridades cambiarias hicieron varios anuncios de la fecha probable de devaluación.

El 11 de diciembre de 1995, el gobierno del presidente Caldera se decidió a devaluar el bolívar en 41.4 por ciento, luego de un anuncio del Ministro de Hacienda, Luis Raúl Matos Azócar⁶¹. De esta manera, el tipo de cambio se situó en 290 bolívares por dólar. Sin embargo, si se compara con la cotización del dólar paralelo, que ya superó los 400 bolívares, aún la moneda requiere una devaluación mayor. Esta se produjo en abril y la liberación del control trajo el cambio a 469 bolívares por dólar,

⁶¹ *El Nacional*, Caracas, diciembre 12 de 1995.

es decir, más de un 60 por ciento adicional. En mayo, Morgan Stanley preveía para finales del año una posible tasa de cambio de 701 bolívares por dólar.

G. Las negociaciones con el FMI

Caldera ganó las elecciones diciendo que el IVA era un impuesto diabólico, que no iba a aumentar la gasolina, que había que detener la hemorragia de las privatizaciones, que no iba a ir al FMI. Ese fue su mensaje como candidato y como presidente electo⁶². Sin embargo, la evolución de la economía no le ha dejado otro camino que reconocer la necesidad de un ajuste más ortodoxo.

En el segundo semestre de 1995 la administración Caldera decidió acudir al Fondo Monetario Internacional con el objetivo de conseguir entradas de capital por 7.500 millones de dólares para cumplir con sus compromisos externos, consecuencia de las dificultades con respecto al servicio de la deuda externa.

El proceso de negociación no fue fácil. El equipo económico venezolano llegó a negociar con un programa de metas a lograr contenidas en la llamada "Agenda Venezuela". El problema fue que en un principio no estuvo clara la manera o las medidas como se irían a conseguir dichas metas. Esto se extrae de las declaraciones de algunos funcionarios del FMI. Según el jefe de misión del FMI, Carlos Muñiz:

debe definirse la forma como se pretende reducir el déficit

⁶² *El Nacional*, Caracas, noviembre 20 de 1995.

fiscal. La Agenda Venezuela refiere que el ejecutivo procederá a un ajuste y reducción del déficit fiscal en un periodo mínimo de dos años y máximo de tres. Se limita a señalar que el proceso de reducción gradual llevará el actual déficit de entre 7 y 8 por ciento del PIB a 4 por ciento en 1996, a dos por ciento en 1997 y a un equilibrio de las cuentas fiscales para el año siguiente. Los funcionarios venezolanos no han detallado la forma como se procederá para lograr el objetivo que, en todo caso, no depende del FMI⁶³.

El FMI es una institución fundamentalmente fiscalista. Según él, el ajuste fiscal es vital para el ajuste del sector externo y la recuperación de las reservas internacionales y en consecuencia para la capacidad de pago de un país. Pero esto no garantiza nada en términos de lo que deben ser los objetivos de la política económica. Es decir, no es garantía de crecimiento económico. Para reducir el déficit, el gobierno tiene que aumentar sus ingresos. Se tienen que aumentar y cobrar efectivamente los impuestos y cobrar la gasolina.

La administración Caldera no tardó mucho en aceptar lo que es un programa de estabilización macroeconómica. Las negociaciones estuvieron signadas por la incomprensión, por parte de los más altos niveles del gobierno, de las medidas que tenían que adoptarse para corregir los desequilibrios fiscal y cambiario y esa incomprensión definió el ritmo de las negociaciones. En esas condiciones al FMI no le interesaba llegar a un acuerdo con Venezuela porque el programa que se derivara del mismo estaría condenado al fracaso. Las autoridades

⁶³ *El Nacional*, Caracas, noviembre 36 de 1995.

económicas venezolanas inicialmente no tuvieron la disposición ni las cifras necesarias para hacer una negociación dinámica. En estos procesos el ritmo lo imponen los países, no el FMI.

El gobierno diseñó una estrategia comunicacional para justificar los ajustes. La preocupación radicaba en que se iniciaba el tercer año del período presidencial y se advertían síntomas de agotamiento del equipo económico y de la popularidad del presidente Caldera. Por muchos meses, los miembros del gabinete económico se caracterizaron por declaraciones contradictorias y hasta por enfrentamientos que fueron percibidos por el FMI.

La estrategia comunicacional puso énfasis en la explicación de los objetivos de la política económica, para lo cual se contemplaron varios voceros y mecanismos, pero siempre con unidad de criterio. No obstante, el punto neurálgico era conciliar las duras consecuencias del recetario del FMI con el acento comunitario, estatizante y populista del presidente Caldera. Parte de la estrategia del gobierno venezolano se basó en establecer diferencias entre el programa de Carlos Andrés Pérez –el llamado Gran Viraje– y el conjunto de propuestas que Caldera adoptó después de las recientes negociaciones con el FMI –Agenda Venezuela– (Anexo 2). Se mostraron las fallas y culpas del primero y se destacaron las virtudes de la segunda.

En términos generales el Gran Viraje se basaba en financiamiento del déficit fiscal con devaluación y política monetaria permisiva y sus programas sociales eran tardíos e incompletos. En el caso de la Agenda Venezuela los programas sociales son parte integrante de ella. Según el gobierno, el apoyo del FMI y de los organismos multilaterales deberá facilitar:

1) Una apertura inmediata al mercado financiero internacional, montos mayores en préstamos, condicionalidades negociadas y disminución de la percepción riesgo-país; apoyo financiero para corregir desajustes de la balanza de pagos; menor esfuerzo propio para corregir desajustes fiscales; menores presiones tributarias, inflacionarias, de tasas de interés y balanza de pagos.

2) Menor devaluación; disponibilidad de desembolsos del Banco Mundial y del BID para el desarrollo de nuevos programas sociales; apertura de nuevos programas con el Banco Mundial y el BID en el área de reforma del sistema financiero y seguridad social.

3) Estabilización del sector financiero en el corto plazo con ayuda del Banco Mundial y del BID; incremento de la confianza de los inversionistas extranjeros; aumento de la deuda con los organismos multilaterales.

En cambio, un programa económico alternativo, es decir sin apoyo del FMI y de los entes multilaterales, hubiera tenido los siguientes efectos:

1) Apertura restringida al mercado financiero internacional y montos menores en los préstamos; mayores condicionalidades y un incremento en la percepción riesgo-país; ausencia de apoyo financiero para corregir desajustes en la balanza de pagos; mayor esfuerzo propio para corregir desajustes fiscales; mayores presiones tributarias, inflacionarias, de tasas de interés y balanza de pagos.

2) Mayor devaluación para dar credibilidad; apoyo restringido del BID y del Banco Mundial a los programas sociales actuales; no habría apertura de nuevos programas; la estabilización financiera estaría sujeta a desembolsos de capital privado y mayor endeudamiento interno; dificultad para atraer la confianza de inversionistas extranjeros y aumento de la deuda interna.

En otras palabras, el gobierno consideró menos costoso para el país y de mayor equidad social establecer un programa de estabilización económica con el FMI, a pesar de su prevención con el organismo. Así, después de los paquetes de medidas económicas anunciados por Caldera en abril de 1996 (liberación del control de cambios, de la tasa de interés, alza en el precio de la gasolina...), se logró un acuerdo "de principio" con el FMI el 22 de abril, que tuvo necesidad, eso sí, de enfatizar algunos "detalles técnicos menores" posteriormente. El programa al que se comprometió el gobierno venezolano está contenido en la llamada "Agenda Venezuela", y según el acuerdo contingente, Venezuela deberá bajar su déficit fiscal al 1.5 por ciento del PIB y la inflación al dos por ciento mensual a finales de 1996.

Luego de exactamente mes y medio de que el presidente Caldera pusiera en marcha la Agenda Venezuela -junio 30 de 1996-, como proceso para el saneamiento de la economía venezolana, el primero de los cuatro organismos multilaterales que apoyarán a Venezuela en su recuperación -la Corporación Andina de Fomento, CAF-, aprobó un préstamo por 200 millones de dólares, destinados a la reestructuración del sistema financiero venezolano⁶⁴. Este es el mayor crédito que la CAF haya dado en su historia a Venezuela. Los recursos de esta

Corporación deberán ser complementados con recursos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la propia República de Venezuela, para crear entre todos el "Fondo de Capitalización y Consolidación del Sistema Financiero", conformado por el Ministerio de Hacienda, el Banco Central, la Superintendencia de Bancos y el Fondo de Inversiones de Venezuela. Las funciones del Fondo serán dos: otorgar préstamos a entidades financieras para mejorar sus niveles de capitalización y mejorar las funciones de supervisión de la actividad bancaria.

El desenvolvimiento de la economía venezolana en 1996 dependerá del manejo del acuerdo con el FMI y de la seriedad en la aplicación de las medidas. Dependerá mucho, finalmente, del manejo político: mayor responsabilidad del MAS en el gabinete y estrategia de comunicación; continuación del apoyo apenas velado que le proporciona AD; inicio o no de la campaña presidencial en la que se deberá sustituir a Rafael Caldera, etc. Venezuela inicia también una estrategia internacional de acercamiento con el Mercosur, manteniendo su fuerte relación comercial con Colombia, provisionalmente estimulada por una devaluación, ventaja que reducirá la inflación.

Por primera vez en mucho tiempo, Caldera tendrá que hablarle claro al pueblo venezolano. Tiene la credibilidad necesaria para hacerlo. De no ser así, la prolongación de la crisis será por término indefinido y su superación será cada vez más costosa.

⁶⁴ El préstamo es a seis años, más uno de gracia y a una tasa de interés de Libor más 2/45. Se desembolsará en dos tramos, el primero de los cuales se entregará en agosto de 1996. *El Nacional*, Caracas, junio 30 de 1996, p. E1.

ANEXO 1

PLAN SOSA I – abril de 1994.

- Creación del Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor.
- Creación del Impuesto a los débitos bancarios.
- Reforma de la Ley del Impuesto a la Renta.
- Reforma del Código Orgánico Tributario.
- Ley de Concesiones.
- Creación del Seniat.

PLAN BAPTISTA – mayo de 1994.

- Creación de nuevos espacios para la inversión privada.
- Apertura estratégica de las empresas básicas.
- Integración de asociaciones estratégicas en petróleo.
- Privatización de empresas públicas*.

PERE (Plan Corrales) – septiembre de 1994.

- Emisión de participaciones en dólares*.
- Creación del Ministerio de Industria y Comercio*.
- Creación del Ministerio de Infraestructura y Ordenación del Territorio*.
- Creación del Ministerio de Desarrollo Social*.
- Reestructuración de organismos de financiamiento del sector productivo*.
- Descentralización*.
- Incentivos a la producción agropecuaria*.
- Desarrollo de proveedores de las industrias básicas*.
- Modernización de la pequeña y mediana empresa*.

- Dinamización de la construcción*.
- Creación del Banco de Comercio Exterior*.

PLAN SOSA II – enero de 1995.

- Recorte lineal del gasto público en 10 por ciento.
- Creación del Sigecof.
- Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario*.
- Reforma de la Ley de Aduanas*.
- Reforma de la Ley de Mercado de Capitales*.
- Creación del Impuesto a las Transacciones Financieras*.
- Eliminación de las exenciones en la Ley del Impuesto sobre la Renta*.
- Creación de la Comisión de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria*.

IX PLAN DE LA NACION – febrero de 1995.

- Constitución de una economía competitiva con equidad social.
- Proyecto de solidaridad social.
- Reforma profunda del aparato del Estado.
- Reforma de la educación.
- Inserción de Venezuela en la economía global.

(Este plan está en ejecución con un horizonte de cinco años)

PLAN MATOS – julio de 1995.

- Permanencia del régimen de control de cambio.
- Reserva del Ejecutivo sobre la tasa cambiaria.
- Reserva del Ejecutivo sobre el precio de la gasolina.
- Eliminación programada del déficit fiscal en dos años.
- Eliminación de rigideces estructurales del presupuesto.
- Creación de un Fondo de Estabilización Fiscal.
- Aumento en la Tasa del Impuesto a las Ventas.
- Creación del Impuesto a las Transacciones Financieras.
- Aplicación del Sigecof.

LAS MEDIDAS QUE NO SE INCLUYERON EN NINGUN PLAN

- Otorgamiento de auxilios financieros a bancos insolventes.
- Estatificación parcial de la Banca.
- Establecimiento del régimen de control de cambio.
- Establecimiento de controles de precios.
- Pacto Antiinflacionario.

* Incumplidos

ANEXO 2

EL GRAN VIRAJE	AGENDA VENEZUELA
POLÍTICA MONETARIA	
-Expansiva -Emisión de bonos cero-cupón en ambientes de altas tasas de interés -Altas tasas de interés reales positivas -Aumento sostenido de la base monetaria -Aumento sostenido de la liquidez monetaria	-Restrictiva -Reducción de la utilización de los TEM y coordinación con las emisiones del gobierno -Bajas tasas de interés reales positivas -Mantenimiento de los niveles de la base monetaria -Crecimiento de la liquidez monetaria de acuerdo al crecimiento del PIB
POLÍTICA CAMBIARIA	
-Mercado cambiario libre -Flotación del bolívar frente al dólar norteamericano -Cambio competitivo: devaluación real del bolívar -Swaps masivos de las tesorerías como anticipo de las devaluaciones anunciadas -No restricciones a la fuga de capitales	-Mercado cambiario libre -Mantenimiento del valor real del bolívar -Restricciones a los movimientos de capitales desestabilizadores
POLÍTICA FISCAL	
-Gasto fiscal expansivo fundamentado en déficit persistente en las finanzas públicas -Financiamiento del déficit fiscal con devaluación y política monetaria permisiva -Reducción del ISRL a empresas. Baja recaudación fiscal -Alta dependencia fiscal petrolera -Ingresos extraordinarios abundantes (Guerra del Golfo, apoyo multilateral) -Abandono del programa con el FMI en 1991	-Gasto fiscal equilibrado -Reducción gradual y decidida del déficit en las finanzas públicas -Disminución del déficit fiscal con impuestos internos; reducción de gastos. Aumento en la eficiencia en la recaudación fiscal -Reforma estructural del sistema impositivo -Disminución de la dependencia fiscal petrolera -Alto nivel de déficit heredado con motivo de la crisis del sector financiero -Eliminación de las rigideces en el presupuesto. Disminución de la burocracia estatal. Programa de reestructuración del sector público

POLÍTICA COMERCIAL	
-Apertura acelerada. Alto impacto en las empresas nacionales -Simplificación del sistema de aranceles, eliminación de restricciones, cuotas y prohibiciones -Tímido proceso de reconversión industrial y agrícola -Libertad de precios. Persistencia de monopolios y oligopolios. Soporte en mercados inexistentes	-Apertura selectiva. Preservación de las ventajas comparativas y competitivas -Aranceles según acuerdos de la CMC -Apoyo limitado de los procesos de reconversión e intensificación de la producción -Procesos acelerados de integración económica (Columbus, Brasil, Mercosur, etc.) -Promoción de la competencia. Implementación de competencia selectiva. Énfasis en la creación y consolidación de mercados eficientes
POLÍTICA SOCIAL	
-Programas sociales tardíos e incompletos -Eliminación a medias de los subsidios indirectos -Mediano nivel de pobreza al inicio del programa -Caída acelerada del nivel real del salario y programas sociales focalizados	-Programas sociales contemplados como parte integral de la Agenda -Rescate del nivel real del salario -Programas sociales ampliados. Plan de empleo a través de la construcción. Plan de capacitación juvenil -Apoyo multilateral para la reestructuración del sistema de seguridad social -Modificación del régimen de prestaciones sociales -Descentralización del sistema público de salud -Creación del sistema privado de pensiones
CONDICIONES GENERALES DE LA COYUNTURA	
-Amplia oferta de productos con precios controlados -Antecedentes de precios resagados y cambio altamente sobrevaluado -Nivel de reservas internacionales operativas inferiores a 500 millones de dólares. Poca capacidad de negociación	-Carista reducida de productos con precios controlados -Antecedentes de alineación de precios y tasa de cambio turística al mercado Brady -Nivel de reservas internacionales operativas superiores a 4.800 millones de dólares. Alta capacidad de negociación

Fuente: El Gran Viraje, Caracas, noviembre 26 de 1995.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

"Hacia una economía menos volátil", en *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1995*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

Cuerrero, Adriana, Luz Amparo Medina y Nubia Pérez, "Venezuela: vecino y distante", en *OASIS 1995. Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996.

DOCUMENTOS:

Mensaje de Fin de Año del Presidente del Banco Central de Venezuela, Caracas, diciembre 26 de 1994.

REVISTAS:

Fuguet, Amado, "Hora de pagar", en *América Economía*, N° 101, noviembre, 1995.

Fuguet, Amado, "Pdvs se abre, pero...", en *América Economía*, N° 102, diciembre, 1995.

Herrera Aguilera, Santiago y Ricardo Perfold, "Retrato de la Economía venezolana", en *Estrategia Económica y Financiera*, N° 213, junio 15, 1995.

McCoy, Jennifer y William C. Smith, "Desconsolidación o reequilibrio democrático en Venezuela", en *Nueva Sociedad*, noviembre-diciembre, Caracas, 1995.

Sanders, Richard, "De mal en peor", en *América Economía*, N° 97, julio, 1995.

Torres, Luis Alfonso, "En Venezuela el tiempo perdido creó distorsiones", en *Estrategia Económica y Financiera*, N° 230, febrero 29, 1996.

PRENSA:

El Informe sobre Venezuela tuvo como base un seguimiento de prensa realizado al periódico *El Nacional* de Caracas y el periódico *El Tiempo* de Bogotá, durante los años 1995 y 1996.

Cuba: las encrucijadas de la reforma económica

Investigadores:

Juan Carlos Guerrero B.
Investigador del Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales (CIPE)
de la Universidad Externado de Colombia
y profesor de la misma Universidad.
Ana Cecilia Mejía S.
Estudiante de octavo semestre
de la Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales
de la Universidad Externado de Colombia.

Después de casi cinco años del derrumbe definitivo de la ex-Unión Soviética y casi siete de la caída del muro de Berlín, Cuba aún se mantiene como uno de los últimos bastiones del "anacrónico" modelo socialista. Contra todos los pronósticos y libros publicados que, finalizada la Guerra Fría, vaticinaron la *Hora final de Castro*, el líder cubano permanece en el poder, reafirmando su intención política de no arrojar por la borda todas las transformaciones emprendidas por la revolución iniciada a finales de los cincuenta. Hay quienes afirman, aludiendo a la permanencia del régimen comunista de la isla, que la Guerra Fría, al menos en lo que respecta al continente americano, aún no ha terminado.

Desde 1990 Cuba ha emprendido una serie de estrategias tendientes a superar las dificultades económicas que resultaron de la caída del bloque socialista al finalizar la Guerra Fría. Frente a la población, el régimen castrista afirma que el socialismo, sus logros e ideales se mantendrán, a pesar del redireccionamiento del modelo de desarrollo socialista y no son pocos los intelectuales cubanos que creen en la viabilidad de un "socialismo con los colores de Cuba". El objetivo de este capítulo

es determinar hasta qué punto el modelo de desarrollo que se va moldeando con las diferentes medidas económicas tomadas por el gobierno de Castro en los últimos años es simplemente una extensión y complemento del modelo de desarrollo revolucionario y no un tránsito hacia la economía de mercado, donde el Estado cubano perdería su capacidad tradicional de direccionamiento sobre lo económico.

En ese orden de ideas, será preciso en un primer aparte ilustrar las circunstancias que llevaron al agotamiento del modelo socialista de desarrollo cubano y que, acompañadas de una situación económica precaria a finales de los ochenta, obligaron al gobierno de Fidel Castro a emprender una serie de cambios en el modo de gestión de la economía socialista cubana. Posteriormente se demostrará que dichos cambios son más que simples ajustes en el modo de gestión y tienden a constituirse en reformas parciales al socialismo cubano, que, pese a todo, no son suficientes para posibilitar el despegue económico definitivo de la isla o la transición definitiva hacia la economía de mercado.

I. LA APERTURA ECONÓMICA: INDESEABLE, PERO NECESARIA

A. Treinta años de revolución: la construcción del modelo cubano

Es imposible comprender la necesidad que tuvo Fidel Castro de introducir cambios en el modo de gestión del socialismo cubano a partir de 1990 sin antes revisar el agotamiento del modelo económico de desarrollo del régimen socialista en Cuba hasta esa fecha. Como es obvio, dichos cambios no fueron los primeros



en ponerse en práctica en los treinta años que van desde 1959 – fecha de la Revolución Cubana – hasta 1989. En la realidad, el modelo cubano ha sufrido importantes variaciones en materia de política económica (cfr. Cuadro 1). En la práctica la Revolución Cubana ha tenido que pasar por una serie de etapas para la concreción de su propio modelo de desarrollo, que finalmente tuvo pocas divergencias respecto del modelo implementado por la antigua Unión Soviética.

CUADRO 1
PERIODIZACIÓN DE LOS CAMBIOS DE ORIENTACIÓN EN MATERIA
ECONÓMICA ENTRE 1959 Y 1990

El período nacionalista (1959-1962). En estos años se realizaron los cambios estructurales más importantes (reforma agraria, nacionalización de empresas extranjeras y de bancos, estatización del comercio exterior y nacionalización de la enseñanza) y se plantearon objetivos ambiciosos, como la necesidad de emprender un proceso de sustitución de importaciones. Se enfatizó en una industrialización acelerada que permitiera la diversificación de la economía. Sin embargo, el país no se pudo industrializar porque se carecía de las bases materiales y técnicas para hacerlo. Además, se tuvo que afrontar el rompimiento definitivo de las relaciones con Estados Unidos, del cual dependía enormemente la economía cubana. El período culminó con efectos profundamente nocivos sobre la agricultura, que históricamente había sido el sostén de la economía cubana.

El modelo de socialismo autóctono (1963-1970). Es el período en el que se radicaliza el proceso revolucionario cubano, afirmándose la intención de pasar de un sistema capitalista a uno socialista, cambio que ni siquiera el mismo Castro, pese a la radicalidad de sus primeras medidas nacionalistas, contempló en los primeros años de la revolución. A partir de 1963, Cuba adoptó el marxismo-leninismo como marco teórico de su nuevo modelo de desarrollo. Sin embargo, ello no significó la adopción plena del modelo económico soviético. Al contrario, los cubanos quisieron mantener ciertas particularidades. Se hizo un gran énfasis en los aspectos sociales, dejando un poco de lado algunas metas ambiciosas que, en materia económica, se habían planteado al comienzo de la revolución. Frente al bloqueo norteamericano, se desechó la idea de una gran diversificación de la estructura productiva cubana y se volvieron a centrar todas las expectativas económicas en el sector azucarero, con la esperanza de que éste se convirtiera en una fuente de acumulación para la posterior industrialización. Fueron los años en los que se insistió con vehemencia en la necesidad de

crear un "nuevo hombre", cuya trabajo respondería no sólo a estímulos económicos sino también a estímulos morales. El período culminó con evidentes debilidades organizativas en la gestión económica, con la profundización del carácter monoexportador de la economía cubana y con una grave descalabro económico ante la imposibilidad de alcanzar las metas de la zafra azucarera a partir de 1969-1970.

La asimilación y conversión parcial al modelo de socialismo soviético (1971-1985). Frente a los problemas de gestión económica, en 1971 comenzó un proceso de revisionismo parcial, dirigido a racionalizar el aparato productivo a través de la política económica. En esta etapa se introdujo con fuerza la herramienta de la planificación, hasta el momento aplicada con flexibilidad por los cubanos. Así, se elaboró el primer plan quinquenal con tres objetivos fundamentales: el desarrollo de un ambicioso programa de inversiones industriales, la consolidación y ampliación de la infraestructura económica y la garantía de la base alimentaria nacional. Fue el período de mayores avances en la economía cubana, gracias a dos factores: por una parte, el cambio de las condiciones económicas externas, a partir del compromiso de tratamiento preferencial obtenido por Cuba de sus socios socialistas (Cuba ingresa al CAME en 1972, asumiendo una especialización productiva en la exportación de azúcar y otras materias primas); por otra parte, la introducción de un nuevo sistema de administración económica (Sistema de Dirección y Planificación de la Economía - SDPE), que permitió una tímida descentralización de la responsabilidad administrativa en las empresas y la incorporación de incentivos materiales a los trabajadores, así como algunos criterios de rentabilidad en la gestión económica. En la práctica, la autogestión no se pudo implementar fácilmente y la ineficiencia estatal llevó a la emergencia de un sector privado, sobre todo en el sector servicios (mercado paralelo ilegal) y agrícola (mercado legal gracias a la constitución de los primeros Mercados Libres Campesinos), al cual se canalizaron los excedentes monetarios de una población totalmente empleada y con dinero acumulado, dada la limitada oferta productiva de la economía en años anteriores. Al final del período se hicieron evidentes la proliferación de robos y la malversación en el manejo de ingresos estatales que alimentaban con productos los mercados paralelos.

