

EL TERRORISMO: UN NUEVO RETO PARA ESTADOS UNIDOS

1

PATTI LONDOÑO

Docente e investigadora
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales - FIGRI
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIPE

Asistentes de Investigación:
**Óscar Castellanos, Andrés Felipe Bayer,
Ángela Barrero e Ingrid Camacho**
Estudiantes de Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales - FIGRI¹

¹ Nota preliminar: Este artículo se realizó con la ayuda de estudiantes interesados en el tema de Estados Unidos. Andrés Felipe desarrolló la parte histórica, Ángela se concentró en el federalismo, Ingrid contribuyó con el tema de las migraciones y la ley antiterrorista, y Oscar trabajó el terrorismo y sus efectos, así como los indicadores económicos que se anexan. Todas merecen felicitaciones por su dedicación y empeño. La página web de la Universidad Externado sobre Estados Unidos, orientada a la investigación, se encuentra en: www.cursos.uexternado.edu.co/estados-unidos.

1

Además de las consecuencias directas de devastación y muerte que produjeron los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la economía de Estados Unidos resultó afectada por las sensaciones de inseguridad e incertidumbre de su población, que acentuaron la recesión económica, cuya formación era clara desde meses antes de los atentados.

CONTENIDO

Introducción	13
I. Estados Unidos: pasado y presente	16
A. Federalismo	19
B. Una nación de inmigrantes	30
II. La incertidumbre reina	33
A. La confianza	34
B. Los efectos de los ataques	37
Reflexiones finales	42
Bibliografía	43

**"Every gun that is made, every warship launched,
every rocket fired signifies...
a theft from those who hunger and are not fed."
Dwight D. Eisenhower, 1953²**

Introducción

Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos asumió el reto de liderar al mundo hacia una nueva guerra. El terrorismo, hasta este momento, era entendido y tratado bajo una perspectiva criminal. Los atentados que cobraron la vida de miles de civiles inocentes en Nueva York y en Washington, abrieron camino a la óptica militar en la toma de decisiones para hacer frente a este fenómeno. Nada justifica ningún acto terrorista. Motivaciones políticas, sociales, económicas, étnicas, religiosas, raciales, culturales o de cualquier otra índole no justifican actos terroristas. Así lo advierten las Naciones Unidas en diversos documentos, en especial la resolución 49/60 del 9 de diciembre de 1994 de la Asamblea General, que tiene anexa la "Declaración sobre las Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional". Asimismo, la resolución 50/53 del 11 de diciembre de 1995 de la Asamblea General, en su operativo séptimo, prevé la acción del Consejo de Seguridad cuando el terrorismo plantee una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Disentir con las políticas de Estados Unidos en el mundo, no es razón suficiente para explicar los hechos terroristas pasados y futuros. El terrorismo no tiene justificación.

El terrorismo tiene una serie de características principales. Es un acto premeditado que busca crear terror. Una acción que afecta a un número mayor de personas y no sólo a las víctimas inmediatas de la violencia. Involucra ataques a objetivos aleatorios y simbólicos, que incluye población civil. Los hechos de violencia son vistos por la sociedad como rupturas en las normas sociales que causan ira. El terrorismo busca, en ocasiones, influenciar decisiones políticas del opositor o publicitar una causa política.³

² Mc Pherson, Rubel. *To the Best of My Ability: The American Presidents*, 2000

³ Paul Wilkinson, "International Terrorism: New Risks to World Order" p. 228.

Si bien algunos movimientos de liberación nacional, legítimos representantes de un pueblo, han acudido a actos terroristas para sus fines políticos, y no son considerados como organizaciones terroristas, i.e. OLP, los demás movimientos que recurren a estas acciones son considerados terroristas, con las implicaciones criminales que esto conlleva. Sin embargo, la percepción del terrorismo cambió después del 11 de septiembre y la tolerancia frente a cualquier acto así provenga de un movimiento de liberación nacional será cada vez menor.

La comunidad internacional había postergado acciones concretas y contundentes para prevenir, frenar y erradicar el terrorismo. Ahora, la situación es otra e ignorar este flagelo es, hoy por hoy, sumamente peligroso. De ahí que frases como la del Presidente George W. Bush, "o están con nosotros o con el terrorismo" tengan significados e implicaciones definitivas para la conformación de nuevas alianzas en el sistema internacional. Alianzas que se pueden tornar complejas con el paso del tiempo. ¿Cómo se comportarán países como Siria o Irán e incluso China o la Federación Rusa? ¿Se mantendrá la Unión Europea cohesionada frente a su alianza con Estados Unidos? ¿Resistirán los países musulmanes como Pakistán o Arabia Saudita la presión interna de sus poblaciones que están en contra de los ataques a los Talibán? En los nuevos escenarios de lucha contra el terrorismo, ¿se comportarán de manera similar los países o deberá Estados Unidos retomar su esfuerzo diplomático para comprometer a los países en esta lucha? Son todas respuestas que encontraremos con el devenir de la guerra.

La vulnerabilidad de cualquier Estado frente a las acciones terroristas quedó comprobada este trágico martes de septiembre. Su carácter clandestino y secreto, su capacidad de atacar en cualquier momento o lugar, su objetivo de crear terror en la población son elementos que los Estados y las sociedades no han controlado a través de la historia. Asimismo, estos ataques plantearon el problema del patrocinio por parte de Estados a organizaciones terroristas. En este contexto se enmarca la guerra contra el régimen Talibán en Afganistán y dentro de algún tiempo contra otros gobiernos que promuevan o alberguen grupos y organizaciones terroristas.

Las realidades y características del conflicto armado de Colombia