La redefinición del modelo propio sobre bases nuevas (1985-1990). También se conoce como el período de *Rectificación de Errores y Tendencias Negativas*. Como resultado de una crítica muy fuerte al intento de adaptación del modelo soviético a la realidad cubana y a las corrientes de *Perestroika* y *Glasnost* en voga en la Unión Soviética de Gorbachov, se intentó una rectificación, tendiente a revitalizar el proyecto autocrático de "socialismo cubano", centrado en el desarrollo social. El Estado decidió resurgir el control total de la economía, dejó de lado los criterios económicos y de rentabilidad, atacó los pilares de mercado (se eliminaron los Mercados Libres Campesinos) y volvió a enfatizar en los incentivos morales. Finalmente, no se pudo crear un nuevo sistema de dirección económica y la oferta de productos y servicios cayó en picada. En la práctica, hubo más crítica que nuevas formulaciones y los cambios se limitaron a emprender una reforma al Estado, descentralizando el poder y otorgando mayor participación al poder local.

FUENTE: A partir de la información tomada de Martín de Miranda Picoté, "Cuba ante el reto de los cambios", en *Revista Tricontinental*, Ginebra, Suiza, julio-diciembre, 1983 y "Cuba política económica bajo revisión", en *Revista Tricontinental*, No 9, septiembre, 1970.



Ahora bien, pese a las variantes de política económica entre 1959 y 1990, en términos generales, a lo largo de la Revolución Cubana se han mantenido como constantes dos objetivos que caracterizan el socialismo cubano: el desarrollo económico y la transformación cualitativa de la sociedad. De allí resulta una vinculación muy estrecha entre la política económica y la política social del modelo cubano, que se traduce en una visión "no economicista" del desarrollo.

En un comienzo, la estrategia de desarrollo cubana se sustentó sobre dos suposiciones básicas. Por un lado, se consideraba que el salto al desarrollo económico sólo podía lograrse disminuyendo la dependencia externa. Por esta razón, inicialmente hubo conciencia de la necesidad de emprender estrategias de desarrollo rural que disminuyeran la dependencia alimenticia de la isla del exterior, y de transformación económica que permitieran diversificar la estructura productiva nacional tan dependiente del azúcar. Para los revolucionarios, todo esto sólo podía hacerse poniendo en práctica un "desarrollismo nacionalista", que explica tanto la política de expropiaciones cubana, cuando Castro todavía no se había declarado comunista, como la inicial insistencia de los cubanos en construir su propio modelo de socialismo, diferente al de los soviéticos.

Por otra parte, los cubanos también creían que la transformación cualitativa de la sociedad únicamente podía lograrse construyendo una "nueva sociedad", basada en nuevos valores éticos, en la activa participación social y en el igualitarismo. Esto suponía, obviamente, procurar una mejor distribución del ingreso, la satisfacción de las necesidades básicas del pueblo cubano y, tal como se dedujo de la posterior aplicación de las

ideas marxistas, la eliminación de las relaciones capitalistas de producción.

En concordancia con los objetivos y suposiciones básicos señalados anteriormente, pero también teniendo en cuenta las circunstancias que en su debido momento limitaron la posibilidad de alcanzar las metas trazadas, paulatinamente durante los treinta primeros años de revolución socialista se fue moldeando un modelo de desarrollo en Cuba de características particulares.

Primero, la socialización de la propiedad privada en Cuba tuvo un carácter parcial. Por una parte, porque la socialización fue sobre todo una "nacionalización" de la gran propiedad de la tierra, de las principales industrias del país, de la banca, del comercio exterior y doméstico y de los servicios. Por otra parte, porque, si bien la nacionalización y confiscación de la propiedad monopolizada por las firmas estadounidenses y los empresarios privados nacionales ligados al proyecto político de Batista fue total, no puede decirse lo mismo de la colectivización de los medios de producción en las áreas rurales. Según las estadísticas de 1989, en aquel momento la estatización de la propiedad rural alcanzaba el 82,3 por ciento del total de las tierras. El 17,7 por ciento restante estaba en manos de pequeños campesinos, que no fueron tocados por ninguna de las dos reformas agrarias emprendidas en los treinta primeros años de la revolución¹.

¹ El Estado realizó, en 1958, una primera reforma agraria, no socialista, pues se mantenía la propiedad privada, que buscaba acabar con los latifundios y repartir la tierra entre los campesinos (se expropiaron las propiedades que excedían las 400 hectáreas). A esta reforma le siguió una segunda en 1963, de carácter socialista, que expropió las fincas superiores a 67 hectáreas. Beatriz Díaz y María R. Muñoz, "Biotecnología agrícola y medio ambiente en el



Esos pequeños propietarios privados se agruparon bajo la Organización Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) y han constituido un sector cooperativo importante en Cuba (Cooperativas de Producción Agrupcuaria-CPA).

Segundo, el modelo de desarrollo cubano ha tenido como motor fundamental de la economía la producción y exportación de azúcar. Pese a las críticas formuladas a la extrema dependencia de este sector, la Revolución Cubana no acabó con las grandes empresas capitalistas productoras de azúcar, sino que las transformó en empresas estatales. Las multinacionales del azúcar siguieron funcionando después de la revolución, pero con un nuevo dueño: el Estado cubano. Dado el alto grado de especialización cubano en la producción de azúcar, los dirigentes sabían que no podían acabar de la noche a la mañana con el único sector generador de divisas. Además, la incorporación de los campesinos cubanos, como empleados asalariados, a las nuevas compañías estatales de producción de azúcar fue relativamente fácil porque, una vez realizada la revolución, a diferencia de la ex-URSS y de China, Cuba no tuvo que enfrentar a una mayoría campesina aferrada a la posesión de parcelas individuales y a formas comunitarias tradicionales de producción. En Cuba existía, en cambio, desde mucho antes, un proletariado asalariado y sindicalizado que constituía la mayor parte de la población activa rural, deseoso tan sólo de mejorar sus condiciones de trabajo con las multinacionales del azúcar.

Tercero, Cuba creó un órgano de planificación centralizada de

período especial cubano", en *Cuadernos África-América Latina*, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, p. 78.

la economía (Junta Central de Planificación-JUCEPLAN) que, comparado con el soviético, elaboraba planes a muy corto plazo, especialmente durante los primeros años. La planificación se extendió a la asignación de los factores productivos existentes, la determinación de las inversiones (en especial la social), la realización de algunos planes de sustitución de importaciones y el control de precios² y del comercio exterior³. La planificación de corte soviético se incorporó en Cuba tardíamente. Prueba de ello fue que el primer plan quinquenal cubano se preparó para el período 1976-1980, pues hasta ese momento sólo se habían establecido planes anuales con metas muy generales a 5 y 10 años.

Cuarto, el modelo cubano, al igual que el de los otros países socialistas, se ha caracterizado por un énfasis especial en el desarrollo del capital humano, hecho que se traduce en una fuerte política de inversión social. Los cubanos hicieron grandes esfuerzos para crear sistemas educativos y de salud gratuitos (escuelas, hospitales, universidades...); para brindar opciones laborales a la totalidad de la población (a veces a costa de una gran ineficiencia); para desarrollar una amplia infraestructura del país (electrificación de zonas remotas, construcción de

² El control de los precios se hizo mediante una política de racionamiento en la distribución de productos, que se materializó en el famoso sistema de "la libreta". Allí se incluyen los productos esenciales (alimentos, bebidas no alcohólicas, vestuario, calzado y algunos elementos eléctricos de uso doméstico) que podían ser adquiridos por los cubanos a precios sumamente bajos, incluso muchas veces subsidiados (en especial los provenientes de importaciones como el trigo).

³ Para la planificación del comercio exterior se crearon el Banco de Comercio Exterior y el Ministerio de Comercio Exterior, que centralizaron las operaciones de exportación e importación y el movimiento financiero con el resto del mundo. A través de estos organismos se implementó un sistema de control de cambios, con el objetivo de evitar fugas de divisas en importaciones innecesarias, como las de productos de lujo.

carreteras y de viviendas); y para realizar una serie de campañas de alfabetización, medicina preventiva y capacitación técnica y profesional del capital humano⁴.

Por último, pese a su pertenencia al bloque socialista durante la Guerra Fría y al CAME a partir de 1972, la economía cubana mantuvo cierto nivel de relaciones económicas con los países capitalistas, que ascendieron, a finales de los setenta, a un 40 por ciento del total de su intercambio exterior -30 por ciento con países desarrollados y 10 por ciento con países capitalistas subdesarrollados⁵.

A pesar de todas las críticas que hoy se formulan a la opción socialista, totalmente desacreditada frente al "éxito rotundo de las economías de mercado", no puede negarse que Cuba capitalizó varios logros hasta 1990, tanto en materia económica como social.

A nivel económico, según las estadísticas oficiales cubanas, durante los treinta primeros años de revolución (1959-1989), se logró una tasa promedio de crecimiento económico del 4,3 por ciento y del 2,8 por ciento a nivel per cápita⁶, envidiable para muchos países del tercer mundo. El desempleo, que era uno de los principales problemas al momento de la revolución (16,4 por ciento), se eliminó en ese período. El proceso inflacionario fue absolutamente moderado, pues, por ejemplo, en 18 años (de

⁴ Mauricio de Miranda Parrodo: "Cuba ante el reto de los cambios", en *Revista Universitaria* Jarranza, Cali, julio-diciembre, 1993, p. 55.

⁵ Julio Carranza Valdés, "Cuba, los retos de la economía", en Varios Autores, *Dossier*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), 1994, p. 4.

⁶ José Bell Lara, "Cuba: perspectivas objetivas para superar el período especial", en *Cuadernos África-América Latina*, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, p. 39.

1959-1977), los precios de la mayoría de los productos básicos incorporados en la libreta permanecieron congelados, e incluso algunos disminuyeron. Solamente se dieron alzas moderadas de precios en aquellos productos que no eran considerados necesarios y que no tenían un peso importante en la canasta familiar.

Gracias al apoyo soviético y a grandes esfuerzos nacionales, también se comenzaron a producir y a explotar algunos sectores que hasta el momento no habían jugado ningún papel en la economía cubana, sustentada fundamentalmente en la producción y exportación del azúcar. Los medicamentos, los fertilizantes, los pesticidas, el cemento, el hierro, los productos metálicos, los materiales para la construcción, la fabricación de repuestos para maquinaria agrícola, la construcción, la industria de cuero y textil, la construcción de refrigeradores, la producción de níquel y la pesca son actividades que se desarrollaron durante todo este período revolucionario. Se estima, por ejemplo, que entre 1959 y 1983 se crearon en Cuba 1.100 nuevas industrias. Incluso hay economistas que consideran que el desarrollo industrial en Cuba fue exagerado, ya que este sector representaba en 1988 el 54,5 por ciento de la economía cubana, mientras que el sector servicios alcanzaba el 31,3 por ciento y el agropecuario apenas un 14,2 por ciento⁷.

Buena parte de los logros económicos señalados anteriormente no pueden desligarse de la transformación social de la isla

⁷ Se considera que la composición por sectores de un país subdesarrollado de ingreso medio es de 22 por ciento para las actividades agropecuarias, 30 por ciento para la industria y 46 para los servicios. Las mismas participaciones en un país desarrollado son de 3, 35 y 61 por ciento, respectivamente. *Ibid.*, pp. 29 y 30.



durante los años que van de régimen socialista. Un economista cubano dijo alguna vez, con acierto, que "los principales indicadores sociales de Cuba corresponden a los de un país industrializado, siendo un país subdesarrollado". En Cuba uno de cada ocho trabajadores es técnico medio y uno de cada quince es universitario. El índice de científicos e ingenieros es de 1050 por millón de habitantes. Estos indicadores están por encima de cualquier país del tercer mundo y son comparables a los de muchos países desarrollados⁸.

Varios indicadores sociales, como la tasa de mortalidad infantil, la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetismo y la tasa de cubrimiento de seguridad social, evolucionaron favorablemente (cfr. Cuadro 2). Asimismo, se redujo sustancialmente la inequidad en la distribución del ingreso. Si bien siempre hubo sectores con ingresos más elevados que otros, normalmente quienes devengaban menos recibían un salario en especie que se representa en los servicios gratuitos de atención a la salud, educación, cultura general, física y deportiva e incluso, algunas veces, la vivienda. Tal como lo demuestra el coeficiente Gini, Cuba tiene una de las distribuciones del ingreso más equitativas de América Latina (cfr. Cuadro 2).

⁸ Carranza, *Op. Cit.*, pp. 10-26.

CUADRO 2 LA EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES SOCIALES EN CUBA		
INDICADOR	1980 ¹	1989
Esperanza de vida al nacer (años)	69	75
Tasa de alfabetismo (%)	78,4 ²	96
Nivel medio de escolaridad (años de primaria)	2	5
Mortalidad infantil (por cada mil)	60	11,1
Número de habitantes por médico	1.067	308
Cobertura de la seguridad social (%)	53	100
Coefficiente de Gini	0,55 ³	0,22 ⁴

FUENTE: a partir de datos reunidos de Elena Díaz González, "Calidad de vida en Cuba", en Cuadernos Africa Andino Latino, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, p. 22.

¹ Un año antes de la revolución.

² Datos de 1953.

³ Datos de 1953. Un coeficiente de Gini del 0,55 indica que aproximadamente el 50 por ciento de la población recibe el 10,8 por ciento del ingreso total del país, mientras que un 5 por ciento se queda con el 26,5 por ciento del mismo.

⁴ Datos de 1985. Un coeficiente de Gini del 0,22 indica que aproximadamente un 50 por ciento de la población recibe el 49,4 por ciento del ingreso total del país, mientras que un 5 por ciento se queda con el 10,12 por ciento del mismo. Véase la distribución del ingreso más equitativa de América Latina.

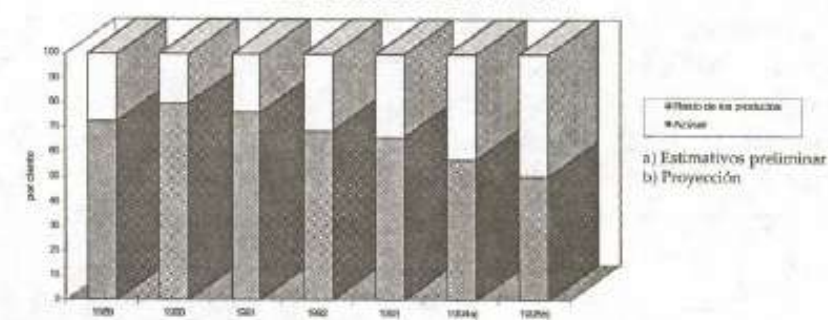
B. El agotamiento del modelo cubano

Si bien todos los logros mencionados fueron importantes, los primeros treinta años de revolución no fueron suficientes para alcanzar todas las metas de desarrollo propuestas al comienzo de la revolución. Por razones estructurales y circunstancias coyunturales de la década de los ochenta, el modelo socialista de desarrollo cubano comenzó a entrar en una fase de agotamiento y senilidad.

Por una parte, con dicho modelo los cuellos de botella en el sector externo se estrecharon y no desaparecieron. Aunque se logró la sustitución de algunas importaciones, diversificando la

estructura productiva cubana, no se consiguió una diversificación significativa de las exportaciones cubanas. En 1989, Cuba seguía dependiendo de dos productos: el azúcar y el níquel (cfr. Gráfico 1). La escasez permanente de divisas llevó a Cuba a concentrar siempre la mayor parte de sus esfuerzos y recursos en la producción del azúcar. La isla siguió dependiendo de este producto para compensar el desequilibrio permanente en su balanza comercial, el cual no se pudo revertir ni siquiera con las mejores épocas de cosecha⁹. A comienzos de los ochenta, las exportaciones de azúcar representaban el 80 por ciento de las exportaciones totales y no alcanzaban para cubrir todas las necesidades internas de importación, así que hubo que ir limitando y priorizando la asignación de divisas para la importación de productos. Esto produjo grandes problemas de abastecimiento externo y repercutió en la actividad económica interna.

GRÁFICO 1
PARTICIPACIÓN DEL AZÚCAR Y OTROS PRODUCTOS
EN LAS EXPORTACIONES 1989 - 1995



FUENTE: Informe Económico - Año 1994, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995.

⁹ El "desequilibrio estructural" de la balanza comercial cubana tiene que ver con dos factores: primero, necesidades de importaciones sumamente altas, dado que la isla no sólo ha tenido que importar bienes manufacturados que no produce sino también grandes cantidades de alimentos,

La excesiva dependencia del bloque socialista aumentó la vulnerabilidad cubana frente a los cambios en el entorno internacional y la pretendida reducción de la dependencia externa no se consiguió. Dicho bloque absorbió el 62,3 por ciento de las exportaciones cubanas entre 1960 y 1987, comprando el azúcar a precios superiores a los del mercado mundial. Igualmente, los cubanos se beneficiaron de importantes misiones soviéticas de asistencia técnica al desarrollo, prácticamente sin costo alguno. Los soviéticos también financiaron con préstamos blandos los desequilibrios de la balanza comercial cubana¹⁰. Con exportaciones que crecían menos que las importaciones, poco a poco la deuda cubana se fue acumulando. La ex-Unión Soviética accedió a la renegociación de la parte de la deuda contraída con ella, permitiéndole a Cuba dejar de pagar intereses sobre los préstamos hasta 1986. Era de esperarse, entonces, que la caída del bloque soviético afectara notablemente la economía de la isla y pusiera en entredicho el modelo de desarrollo cubano.

Todas las dificultades en el sector externo reflejaban una problemática interna más compleja y similar a la de otras economías socialistas en transición. El modelo socialista cubano no era un *modelo de desarrollo intensivo*, sino *extensivo*, de manera que los aumentos en la producción se lograban más con base en incrementos de las cantidades utilizadas de factores productivos,

pues pese a su condición de país tropical nunca ha conseguido la autosuficiencia alimentaria; segundo, dada la base exportadora cubana (el azúcar), la isla, como otros países en desarrollo, ha tenido que afrontar un deterioro progresivo en los términos de intercambio.

¹⁰ Entre 1969 y 1989 se acumuló un desbalance comercial de 21.589,3 millones de pesos, el cual fue absorbido en más de un 70 por ciento por los créditos otorgados por los entonces países socialistas. De Miramón, *Op. Cit.*, p. 42.



que en una mayor productividad en la utilización de los mismos. Resulta lógico que la aplicación de un modelo extensivo en Cuba fuera mucho más problemática que en la ex-Unión Soviética, dadas las dificultades de abastecimiento externo de la isla, especialmente en el sector energético (petróleo).

Así, los niveles de crecimiento de la economía cubana entre 1975 y 1985 se lograron sobre las bases del modelo extensivo y de la inserción de Cuba en el CAME. Pero, a partir de 1984 y 1985, comenzó a observarse el agotamiento del modelo de crecimiento extensivo: la economía cubana tuvo que invertir una proporción creciente del ingreso para obtener los mismos resultados en la producción. Los cubanos se encontraron entonces frente a una paradoja económica: la inversión aumentaba, pero la productividad disminuía. Entre 1981 y 1985, cada peso invertido produjo 53 centavos de incremento en la producción; en cambio, entre 1986 y 1990, cada peso invertido apenas produjo un incremento de dos centavos en la producción¹¹. Esto era resultado no sólo de los problemas de abastecimiento externo, sino también de la ineficiencia de la economía cubana en muchos renglones.

La ineficiencia del modelo de planificación centralizada ha tenido múltiples explicaciones. En síntesis, casi todas apuntan a señalar dos factores como los importantes: primero, una economía que funciona con base en un plan elaborado por una entidad administrativa —no siempre adecuadamente formulado— tiende a asignar los recursos productivos ineficientemente, debido a la ausencia de criterios de rentabilidad y de un sistema

¹¹ Carranza, *Op. Cit.*, p. 10.

de precios que guíen la gestión económica; y segundo, un Estado que se convierte en propietario absoluto de los medios de producción no permite el desarrollo del sentido de "propietarios colectivos" de los productores, ya que éstos no tienen acceso directo ni a las decisiones fundamentales de las empresas, que se manejan centralizadamente, ni a los beneficios de su actividad, que son distribuidos por el Estado en toda la sociedad¹².

Poco a poco se presentó una situación característica de otras economías socialistas, pero de especial gravedad en el caso cubano: la profundización del desequilibrio entre la oferta y demanda de bienes y servicios. El aparato productivo no conseguía poner a disposición de los consumidores una oferta suficiente en términos cuantitativos y cualitativos. La capacidad adquisitiva acumulada de la población, empleada completamente y con incrementos en sus salarios reales gracias a la ausencia de inflación, desbordó la capacidad de oferta del aparato productivo. La carestía, en los mercados oficiales, y la inflación, en los mercados negros, pasaron a ser amenazas permanentes que pesaban sobre la economía.

Por último, no debe dejarse de lado el hecho de que la política de empleo total, confrontada a la incipiente reactivación económica, llevó realmente a un incremento del subempleo. Es decir, la mano de obra estaba empleada totalmente, pero subutilizada, lo que a su vez generó problemas de productividad estructural. A medida que la inversión social permitió la calificación de la mano de obra, se fue dando un desajuste

¹² De Miranda, *Op. Cit.*, p. 65.



cualitativo entre los recursos humanos disponibles y las ofertas de trabajo del aparato productivo. Así, una gran cantidad de técnicos y profesionales han tenido que emplearse en labores que no requieren mayor profesionalización¹³. Asimismo, fuertes desequilibrios financieros comenzaron a presentarse como consecuencia del intento por mantener los niveles de empleo y el programa social, en un contexto de estancamiento de la producción material. Entre 1985 y 1989 una parte del crecimiento de la población económicamente activa (600.000 personas) tuvo que ser absorbida ineficientemente para no incrementar el desempleo. Los salarios más la seguridad social en ese mismo período tuvieron un incremento de 1450 millones de pesos, mientras la oferta de mercancías y servicios solo creció en 465 millones¹⁴. Esto agravó más los problemas de desfase entre la oferta productiva y la demanda de consumo.

C. El redireccionamiento: una necesidad

Si bien los síntomas de agotamiento del modelo cubano se venían sintiendo de tiempo atrás, el final de la década de los ochenta fue el punto de inflexión en el que los cambios en el modo de gestión del modelo socialista cubano se hicieron imprescindibles. A comienzos de los ochenta, la economía cubana entró en un período de fuertes tensiones que se expresaron, en un primer momento, en la desaceleración del crecimiento del producto y en el desarrollo inusitado de

¹³ Para compensar ese exceso de mano de obra calificada, Cuba llegó a convertirse en una fuente de cooperación técnica en el Tercer Mundo, enviando misiones de profesionales al África, países árabes y el Caribe.

¹⁴ Camarza, *Op. Cit.*, p. 10.

"mercados paralelos" que suplían la ineficiencia del Estado. Fue entre 1985 y 1989 que la dirigencia cubana comenzó a pensar en la necesidad de introducir cambios, con el fin de redefinir el modelo de desarrollo socialista cubano sobre bases propias, partiendo de una crítica al modelo soviético (cfr. Cuadro 1).

Sin embargo, mientras la dirigencia hacía esfuerzos por diseñar la nueva estrategia que le daría un aire a su modelo socialista, la economía cubana se siguió deteriorando en la segunda mitad de la década de los ochenta, ya no simplemente desacelerando su ritmo de crecimiento, sino también estancándose y decreciendo¹⁵ (cfr. Cuadro 3). En 1990 el PIB cubano decreció en -2,9 por ciento. A ello contribuyó no sólo la inercia del agotamiento del modelo, sino también otros factores y circunstancias de los ochenta y los noventa, que le impidieron al gobierno cubano trascender las críticas al modelo soviético y proponer una estrategia de cambios por desarrollar en el largo plazo, para consolidar y perfeccionar el modelo de desarrollo revolucionario. Es un error atribuirle toda la responsabilidad de la crisis económica cubana a finales de los ochenta a los factores internos de ineficiencia económica. A diferencia de otros países socialistas, la crisis del modelo socialista en Cuba se reforzó por factores externos, que se derivan del hecho de que la economía cubana ha sido siempre una economía abierta, que funcionó sobre tres pilares básicos: la monoexportación, la multimportación y el monomercado preferencial¹⁶.

¹⁵ En 1988 el PIB cubano creció un 2 por ciento; en 1989, un 0,7 por ciento; y a partir de 1990 comienza a decrecer.

¹⁶ La dependencia de la economía cubana de las relaciones económicas con el exterior se puede

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PIB (millones de dólares)	13.219	19.806	19.008	16.976	15.010	12.777	12.868	13.190	13.850
Tasa de crecimiento promedio anual (%)	-	8,4	-0,8	-10,7	-11,6	-14,9	0,7	2,5	5,0
PIB per cápita (dólares)	1.364	1.951	1.777	1.572	1.376	1.160	1.163	1.191	1.229
Tasa de crecimiento promedio anual (%)	-	7,4	-8,9	-11,6	-12,5	-15,7	0,3	2,4	3,2

¹ Estimaciones preliminares.

² Plan para 1996.

FUENTE: Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994* (según datos del Gobierno de Cuba), citado por Economía Cubana, Boletín Informativo, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial-CIEM, La Habana, enero-marzo 1996, p. 24.

Durante los ochenta, Cuba sufrió una fuerte caída de sus ingresos en divisas. Por curioso que parezca, la caída de los precios del petróleo tuvo repercusiones importantes en la crisis económica cubana. Cuba no era productor de crudo, pero, según acuerdos establecidos con la ex-Unión Soviética, podía reexportar las cantidades de petróleo obtenidas de los soviéticos que fueran ahorradas. Entre 1983 y 1985 se reexportaron entre 2 y 3 millones de toneladas de petróleo, de los 12 millones que

ilustrar con los siguientes indicadores: la relación entre el volumen del comercio exterior y el producto social global pasó del 22,4 por ciento en 1959 al 50,8 por ciento en 1989; las exportaciones del azúcar sobre el total exportado representaban en 1958 el 80,6 por ciento y en 1989 el 73,2 por ciento, en ambos casos a precios corrientes; antes de la revolución, el 75 por ciento de las exportaciones cubanas iban a los Estados Unidos y el 65 por ciento de las importaciones provenían de ese país; en 1988, el 66,7 por ciento de las exportaciones cubanas se dirigían a la URSS y de ese país provenía el 70,8 por ciento de las importaciones. De Miranda, Op. Cit., p. 47 y Delia Luisa López, "Período Especial y democracia en Cuba", en *Cuadernos Africa-América Latina*, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, p. 55.

se recibieron. Esta actividad contribuyó con el 40 por ciento de los ingresos obtenidos por el país en moneda libremente convertible. Por esa razón, la caída de los precios del petróleo a partir de 1985 tuvo un impacto negativo en la economía cubana. Además, el problema de divisas se vio agravado por la caída de la producción azucarera, como consecuencia de factores climáticos adversos (huracán Kate en 1985).

Otro factor importante fue la crisis de la deuda cubana en los ochenta. La escasez de divisas sumada al incremento de los niveles de importaciones, como consecuencia del modelo extensivo, generaron una escalada del endeudamiento externo. La crisis de la deuda cubana coincidió con la crisis de la deuda latinoamericana y, por supuesto, Cuba no se libró de los efectos que ésta última produjo en la región. La deuda del país en moneda libremente convertible pasó de 2.800 millones de dólares en 1983, a 6.100 millones en 1987. El crecimiento de la deuda planteó pagos por concepto de servicio de la misma muy altos con relación al nivel de ingresos anuales por exportaciones. En 1986, el gobierno cubano no tuvo más alternativa que solicitar la renegociación de su deuda con el Club de París. Esta gestión no llegó a feliz término y Cuba se vio obligada a declarar moratoria en el pago del servicio, circunstancia que llevó al cierre de los créditos por parte de los acreedores. El nivel de importaciones anuales necesarias para la economía se hizo insostenible y se tuvo que imponer un riguroso manejo de las divisas disponibles. Todo esto fue fatal para la isla y limitó notablemente las posibilidades de ejecución y éxito de una estrategia de cambio en el modo de gestión del modelo económico cubano.



Frente a este problema, Cuba tuvo que mantener reducidas al mínimo posible sus relaciones económicas con los países capitalistas y concentrar la mayor proporción de éstas con los países del CAME, en especial con la URSS. En 1987, el 88,5 por ciento de las relaciones comerciales de la economía cubana se llevaron a cabo con el conjunto de países socialistas (70 por ciento sólo con la ex-Unión Soviética)¹⁷. En otras palabras, Cuba tuvo que apostarle todo a un bloque que, a la vuelta de unos pocos años, se derrumbaría completamente.

Los cambios suscitados en Europa del Este, la disolución del CAME y la desintegración de la Unión Soviética en 1991 privaron a Cuba de un mercado alternativo que había construido durante décadas y de un tipo de relación económica exterior de precios preferenciales, créditos fáciles, ayuda al desarrollo, asesoría técnica y proyectos conjuntos de desarrollo¹⁸. Se

¹⁷ Más específicamente, en ese momento Cuba exportó al bloque socialista el 64 por ciento de su azúcar, el 73 por ciento de ronique, el 93 por ciento de sus cítricos y el 100 por ciento de sus piezas y componentes electrónicos. Importaba de ese mismo bloque el 64 por ciento de los alimentos, el 86 por ciento de las materias primas, el 98 por ciento de los combustibles, el 90 por ciento de la maquinaria y equipo y el 74 por ciento de las manufacturas. Eugenio Espinosa Martínez, "La economía cubana en 1989-1995: crisis, reformas y relanzamientos", Cuba, ELAF 96, ponencia presentada en el Taller Internacional "América Latina Hoy", abril 29 de 1995 y Bell Lara, *Op. Cit.*, p. 37.

¹⁸ A pesar de la disminución de las relaciones comerciales con el Este, ellas no se cortaron totalmente. Cuba sigue siendo un gran abastecedor de azúcar, ronique y cítricos de esos mercados. Sin embargo, hacia el futuro los rumos parecen ser reducciones en el intercambio bilateral, ya que probablemente el azúcar cubano se verá reemplazado por la producción de azúcar de remolacha en Europa del Este. Además, los ajustes en los niveles de consumo de esta última región, como consecuencia de las reformas neoliberales, podrían disminuir la demanda de unos productos cubanos. En noviembre de 1992 se firmó un acuerdo marco de colaboración económica y comercial con la Federación Rusa, que busca rearticular las relaciones con ese país sobre las bases del mercado mundial, lo cual crea expectativas positivas para Cuba en la medida en que se podrá lograr una estabilización de las relaciones con uno de sus principales socios económicos, solo que sin ningún tratamiento preferencial en los precios. En el primer semestre de 1996, el proceso de acercamiento entre Cuba y Rusia continuó, con la visita del ministro de relaciones exteriores ruso a la isla.

estima que, durante los ochenta, las relaciones con los países del CAME significaron ingresos superiores en cerca del 50 por ciento a los que se hubieran obtenido a precios del mercado mundial¹⁹. Cuba tuvo que prescindir de estos recursos abruptamente y sin compensación. Por ejemplo, el total de las importaciones recibidas de la Unión Soviética en 1991 fueron un 70 por ciento inferiores a las de 1989. Los envíos de petróleo, de los que depende tanto Cuba, se redujeron de 13,3 millones de toneladas en 1989 a 10 millones en 1990, 8,6 millones en 1991 y 6,1 millones en 1992²⁰. En términos globales, la capacidad de importación del país bajó de 8.139 millones de dólares en 1989 a 2.236 millones para 1992 (cfr. cuadros 4 y 5)²¹. Es decir que, con la desaparición del CAME y la desintegración de la URSS, Cuba perdió, en tan solo tres años (1989-1992), el 73 por ciento de su capacidad de compra externa. A esto debe sumarse un fuerte deterioro de los términos de intercambio frente al mercado mundial durante el mismo período, como consecuencia de una reducción de los precios de los productos exportados (níquel y azúcar) y un aumento de los precios de los productos importados (leche en polvo, pollo, trigo, petróleo).

¹⁹ Para los cubanos un factor clave ha sido siempre el precio que puedan obtener en el mercado mundial por sus exportaciones de azúcar, ya que ello determina su capacidad importadora. Antes el azúcar era canjeado directamente por petróleo, al precio que éste tuviera en el mercado mundial. A finales de los ochenta, el precio de la libra de azúcar reconocido por la URSS bajó sustancialmente, aunque todavía se mantenía por encima de los precios del mercado mundial. En 1992, Rusia comenzó a comprar el azúcar cubano a precios de mercado. Así, mientras al principio de la revolución, con los precios mundiales del azúcar podían adquirirse ocho toneladas de petróleo por tonelada de azúcar, en 1993, con una tonelada de azúcar sólo se podía comprar entre una y 1,5 toneladas de petróleo. De Miranda, Op. Cit., p. 52.

²⁰ Carranza, Op. Cit., p. 7 y Elena Díaz González, "Calidad de vida en Cuba", en *Cuadernos África-América Latina*, Madrid, SOLIDAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, p. 21.

²¹ Bell Lara, Op. Cit., p. 38.



CUADRO 4 COMERCIO EXTERIOR 1989 - 1995 (EN MILLONES DE PÉSO)				
AÑOS	INTERCAMBIO TOTAL	EXPORTACIONES FOB	IMPORTACIONES CIF	SALDO COMERCIAL
1989	13.539,7	5.399,9	8.139,8	-2.739,9
1990	12.831,4	5.414,9	7.416,5	-2.001,6
1991	7.213,3	2.979,5	4.233,8	-1.254,3
1992	4.094,3	1.779,4	2.314,9	-535,5
1993	3.173,3	1.136,5	2.036,8	-900,3
1994*	3.270,3	1.314,2	1.956,1	-641,9
1995*	3.613,2	1.525,7	2.087,5	-561,8

*Preliminar

*Estimado

FUENTE: Citado por *Informe Económico - Año 1994*, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 12.



CIPE
Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales

CUADRO 5 COMERCIO EXTERIOR: TENDENCIA 1990 - 1995				
AÑOS	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	
	RELACION 1989	RELACION AÑO ANTERIOR	RELACION 1989	RELACION AÑO ANTERIOR
1990	1,00	1,00	0,91	0,91
1991	0,55	0,55	0,52	0,57
1992	0,33	0,60	0,28	0,55
1993	0,21	0,64	0,25	0,88
1994*	0,24	1,16	0,24	0,96
1995*	0,28	1,16	0,26	1,07

*Preliminar

*Estimado

FUENTE: Citado por *Informe Económico - Año 1994*, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 13.

Como consecuencia de todo lo anterior, Cuba quedó sumida en una crisis económica sin precedentes. Era preciso encontrar salidas a la crisis financiera, al estrangulamiento externo y a la caída del producto interno bruto. El problema era que, a medida que se profundizaba la crisis, las opciones de respuesta a la misma eran más limitadas.

D. El período especial en tiempos de paz

En 1990, el gobierno cubano decidió redefinir su estrategia de desarrollo económico. Ello ha significado una serie de cambios paulatinos en el modo de gestión de la economía cubana que aún hoy se encuentran en plena ejecución. A finales de los ochenta, la prioridad no era la de elaborar una estrategia de sostenibilidad del modelo cubano, sino de supervivencia del mismo. La nueva etapa, curiosamente denominada "Período especial en tiempos de paz", tiene como objetivos fundamentales: el ajuste de la economía a las nuevas condiciones del contexto internacional (bloqueo económico más desaparición del bloque comunista); la reinserción de Cuba en el mercado mundial sobre nuevas bases; y la reorganización de la economía interna en función de un mayor nivel de eficiencia, todo ello sin abandonar los ideales socialistas (políticas sociales).

Los objetivos económicos están acompañados de objetivos políticos y de seguridad, pues la situación actual también impone serios retos en ese terreno. Por ejemplo, la caída en el nivel de vida de la población ha incrementado la conflictividad socio-política interna, haciendo la construcción del consenso un asunto cada vez más complejo. De otra parte, está el incremento de la agresividad del gobierno de los Estados Unidos en



todos los campos como resultado de la percepción de que ha llegado la hora de extremar el acoso a la Revolución Cubana para liquidarla como experiencia histórica viable²².

Según el gobierno cubano, los cambios en materia económica pretenden *perfeccionar y adaptar* el modelo socialista cubano al proceso de globalización mundial, sobre la base de un desarrollo económico centrado en la construcción de ventajas competitivas en ramas intensivas en conocimiento, el apoyo en ciertas fracciones del capital internacional, el mantenimiento de los logros sociales de la revolución y la presencia de un fuerte control del poder socialista sobre la economía. El objetivo, en últimas, es promover un desarrollo autónomo, sostenido y sustentable de tendencia socialista. Parece, pues, que nuevamente el gobierno cubano anda en búsqueda de un "socialismo posible, a la cubana", que, según él, no se enmarca totalmente ni en el capitalismo ni en el viejo socialismo real. Para ello, se inspiró parcialmente de las experiencias de China y Vietnam, con quienes tiene antiguas relaciones.

En una economía abierta como la cubana, era lógico que las medidas de ajuste y supervivencia económica se centraran en un primer momento sobre el sector exportador. Al fin y al cabo, los cubanos siempre han asociado las dificultades en la generación del excedente económico con la carencia de divisas²³. Por tal razón, la columna vertebral de los cambios en Cuba, y era lógico que fuera así teniendo en cuenta la crisis de financiamiento,

²² Carranza, *Op. Cit.*, p. 13.

²³ Pedro Monreal y Manuel Rúa, "Apertura y reforma de la economía cubana: las transformaciones institucionales (1990-1993)", en *Cuadernos de Nuestra América*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), Vol. XI, N° 21, enero-junio, 1994, p. 127.



fue la apertura al capital extranjero a partir de julio de 1992²⁴. Esta apertura introdujo un nuevo agente en la dinámica económica nacional: el empresario extranjero. Los cubanos desean apoyarse en éste para poder explotar sus potencialidades productivas: una infraestructura industrial considerable para un país de las características de Cuba, una extendida infraestructura física (carreteras), una fuerza de trabajo altamente calificada (sobre todo en ciencias técnicas, naturales y médicas) y un considerable potencial científico-técnico. El país carece, en cambio, de capital, tecnologías avanzadas y mercados internacionales, obstáculos que la política de apertura al capital extranjero pretende superar. La importancia de esta medida es de tal magnitud que se decidió crear un Ministerio de Inversión Extranjera.

El gobierno de Castro insiste en que la apertura al capital extranjero no significa el renacimiento de una burguesía cubana, sino que son los funcionarios, servidores del Estado cubano, los que controlan el proceso, de manera que las ganancias obtenidas sean "atribuidas al Estado en su conjunto para ser destinadas a las diversas obligaciones que éste tiene con el desarrollo económico y la sociedad"²⁵. Por esta razón, hay un ferreo control del gobierno sobre el proceso de apertura al capital extranjero. Toda inversión extranjera requiere la aprobación, caso por caso, del Consejo de Ministros o de una comisión especial. En la mayoría de los casos, los inversionistas no pueden contratar, ni pagar sueldos directamente a los

²⁴ Aunque la apertura al capital extranjero se consensó en 1992 con una reforma constitucional, desde 1982 ya se había expedido una ley (Decreto-ley 50) sobre inversión extranjera que sirvió de base para los cambios de los noventa.

²⁵ López, *Op. Cit.*, p. 69.



trabajadores cubanos, ya que una agencia cubana de contratación les provee la mano de obra y recibe de las empresas extranjeras los salarios de los trabajadores en dólares, para pagarles luego en pesos cubanos una fracción del salario original. El gobierno considera justificado captar los sueldos en dólares de los trabajadores cubanos, ya que esta es la única manera de garantizar la permanencia de los subsidios a la alimentación, la salud y la educación.

Por otra parte, cuando se reguló la inversión extranjera en 1992, se determinó que los inversionistas foráneos podían tener hasta el 49 por ciento de las acciones y sólo en casos muy excepcionales la participación podía llegar al 100 por ciento. Así se garantizaba siempre una participación del Estado cubano en las empresas creadas con capital extranjero²⁶. Asimismo, un principio que se ha tratado de mantener es el de conectar la inversión extranjera con la economía interna, a través de la concesión a las empresas nacionales de la primera opción para abastecer necesidades materiales y de servicio de las empresas con participación foránea. Se mantiene, no obstante, un criterio de competitividad internacional, dejándole a las empresas extranjeras importar todo aquello que no puedan obtener eficientemente en el mercado local. También se les ha permitido despedir trabajadores, la realización sin restricciones de operaciones en divisas

²⁶ No obstante, en septiembre de 1995, una nueva ley flexibilizó la participación al 100 por ciento de los inversionistas extranjeros, permitiéndoles incluso la compra de bienes raíces para la instalación de oficinas. También se autorizó la creación de zonas francas y de plantas de ensamblaje, al estilo de las maquiladoras mexicanas, donde las empresas extranjeras pueden producir y almacenar bienes para la exportación. Estas zonas francas tienen un régimen especial en los órdenes aduanero, bancario, tributario, laboral, migratorio, de inversión de capitales y de comercio exterior. La nueva ley redujo los trámites burocráticos, exigiéndole a las autoridades cubanas una respuesta en 60 días máximo a toda solicitud de inversión.

y el no pago de impuestos sobre los ingresos brutos, y se han establecido garantías formales como la no expropiación, excepto en casos de interés nacional y con compensaciones.

Las primeras inversiones extranjeras se hicieron en el sector turístico en 1988 y después de 1990 se extendieron a otros sectores²⁷. Hasta julio de 1995, se habían concertado 212 inversiones conjuntas con capitales de más de 50 países, por un total de 2.000 millones de dólares aproximadamente²⁸. De ellas, se estima que cerca del 60 por ciento operan en la industria, el 19 por ciento en el turismo, el 18 por ciento en los servicios y un 3 por ciento en la agricultura (cfr. Cuadro 6)²⁹. Los principales inversionistas extranjeros son españoles, franceses, italianos, canadienses y mexicanos (cfr. Cuadro 7).

La estrategia de apertura al capital extranjero tiene prácticamente un carácter irreversible en Cuba, pues resulta fundamental para el desarrollo del programa de promoción de exportaciones, cuyo objetivo es el de obtener las divisas necesarias para incrementar la capacidad de importación del país. Gracias a ella se han impulsado sectores no tradicionales de exportación como la industria farmacéutica de base biotecnológica³⁰, la

²⁷ La inversión extranjera está prohibida en los sectores de defensa, seguridad nacional, educación y salud pública, aunque se permite el acceso de inversionistas extranjeros a los negocios administrados por las fuerzas armadas.

²⁸ "Cuba revela nueva ley de inversión extranjera", en *El Espectador*, Bogotá, 5 de septiembre de 1995, p. 5B.

²⁹ Bell Lara, *Op. Cit.*, p. 47.

³⁰ Algunos consideran que entre 1995 y el 2000, los niveles de exportación de este sector pueden superar los 10 000 millones de dólares. Gracias a la investigación, en 1991 la ingeniería genética cubana obtuvo más de 160 productos. Por supuesto hay retos complejos como la producción a gran escala y la comercialización en mercados altamente especializados y transnacionalizados. Por esa razón, se han construido aceleradamente plantas de producción industrial y establecido

producción de equipos médicos de base microelectrónica y los servicios turísticos³¹. Los cubanos han escogido estos sectores de punta por dos razones fundamentales: requieren una fuerza de trabajo altamente calificada, que Cuba posee como resultado de la inversión en educación en años pasados, y consumen pocos recursos naturales, especialmente energéticos.

CUADRO 6:
DISTRIBUCIÓN DE LAS PRINCIPALES ASOCIACIONES ECONÓMICAS
POR SECTORES 1988 - 1995

	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995*	TOTAL
Agricultura	-	-	1	1	3	3	2	10
Minería	-	-	1	-	10	17	-	28
Petróleo	-	1	1	11	8	4	-	25
Industria	-	-	5	9	17	12	13	56
Turismo	1	-	-	4	19	16	4	34
Transporte	-	-	-	-	-	1	4	5
Construcción	-	-	2	3	6	10	1	22
Comunicaciones	-	1	-	1	-	1	-	3
Otros	-	-	1	4	7	10	7	29
Total	1	2	11	23	60	74	31	212

* Datos provisionales.

FUENTE: Argenteira, Cuba Guía de Negocios, Madrid, 1995, citado por Economía Cubana, Boletín Informativo, CIEM Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, La Habana, enero-marzo 1996, p. 27.

acuerdos de comercialización con empresarios extranjeros. Díaz González, *Op. Cit.*, p. 24. y Bell Lara, *Op. Cit.*, p. 41.

³¹ Cuba tiene condiciones muy favorables para el desarrollo del sector turístico, como su clima tropical, las playas y la impactante arquitectura de la Habana. Esta es una rama de rápida recuperación de la inversión, requisito fundamental para el éxito de una política de crecimiento acelerado. Se estima que el turismo podría dejarle a Cuba unos 900 millones de dólares en 1996. Además, el turismo podría impulsar otros sectores de la economía como la construcción y sus insumos. Algunos estiman que incluso podría pensarse en exportar productos como el cemento. Cuba ya posee varias plantas de producción de cemento, tres de ellas con capacidad

	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ¹	TOTAL
España	1	-	3	9	10	14	10	47
México	-	-	2	3	3	4	1	13
Canadá	-	-	-	2	8	16	-	26
Italia	-	-	-	1	5	4	7	17
Francia	-	1	-	3	5	2	2	13
Países Bajos	-	-	-	1	2	3	3	9
Paraísos fiscales	-	1	3	10	5	12	-	31
Resto de América Latina	-	-	2	3	11	9	4	29
Resto del mundo	-	-	1	1	11	9	4	27
Total	1	2	11	33	60	74	31	212

¹ Datos provisionales

FUENTE: Argentiaria, Cuba Guía de Negocios, Madrid, 1995, citado por *Economía Cubana*, Boletín Informativo, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial-CIEM, La Habana, enero-marzo 1996, p. 27.

Como es obvio, Cuba no podrá descuidar sus exportaciones tradicionales (azúcar, tabaco, níquel, cobalto y cítricos), pues ellas –en especial el azúcar– siguen siendo el sector de mayor peso en la economía nacional. Sólo el azúcar representa el 20 por ciento del producto cubano, el 57 por ciento del área cultivable y el 80 por ciento de las exportaciones, y en ese sector se ocupan unos 440 mil trabajadores³². El reto será incrementar los índices

para un millón de toneladas anuales cada una, que podrían encontrar mercados a través de convenios con el capital extranjero. A excepción de México, en el área de la Cuenca del Caribe no hay ningún otro país con una capacidad de producción similar.

³² Elsa Barrera, "Síntesis informativa de la economía cubana en 1994", en varios Autores,

de rendimiento y eficiencia de la producción, pues ha habido momentos en los que Cuba ha tenido que comprar azúcar a otros países para cubrir sus compromisos de exportación afectados por fenómenos climáticos y problemas de eficiencia, así como abrir nuevos mercados. El níquel también seguirá siendo un rubro importante de las exportaciones tradicionales. Cuba posee el 37,3 por ciento de las reservas mundiales de este mineral. Su explotación se vio afectada por las insuficiencias tecnológicas de las plantas montadas en colaboración con la ex-Unión Soviética, pero con la participación de capital extranjero canadiense se pretende modernizar las unidades energéticas de las plantas, para bajar los niveles de consumo de combustible.

Adicionalmente, la inversión extranjera es definitiva para la solución del problema de carencia de fuentes energéticas fósiles. Aunque el gobierno cubano ha hecho grandes esfuerzos para buscar fuentes alternativas de energía³³, sin lugar a dudas la exploración petrolera concertada a riesgo, que ya realizan varias compañías extranjeras en la plataforma insular de Cuba³⁴, es fundamental para la isla. Hasta ahora se ha encontrado petróleo demasiado pesado, y el país ha logrado producir sólo un petróleo de alta densidad y contenido sulfúrico³⁵. Sin em-

Dossier, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), 1995, p. 4.

³³ Las investigaciones van desde la aplicación de emulsionadores de combustibles, hasta el uso de tracción animal en varias actividades agrícolas y la generalización de la bicicleta como medio de transporte individual. Incluso se llegó a pensar en la construcción de una planta nuclear en Juraguá, proyecto que se canceló en 1992, como consecuencia de la disolución de la antigua Unión Soviética. Se habló de su reactivación, con asistencia rusa, en 1996.

³⁴ Canada North West Energy (Canadá), Fortuna Petroleum Inc. (Canadá), British Borneo, Mexpetrol (México), entre otros.

³⁵ La producción de petróleo nacional se duplicó de 526 mil toneladas en 1991 a un millón 280 mil toneladas en 1994, pero aún es insuficiente para cubrir las necesidades de funcionamiento

bargo, no se descarta la posibilidad de descubrir importantes cantidades de hidrocarburos más livianos.

El tiempo demostró que la estrategia de apertura al capital externo había sido correcta pero insuficiente. A partir de 1993, nuevas medidas más radicales tuvieron que ser tomadas en cuenta, para poder enfrentar enormes desequilibrios internos. Una segunda fuente de cambios importantes en la economía cubana fue la puesta en marcha de un programa tendiente a la sustitución de importaciones, con especial énfasis en el agro. Cuba ha hecho grandes esfuerzos para el desarrollo de un plan alimentario que permita aumentar los niveles de producción agropecuaria y sostener así una oferta de alimentos que garantice a la población el balance energético y calórico adecuado. Parece increíble, pero como consecuencia del cultivo de la caña Cuba ha tenido una considerable dependencia externa de los alimentos (cfr. Cuadro 8). Se estima, por ejemplo, que en 1989 el 57 por ciento de las proteínas consumidas y el 51 por ciento de las calorías eran importadas³⁶.

El problema es que la reducción de la importación de algunos insumos para la producción agrícola (fertilizantes, herbicidas, piezas de repuestos y petróleo), ha reducido las posibilidades de despegue del agro. Entonces, para evitar el colapso total del campo, el gobierno ha tenido que tomar medidas que van desde la elevación de los salarios agrícolas hasta la movilización obligatoria de mano de obra al campo; desde la aplicación de

de la economía cubana estimadas en más de 10 millones de toneladas anuales. Espinosa, *Op. Cit.*, p. 4.
³⁶ *Ibid.*, p. 2.

técnicas para incrementar los rendimientos, hasta la exploración de fuentes alternativas de energía como la eólica y el biogas; desde la sustitución de parte de la tracción mecánica con tracción animal hasta el desarrollo de una agricultura orgánica basada en biopreparados, que evite el uso intensivo de fertilizantes, herbicidas y pesticidas petroquímicos; incluso, las Fuerzas Armadas cubanas han tenido que desarrollar labores agrícolas, en granjas integrales militares, donde un "Ejército Juvenil del Trabajo" garantiza el autoabastecimiento alimentario de las tropas y cumple con un plan de producción de apoyo a la economía nacional.

CUADRO 8. ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE MERCANCÍAS POR GRUPOS DE PRODUCTOS 1990 - 1994 (EN PORCIENTAJE)					
CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
Alimentos	12	20	25	26	23
Materias primas	4	3	2	3	2
Combustibles y lubricantes	27	30	36	37	39
Productos químicos	6	7	9	10	7
Maquinarias y equipos	37	31	19	12	6
Otros productos	14	9	9	12	23
TOTAL	100	100	100	100	100

FUENTE: Citado por *Informe Económico - Año 1994*, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 14.

Pero ninguna de esas fórmulas ha sido suficiente para solucionar el problema agrario. Por eso, el gobierno cubano tuvo que adoptar una medida, que se constituye en una verdadera *reforma* al modelo cubano: la creación de mercados agrícolas, mediante el desarrollo de formas cooperativas y privadas de

producción. En septiembre de 1993, se realizó lo que algunos cubanos han llamado la *tercera reforma agraria*, al crearse las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC). Con ellas se pretende mejorar la eficiencia del sector agrícola, vinculando los ingresos de los trabajadores a la producción alcanzada y dándoles a ellos poder de gestión sobre las unidades de producción³⁷. Esta nueva modalidad les permite a los campesinos tener la propiedad sobre las ganancias y garantizar el autoabastecimiento familiar. En marzo de 1994, ya se habían constituido 2.446 UBPC, que abarcaban el 63 por ciento de la tierra cultivada del país³⁸.

En septiembre de 1994 hubo que profundizar la reforma, y se crearon los "mercados agropecuarios", que permiten la venta de la producción no contratada por el Estado, a precios fijados por el libre juego de la oferta y la demanda y sin la intermediación comercial estatal. En este mercado participan tanto los productores estatales como los privados (UBPC, CPA y otros privados)³⁹. Un aspecto positivo de esta reforma es que ha conducido a una disminución importante de los precios en el

³⁷ Las UBPC se crearon conservando la estructura de empresas estatales agrícolas. Es decir, el Estado sigue siendo el dueño de las tierras, pero entrega a los campesinos el usufructo de ellas por tiempo indefinido. Entonces, los campesinos son "dueños de la producción", la cual venden a las empresas estatales. Por ejemplo, las UBPC cañeras están vinculadas a los complejos agroindustriales azucareros (CAI) del gobierno y al Ministerio de Azúcar. Las empresas estatales le brindan a las UBPC servicios técnicos (reparación de maquinarias, preparación de suelos, servicios agroquímicos, etc.). El Estado sigue definiendo los objetivos de producción y controlando la comercialización de los productos agrícolas, dándole la gestión de las unidades productivas a los trabajadores. Díaz y Muñoz, *Op. Cit.*, pp. 88-89.

³⁸ *Ibid.*, p. 86.

³⁹ Las CPA son las Cooperativas de Producción Agropecuaria que se conformaron desde los sesenta con campesinos que conservaron la propiedad de sus tierras después de las dos reformas agrarias de la revolución; otros campesinos, que conservaron sus tierras y que no se incorporaron a las cooperativas son productores agropecuarios privados independientes.



mercado negro. Pero el dilema para los dirigentes cubanos es que al parecer la desaparición del mercado negro necesariamente implica la legalización del libre mercado.

Estos dos virajes –la apertura al capital extranjero y la creación de mercados agrícolas– en la forma de conducir la economía en Cuba han sido suficientes para generar una verdadera *economía emergente*, término con el que los especialistas del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) denominan al sector reformado de la economía cubana en el contexto de la política de apertura económica. Esta economía emergente se ha reforzado gracias a un abanico de mercados negros, que funcionan desde hace mucho tiempo y que a su vez le exigen al gobierno la realización de nuevos cambios. Muchas de ellas han sido medidas reactivas, que no hacen más que "formalizar" situaciones que ya se venían dando de "hecho".

Por ejemplo, la política ocupacional del gobierno cubano ha cambiado. Hoy en día éste reconoce un cierto nivel de desempleo estructural, aunque las desigualdades generadas por este fenómeno han tratado de atenuarse con el sostenimiento del sistema de seguridad social. Sin embargo, como la medida no modifica el impacto de los desequilibrios entre oferta y demanda producidos por un alto nivel de salarios y gasto social en presencia de fuertes reducciones de la producción, el gobierno se ha visto obligado a eliminar los subsidios en los precios de determinados productos y servicios e implantar gradualmente un sistema impositivo⁴⁰, que le permita a la vez recoger circulante

⁴⁰ Para evitar una mayor distorsión de los precios, desde julio de 1992 se estableció como nuevo principio la introducción de los precios reales a los cuales el país exporta e importa las mercancías. Así, los precios mayoristas internos se deben establecer a partir de los precios

y disminuir el déficit del sector público (cfr. Cuadro 9). La introducción de los impuestos en Cuba significa un cambio en la concepción del presupuesto del Estado, ya que, privado éste del manejo de los ingresos totales de la economía, tendría que entrar a manejar su presupuesto a partir de los ingresos provenientes de un sistema de impuestos.

CUADRO 9 DATOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO EL PRESUPUESTO DEL ESTADO 1986-1996								
	1986	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ¹
Ingresos (millones de pesos)	11.699	14.601	9.175	11.362	9.556	11.891	11.496	12.222
Tasa de crecimiento promedio anual (%)	-	5,0	-37,2	23,8	-15,9	24,4	-3,3	6,3
% respecto del PIB	62,2	76,8	54,0	75,6	74,8	92,4	87,2	88,2
Gastos (millones de pesos)	11.887	16.706	12.332	16.162	14.567	13.297	12.271	12.802
Tasa de crecimiento promedio anual (%)	-	8,9	-26,2	31,1	-9,9	-8,7	-7,7	4,3
% respecto del PIB	63,2	87,9	72,6	107,6	114,0	103,3	93,0	92,4
Déficit	-188	-2.105	-3.157	-4.800	5.100	-1.400	-775	-580
Tasa de crecimiento promedio anual (%)	-	82,9	50,0	52,0	6,3	-72,5	-44,6	-26,2
% respecto del PIB	-1,0	-11,0	-18,6	-31,9	-39,9	-10,9	5,9	-4,2

¹ Plan para 1996.

FUENTE: Datos procedentes del Ministerio de Finanzas de Cuba, citado por *Economía Cubana*, Boletín Informativo, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial-CIEM, La Habana, enero-marzo 1996, p. 25.

externos actualizados. En junio de 1994, se eliminaron también ciertas gratuidades en la educación, la salud pública y la cultura. Por otra parte, desde 1996, los cubanos comenzaron a



Con el objetivo de legalizar los dólares que entraban a Cuba, por cuenta de las remesas enviadas por exiliados cubanos, en agosto de 1993 (Decreto-ley 140) se despenalizó la tenencia de divisas, regulándose su utilización. Esta era una forma de reconocer que existen mercados paralelos, cuya unidad monetaria es el dólar, ya que comprar en ellos con pesos cubanos resultaba imposible⁴¹. El comportamiento de esos mercados negros ha estado relacionado con el deterioro de la cotización del peso cubano en el mercado ilegal de divisas.

Como en los últimos años se ha ido reduciendo aceleradamente la esfera de acción del peso ante la escasez de bienes de consumo y la inexistencia de un mercado de capitales, la circulación en dólares provenientes de diversas fuentes ha determinado una tendencia hacia la depreciación del peso cubano en el mercado clandestino, donde funciona el dólar, para adquirir bienes de toda clase que existen en almacenes exclusivos para turistas y personal diplomático. En el mercado negro que funcionaba clandestinamente en Cuba, un dólar se cotizaba entre 5 y 10 pesos cubanos en 1989; entre 15 y 20 pesos cubanos en 1992; entre 50 y 80 pesos

pagar impuestos sobre los ingresos personales en moneda extranjera (divisas que se devengan de familiares en el exterior), la propiedad de barcos (incluso los botes de remos) y el peaje en algunas rutas que conducen a sitios turísticos. También se discuten impuestos progresivos de acuerdo a los ingresos personales de los trabajadores por cuenta propia, el impuesto al transporte de carga y pasajeros (en Cuba hay un buen número de camioneros y taxis de propiedad privada), el impuesto para los intermediarios de los mercados agropecuarios y el impuesto al alquiler de viviendas y habitaciones. "Cuba reintenta los impuestos", en *El Nacional*, Caracas, 25 de noviembre de 1993, p. 3A.

⁴¹ Aunque el gobierno dice que la inflación en Cuba no existe, los precios en los mercados negros se multiplicaron por cientos. Por ejemplo, en 1993, el salario medio de un obrero cubano, en pesos cubanos, apenas alcanzaba para comprar treinta huevos en el mercado negro. Un par de zapatos podía conseguirse por el equivalente de seis salarios mínimos. De Miranda, *Op. Cit.*, p. 64.

durante 1993. Mientras tanto, la tasa de cambio oficial permanece aún en la paridad de un dólar por un peso cubano⁴².

Resultaba difícil, entonces, que un ciudadano con un salario mensual promedio de 175 pesos cubanos en 1993 (2,20 - 3,00 dólares al cambio negro) pudiera comprar algo en los mercados negros. Sólo aquellos que se dedicaban a actividades ilícitas, tenían familiares en el extranjero o trabajaban en el sector turístico tenían acceso a la divisa norteamericana, cuya tenencia era ilegal. Así, "la inflación del mercado negro estaba en correspondencia con la apreciación del dólar en tal mercado"⁴³. La despenalización de la tenencia de divisas y la libre circulación de la moneda extranjera en Cuba tuvo como fin facilitar la utilización del dólar a los ciudadanos cubanos, con la esperanza de que así bajara su precio en el mercado negro.

Asimismo, en septiembre de 1993, dado el ajuste de las nóminas oficiales del Estado, se tuvo que autorizar el "trabajo por cuenta propia" (Decreto-ley 141) como alternativa para generar empleo. De esta manera, aunque a muchos universitarios y profesionales se les sigue prohibiendo el ejercicio privado de su profesión, se han aprobado casi 160 actividades que pueden ejercerse sin la tutela estatal y que abarcan oficios tan peculiares como "restaurador de muñecas y otros juguetes", "limpiador y reparador de fosas", "peluquero de animales domésticos" o "productor-vendedor de piñatas"⁴⁴. De la misma manera, los

⁴² *Ibid.*, p. 64.

⁴³ *Ibid.*, p. 65.

⁴⁴ "Cubanos pueden reparar juguetes", en *El Espectador*, Bogotá, 14 de junio de 1995, p. 6A.



famosos *paladares* (restaurantes ilegales, es decir, no estatales) tuvieron que ser legalizados como otra de las actividades por cuenta propia. Cada vez es mayor el número de actividades que se ejecutan bajo esta modalidad y así como ocurrió con el sector agropecuario, en octubre de 1994 se aceptó el funcionamiento de "mercados de artículos industriales y artesanales", donde concurren, bajo las reglas de libre oferta y demanda, agentes económicos estatales, que venden los excedentes de la producción contratada por el Estado, y los trabajadores por cuenta propia autorizados por la ley. Esto significa aceptar el funcionamiento de un sector privado, aunque el gobierno argumenta que sólo se autorizan como actividades por cuenta propia aquellas que no impliquen contratación de fuerza de trabajo y, por lo tanto, que no generen relaciones capitalistas de producción.

Del éxito de esta nueva reorientación del desarrollo cubano depende, en últimas, la viabilidad y consolidación del proceso revolucionario cubano iniciado en 1959 y, por supuesto, el futuro de Fidel Castro y sus seguidores. Lo cierto, hasta el momento, es que el proceso de cambios y sus consecuencias son cada vez más confusos. Hay quienes sostienen que este oscuro proceso reformador sólo está conduciendo a sentar las bases para la construcción de un nuevo modelo, que parece alejarse cada vez más del socialismo revolucionario y acercarse al capitalismo triunfante de la postguerra fría. Otros, en cambio, sostienen que no puede vaticinarse el fin del socialismo a partir de ecuaciones deterministas, según las cuales la crisis económica conduce a la crisis política, y estas dos conjugadas llevan al derrumbe total del sistema. Asumir tal posición, aseguran los defensores del socialismo en Cuba, sería "desestimar el hecho

de que la desaparición del socialismo en los países de Europa del Este estuvo precedida por decisiones políticas"; es decir, sería como desconocer "el peso fundamental del factor político como desencadenante de la involución [del socialismo]"⁴⁵.

II. CUBA: ¿ENTRE LA ESPADA Y LA PARED?

A. La reforma de la economía cubana

Pese a todas las dudas que suscita el proceso de adaptación del socialismo cubano a los retos que plantea la globalización capitalista, no cabe duda que "lo que comenzó como una apertura selectiva de la economía cubana se ha ido transformando en una reforma económica parcial"⁴⁶, que no sólo adapta sino también modifica el modelo socialista cubano. Es decir, que lo que comenzó como un cambio en el modo de gestión del modelo socialista se ha ido transformando poco a poco en una verdadera reforma al mismo, sin precedentes en la historia de la revolución⁴⁷. Los cambios económicos en Cuba no

⁴⁵ López, *Op. Cit.*, p. 53.

⁴⁶ Monreal y Rúa, *Op. Cit.*, p. 160.

⁴⁷ "Debe entenderse como reforma económica, la transición relativamente estable de un esquema de organización económica a otro. [...] La transformación institucional constituye el elemento central de las reformas económicas. En realidad, las reformas no representan simplemente transiciones de un modo de gestión económica a otro, sino son esencialmente procesos de construcción y reconstrucción institucionales que abarcan dos grandes esferas de acción, la organizativa y la normativa. Inclusive los llamados procesos de 'liberalización económica' son básicamente reformas institucionales, aun cuando las teorías neoclásicas que las inspiran consideran, de manera errónea, al mercado como expresión paradigmática de un orden espontáneo no sujeto a arreglos institucionales. [...] Una institución debe entenderse como una serie de convenciones que regulan relaciones entre individuos o grupos sociales. Esa definición incluye tanto las organizaciones formales como las informales, así como las normas y reglas explícitas e implícitas. Las instituciones son fenómenos sociales determinados históricamente". *Ibid.*, pp. 164-165.



son simplemente modificaciones en la conducción de la política económica. Ellos tienden a modificar las instituciones formales e informales cubanas (transformación institucional) y, por lo tanto, suponen un tipo de transición económica de una estructura a otra diferente.

Por una parte, los cambios económicos conllevaron transformaciones normativas, es decir modificaciones en el marco de las leyes y de las normas administrativas que establecen las condiciones y que regulan el funcionamiento de los diferentes agentes económicos. Por ejemplo, la apertura de capitales, que ya se había reglamentado parcialmente a través de una ley en 1982 (Decreto-ley 50), exigió la modificación de normas constitucionales referentes a la propiedad en julio de 1992. La reforma constitucional introdujo nuevos conceptos en el terreno de la propiedad y la transmisión de ésta, el papel del Estado en la planificación y la gestión económica y el régimen de comercio exterior.

El artículo 14 de la nueva Constitución limita la extensión de la propiedad socialista y abre la posibilidad legal del ejercicio privado de diversas actividades económicas. Además, elimina el carácter "irreversible" que la Constitución anterior le confería a la propiedad socialista. El artículo 15 faculta al Consejo de Ministros o a su Comité Ejecutivo para la aprobación de la transmisión parcial o total de objetivos económicos estatales a personas jurídicas que los destinen a los fines del desarrollo del país. En el artículo 23 de la Constitución se le dan garantías plenas a la inversión extranjera, reconociendo la propiedad de las empresas mixtas. [...] Aunque en el nuevo texto constitucional se

reitera el papel de la planificación para el desarrollo del país, se establece la concesión de una mayor independencia y flexibilidad para el funcionamiento de las empresas y el manejo del patrimonio de éstas. De hecho, pudiera plantearse que la reforma constitucional de 1992 sienta las bases para el inicio de una nueva fase de las transformaciones institucionales de tipo normativo que, en lo económico, están caracterizadas por una orientación cada vez mayor hacia la regulación mercantil⁴⁸.

Tal como lo demuestran los decretos sobre despenalización de divisas, trabajo por cuenta propia, creación de mercados agropecuarios e industriales, posteriores a la reforma constitucional de 1992, hay una tendencia a realizar modificaciones jurídicas que ya no se limitan sólo al ámbito del mercado externo (comercio exterior, turismo e inversión extranjera) sino que tienen consecuencias potenciales para el desarrollo de un mercado interno de orientación mercantil, que, en muchos casos, ya venía funcionando ilegalmente. En otras palabras, las normas jurídicas ya sentaron la base para la orientación al mercado de la gestión económica, no sólo de las empresas involucradas en la apertura externa sino también de agentes económicos internos.

Entonces, las transformaciones normativas han llevado a verdaderas transformaciones organizativas, es decir, a cambios en el tipo y funcionamiento de los agentes económicos, así como en la estructura estatal cubana. Una nueva forma de hacer negocios y de gerenciar, basada en el *marketing*, la competencia,

⁴⁸ *Ibid.*, p. 173.



la necesidad de ser rentables y la creación de ventajas comparativas comienza a tener una presencia creciente en la economía cubana; nuevos agentes, como el empresario extranjero o las sociedades mercantiles de carácter anónimo, están apareciendo en el escenario cubano⁴⁹; una infraestructura comercial y financiera comienza a desarrollarse más o menos con rapidez; las instituciones estatales cubanas modifican sus estilos y funciones de trabajo a medida que la estructura económica se modifica⁵⁰. Buena parte de las transformaciones institucionales (normativas y organizativas) tienen, entonces, una orientación hacia el mercado, pero coexisten con un sistema planificado heredado de la experiencia socialista.

La apertura económica que ha tenido lugar en Cuba representa una reforma parcial con orientación mercantil, que coexiste con un sistema económico diseñado bajo la denominación de Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, que todavía está vigente en muchos sectores de la economía cubana. Esa coexistencia de propuestas económicas contradictorias determina la presencia actual en Cuba de un *sistema económico dual*⁵¹.

Ahora bien, la reforma económica parcial es capaz de generar, en su propia evolución, tendencias que pudieran transformarla

⁴⁹ Otro actor importante en la economía cubana, de reciente aparición, son las Organizaciones No Gubernamentales, que ejecutan proyectos, apoyadas por pequeños capitales extranjeros, para la solución de problemas de carácter socioeconómico.

⁵⁰ Al respecto vale la pena recordar una vez más la creación del Ministerio de Inversión Extranjera y el Decreto-ley 147, de abril de 1994, que ordena la reorganización y reducción de los organismos de la Administración Central del Estado, de tal forma que de 50 entidades han quedado 32.

⁵¹ Monreal y Rúa, *Op. Cit.*, p. 159.

en una reforma económica más amplia, capaz de superar la actual naturaleza dual del sistema económico cubano. Sobre todo porque la oscilación permanente entre la economía socialista, a la cual el régimen dice no renunciar, y la economía de mercado plantea serias encrucijadas económicas, que derivan en problemas para el gobierno cubano y cuya resolución determinará la evolución próxima no sólo de la economía sino también de la política en el país.

Uno de los cuellos de botella que resulta de la superposición de los dos modelos de desarrollo económico, el de mercado y el socialista, es el asunto de la liquidez acumulada. El problema es que el exceso de liquidez monetaria no se está repartiendo equilibradamente entre la población, sino que se concentra en pequeños grupos como el de los especuladores del mercado negro. Esta distribución desigual del circulante dificulta la toma de medidas económicas de choque, como la reducción del gasto social, ya que ellas golpearían a la población cuyos ingresos dependen de su salario, principalmente a los sectores de menores ingresos. Ni siquiera un gobierno como el de Castro, que de todas formas necesita conservar un cierto grado de legitimidad interna para poder compensar su ilegitimidad externa, puede tomar fácilmente este tipo de decisiones.

Por otra parte, la imposibilidad de acceso al crédito externo para financiar el desajuste en la balanza comercial (*cfr.* Cuadros 4 y 10) y en las cuentas fiscales (*cfr.* Cuadro 9) exigirá la realización de ajustes necesarios en la inversión bruta, en el consumo social y en el consumo personal. Es decir, el gobierno tendrá que mermar inversiones y servicios sociales, que son irrenunciables para muchos sectores de la población. Esto

pondrá en jaque algunas conquistas sociales de la revolución: salud, educación, cultura y seguridad social. Por ejemplo, el gobierno ya ha tenido que disminuir la oferta de servicios como el transporte⁵², las cuotas de alimentos⁵³, la oferta de bienes industriales como ropa y calzado, las entregas de combustibles domésticos y el suministro de electricidad. Se ha creado también un sistema impositivo y se han eliminado los subsidios en los precios de muchos productos de consumo. Hasta ahora la política ha sido la de repartir de manera equitativa los efectos de la crisis sobre el consumo de las personas. Sin embargo, en el largo plazo, este igualitarismo puede tener efectos nocivos sobre la productividad del trabajo y la disciplina laboral. Además, resulta contradictorio pedirle a la población la distribución equitativa de los costos, pero no de los beneficios. Aparentemente el gobierno cubano sabe que existe un gran dilema: por una parte, la justicia social no se logra espontáneamente, sino que requiere de un proyecto político que la asuma y defienda; pero al mismo tiempo, la justicia social tampoco puede garantizarse de manera sostenida en condiciones de crisis económica prolongada. En ese sentido, la dirigencia no tiene la pretensión ingenua de que las reformas de mercado generen por sí mismas el bienestar general y sabe que la superación de la crisis requiere de acciones que impliquen la creación de diferencias sociales⁵⁴.

⁵² Sólo en la ciudad de la Habana disminuyeron los viajes diarios de 30 mil a 6.500. Esto se debe a las fallas mecánicas de buses viejos y a la imposibilidad de sustituir sus piezas. También se presentan problemas como la escasez de combustible y de neumáticos.

⁵³ El "período especial en tiempos de paz" significó la concentración en la distribución rationada de la producción alimentaria. Algunos productos como la leche se volvieron deficitarios, reservándose sólo para ancianos, niños y enfermos. Se estima que el ingreso calórico diario disminuyó aproximadamente en 14 por ciento.

⁵⁴ Minnesi y Rus, *Op. Cit.*, p. 179.

CUADRO 10 BALANZA DE PAGOS 1993-1996 (VALORES EN MILLONES DE PESOS)				
	1993	1994	1995*	1996*
Exportaciones de mercancías y servicios ¹	1.550	2.259	2.510	3.252
Exportaciones (FOB)	1.137	1.316		
Servicios no factoriales	432	932		
Servicios factoriales	22	11		
Importaciones de mercancías y servicios ¹	2.625	2.915	3.527	4.056
Importaciones (según condición de compra)	1.584	2.002		
Servicios no factoriales	253	479		
Servicios factoriales	586	436		
Transferencias corrientes (netas)	269	575		
Resultado corriente	-372	-81		
Capital a largo plazo (neto)	118	817		
Inversión directa	54	563		
Créditos	64	254		
Otros capitales (neto)	238	-734		
Variación en reservas	16	7		
Revalorización de reservas y pasivos	-584	-617		

Los importados y exportados incluyen direcciones.

¹Informe sobre el Plan Económico y Social para 1994, Ginebra, 27/12/99.

²Plan Económico y Social para 1996.

CUADRO: Banco Nacional de Cuba, Informe Anual 1994, citado por Ferrer (Cuba, Boletín Informativo, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial-CIEB, La Habana, enero-marzo 1995, p. 25).

En ese sentido, las reformas plantean un serio desafío a los valores revolucionarios de solidaridad e igualdad. Por ejemplo, la implementación de políticas para incentivar el turismo internacional ha desarrollado una industria de placer para visitantes extranjeros, en el mismo momento y lugar donde se está convocando a la población a niveles cada vez más



deprimidos de consumo. El desarrollo de una industria turística que tiene acceso a una oferta de bienes y servicios a la cual no tiene acceso la población nacional es una cuestión que origina tensiones políticas y sociales. Frente a estos dualismos, muchos cubanos han comenzado a creer en la *ética del lucro individual*, prestándose para todo tipo de actividades, desde el mercado negro de bienes y servicios hasta la prostitución, que hoy vuelve a ser un problema en Cuba⁵⁵. Cada vez más existe la necesidad de asumir la presencia de una economía informal, cuyo crecimiento ha sido notable como consecuencia de la escasez de productos. Se estima que para 1990 circulaban por el mercado negro 2.000 millones de pesos, mientras que la circulación del mercado oficial minorista era de 7.000 millones de pesos⁵⁶. La única manera de combatir el mercado negro es legalizándolo, es decir, dándole reconocimiento formal. Pero ello, a su vez, significa dejar que entre en funcionamiento una economía de mercado, tal como ocurrió no sólo con los mercados agrícolas sino también con los *paladares*. Así, a medida que se ponen en marcha las reformas, el Estado cubano comienza a perder el control sobre la economía, pasando a ser cada vez más un “Estado-gendarme” y no un “Estado-onnipotente”.

B. Factores condicionantes de las reformas en Cuba

Muchos son los cuestionamientos sobre la posibilidad de éxito del proceso reformador en Cuba. El gobierno cubano parece

⁵⁵ En Cuba ya existe una nueva clase social, llamada *los mandos*, que constituyen los nuevos ricos cubanos, que hacen gala de su riqueza en los lugares públicos. Para el gobierno cubano, los *mandos* son criminales que se dedican a negocios ilícitos, obteniendo un lucro considerable a costas del resto de la sociedad. Por esa razón, desde mayo de 1994, se promulgó un decreto que autoriza la confiscación de los bienes obtenidos ilegalmente.

⁵⁶ Carranza, *Op. Cit.*, p. 25.

optimista y ha revelado que los inversionistas extranjeros siguen llegando Cuba atraídos por el enorme potencial de la isla. Incluso, las pocas cifras reveladas hasta el momento⁵⁷ reflejan una recuperación paulatina de la economía cubana. Tras cuatro años en que la economía se redujo en más de un 40 por ciento⁵⁸, en 1994 el país registró un crecimiento del 0,7 por ciento, en 1995 del 2,5 por ciento y se estima que en 1996 podría alcanzar el 5 por ciento (*cf.* Cuadro 3). Según un informe del gobierno cubano, en 1994 el déficit en cuenta corriente se redujo a 81,3 millones de pesos, desde los 371,6 millones de pesos en 1993. La mejora fue resultado de un aumento en las exportaciones y de las transferencias corrientes netas, en su mayor parte donaciones y remesas (*cf.* Cuadro 10). El déficit comercial se redujo de 641 millones de pesos en 1994 a 561 millones de pesos en 1995⁵⁹. Los ingresos por turismo en 1995 se calcularon en 985 millones de pesos, frente a los 850 millones de pesos de 1994. Los desequilibrios en las finanzas internas también comenzaron a corregirse, pues el déficit presupuestario, que representaba el 7,3 por ciento del PIB, se redujo de 5.500 millones de pesos en 1993 a 1.400 millones en 1994⁶⁰.

⁵⁷ Los funcionarios cubanos aceptan que han tenido una política restrictiva en el manejo de la información económica, justificada por el hecho de que Cuba está sometida a un bloqueo económico y a una propaganda negativa por parte de los medios de comunicación. Los cubanos temen que al compartir públicamente los datos económicos, se opaquen los logros que también se han tenido, desacreditando al sistema, o se someta a presión a los inversionistas que crean en Cuba. Conferencia de prensa ofrecida por Carlos Lago, Vicepresidente del Consejo de Estado y Secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, en la jornada inaugural de la XI Feria Internacional de La Habana, en *Varios Autores, Dossier, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA)*, 1995, p. 98.

⁵⁸ En 1990 el PIB decreció un -2,9 por ciento; en 1991, un -10,7 por ciento; en 1992, un -11,6 por ciento; y en 1993, un -14,9 por ciento.

⁵⁹ Las exportaciones pasaron de 1310 millones de pesos en 1994 a 1530 millones de pesos en 1995; las importaciones de 1960 millones de pesos a 2050 millones de pesos respectivamente. "Cuba publica datos sobre mejora económica", en *El Nacional, Caracas*, diciembre 2 de 1995, p. 5A.



Sin embargo, las cifras no lo son todo y varios problemas aún no se resuelven, como la situación de penuria económica en la que viven muchos habitantes de la isla. Además, Cuba sigue viviendo una especie de *crisis asimétrica*, en la que algunos sectores crecen con gran dinamismo (turismo y biotecnología), otros apenas recuperan los niveles de producción anteriores a 1989 (níquel, minería, cítricos, tabaco) y también hay sectores que se mantienen estancados (azúcar)⁶¹. No se sabe aún si los logros en el frente exterior puedan revertir, ellos solos, la crisis económica interna. Pese a todas las reformas que ha emprendido el gobierno de Fidel Castro para superar la difícil situación económica de su país, una serie de factores económicos y políticos condicionarán el éxito y el curso de los intentos cubanos por reinsertarse en la economía internacional: el bloqueo norteamericano, las talanqueras estructurales al desarrollo y la renegociación de la deuda externa cubana.

1. El bloqueo a Cuba

Es un hecho innegable que el bloqueo norteamericano afecta toda posibilidad de respuesta del gobierno cubano a la crisis económica de su país, especialmente después de la caída del bloque soviético, que era el único socio comercial sobre el cual las medidas norteamericanas carecían de efecto. Con cierta razón, los economistas cubanos señalan que "antes de la

⁶⁰ Para 1995 se esperaba reducir el déficit en un 40 o 50 por ciento más, disminuyendo los gastos en subsidios a las empresas, los gastos en defensa y los subsidios a los gobiernos municipales. En cambio, los gastos sociales en educación, salud, vivienda, ciencia y tecnología aumentarían. Espinosa, *Op. Cit.*, pp. 11 y 13.

⁶¹ La producción azucarera en 1990 fue de 8,4 millones de toneladas y en 1994 pasó a 4 millones de toneladas. En 1995, apenas alcanzó los 3,3 millones de toneladas y para 1996 se estima una leve recuperación con una producción de 4,5 millones de toneladas. Espinosa, *Op. Cit.*, p. 5 y "Cuba publica datos sobre mejora económica", *Op. Cit.*, p. 6A.

desaparición del CAME y la URSS, el bloqueo accionaba sobre el 15 por ciento de la economía cubana, mientras que ahora lo hace sobre el 100 por ciento"⁶².

Aunque el bloqueo comenzó después de la Revolución Cubana con la supresión de la cuota azucarera y del abastecimiento de petróleo, una vez que Castro decidió racionalizar algunas compañías norteamericanas, sus efectos se han sentido con mayor agudeza ahora y no antes. Primero, porque, como ya se señaló, el bloqueo norteamericano fue compensado durante la Guerra Fría mediante intensas relaciones comerciales con el bloque soviético. Y segundo, porque a comienzos de los setenta la distensión entre los dos bloques de la Guerra Fría permitió un acercamiento moderado entre Estados Unidos y Cuba, que dio inicio en 1975 a un comercio indirecto de subsidiarias de empresas de los Estados Unidos en terceros países con Cuba⁶³. Así, si en 1970 el comercio de Cuba con Occidente era sólo de 678 millones de dólares, para 1975 había ascendido a 3 mil millones, lo que representaba el 33 por ciento de las exportaciones y el 49 por ciento de las importaciones cubanas⁶⁴.

Pero a finales de los setenta y comienzos de los ochenta, la segunda Guerra Fría recrudeció la hostilidad norteamericana:

⁶² López, *Op. Cit.*, p. 56.

⁶³ En esa fecha, el gobierno norteamericano de James Carter emendó las regulaciones para el control de los bienes cubanos y se autorizó el comercio de subsidiarias norteamericanas en terceros países con Cuba. Incluso, en 1977 se establecieron oficinas en ambos países con representación oficial. Esta política de acercamiento a Cuba fue el resultado de conversaciones secretas que en su interioridad sostuvieron los gobiernos de Nixon y Gerald Ford con el gobierno de Castro.

⁶⁴ Soraya Castro y Luis René Ferrández Tablo, "Estados Unidos: la política económica de la confrontación", en *Cuadernos de Nuestra América*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), Vol. XL, N° 21, enero-junio, 1994, p. 126.



Con el gobierno de Ronald Reagan el bloqueo se intensificó limitando las posibilidades de comercio entre Cuba y las subsidiarias norteamericanas instaladas en terceros países⁶⁵.

El bloqueo, que lleva más de 30 años, se recrudeció aún más en octubre de 1992, con la *Cuba Democracy Act* (Ley para la Democracia Cubana) o iniciativa de Ley Torricelli, que intenta quitarle a Cuba toda posibilidad de rearticulación de sus relaciones económicas externas, una vez que ella ya no tiene el apoyo de su socio principal de la Guerra Fría. La ley contempla la posibilidad de sanciones económicas a los países que den asistencia a Cuba, la prohibición de comerciar con Cuba a las subsidiarias de empresas norteamericanas en terceros países, y la prohibición de que arriben a puertos norteamericanos barcos de cualquier bandera que hayan tocado puertos cubanos en un término de seis meses.

Esta ley le ha hecho mucho daño a Cuba, ya que identificó como asistencia prácticas comerciales comunes como los créditos comerciales; entorpeció el comercio cubano con las subsidiarias norteamericanas en terceros países, fundamental para Cuba en la postguerra fría⁶⁶; y limitó las opciones de transporte de los productos cubanos al exterior, considerando que en 1992 Cuba

⁶⁵ Por ejemplo, una subsidiaria podía comerciar con Cuba siempre y cuando tuviera personalidad jurídica propia, no exportara mercancías estratégicas, no transfiriera datos técnicos estadísticos, no financiara sus operaciones en dólares o cuentas en dólares, ninguna persona física o natural norteamericana participara en las transacciones, etc. *Ibid.*, p. 128.

⁶⁶ De 1980 a 1991 el Departamento del Tesoro había otorgado un total de 2.712 licencias y se había comerciado por un valor de 1.108 millones de dólares. En 1991, las exportaciones anuales de subsidiarias de corporaciones norteamericanas a Cuba alcanzó los 533 millones de dólares y en 1992 ese mismo rubro alcanzó los 407 millones de dólares. Una vez que entró en vigencia la Ley Torricelli, la cifra descendió a los 92 millones de dólares. *Ibid.*, p. 131.

sólo transportó con su propia flota alrededor del 20 por ciento de su comercio.

A partir de entonces se cuestiona el embargo comercial estadounidense hacia Cuba, pues se considera que la situación geopolítica que le dio origen ya no existe⁶⁷. Cuba ha dejado de apoyar los movimientos insurgentes en el extranjero; sus tropas salieron de Angola, Etiopía, Somalia y otros países africanos y no interviene en las naciones de América Latina y el Caribe, con las cuales mantiene relaciones diplomáticas normales. En ese sentido, ya no representa más una amenaza para Estados Unidos o cualquiera de sus vecinos en el hemisferio. Muchos cubanos sostienen que la política de Estados Unidos de prolongado aislamiento económico y político, y la reciente intensificación del embargo, no corresponden con las circunstancias actuales.

Sin embargo, para justificar el embargo, Estados Unidos pasó "del racionamiento de la amenaza al de la reinstauración de la democracia". Aunque hay quienes consideran que el embargo ha tenido precisamente el efecto contrario, ya que ha intensificado la intransigencia gubernamental cubana, permitiéndole al gobierno de Cuba despertar sentimientos de solidaridad nacional, al revivir imágenes de un pequeño y heroico país que se enfrenta a un Coliat hostil.

⁶⁷ Hay que tener en cuenta además que durante la Guerra Fría Estados Unidos sostuvo relaciones comerciales con todos los países socialistas europeos sin excluir la URSS, aunque ese intercambio se mantuviera regulado en los marcos de un órgano multilateral designado para evitar el tránsito de tecnología avanzada que pudiera ser empleada con fines militares (el llamado COCOM).



Desde 1992, muchos países estiman que Estados Unidos debería adoptar una política de acercamiento a Cuba para solucionar directamente los problemas pendientes con el gobierno cubano e ir atenuando gradualmente el bloqueo, a cambio de que Fidel Castro emprenda cambios políticos⁶⁸. Incluso muchos empresarios norteamericanos piensan que su país está perdiendo oportunidades comerciales y de negocios, que sí están aprovechando otros países industrializados y en desarrollo (un argumento de este tipo fue el que llevó al levantamiento del embargo a Vietnam en 1994)⁶⁹.

En 1995, se consideró que Castro había demostrado disposición para entablar conversaciones con el gobierno de Estados Unidos, ya que públicamente se había ofrecido para analizar bilateralmente cuestiones como las demandas de expropiación presentadas por ciudadanos estadounidenses, la compensación de empresas de esa nacionalidad, los casos de los *marielitos*, la cooperación en la lucha contra las drogas y en proyectos ecológicos y meteorológicos. El mismo Bill Clinton parecía muy

⁶⁸ Muchos países, en diferentes foros, empezando por el de la ONU, se han pronunciado a favor de que se levante el embargo, a cambio de que Castro haga concesiones graduales. Se considera que el embargo, lejos de alentar las reformas políticas o económicas en la isla, previene justamente lo contrario. Incluso muchos editores de importantes periódicos como el *Washington Post*, *The New York Times*, *The Angeles Times* y *The Wall Street Journal* se han pronunciado a favor del levantamiento del embargo. Rubén Herrero, "El embargo económico estadounidense a Cuba", en *Comercio Exterior*, México, Vol. 44, N° 11, octubre, 1994, pp. 1004-1005.

⁶⁹ Especialmente algunos congresistas y grupos de presión que representan a estados con una alta incidencia del sector agropecuario, ven que sus intereses económicos no coinciden con el mantenimiento del bloqueo según estudios de la Universidad John Hopkins, Estados Unidos podría llegar a captar entre el 20 y el 30 por ciento del comercio total cubano (Donna Rich y Michael Kaplowitz, "New Opportunities for US-Cuban Trade", Programa de Estudios Cubanos, School of Advanced International Studies, Universidad John Hopkins, Washington D.C., mayo de 1992). Para muchos la política de bloqueo norteamericana entra en contradicción con la necesidad que tienen los Estados Unidos de pasar de la "geopolítica" a la "geoeconomía".

favorable al acercamiento con Cuba, aunque la tendencia en el Congreso norteamericano fuera la contraria⁷⁰.

Pero en septiembre de 1995, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó con amplia mayoría una ley que refuerza el cerco económico contra Cuba y que busca limitar las inversiones extranjeras a la isla (Ley de Solidaridad Democrática y Libertad Cubana). Esta ley, mejor conocida como la Ley Helms-Burton (apellidos de los congresistas republicanos que han tomado la iniciativa, el senador Jesse Helms y el representante Dan Burton), consiste fundamentalmente en permitirle a los ciudadanos estadounidenses y cubano-estadounidenses presentar demandas en Estados Unidos contra empresas que se benefician de expropiaciones en Cuba, lo que obligaría al gobierno de Washington a rechazar las visas de entrada a los ejecutivos de dichas compañías y a sus familias⁷¹.

⁷⁰ De hecho el acercamiento entre Washington y la Habana comenzó a darse el 9 de septiembre de 1994 con la suscripción de un convenio migratorio, que buscaba evitar el exodo riesgoso e incontrolado de cubanos al Estado de Florida. A partir del convenio, Clinton puso fin al trato preferencial de los inmigrantes cubanos que buscaban ingresar al país ilegalmente, devolviéndolos a las autoridades cubanas todo inmigrante ilegal. Este acuerdo fue rechazado por la comunidad cubano-norteamericana anti-castrista. Luego, en julio de 1995, se negoció un acuerdo para limitar la entrada de cubanos a Estados Unidos y, en octubre de 1995, Clinton consideró el levantamiento a las restricciones en los viajes de ciudadanos norteamericanos a Cuba, el reestablecimiento del correo directo con la isla, la apertura de oficinas en la Habana de los principales medios de comunicación norteamericanos, la promoción de donaciones a ONG instaladas en Cuba y la autorización de envíos de fondos en dólares a los familiares de los cubanos norteamericanos a través de la Western Union.

⁷¹ Las principales medidas tomadas en la ley son las siguientes: los estadounidenses—nativos e naturalizados—podrán iniciar juicios contra quienes “trafiquen” con sus propiedades confiscadas en Cuba tras la revolución de 1959; Estados Unidos negará visas a empresarios extranjeros que compren, arrienden y obtengan beneficios de propiedades confiscadas a estadounidenses en Cuba; se revisarán en ley todos los decretos que existen sobre el embargo, impidiendo que sean levantados por el Presidente; Estados Unidos se opone al ingreso de Cuba al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial; se fiscalizará la importación de azúcar para evitar la triangulación desde terceros países; el gobierno de transición en Cuba recibirá apoyo sólo cuando compense a los estadounidenses que sufrieron expropiaciones; el



La ley, controvertida y rechazada dentro y fuera de los Estados Unidos, entró en vigor en mayo de 1996 como represalia al derribamiento de dos aviones civiles de la organización cubano-americana *Hermanos al rescate*, por parte de aviones cazas cubanos⁷².

Así, pese a todo, el embargo se mantiene. Para muchos simplemente porque Cuba no es para los Estados Unidos un problema de política externa sino interna: el electorado cubano estadounidense ha hecho donativos para las campañas políticas de los últimos cinco gobiernos, y el tema es un punto muy sensible especialmente en el Congreso y durante los períodos de campañas electorales estadounidenses.

Aunque la diplomacia cubana ha podido romper con su tradicional aislamiento político en el sistema internacional⁷³,

apoyo económico a las ex-repúblicas soviéticas quedará condicionado a que éstas comercien con Cuba sólo a precios de mercado; se insta al Presidente a buscar un embargo internacional contra Cuba en la ONU; y se autoriza al Presidente a adoptar iniciativas en favor del retorno de la democracia en Cuba. "Revolución a Estados Unidos en la OEA", en *El Tiempo*, Bogotá, 5 de junio de 1996, p. 12A.

⁷² Desde julio de 1995, el gobierno cubano venía advirtiéndolo a los grupos de exiliados de Miami que no toleraría una violación mas de su espacio aéreo o de sus aguas territoriales. Un piloto desertor de *Hermanos al Rescate* afirmó que las actividades de esta organización sobrepasaban el carácter meramente humanitario y que desarrollaban toda una serie de actos provocadores y terroristas contra la isla. Por ejemplo, denunció misiones en 1990 para obtener información sobre tramos de carreteras en la provincia de Cienfuegos, a fin de colocar cargas explosivas en torres de alta tensión e interrumpir el fluido eléctrico, así como programas de entrenamiento para introducir armas antipersonales a la isla. "Clinton ordenó represalias contra Cuba", *El Nacional*, Caracas, 2 de abril de 1996, p. 5A.

⁷³ En el último período de sesiones de la ONU, la resolución de la Asamblea General contra el bloqueo económico arrojó un resultado récord en favor de Cuba: 117 votos a favor, 3 en contra (Estados Unidos, Israel y Uzbekistán) y 38 abstenciones. El derribamiento de los aviones de la organización anticastrista *Hermanos al Rescate* no tuvo tampoco la reacción en contra de Cuba que los Estados Unidos esperaban, ya que en el ambiente quedó la sensación de que los cubanos actuaron por efecto del reiterado acoso de este grupo, que contaba con la actitud complaciente

especialmente en la región americana⁷⁴, el bloqueo norteamericano sigue siendo un elemento de disuasión para muchos países interesados en comerciar con Cuba (cfr. Cuadro 11). Son pocos los que se atreven a establecer relaciones más profundas con Castro, que vayan más allá de la simple cordialidad diplomática. Colombia, por ejemplo, quiso venderle a Cuba petróleo crudo, a cambio de refinar en la isla su propio crudo y reimportar los derivados, pero su delicada relación con Estados Unidos la obligó a abandonar el proyecto. La cementera mexicana CEMEX también tuvo que renunciar a sus negocios con Cuba, ante la posibilidad de que le fueran embargadas sus propiedades en Estados Unidos. Solamente países como Francia, Reino Unido, España, Canadá y México se han atrevido a desafiar la política comercial de Estados Unidos hacia la isla⁷⁵.

de las autoridades norteamericanas, "Jaqué al nuevo intervencionismo", en *El Espectador*, Bogotá, 9 de junio de 1996, p. 1E.

⁷⁴ En la XXVI Asamblea General de la OPA, en junio de 1996, todos los países miembros de la organización, excepto Estados Unidos y Dominica, que estaba ausente, aprobaron un proyecto de resolución que pidió al Comité Jurídico Interamericano un pronunciamiento sobre la validez conforme al derecho internacional de la Ley Helms-Burton, por considerarla una disposición reglamentaria cuyos efectos extraterritoriales violan la soberanía de los Estados. Aunque el pronunciamiento de dicho Comité no es de carácter vinculante, el hecho sí es un precedente de enfrentamiento regional con Estados Unidos por su política hacia Cuba.

⁷⁵ Canadá, México y la Unión Europea estudian la posibilidad de impugnar la Ley ante organismos internacionales (Organización Mundial del Comercio) con el argumento de que es un intento ilegal por parte de Estados Unidos de extender la autoridad de sus leyes más allá de sus fronteras. Además, estos países discuten la posibilidad de impulsar una "ley espejo", que permita hacer contrademandas por daños y perjuicios en sus respectivos países, y los canadienses afirman que impulsarán una ley que prohíba a los demandantes confiscar activos canadienses para satisfacer sus reclamos. Asimismo se ha pensado en tomar medidas como cambiar los requisitos de entrada de directivos de empresas norteamericanas en Europa y la creación de una "lista negra" de empresas estadounidenses que utilicen la Ley Helms-Burton para reclamar daños a empresas europeas. Hasta ahora las compañías que podrían verse afectadas por la reciente medida norteamericana son la Sherritt International, firma de minería y petróleo canadiense; Cemex S.A., la cementera mexicana; el Grupo Domos de México, que tiene una participación en la telefónica estatal cubana; así como la firma italiana Società Finanziaria Telefonica; la cadena hotelera española Sol Meliá; la firma de refrescos y licores francesa Groupe Pernod-Ricard; y la firma israelí BM, que tiene negocios de frutas cítricas en la isla.

CUADRO 11
COMERCIO DE CUBA POR PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES 1992-1994
(VALORES EN MILLONES DE DÓLARES Y POR CIENTO TOTAL)

		1992		1993		1994	
		VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
EXPORTACIONES	Unión Europea	301	26,2	273	23,0	330	27,1
	Canadá	212	18,3	132	11,4	142	11,5
	E.E.U.U.						
	Japón	104	8,9	46	4,0	57	4,6
	América Latina	51	4,4	37	3,2	37	3,0
	Mundo	1.161	100,0	1.162	100,0	1.235	100,0
IMPORTACIONES	Unión Europea	640	49,7	615	35,0	760	37,4
	Canadá	103	6,3	113	6,6	63	3,1
	E.E.U.U.	1	0,1	3	0,2	5	0,2
	Japón	20	1,3	20	1,2	25	1,2
	América Latina	330	20,9	411	4,0	456	22,4
	Mundo	1.573	100,0	1.733	100,0	2.082	100,0

fuente: PWT, *Directorate of Trade Statistics*, 1994, citado por Cervera Culeta, *Telesión Informativa*, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, CIEM, La Habana, enero-marzo 1996, p. 25.

La presión de la Unión Europea sobre Estados Unidos ha sido fuerte. El gobierno de Clinton sabe que las medidas contra Cuba son fundamentales para obtener los votos de los exiliados cubanos en Florida y New Jersey, de manera que para suavizar las tensiones con Europa dijo que la Ley Helms-Burton no pretende impedir la inversión en Cuba, sino evitar que se invierta en propiedades que pertenecen a ciudadanos estadounidenses. Sin embargo, el peligro inminente de una polémica comercial con Europa, en julio de 1996, llevó a Clinton

a posponer por seis meses la entrada en vigor de la cláusula de la Ley que permite a los ciudadanos estadounidenses emprender demandas contra compañías que operen en propiedades confiscadas por el gobierno de Castro.

Lo cierto es que el bloqueo estadounidense le ha significado enormes costos económicos a Cuba, pues limita las posibilidades del país de llevar a cabo un intercambio con áreas geográficas más cercanas y diversas. En 1992 para importar un millón de toneladas de alimentos se gastaron 23 dólares más por tonelada en fletes, debido a la necesidad de adquirir los productos en mercados distantes. Algunas veces, Cuba tiene que comprar productos a precios que están por encima de los internacionales y/o vender los suyos con descuentos, para compensar los riesgos que conlleva comerciar con un país enemigo de Estados Unidos (el azúcar cubano, por ejemplo, a veces se vende con descuento en el mercado mundial porque no se puede ofrecer en la Bolsa de Nueva York). Este es un lujo que no debería darse un país con carencia permanente de divisas.

Según los estimativos del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas de Cuba, el bloqueo ha tenido durante más de tres décadas de existencia un costo directo total para el país de 30.000 millones de dólares⁷⁶. Así, no hay reforma económica que prospere. Desafortunadamente, las relaciones entre Cuba y

⁷⁶ Es exactamente el mismo costo del bloqueo (30.000 millones de dólares) se estimó en un estudio realizado por Kirby Jones y Donna Rich de la Universidad John Hopkins, tomando como punto de partida las pérdidas de los empresarios norteamericanos al no poder comerciar con Cuba. Ellos calcularon que solo en productos químicos, gums y medicinas, Estados Unidos dejó de percibir entre 300 y 400 millones de dólares anuales. Según los cálculos oficiales del gobierno cubano, el costo del bloqueo entre 1959 y 1992 fue de 41 mil millones de dólares. Castro y Fernández, *Op. Cit.*, p. 131 y Espinosa, *Op. Cit.*, p. 2.



Estados Unidos seguirán tensas, por lo menos hasta que se resuelva el problema de la nacionalización de las propiedades norteamericanas en Cuba y la congelación de los bienes cubanos en los Estados Unidos⁷⁷, controversia que se hace más compleja con la aplicación de Ley Helms-Burton.

2. Las talanqueras estructurales al desarrollo

Sería demasiado simple atribuirle a la política norteamericana toda la responsabilidad de las dificultades cubanas en la esfera económica. Aun sin el bloqueo, hay serios problemas estructurales que impiden el rápido desarrollo económico de la isla. Tal como lo afirmó alguna vez Juan Noyola, un economista mexicano que por su conocimiento de la isla mereció toda la confianza de Castro, Cuba siempre ha estado enfrentada a una situación de "condicionamiento estructural de las políticas económicas"⁷⁸; es decir, frente a los argumentos de muchos que

⁷⁷ En el momento de la nacionalización, Cuba propuso que las empresas norteamericanas fueran indemnizadas mediante bonos al 2 por ciento anual, que vencerían en un plazo de 50 años, con un fondo constituido con la cuarta parte del valor de las compras de azúcar que superaran los 3 millones de toneladas, y a condición de que el precio del azúcar no fuera menor a 5,44 centavos de dólar la libra. En 1963, el gobierno norteamericano no aceptó la propuesta de Castro y congeló todos los bienes cubanos que se encontraban en el país. Actualmente, las propiedades cubanas, tanto estatales como privadas, están bloqueadas. La congelación impone una prohibición total de transferencia o transacción de cualquier tipo con Cuba. En 1964 el Congreso norteamericano autorizó a la Comisión de Relaciones Internacionales a determinar los montos de las reclamaciones contra el gobierno de Cuba (aproximadamente 2.000 millones de dólares a precios de los años sesenta) y dio su visto bueno para la adjudicación y venta de los bienes cubanos congelados, con el fin de satisfacer las reclamaciones validadas. La disparidad entre la suma de los bienes congelados y las reclamaciones por expropiación constituye un rasgo distintivo en las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. *Ibid.*, pp. 135-137.

⁷⁸ Juan F. Noyola, *La economía cubana en los primeros años de la revolución y otros ensayos*, México, Siglo XXI Editores, 1973, p. 45. Las talanqueras estructurales que se desarrollan en este apartado son más que un desarrollo sistemático de algunas de las ideas expresadas por Noyola en sus ensayos.

critican el hecho de que el país no haya diversificado más su producción, manteniendo como eje la industria azucarera, hay que reconocer que hubo circunstancias estructurales históricas que condicionaron las diferentes opciones de política económica.

En primer lugar, Cuba ha tenido siempre una enorme dificultad para desarrollar la agricultura, tan necesaria para el abastecimiento de alimentos en el mercado interno, ya que carece de una tradición agrícola que sí tuvieron otros países latinoamericanos. Ello parece extraño, considerando su condición de país tropical, apto para un sinnúmero de cultivos. Sin embargo hay explicaciones históricas a esta paradoja.

En su calidad de colonia española, Cuba tuvo un *status* completamente diferente al de las demás colonias americanas. En Cuba no hubo grandes asentamientos de colonizadores ni se desarrollaron las plantaciones de cultivos tropicales. Ni siquiera los cultivos para los que estaba mejor dotada la economía cubana, desde el punto de vista de recursos naturales, como la caña de azúcar, tuvieron una gran significación durante la colonización. Cuba fue, en cambio, un asentamiento español de importancia estratégica y comercial. Era "la colonia de paso"; es decir, el punto obligado de entrada y salida de las colonias americanas, por donde pasaban todas las mercancías y se controlaban las grandes vías de comunicación. Por esa razón no hubo en Cuba una particular preocupación para propender por el desarrollo de una actividad productiva. Al contrario, lo que floreció fue una gran arquitectura militar, necesaria para proteger la entrada al imperio español, y una gran actividad comercial.

El desarrollo agrícola cubano fue tardío. Sólo comenzó a darse



con la independencia de Haití, uno de los grandes productores de azúcar del momento, que terminó liquidando la agricultura colonial después de las luchas de independencia. Fue en ese momento cuando muchos franceses emigraron a Cuba para plantar la caña de azúcar. Esto significa que aun en el siglo XIX los cubanos mantenían una fuerte tradición de importación de alimentos.

Además, pese a sus enormes ventajas naturales para el cultivo de productos tropicales, la isla no resultaba atractiva para el desarrollo de la agricultura de plantación colonial, que sí se desarrolló en países como Haití y Brasil, México y Perú. Fundamentalmente porque nunca fue un centro de poblamiento. Los españoles no se asentaron en masa allí, ya que no encontraron grandes riquezas de oro y plata, y Cuba tampoco contaba con una gran reserva de mano de obra indígena, como sí la tenían Perú o México. Como es lógico esto también influyó en el desarrollo tardío del agro.

Lo que determinó la orientación de Cuba como un país de agricultura colonial, de producción de artículos tropicales para el consumo de un gran mercado industrial fue el desarrollo norteamericano en la segunda mitad del siglo XIX. La gran potencia emergente se convirtió en un gran mercado para los productos cubanos, sobre todo considerando que Cuba era el país tropical y latinoamericano más cercano a Estados Unidos⁷⁹. En ese momento, la economía cubana dejó de ser una economía

⁷⁹ Incluso más que México, ya que las distancias que había que recorrer de los centros de producción mexicanos a los mercados de consumo norteamericanos del Este eran mucho más largas que las rutas cubanas. *Ibid.*, p. 34.

de autosubsistencia y directamente se transformó en una economía de tipo capitalista inserta en la economía mundial como exportadora de azúcar. En Cuba no hubo agricultura de tipo feudal y la industria azucarera funcionó directamente según las normas capitalistas. La agricultura cubana del azúcar era mecanizada y no se apoyó en la abundancia de mano de obra, de la cual carecía Cuba, sobre todo después de la guerra de independencia. Después de que se eliminó la esclavitud, el trabajo asalariado ha sido la forma dominante de relación de trabajo y no la servidumbre de los latifundios coloniales españoles típicos. Por lo tanto, el latifundismo en Cuba no tuvo un origen feudal, como en el resto de Latinoamérica, sino que se derivó de una agricultura de plantación hacia el mercado externo que se desarrolló tardíamente⁸⁹.

Ahora bien, cuando se desarrolló la industria azucarera en Cuba había un exceso de demanda en el mercado mundial. Esto generó una gran bonanza, que desestimuló el desarrollo de otras actividades agrícolas. Fue una especie de enfermedad holandesa que duró hasta 1920. En ese año, Cuba llegó a tener el nivel de exportaciones per cápita más alto del mundo (casi 400 dólares), superando a países como Inglaterra, y su ingreso per cápita llegó a ser superior al de muchos países de Europa Occidental⁹⁰. Esa época, conocida como la *danza de los millones*, le hizo pensar a los cubanos que podrían vivir del azúcar para siempre. Fue así como el desarrollo de la industria azucarera no disminuyó la necesidad cubana de importar alimentos. Al contrario, el azúcar dio lo suficiente como para importar no sólo

⁸⁹ *Ibid.*, p. 52.
⁹⁰ *Ibid.*, p. 40.



arroz, grasas, trigo, carnes, huevos, hortalizas, etc., sino todo tipo de artículos de lujo.

Por otra parte, la historia económica, hasta el momento en que Castro llegó al poder, demuestra que en Cuba nunca se dieron las circunstancias favorables para emprender un proceso de sustitución de importaciones, como el que sí se dio en otros países latinoamericanos durante los años veinte, cuarenta y/o cincuenta. Después de la primera posguerra la producción de azúcar para el mercado mundial fue la actividad que sedujo a Cuba, sobre todo porque para esa época ya existía una planta de producción instalada que abastecía al mercado norteamericano desde el siglo XIX. No había, pues, ningún incentivo para realizar esfuerzos mayores en el desarrollo de otras actividades industriales.

Pero también cabe anotar que en la primera mitad del siglo XX no surgió una clase media burguesa e industrial cubana, capaz de convertirse en la impulsora del proceso de sustitución de importaciones. La industria azucarera había sembrado las semillas para la conformación de esta clase, mediante el desarrollo de sectores comerciales y bancarios incipientes, pero desafortunadamente el colapso de los precios del azúcar en 1920 dejó en la ruina a los medianos empresarios, cuyas propiedades pasaron a manos de los acreedores extranjeros, fundamentalmente banqueros estadounidenses⁹¹. Así Estados Unidos, se aseguró el monopolio de la producción de azúcar y de la economía de la isla.

⁹¹ *Ibid.*, p. 70.

La única alternativa que tuvieron los cubanos para comenzar el proceso de sustitución de importaciones fueron los años treinta de la depresión económica mundial. Sin embargo la opción se desechó. En vez de asumir posiciones proteccionistas como el resto del mundo, Cuba decidió bajar las pocas barreras arancelarias que existían, con el objetivo de obtener una medida recíproca en el mercado norteamericano que había colocado una fuerte protección a la importación de azúcar. Una vez más decidieron apostarle al azúcar y no a la diversificación.

Pero la sustitución de importaciones tuvo que enfrentar otro problema. El colapso azucarero de 1920 dio al traste con la conformación de un sistema bancario nacional. Para 1930, Cuba no tenía un sistema monetario propio, sino que estaba integrada, como muchos países antes de la Primera Guerra Mundial, dentro del sistema de patrón oro⁸³. La conformación del sistema monetario cubano tardó 20 años más. Bajo esas circunstancias era muy difícil que Cuba adoptara medidas parecidas a las que tomaron otros países, como la devaluación de la moneda para incentivar ciertas exportaciones (no se podía devaluar un peso que no existía, mucho menos en ausencia de una autoridad monetaria). A este impase operacional debe añadirse la reticencia de los gobiernos cubanos a subir los aranceles para proteger sectores internos, ya que ello hubiera subido los precios de los alimentos y disminuido el salario real. Esta medida, a todas luces impopular, no la quiso asumir ningún gobernante.

Finalmente, además de los factores históricos señalados, que explican por qué Cuba ha tardado tanto en diversificar su

⁸³ *Ibid.*, p. 45.



estructura productiva, este país ha tenido que enfrentar un obstáculo más para el desarrollo industrial: la carencia de recursos energéticos importantes. Cuba no tiene carbón, ni petróleo de fácil refinación y es pobre en recursos hidráulicos para la generación de energía. El combustible sigue siendo hoy, especialmente después de la caída de la Unión Soviética, uno de los puntos críticos de la economía cubana. La caída en el abastecimiento de petróleo, de más de 13 millones de toneladas en 1989 a menos de 7 en 1992, ha impuesto la necesidad de parar o reducir importantes producciones de cemento y papel, así como el uso de automóviles y el servicio de transporte público, debido a su alto nivel de consumo energético. Por el momento, el único recurso energético abundante en Cuba es la energía solar.

Se han rescatado algunos problemas históricos del desarrollo en Cuba —que economistas como Noyola ya habían detectado con anterioridad—, con el objetivo de esbozar la hipótesis de que ellos siguen estando presentes parcialmente en la economía cubana actual. No es gratuito que Cuba, país de independencia reciente e implementación tardía de la sustitución de importaciones en América Latina, sea hoy uno de los países de la región con mayores dificultades para lograr la diversificación de su producción, pese a estar dotada de recursos naturales aptos para el desarrollo agrícola y de recursos humanos de una alta calificación. Todos los limitantes estructurales al desarrollo mencionados son elementos importantes al momento de evaluar la capacidad de la isla para superar su crítica situación económica.

3. La renegociación de la deuda externa cubana

Ante la declaratoria de moratoria en el pago de la deuda a finales de los ochenta, los créditos externos a Cuba se cancelaron. Desde entonces, el gobierno cubano ha emprendido renegociaciones flexibles de su deuda externa, utilizando mecanismos como el pago en especie, el pago a partir de dividendos en empresas mixtas en las que participan los acreedores, en virtud de acuerdos de capitalización de la deuda (*swaps*)⁸⁴. Sin embargo, la escasez de divisas y la necesidad de recursos para financiar un déficit fiscal interno, que no puede reducirse con nuevas disminuciones en el gasto social y en los subsidios –a menos que Castro decida enfrentar una fuerte oposición interna–, presionan al gobierno cubano para buscar la reapertura del crédito externo.

En junio de 1995, después de casi diez años de estar por fuera de los mercados internacionales de crédito, Cuba comenzó a estudiar la posibilidad de reestructurar su deuda externa con Occidente, que ascendía en diciembre de 1995 a 9.162 millones de dólares (*cfr.* Cuadro 12 y Gráfico 2)⁸⁵. Varios contactos informales entre funcionarios cubanos y representantes del Club de París se han llevado a cabo en ese sentido. Estados

⁸⁴ Es famosa la inversión que hizo el Grupo Domos de México en el sistema telefónico cubano, que fue financiada en parte con papeles de préstamo cubanos que fueron intercambiados por una participación accionaria en la compañía.

⁸⁵ Cuba también tiene grandes obligaciones con Rusia. Las estimaciones de la deuda con este país fluctúan entre los 6.000 millones de dólares y los 34.000 millones. La gran mayoría de los analistas cree que esta deuda no se pagará jamás porque una gran parte de ella llegó a Cuba como subsidio. Además la estimación de la deuda es alta compleja, ya que la moneda cubana en que fue nominada ya no existe y su equivalente monetario se ha depreciado considerablemente frente al dólar. Thomas T. Vogel, "Cuba plantea al Club de París la reestructuración de su deuda", en *El Tiempo*, Bogotá, 26 de junio de 1995, p. 17 y Espinosa, *Op. Cit.*, p. 12.

Unidos se niega a participar en las conversaciones, pero el hecho carece de importancia ya que la gran mayoría de la deuda no está denominada en dólares, sino en marcos alemanes, francos suizos y yenes (*cfr.* Gráficos 3 y 4)⁸⁶.

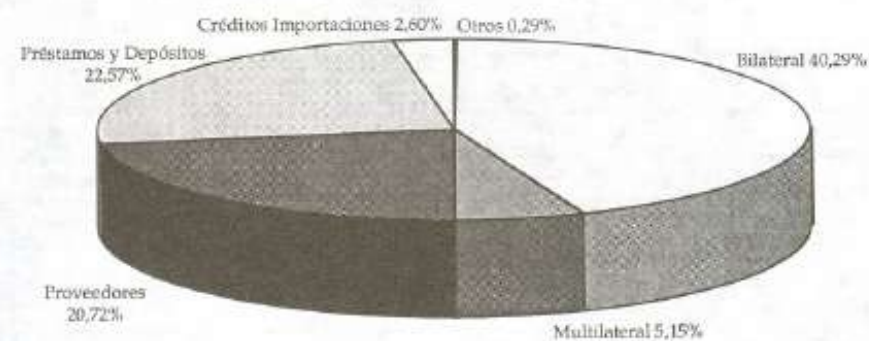
CUADRO 12: DEUDA EXTERNA 1991-1995 (CUALQUIER MONEDA, EN MILLONES)			
	1990	1994	1995
DEUDA TOTAL	8.785	9.083	9.162
Oficina bilateral	4.047	3.992	4.029
Préstamos intergubernamentales	60	44	44
Créditos de ayuda al desarrollo	251	164	169
Créditos a la exportación con seguro de gobierno	3.855	3.784	3.814
Oficina multilateral	438	503	515
Proveedores	1.867	2.058	2.072
Instituciones financieras	2.406	2.501	2.517
Préstamos y depósitos bancarios	2.156	2.254	2.257
Créditos para importaciones corrientes	249	248	260
Depósitos a corto plazo	1.130	1.119	1.119
Préstamos bilaterales y comerciales a medio/largo plazo	1.027	1.135	1.138
Otros créditos	27	29	29

⁸⁶ Estimación preliminar.

FUENTE: Banco Nacional de Cuba; *Informe Anual 1994*, citado por Fernando Cárter, *Boletín Informativo*, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial-CIEM, La Habana, enero-marzo 1995, p. 38.

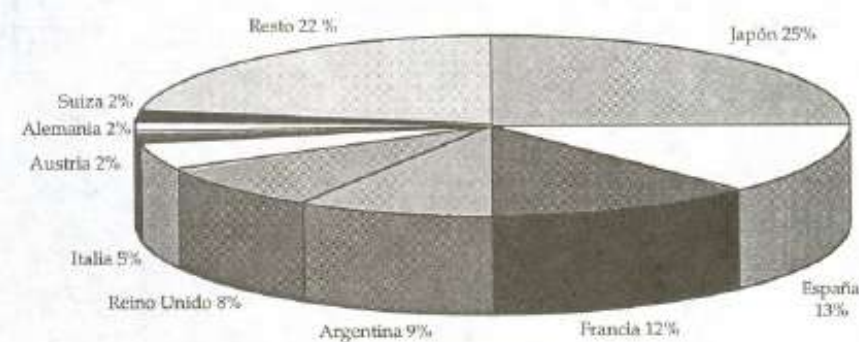
⁸⁶ Se estima que Cuba debe al Club de París (grupo informal de los gobiernos acreedores) unos 2.900 millones de dólares, al Club de Londres (grandes bancos comerciales con problemas de morosidad en distintos países del mundo) unos 2.100 millones de dólares y unos 1.400 millones de dólares en distintos créditos comerciales. *Ibid.*

GRAFICO 2
ESTRUCTURA DE LA DEUDA CUBANA
A DICIEMBRE DE 1995



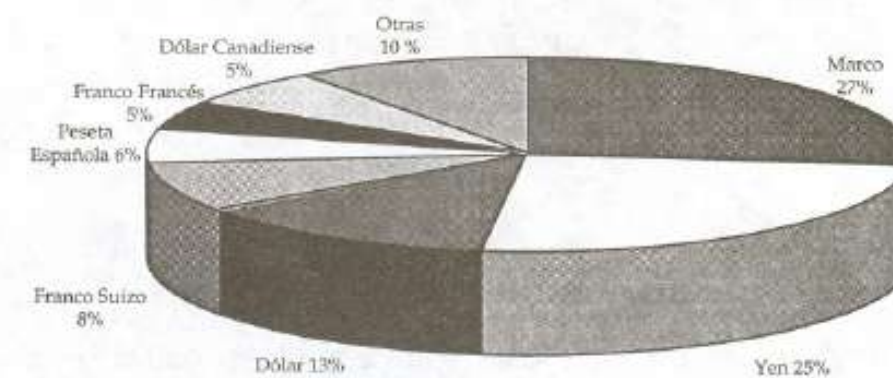
FUENTE: Informe Económico - Año 1994, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 28.

GRAFICO 3
DEUDA EXTERNA DE CUBA EN MONEDA LIBREMENTE CONVERTIBLE
POR PAISES
(AL 31 DE DICIEMBRE DE 1994)



FUENTE: Informe Económico - Año 1994, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 27.

GRAFICO 4
ESTRUCTURA MONETARIA DE LA DEUDA EXTERNA DE CUBA
EN MONEDA LIBREMENTE CONVERTIBLE
(AL 31 DE DICIEMBRE DE 1994)



FUENTE: Informe Económico - Año 1994, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 27.

A comienzos de los ochenta Cuba ya había refinanciado la mayor parte de su deuda con el Club de Londres. Pero a finales de esa misma década dejó de pagar muchas de esas obligaciones. Como es ilegal negociar deuda cubana en Estados Unidos, la mayoría de las transacciones se llevan a cabo en Londres o en Madrid, donde la deuda más popular es la del Club de Londres⁸⁷.

Los cuestionamientos ya comienzan a surgir, especialmente después de contactos informales entre funcionarios cubanos y del FMI, pues Cuba, que se preciaba de haber emprendido una apertura económica no condicionada por los organismos de crédito multilateral, podría en el futuro verse abocada a las

⁸⁷ En junio de 1995 la deuda cubana del Club de Londres, denominada comúnmente como *Credit Lyonnais Cuba* (banco que ayudó a organizar la refinanciación de una gran parte de la deuda en los ochenta), se cotizaba a 17 centavos sobre el dólar. *Ibid.*

exigencias de la banca mundial. No obstante, por el momento, el gobierno cubano insiste en que sus aproximaciones a la banca mundial no significan que Cuba vaya a plegarse a los dictámenes de la comunidad financiera internacional. Por eso, las negociaciones hasta ahora son lentas y cautelosas. Habrá que ver lo que el futuro depare, pero de continuar la necesidad de acceso al crédito externo, el curso de las reformas económicas podría alterarse, al menos sutilmente.

III. CONCLUSIONES

Considerando la compleja situación económica de Cuba, no hay duda que el subdesarrollo cubano no se explica por medio de una relación causal unilineal entre democracia y desarrollo. Aunque los sectores más conservadores de Estados Unidos y muchos exiliados cubanos culpen a Fidel Castro de la crisis económica de la isla, no hay nada que demuestre que la realización de cambios políticos pueda eliminar los problemas económicos. Es cierto que la salida negociada de Castro podría contribuir a desmontar el embargo y, así, muchos inversionistas extranjeros, que hoy se encuentran a la expectativa, entrarían inmediatamente a la isla. Pero de ninguna manera este cambio significaría la solución a toda la problemática económica cubana. Como se demostró con anterioridad, independientemente de quién esté en el poder, Cuba afronta muchos problemas estructurales históricos cuya superación no se hará recorriendo un camino lineal y ascendente hacia el desarrollo. El precedente de Nicaragua ayuda a comprender la situación. Mientras los sandinistas permanecieron en el poder, Estados Unidos le prometió a este país una cuantiosa ayuda siempre y cuando se le diera la espalda al gobierno de turno. Después de la lección de



Violeta Chamorro, Nicaragua dejó de tener interés estratégico y nadie recordó las promesas realizadas. Lo mismo podría ocurrirle a Cuba.

Algunas veces se sostiene que el problema es que el gobierno castrista no permite la aceleración de las reformas que pueden consolidar el desarrollo de la economía de mercado y, en cambio, se empeña en defender el "anacrónico" modelo socialista. Sin embargo, no son pocos los que argumentan que no necesariamente a mayor democracia, mayor desarrollo y que la evidencia empírica no es contundente en comprobar que exista un refuerzo mutuo entre la democracia política y la economía de mercado. Existe, incluso, la tesis de una aparente lógica contradictoria entre los procesos de liberalización económica y apertura política, en el sentido de que la reforma económica —que requiere la transformación de las estructuras estatales— no puede llevarse a cabo sin una determinada concentración del poder en manos de sus promotores. Bajo esa lógica, hay, por el contrario, un supuesto efecto de debilitamiento mutuo entre los procesos de apertura política y de liberalización económica: en tanto que la primera le abre espacios políticos a los oponentes de la segunda y que la segunda genera una serie de costos sociales que actúan en contra de la estabilidad necesaria para la primera. Por lo tanto, apertura política y liberalización económica pueden tener implicaciones políticas complementarias, pero como procesos pueden también tener lógicas contradictorias, de manera que la idea de que la concentración de poder político no es favorable a las reformas de mercado es una conclusión ideológica, pero sin bases científicas o empíricas⁸⁸.

⁸⁸ Montiel y Ruiz, *Op. Cit.*, pp. 163-164.

Además, si bien ya desde 1986 se vienen realizando serias críticas al Sistema de Dirección y Planificación de la economía, el problema es que hasta el momento ninguna experiencia socialista ha encontrado el camino para pasar del *modelo de crecimiento extensivo* al *modelo de crecimiento intensivo* sin acabar con el socialismo (ni siquiera el experimento de *Perestroika*, que terminó generando el caos en la economía de la ex-Unión Soviética). Si bien la tarea de redefinir el sistema de dirección económica es fundamental, lo urgente no ha dejado tiempo para lo importante y esta discusión ha pasado a un segundo plano. Así, a pesar de la consolidación de la apertura en 1993, en Cuba la reforma económica de orientación mercantil tiene un alcance parcial, ya que coexiste con una planificación económica vigente en muchos sectores de la economía.

Aun suponiendo que la economía de mercado sea la solución para los problemas del subdesarrollo cubano —suposición bastante cuestionada por la experiencia de otros países subdesarrollados que actualmente aplican las políticas neoliberales—, no debe olvidarse que la transición hacia la economía de mercado no es automática ni lineal. El reemplazo de las viejas estructuras económicas por unas nuevas no se da de inmediato, pues de ser así no tendría sentido hablar de un “proceso de transición”. Formal y jurídicamente pueden consignarse cambios tendientes a la liberalización de la economía, pero los tejidos sociales no cambian de la noche a la mañana, y a Cuba le tomará un buen tiempo solucionar la dualidad que se presenta entre la economía de mercado y la economía socialista.

El curso de las reformas no tendrá una secuencia lineal. Mientras

la transición ocurre, los promotores de la misma dispondrán de información limitada y no podrán conocer todos los efectos de sus políticas de cambio. Asimismo, habrá un complejo proceso de aprendizaje de los distintos agentes económicos y políticos acerca de las nuevas estructuras económicas en formación. Pueden presentarse también contradicciones entre determinados compromisos políticos que favorecen el inicio de las reformas, pero que posteriormente son susceptibles de convertirse en factores de rigidez durante el curso posterior de la transición.

La transición económica en la isla es mucho más compleja de lo que se supone y puede tomar muchos rumbos antes de que se defina la estructura final de la economía cubana. “No parecen existir fundamentos para descartar, ni afirmar a priori, que una reforma general de la economía cubana pudiera orientarse totalmente hacia el mercado”⁸⁹. Y en el caso cubano, la transición es cada vez más confusa, pues paulatinamente se ha tenido que abandonar la estrategia de reforma que tomaba a la estructura económica inicial (el modelo socialista), como punto de referencia para la política de transformación institucional. Es decir, en un comienzo, los formuladores de política hicieron énfasis en la modificación de la estructura inicial, partiendo de ella para definir los aspectos que deseaban cambiar y las acciones políticas necesarias para lograrlo. Pero, en la medida en que los cambios no han producido todos los efectos deseados, cada vez se va aceptando que no basta con la modificación del modelo socialista y que hay que tratar de definir el tipo de estructura

⁸⁹ *Ibid.*, p. 160.

económica final que se quiere crear. El problema es que, hasta tanto no se aclaren las metas de la transición, será difícil formular medidas que apunten, claramente y sin contradicciones, hacia una estructura económica final específica. Tal como lo afirman algunos economistas cubanos, "la conceptualización de la reforma parcial de la economía cubana se encuentra retrasada en relación con su avance real", sobre todo porque "la necesidad fue la madre de la reforma, pero la apertura económica gradual ha actuado como el padre de la misma"⁴⁰.

De todas formas, mientras los dualismos permanezcan, las dificultades también lo harán. Ya se observa cómo la presencia de capitales extranjeros desata una nueva dinámica en la economía cubana que arrastra serios riesgos. El principal de ellos es que el sector estatal pierde importancia en su función de rector de la actividad económica, lo que genera una situación de caos económico, que puede prolongarse hasta tanto no se resuelva el dilema economía de mercado-economía socialista. Nadie sabe dónde pueda terminar ese "movimiento pendular", que algunos comparan con el modelo chino y que el mismo Fidel Castro parece querer imitar, como se deduce de su visita a China a finales de 1995.

La reforma económica general, y no parcial, impulsada por la tecnocracia política podría ser una salida al dilema, aunque la transición puede concretarse también por otros caminos⁴¹. La experiencia de otros países socialistas (Unión Soviética o China)

⁴⁰ *Ibid.*, p. 179.

⁴¹ La reforma es un caso particular de transición económica, que se pone la transición.



ha demostrado que el éxito de las reformas económicas no depende tanto del diseño técnico de éstas, como de la evolución del contexto más general en que se desenvuelven, sobre todo del político. Un factor clave en la preservación de un entorno político adecuado es el tipo de transformación institucional que se produzca, ya que ello determina en alto grado la calidad de la reconstrucción estatal necesaria para mantener las bases sociales del poder político, lo que exige la formulación de una estrategia política para la reforma.

Aún no se sabe el papel legitimador que pueden haber jugado todos los cambios económicos en la permanencia de Fidel Castro en el poder, después del derrumbe de la Unión Soviética. Para algunos, lo lógico es que ellos hubieran apresurado su caída, tal como le ocurrió en su momento a Gorbachov; por lo tanto, la conclusión es que Castro sólo se ha mantenido en el poder a fuerza de limitar la democracia. Otros, en cambio, consideran que Castro todavía tiene un gran apoyo popular, especialmente debido al nacionalismo que provocan las presiones estadounidenses, gracias a las cuales el líder cubano puede justificar la crisis económica. Sin embargo, habrá que esperar a que se completen los resultados de la nueva dinámica económica, que sin duda alguna incidirán en el desencadenamiento de cambios políticos importantes.

La reforma económica, bien sea parcial o general, representa el inicio de una renovación de las bases económicas del proyecto político existente en Cuba, aunque esa idea no parezca haber

relativamente "estable y controlada" de un esquema de organización económica a otro. *Ibid.*, p. 161.

predominado en los momentos iniciales de articulación de una respuesta a la crisis⁹². Tal como lo afirman dos economistas cubanos, que plantean una línea interesante de investigación futura para el caso cubano:

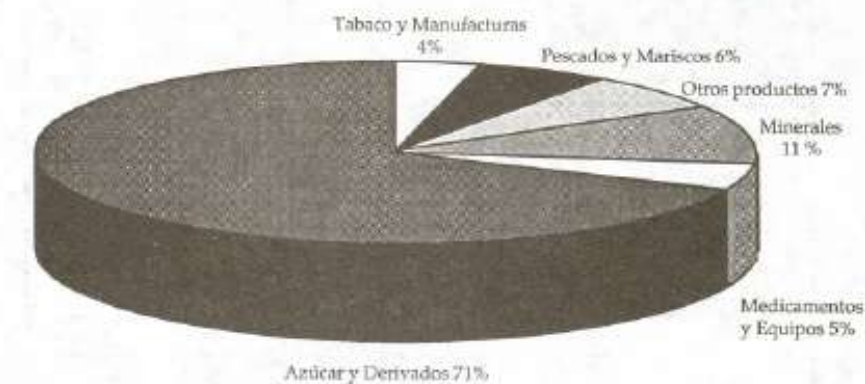
La modificación de la estructura del Estado por la vía de las transformaciones institucionales determina una de las consecuencias más importantes de las reformas económicas, es decir, su impacto en el proceso de dominación política. De modo que toda reforma económica es, en principio, un programa de consolidación o de refundación del poder político. Por esa razón ninguna reforma económica puede explicarse como un proceso "tecnocrático". Las reformas económicas son programas económicos "subóptimos", precisamente por su propia condición de procesos políticos. El hecho cierto de que en ocasiones las reformas económicas han terminado minando las bases del poder político de los sectores que las promovieron, parece explicarse no tanto por errores de diseño técnico de las reformas, ni por una vocación de suicidio político de sus promotores, sino por la propia complejidad en la implementación de los procesos de transformación social que, como ellas mismas, depende en alto grado del contexto político en el que se desarrollan⁹³.

⁹² Desde la perspectiva política cubana, el consenso para la realización de las reformas se ha logrado gracias a dos factores: por un lado, los formuladores de política tienen la convicción de poder emprender un proceso de reformas institucionales controlado y, por otra parte, existe la idea de que la concentración del poder político es compatible con las reformas económicas de orientación mercantil, pues se cree que los cambios profundos, en plazos breves, requieren de dosis extraordinarias de poder. Entonces, los dirigentes cubanos perciben una compatibilidad entre la concentración del poder político y las reformas económicas orientadas hacia el mercado. *Ibid.*, p. 179.

⁹³ *Ibid.*, p. 166.

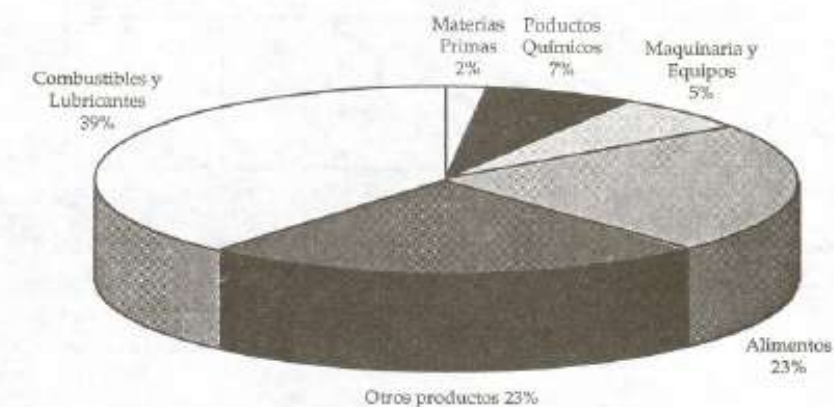
GRAFICOS Y CUADROS ANEXOS

GRAFICO 5
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES CUBANAS (FOBP)
A SEPTIEMBRE DE 1994



FUENTE: *Informe Económico - Año 1994*, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 14.

GRAFICO 6
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES CUBANAS A DICIEMBRE DE 1994



FUENTE: *Informe Económico - Año 1994*, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 14.

CUADRO 13
INDICADORES DE CUBA*

	UNIDAD DE MEDIDA	DATO
GENERALES		
Superficie	Km ²	110.861
Índice de Desarrollo Humano		0.666 ²
DEMOGRAFIA		
Población ²	miles	11.040 ²
Densidad	hab./km ²	99,6 ²
Crecimiento promedio anual, 1984	%	0,8 ⁴
Índice de Fecundidad (ISF)	%	1,8 ⁴
Mortalidad Infantil, 1994	%	12 ⁴
Esperanza de Vida, 1994	años	73 ⁴
Población Urbana, 1993	%	75,5
CULTURA		
Analfabetismo	%	5,2 ⁵
Escolarización (12 a 17 años)	%	73,7 ⁶
Escolarización (3+ grado)	%	19,4 ⁶
Televisores	% hab.	162 ⁷
Bibliotecas Públicas		1.017 ⁸
Número de Médicos	% hab.	4,35 ⁹
FUERZAS ARMADAS		
Ejército	miles de hombres	85
Marina	miles de hombres	6
Aviación	miles de hombres	15

* Los datos corresponden, en general, a 1994.

¹ Año de 1990.² Censo censal realizado en 1991.³ Año de 1995.⁴ Datos de 1995.⁵ Promedio entre 1990 y 1995.⁶ Año de 1991.⁷ Fuente: L'Etat de Monde, annuaire économique et géopolitique mondial, Paris, La Découverte, 1995.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y ENSAYOS

L'Etat de Monde, annuaire économique et géopolitique mondial, Paris, La Découverte, 1995.

Alonso, Aurelio. "Las reformas y la introducción de la lógica de mercado en el sistema económico. Apreciaciones sobre los efectos sociales", en Varios Autores, *Dossier*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), 1994.

Barrera, Elsa. "Síntesis informativa de la economía cubana en 1994", en en varios autores, *Dossier*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), 1995.

Carranza Valdés, Julio. "Cuba: los retos de la economía", en varios autores, *Dossier*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), 1994.

García, Tania. "El mercado informal en divisas en Cuba", en varios autores, *Dossier*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), 1995.

González, Gerardo. "Los dilemas de la economía cubana más allá del corto plazo", en varios autores, *Dossier*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), 1994.

Noyola, Juan F. *La economía cubana en los primeros años de la revolución y otros ensayos*, México, Siglo XXI Editores, 1978.

ARTÍCULOS DE REVISTAS:

Ashby, Timothy. "Cuba: en el camino de la reforma", en *Reforma Económica Hoy*, Washington, Center for International Private Enterprise, N° 2, 1994, pp. 14-18 y 32.

Bell Lara, José. "Cuba: perspectivas objetivas para superar el período especial", en *Cuadernos Africa-América Latina*, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, pp. 33-51.

Berrios, Rubén. "El embargo económico estadounidense a Cuba", en *Comercio Exterior*, México, Vol. 44, N° 11, octubre, 1994, pp. 1004-1007.

Castro, Soraya y Luis René Fernández Tabín. "Estados Unidos: la política económica de la confrontación", en *Cuadernos de Nuestra América*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), Vol. XI, N° 21, enero-junio, 1994, pp. 124-138.

De Miranda Parrondo, Mauricio. "Cuba ante el reto de los cambios", en *Revista Universitas Xaveriana*, Cali, julio-diciembre, 1993, pp. 41-73.

Díaz, Beatriz y Marta R. Muñoz. "Biotecnología agrícola y medio ambiente en el período especial cubano", en *Cuadernos Africa-América Latina*, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, pp. 77-90.

Díaz González, Elna. "Calidad de vida en Cuba", en *Cuadernos Africa-América Latina*, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, pp. 13-33.

López, Delia Luisa. "Período Especial y democracia en Cuba", en *Cuadernos Africa-América Latina*, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, pp. 53-76.



Martínez, Osvaldo. "Cuba: experiencias en desarrollo humano", en *Comercio Exterior*, México, Vol. 41, N° 6, junio, 1991.

Monreal, Pedro y Manuel Rúa del Hano. "Apertura y reforma de la economía cubana: las transformaciones institucionales (1990-1993)", en *Cuadernos de Nuestra América*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), Vol. XI, N° 21, enero-junio, 1994, pp. 159-181.

Tarazona, Jaime. "El otoño del patriarca", en *Latinoamérica Internacional*, N° 6, 1993.

"Cuba: política económica bajo la revolución", en *Economía de América Latina*, N° 9, septiembre, 1978.

DOCUMENTOS

Repinosa Martínez, Eugenio. "La economía cubana en 1989-1995: crisis, reformas y relanzamientos", Cuba, FLACSO, ponencia presentada en el Taller Internacional "América Latina Hoy", abril 28 de 1995.

PRENSA:

"Castro takes one more step toward capitalism", en *The Economist*, septiembre 9, 1995.

"Clinton ordenó represalias contra Cuba", *El Nacional*, Caracas, 2 de abril de 1996, p. 6A.

"Cuba publica datos sobre mejoría económica", en *El Nacional*, Caracas, diciembre 3 de 1995, p. 6A.

"Cuba reinventa los impuestos", en *El Nacional*, Caracas, 26 de noviembre de 1995, p. A6.

"Cuba revela nueva ley de inversión extranjera", en *El Espectador*, Bogotá, 5 de septiembre de 1995, p. 5B.

"Cubanos podrán reparar juguetes", en *El Espectador*, Bogotá, 14 de junio de 1995, p. 6A.

"Jaque al nuevo intervencionismo", en *El Espectador*, Bogotá, 9 de junio de 1996, p. 1E.

"Revolución a Estados Unidos en la OEA", en *El Tiempo*, Bogotá, 5 de junio de 1996, p. 12A.

Tomás, Angel. "Se vende isla", en *Cambio 16*, septiembre 18, 1995.

Vogel, Thomas T. "Cuba plantea al Club de París la reestructuración de su deuda", en *El Tiempo*, Bogotá, 26 de junio de 1995, p. 1B.

"Cubanos podrán reparar juguetes", en *El Espectador*, Bogotá, 14 de junio de 1995, p. 6A.

"Jaque al nuevo intervencionismo", en *El Espectador*, Bogotá, 9 de junio de 1996, p. 1E.

"Revolución a Estados Unidos en la OEA", en *El Tiempo*, Bogotá, 5 de junio de 1996, p. 12A.

Tomás, Angel. "Se vende isla", en *Cambio 16*, septiembre 18, 1995.

Vogel, Thomas T. "Cuba plantea al Club de París la reestructuración de su deuda", en *El Tiempo*, Bogotá, 26 de junio de 1995, p. 1B.

La justicia internacional y los casos individuales de violación de derechos humanos

Director de la Investigación:

Bernardo Vela Orbegozo

Profesor de la Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones Internacionales
de la Universidad Externado de Colombia.

Investigadores:

Carlos Andrés Guarín Pérez

Ernesto Gómez Alzate

Estudiantes de la Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones Internacionales
de la Universidad Externado de Colombia.

HACIA LA HUMANIZACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL

La consolidación del Estado-Nación al finalizar el medievo se logró cuando dentro de un territorio habitado por un pueblo que, entonces, tenía lengua y cultura comunes, empezó a regir un solo sistema jurídico. Esta naciente *soberanía nacional* puso una barrera a la influencia de Roma y fortaleció lo que hoy llamamos libre determinación de los pueblos.

El derecho que más tarde nació para reglamentar las relaciones entre los Estados—el derecho internacional clásico basado en el carácter absoluto de la soberanía—permitió a cada uno de estos sujetos determinar unilateral y discrecionalmente sus obligaciones jurídicas internacionales, pues su consentimiento, todavía hoy, sigue siendo el principio básico del ordenamiento internacional. Del mismo modo, actualmente la responsabilidad internacional se estructura jurídicamente como una relación de Estado a Estado.

Para Triepel, quien estudió las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno en una época en que los únicos sujetos del derecho internacional eran los Estados, estos

dos ordenamientos jurídicos conforman sistemas diferentes, pues tienen sujetos distintos.

No obstante, con el paso del tiempo han aparecido en el concierto internacional algunos entes que no son estados, pero que para existir y funcionar requieren de capacidad para adquirir derechos y obligaciones de carácter internacional. Así, por ejemplo, organismos como las Naciones Unidas, nacidos de la voluntad de una asamblea de Estados, u otros como el Comité Internacional de la Cruz Roja, hoy son considerados sujetos de derecho internacional.

Al respecto nos dice Barberis que "el derecho sólo confiere personalidad a un ente atribuyéndole derechos o deberes, pero no diciendo que es un sujeto de derecho"¹.

Tenemos, pues, que si los sujetos de derecho internacional no son sólo los Estados, pueden ser distintos entre sí y, por lo tanto, tener derechos y obligaciones diversos. Por eso para el Tribunal Internacional de Justicia "los sujetos de derecho en un sistema jurídico no son necesariamente idénticos en cuanto a su naturaleza o a la extensión de sus derechos"².

Por las razones expuestas, para Kelsen el derecho internacional y el derecho interno, pese a que son dos ordenamientos diferentes, conforman un mismo sistema jurídico. Esta teoría del *monismo*, que contradice la *dualista* de Triepel, establece en

¹ Julio A. Barberis, *Los Sujetos del Derecho Internacional Actual*, Madrid, Temis, 1984, p. 26.

² El Tribunal invoca este precedente en su opinión consultiva sobre el Sahara Occidental (C.I.J. Recueil, 1975, p. 63).

resumidas cuentas la obligación de todo sujeto de derecho internacional de respetar las normas jurídicas emanadas de los convenios internacionales.

No obstante, hoy las obligaciones internacionales de un Estado no sólo tienen fuente en un acuerdo o tratado en el que se comprometió, sino también en normas de carácter humanitario que la Comunidad Internacional reconoce como fundamentales para el logro de la paz mundial, pues ésta sólo es posible si, por un lado, evitamos los conflictos bélicos y, por el otro, logramos el respeto de la dignidad humana. Para evitar que los estados hagan la guerra y para obligarlos a respetar a todas las personas nació el derecho internacional. La paz perpetua, nos dice Kant, sólo puede obtenerse con una confederación de los pueblos, pero mientras llegamos a ese ideal del universalismo el respeto del *Ius Cogens* es lo único que puede garantizar la pacífica convivencia humana.

El presente trabajo es sólo el plantamiento del problema que se suscita como consecuencia del conflicto entre soberanía del Estado y el *Ius Cogens*. Una investigación posterior complementará el desarrollo de este tema, pues aquí sólo hacemos referencia al sistema de justicia de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

El sistema interamericano

Existen diferentes criterios para clasificar los órganos o mecanismos para la protección de los derechos humanos, ya sea el universal o regional, o a través de sus objetivos, métodos de trabajo y, lo más importante quizá, su competencia para entender

en causas contra algún Estado por la violación de los derechos del hombre.

Los órganos del sistema americano para la protección de los derechos humanos son dos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establecida en 1960, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada en 1978.

Las funciones de la Comisión son esencialmente la promoción de la observancia y defensa de los derechos humanos, y servir a la OEA como órgano consultivo en dicha materia. La comisión realiza investigaciones de denuncias de violaciones de derechos humanos de individuos o grupos, e igualmente investiga la situación de los derechos humanos en países determinados. Esta competencia de la Comisión se basa en el capítulo VII de la Convención Americana de Derechos Humanos, en el artículo 112 de la Carta de la OEA, en su Estatuto y en su Reglamento.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene, al igual que la Comisión, una doble función. En principio, ella tiene competencia para examinar la violación de los derechos humanos establecidos en la Convención, analizados ya por la Comisión Interamericana y que le son sometidos por ésta. Pero la Corte también tiene la función de formular opiniones consultivas sobre la interpretación de instrumentos de derechos humanos vigentes en el continente, ya sea a petición de órganos de la OEA, o bien de Estados miembros de la OEA. Podría pensarse que esta función se aleja de la protección efectiva contra la violación de los derechos humanos. Sin embargo, las consultas, en lo que la jurisprudencia alcanza a mostrar³, no pueden "limitarse solamente a cuestiones abstractas sino que pueden referirse a cuestiones concretas, incluyendo, por ejemplo,

aspectos jurídicos de denuncias que estén siendo examinadas por la Comisión Interamericana"⁴.

Cabe resaltar que tanto la competencia de la Comisión como de la Corte se extienden a todo Estado miembro de la OEA, a pesar de que existen diferencias fundamentales en la forma como se tramitan denuncias individuales contra Estados partes en la Convención Americana y contra los demás Estados. "En ambos casos la competencia de la Comisión es prácticamente irrestricta, vale decir, abarca todos los derechos civiles y políticos, aun los no reconocidos expresamente en los instrumentos regionales"⁵.

La competencia de la Corte varía un poco, ya que se limita a los Estados miembros y es facultativa, es decir, se aplica a los Estados de la Convención que reconozcan expresamente esta competencia. Sin embargo, es importante saber que cuando se hace una denuncia de violación de derechos humanos ésta *no puede recurrir directamente* a la Corte, sino que los casos le son presentados por la Comisión Interamericana o, eventualmente, por el Estado denunciado.

Es de gran importancia analizar el derecho procesal aplicable a denuncias sobre violaciones específicas de los derechos humanos de un individuo o de varios individuos presentadas ante la Comisión y, consecuentemente, ante la Corte Interamericana. La distinción entre denuncias sobre violaciones de derechos de

³ Véase, por ejemplo, Opinión Consultiva OC-8 del 30 de enero de 1987, "El Hábitat Corpes bajo Suspensión de Garantías", solicitada por el gobierno de Uruguay.

⁴ Daniel O'Donnell, "La Protección Internacional de los Derechos Humanos", Comisión Andina de Juristas, Lima, 1989, p. 30.

⁵ *Ibídem*, p. 29.

un determinado individuo y denuncias que versan sobre una situación general de violaciones sistemáticas es fundamental en el derecho internacional de los derechos humanos y provoca profundas consecuencias en el derecho procesal aplicable.

A diferencia del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, cuya competencia en materia de denuncias individuales no se extiende a todos los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sino sólo a aquellos que han ratificado también el Protocolo Facultativo, la Comisión Interamericana tiene dos competencias distintas: una basada en la Convención Americana y aplicable sólo a los Estados partes en ella, y otra originada en su estatuto y aplicable a los demás Estados miembros de la OEA, reconocida por el artículo 20 de su Estatuto.

Aún más, la Comisión ha aplicado normas consagradas en la Convención Americana o en instrumentos propios del sistema universal durante el examen de denuncias contra países que no han ratificado esos instrumentos, por considerar que sus disposiciones representan la codificación del "estado actual" del derecho internacional en la materia⁶.

Si bien la Comisión puede tomar en consideración disposiciones de otros instrumentos para efectos del análisis del contenido y alcance de las obligaciones de los Estados, el artículo 51 de su reglamento "dispone que toda denuncia debe, en principio, estar formulada en términos de una violación de la Declaración Americana".

⁶ Caso N° 7615, Informe Anual 1984-85, p. 31, párr. 7 (Brasil).

Para efectos del debido proceso, el artículo 52 del Reglamento de la Comisión establece que el procedimiento que se debe seguir en el caso de una denuncia individual contra un Estado no parte en la Convención Americana es muy parecido en la práctica al que se aplica para denuncias contra un Estado parte. La competencia de la Comisión para examinar denuncias individuales de violaciones de derechos humanos reconocidos en la Convención Americana se basa en el artículo 44 de ese instrumento.

A diferencia de la competencia de la Comisión, la de la Corte Interamericana para entender denuncias individuales en segunda instancia es facultativa, según el artículo 62 de la Convención Americana que establece que:

Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

Sin embargo, encontramos que en el Informe Anual de la Comisión se da una descripción más profunda de la competencia de la Corte al decir que "debe señalarse que, de acuerdo con las disposiciones del art. 62, cualquier Estado parte en la Convención puede aceptar la competencia de la Corte para un caso específico sin reconocerla para todos los casos"⁷.

⁷ *Ibidem*.

Cuando se han establecido la jurisdicción y la competencia de estos organismos internacionales, se plantea el problema de la admisibilidad del asunto individual o de grupo.

Admisibilidad

Para que una petición o comunicación, presentada de acuerdo con los artículos 44 ó 45, sea admitida por la Comisión, se requiere⁸:

- a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos;
- b) que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;
- c) que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional; y
- d) que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas, o el representante legal de la entidad que someta la petición.

Es importante resaltar que las disposiciones de los incisos a) y b) no se aplican cuando:

- a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;

⁸ Ver artículo 16 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

- b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; y
- c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

De acuerdo con el artículo 61.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, es necesario que sean agotados los procedimientos establecidos en los artículos 48 a 50 de esa Convención para que la Corte pueda conocer de cualquier caso, con base en el principio del derecho internacional según el cual prevalece lo sustancial sobre lo meramente formal.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte establece que los asuntos más importantes en el procedimiento de admisibilidad son los siguientes:

- a) Respecto de la declaración formal de admisibilidad, la Corte dijo que no se requiere tal declaración cuando se trata de un caso admitido por la Comisión⁹.
- b) La Comisión podrá buscar una solución amistosa del asunto con base en sus facultades discrecionales, para decidir, en cada caso, si resulta conveniente o adecuado ese procedimiento de solución¹⁰.
- c) De acuerdo con el artículo 48.2, en casos graves y urgentes y con el previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se cometió la violación, puede realizarse una investigación.

⁹ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Godínez Cruz y Veldosquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987.

¹⁰ *Ibidem*.

No obstante, la jurisprudencia de la Corte ha dicho que la decisión de una investigación *in loco* está sujeta a la apreciación discrecional de la Comisión¹¹.

d) En relación con la audiencia previa, la Corte consideró que "como etapa procesal sólo tiene sentido cuando la Comisión lo estime necesario"¹².

e) En relación con el previo agotamiento de los recursos internos, pues la jurisdicción internacional es considerada subsidiaria de la interna, ha dicho la Corte que cuando no son efectivos, la víctima queda en situación de indefensión y, "por ello, cuando quien denuncia una violación de derechos humanos aduce que no existen dichos recursos o que son ilusorios, la puesta en marcha de tal protección (internacional) puede no sólo estar justificada sino ser urgente"¹³.

Del agotamiento de los recursos internos

En cuanto al agotamiento de los recursos internos, el derecho internacional de los derechos humanos (D.I.D.H) ha tenido un avance sin precedentes. Al respecto la Corte Interamericana ha señalado que "de ninguna manera la regla del previo agotamiento debe conducir a que se tenga o demore hasta la inutilidad la actuación internacional"¹⁴.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, N° 1, párr. 93.

Con la regla del previo agotamiento de los recursos se hace un llamado a los Estados para que solucionen los casos de violaciones de los derechos humanos con los medios existentes en su orden legal, antes de ser llevados ante un tribunal internacional. El mero hecho de que el proceso de los recursos internos siga en trámite en un Estado determinado no puede significar que la Comisión no tenga la facultad para analizar el caso, porque esto llevaría a que un Estado realice investigaciones o procesos judiciales en la jurisdicción interna *no eficaces y no efectivos*, prolongándose inexplicablemente en aras de evitar la intervención del sistema americano¹⁵.

Cuando se habla del agotamiento de recursos de la jurisdicción interna de un Estado ello no se refiere a todos los que puedan existir, sino a todos los que son aplicables y adecuados en un caso de violación de derechos humanos. Como bien lo señala el caso Saúl Godínez Cruz, "si en un caso específico el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo"¹⁶.

De la responsabilidad del Estado

Sin embargo, la competencia y jurisdicción de la Comisión y de la Corte Interamericana no son suficientes para dar a entender la obligatoriedad de sus decisiones y fallos, por cuanto es difícil resolver la controversia entre las normas de carácter internacional y la soberanía de un Estado. Para el sistema regional americano es claro que existe una responsabilidad directa del Estado, por cuanto es él quien mediante la Convención

¹⁵ Véase al respecto el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1995, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C., 1995, pp.143-144.

¹⁶ *Ibidem*, p. 75.

adquiere la obligación de cumplir con la protección de los derechos humanos. El artículo 1 de la Convención Americana establece:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a *respetar* los derechos y libertades reconocidos en ella y a *garantizar* su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna...

El deber de respeto significa que los Estados deben garantizar la vigencia de los derechos fundamentales contenidos en la Convención mediante un sistema de leyes político institucional adecuado para tales fines. A su vez, el deber de garantía implica que los Estados deben asegurar la vigencia de los derechos humanos por medios jurídicos adecuados para prevenir cualquier violación, para restablecer su vigencia o para indemnizar a las víctimas de dicha violación.

Existe, pues, el deber del Estado de prevenir las violaciones de derechos humanos y el deber de investigar las producidas, ya que si los hechos no son debidamente investigados la violación "resultaría, de cierto modo, auxiliada por el poder público, lo que comprometería de una manera inequívoca la responsabilidad internacional del Estado"¹⁷. El 8 de diciembre de 1995 la Corte falló en el caso Caballero Santana condenando al Estado colombiano por la violación de diferentes derechos humanos de Isidro Caballero Delgado y María del Carmen Santana. La Corte responsabilizó al Estado por encontrar que los actores de estas violaciones eran agentes del Estado y

¹⁷ Caso Velásquez Rodríguez, Op. Cit., párr. 177.

grupos paramilitares que actuaban con la colaboración o tolerancia de las autoridades del país.

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos y con base en el artículo 1.1 de la Convención, "la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos"¹⁸.

En conclusión, podemos decir que la responsabilidad del Estado se compromete cuando:

- la violación de un derecho protegido por la Convención Americana sea cometido por autoridad pública o por personas investidas de dicha autoridad;
- se cometa una violación con su aquiescencia o se tenga el favor o el apoyo del gobierno;
- el gobierno no imponga los mecanismos jurídicos apropiados en caso de una violación; y
- el gobierno no adopte los correctivos necesarios para prevenir dicha violación de derechos humanos.

Así pues, las transformaciones del derecho internacional que crean obligaciones y derechos y que, a su vez, dan lugar al nacimiento de nuevos sujetos de este sistema, manifiestan la innegable evolución hacia la protección cada vez mayor

¹⁸ *Ibidem*.

del ser humano. Al respecto nos dice el tratadista Carrillo Salcedo que "los deberes y obligaciones de los Estados soberanos están en función del desarrollo del derecho internacional y de ahí que, en mi opinión, la tensión dialéctica entre soberanía de los Estados, de una parte, y los derechos humanos, de otra, se resuelva hoy de la siguiente forma: *por ser soberanos, los Estados tienen obligaciones internacionales en materia de derechos humanos respecto de la comunidad internacional en su conjunto*"¹⁹.

¹⁹ Juan Antonio Carrillo Salcedo, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 28.

BIBLIOGRAFÍA

- Barberis, Julio A., *Los sujetos del Derecho Internacional Actual*, Tecnos, Madrid, 1984.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 1995.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso N° 7615, Informe Anual 1984-85.
- Convención Americana de los Derechos Humanos.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, casos Godínez Cruz, excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, casos Velázquez Rodríguez, excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-8 del 30 de enero de 1987.
- Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1995, Secretaría General de la OEA, Washington D. C., 1996.

OASIS 96

O'Donnell, Daniel, *La protección internacional de los derechos humanos*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1989.

ANEXOS

EL METODO DE LAS PARIDADES EN EL PODER DE COMPRA¹

Las siguientes tablas estadísticas muestran el Producto Interno Bruto (PIB) de ciento setenta y tres países, calculado por las Naciones Unidas mediante el método de las paridades en el poder de compra (PPC), que difiere sustancialmente del método tradicionalmente usado por la banca mundial. Con este método la producción de un país es medida utilizando los precios internos del país en cuestión. Posteriormente, los valores obtenidos son convertidos a dólares utilizando una medida ponderada de las tasas de cambio de los tres últimos años del país respectivo. El PIB-PPC, por el contrario, mide la producción de los diferentes países utilizando como común denominador el precio medio mundial. Así, el método del PPC permite establecer una comparación entre las economías de los diferentes países mucho más rigurosa que la lograda mediante la comparación de los PIB medidos a tasas de cambio corrientes.

¹ Texto tomado y adaptado de: *L'Etat au monde 1996, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, Edition La Découverte, 1995, pp. 651-654.

En el método de la banca mundial, por ejemplo, la producción de arroz es medida a un precio seis veces más alto en el PIB japonés que en el tailandés. Esto hace que el PIB japonés tienda a inflarse artificialmente. En el método del PPC, un mismo precio es utilizado para el arroz y asimismo para los demás productos. De esta manera, dos producciones idénticas son medidas a un mismo precio.

El cálculo de los PIB por el método de los PPC muestra una serie de resultados que hasta el momento han pasado relativamente desapercibidos y que contradicen algunas ideas establecidas en el común de la gente. Por ejemplo, países de reciente industrialización como Hong Kong y Singapur tienen un PIB-PPC por habitante más alto que el de Canadá o los países escandinavos. Así mismo, en comparación con lo que sugiere la banca mundial, el Japón aparece menos desarrollado mediante el método PPC. En efecto, en 1993 el "Imperio del sol naciente" no había alcanzado aún el nivel de producción de Luxemburgo o de Suiza.

Hay otros ejemplos que pueden sorprender: el PIB-PPC por habitante de la China ha alcanzado más de dos mil dólares en 1993, siendo casi cinco veces más que el indicado por el método de la banca mundial. De la misma manera, puede constatar que el PIB-PPC por habitante de la China es casi un 70% superior al de India. También se ve claramente, tal como algunos economistas lo habían repetido durante decenios, que Checoslovaquia y Hungría son los países más desarrollados del bloque socialista. El estudio de las Naciones Unidas muestra que el PIB-PPC por habitante de Rusia y Bielarus es más elevado de lo que se pensaba y que el PIB-PPC por habitante de

Corea del Norte es un 25% inferior al de Bolivia, lo cual puede resultar asombroso para un país que tiene el poder de construir una bomba atómica.

Igualmente la nueva metodología muestra que Argelia no es, como pensaba, el país más desarrollado del Maghreb, pues es superada en un 10% en el PIB-PPC *per cápita* por Túnez.

Como es obvio, los nuevos resultados de la medición hecha por las Naciones Unidas relativizan la clasificación habitual entre países industrializados y países en vía de desarrollo. Por ejemplo, Grecia, país considerado industrializado, no tiene un PIB-PPC por habitante superior al de Corea del Sur y Chipre. Si no similar al de países tan distantes en apariencia como Méjico, Chile, Venezuela y Malasia.

TABLAS ESTADÍSTICAS PRODUCTO INTERNO BRUTO						
PAIS	PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE (1993)					
	Paridad en el poder de compra	Rango entre 173 países	Tasa de cambio corriente	Rango entre 162 países	Participación en el PIB-PSC mundial	Rango entre 173 países
Luxemburgo	25.510	1	35.850	2	0,06	66
Estados Unidos	24.750	2	24.750	7	23,50	1
Suiza	23.620	3	26.410	1	1,00	18
Emiratos Árabes Unidos	22.390	4	22.470	12	0,15	52
Qatar	22.910	5	15.140	23	0,09	94
Hong Kong	21.670	6	17.860	21	0,39	32
Japón	21.090	7	31.470	3	15,87	2
Alemania	20.900	8	25.560	9	8,30	3
Singapur	20.470	9	19.310	18	0,24	41
Canadá	20.410	10	20.670	16	2,16	8
Francia	19.440	11	22.360	13	5,42	4
Noruega	19.130	12	26.340	5	0,45	30
Dinamarca	18.940	13	26.510	4	0,51	25
Austria	18.800	14	23.120	11	0,79	20
Australia	18.490	15	17.510	22	1,25	15
Bélgica	18.490	16	21.210	14	0,91	19
Italia	18.070	17	19.620	17	4,29	5
Países Bajos	18.050	18	20.710	15	1,34	14
Reino Unido	17.750	19	17.970	20	3,54	6
Suecia	17.560	20	21.870	6	0,72	22
Islandia	17.150	21	25.670	8	0,93	85
Bahamas	16.820	22	11.500	28	0,01	114
Chipre	16.470	23	10.380	29	0,03	86
Nueva Zelanda	16.390	24	12.900	26	0,19	46
Finlandia	16.230	25	18.970	19	0,32	35
Israel	14.890	26	13.760	24	0,30	37
Brunei	14.000	27	**	**	0,02	93
Bahrein	13.480	28	7.870	32	0,02	94
España	13.310	29	13.650	25	2,07	9
Kuwait	13.126	30	23.750	10	0,10	59
Mauricio	12.450	31	7.380	37	0,01	115

TABLAS ESTADÍSTICAS PRODUCTO INTERNO BRUTO						
PAIS	PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE (1993)					
	Paridad en el poder de compra	Rango entre 173 países	Tasa de cambio corriente	Rango entre 162 países	Participación en el PIB-PSC mundial	Rango entre 173 países
Irlanda	11.850	32	12.580	27	0,19	47
Barbados	10.940	33	6.240	39	0,01	116
Arabia Saudita	10.850	34	7.810	33	0,50	26
Omán	10.720	35	5.600	40	0,05	71
Portugal	9.890	36	7.890	31	0,36	33
Corea del Sur	9.810	37	7.670	34	1,40	12
Argentina	9.130	38	7.290	36	1,08	16
Trinidad y Tobago	8.850	39	3.730	45	0,02	95
Malasia	8.630	40	3.160	47	0,27	39
Chile	8.380	41	3.070	48	0,19	48
Grecia	8.260	42	7.390	35	0,31	36
Venezuela	8.130	43	2.840	54	0,25	40
República Checa	7.700	44	2.730	56	0,13	53
Malta	7.575	45	7.970	30	0,01	117
México	7.100	46	3.750	44	1,46	11
Libia	7.000	47	**	**	0,43	31
Estonia	6.860	48	3.040	49	0,02	96
Tailandia	6.690	49	2.040	69	0,53	24
Dielmarc	6.360	50	2.810	55	0,12	56
Uruguay	6.350	51	3.910	43	0,06	67
Hungría	6.350	52	3.330	46	0,16	51
Panamá	5.940	53	2.580	59	0,06	67
Colombia	5.630	54	1.400	78	0,23	42
Costa Rica	5.580	55	2.160	64	0,03	88
Turquía	5.550	56	2.120	67	0,74	21
Brasil	5.470	57	3.020	51	2,15	7
Rusia	5.240	58	2.350	62	1,40	13
Islas Fidji	5.220	59	2.140	63	0,01	118
Siria	5.220	60	1.150	85	0,02	65
Letonia	5.170	61	2.030	73	0,02	97
Túnez	5.070	62	1.780	77	0,08	68

TABLAS ESTADÍSTICAS PRODUCTO INTERNO BRUTO						
PAIS	PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE (1993)					
	Paridad en el poder de compra	Rango entre 173 países	Tasa de cambio corrientes	Rango entre 162 países	Participación en el PIB-PPC mundial	Rango entre 172 países
Polonia	5.010	63	2.270	63	0,36	34
Irán	4.670	64	2.120	68	0,46	28
Botswana	4.650	65	2.590	58	0,02	98
Antigua y Barbuda	4.500	66	6.390	37	0,00	144
Argelia	4.390	67	1.650	74	0,21	45
Ecuador	4.260	68	1.170	88	0,06	69
Ucrania	4.030	69	1.910	71	0,46	29
Jordania	4.010	70	1.190	86	0,02	99
Namibia	3.930	71	1.660	73	0,01	119
Dominica	3.900	72	2.680	57	0,00	145
África del Sur	3.885	73	2.900	53	0,50	27
Kazajistán	3.770	74	1.540	75	0,10	60
Bulgaria	3.730	75	1.160	89	0,04	77
San Vicente y Granadinas	3.700	76	2.130	66	0,00	146
Seychelles	3.683	77	6.370	38	0,00	147
Surinam	3.670	78	1.210	84	0,00	148
Saint Kitts y Nevis	3.550	79	4.470	41	0,00	149
Turkmenistán	3.540	80	1.390	79	0,02	100
Egipto	3.530	81	660	110	0,17	49
Albania	3.500	82	340	136	0,01	120
Santa Lucía	3.500	83	3.040	50	0,00	150
Irak	3.500	84	**	**	0,30	38
Gabón	3.498	85	4.050	42	0,02	101
Paraguay	3.490	86	1.500	76	0,03	89
Guatemala	3.390	87	1.110	92	0,05	72
Granada	3.374	88	2.410	61	0,00	151
Marruecos	3.270	89	1.030	95	0,11	57
República Dominicana	3.240	90	1.080	93	0,04	78
Moldavia	3.210	91	1.180	87	0,02	102
Lituania	3.160	92	1.310	82	0,02	103
Indonesia	3.140	93	730	107	0,61	23

TABLAS ESTADÍSTICAS PRODUCTO INTERNO BRUTO						
PAIS	PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE (1993)					
	Paridad en el poder de compra	Rango entre 173 países	Tasa de cambio corrientes	Rango entre 162 países	Participación en el PIB-PPC mundial	Rango entre 172 países
Perú	3.130	94	1.420	77	0,17	50
Sri Lanka	3.050	95	630	114	0,04	79
Bélica	3.000	96	2.440	60	0,00	152
Jamaica	3.000	97	1.390	80	0,02	104
Rumania	2.910	98	1.120	90	0,11	58
Filipinas	2.660	99	830	100	0,23	43
Uzbekistán	2.580	100	960	97	0,09	63
Líbano	2.500	101	**	**	0,03	90
Papua Nueva Guinea	2.470	102	1.120	91	0,02	105
Congo	2.430	103	920	98	0,01	121
Kirguistán	2.420	104	830	101	0,02	106
Bolivia	2.400	105	770	104	0,02	107
El Salvador	2.360	106	1.320	81	0,03	91
Mongolia	2.350	107	400	128	0,00	153
Azerbaijan	2.230	108	730	108	0,02	108
Ghana	2.160	109	430	125	0,03	92
China	2.120	110	490	121	1,81	10
Salomón	2.113	111	750	106	0,00	154
Pakistán	2.110	112	430	126	0,22	44
Armenia	2.080	113	660	111	0,01	122
Nicaragua	2.070	114	360	131	0,01	123
Camerún	2.060	115	770	105	0,05	73
Cuba	2.000	116	**	**	0,10	61
Zimbabue	1.900	117	540	117	0,02	109
Honduras	1.890	118	380	115	0,01	124
Samoa	1.869	119	980	96	0,00	155
Cabo Verde	1.830	120	870	98	0,00	156
Lesotho	1.830	121	660	112	0,00	157
Laos	1.760	122	290	142	0,01	125
Corea del Norte	1.750	123	**	**	**	**
Guyana	1.710	124	350	135	0,00	158

TABLAS ESTADÍSTICAS PRODUCTO INTERNO BRUTO						
PAIS	PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE (1993)					
	Paridad de compra	Rango entre 175 países	Tasa de cambio corriente	Rango entre 162 países	Participación en el PIB-PPC mundial	Rango entre 172 países
Swazilandia	1.670	125	1.050	94	0,03	159
Yamalo	1.675	126	1.230	83	0,03	160
Senegal	1.640	127	730	109	0,02	110
Benin	1.630	128	420	127	0,03	126
Mauritania	1.590	129	510	119	0,03	151
Nigeria	1.480	130	310	139	0,13	54
Tadzhikistán	1.430	131	470	123	0,01	127
Costa de Marfil	1.420	132	630	113	0,04	80
Georgia	1.310	133	560	116	0,01	128
Yemen	1.374	134	**	**	0,05	74
Comoras	1.320	135	520	118	0,02	162
Kenia	1.310	136	270	144	0,02	111
Bangladesh	1.290	137	770	108	0,10	62
Gambia	1.280	138	360	132	0,01	163
India	1.250	139	290	143	1,06	17
Cambodia	1.250	140	**	**	0,05	75
Maldivas	1.200	141	820	102	0,00	164
Zambia	1.170	142	370	150	0,02	112
Sudán	1.182	143	360	153	0,04	81
Nepal	1.150	144	160	157	0,02	113
República Centroafricana	1.350	145	390	129	0,01	129
Vietnam	1.340	146	170	155	0,05	76
Togo	1.340	147	330	127	0,01	130
Yibuti	1.000	148	780	103	0,00	165
Angola	1.000	149	**	**	0,04	82
Haití	925	150	450	124	0,0	131
Liberia	850	151	480	122	0,0	132
Uganda	840	152	390	159	0,0	133
Niger	810	153	270	145	0,0	134
Burkina Faso	800	154	300	140	0,0	135
Guinea Bissau	790	155	220	149	0,00	166

TABLAS ESTADÍSTICAS PRODUCTO INTERNO BRUTO						
PAIS	PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE (1993)					
	Paridad de compra	Rango entre 173 países	Tasa de cambio corriente	Rango entre 162 países	Participación en el PIB-PPC mundial	Rango entre 172 países
Malawi	780	156	220	150	0,01	136
Sierra Leona	770	157	140	158	0,00	167
Somalia	750	158	120	159	0,00	168
Chad	710	159	200	151	0,01	137
Madagascar	700	160	230	146	0,01	138
Guinea Ecuatorial	700	161	360	134	0,00	169
Afganistán	700	162	**	**	0,08	70
Burundi	660	163	180	154	0,00	170
Myanmar	650	164	**	**	0,13	55
Ruanda	640	165	200	152	0,01	139
Burkina	620	166	170	156	0,00	171
Santo Tomé y Príncipe	600	167	310	138	0,00	172
Tanzania	570	168	100	160	0,01	140
Mali	530	169	300	141	0,01	141
Guinea	500	170	510	120	0,01	142
Zaire	460	171	240	147	0,04	83
Mozambique	380	172	90	162	0,01	143
Etiopía	380	173	100	161	0,09	64

FUENTES: FMI de Datos, *Annual Report on Exchange Rates* (1993), Países, 1 y Dirección, 2000; *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington: Banco Mundial, 1995.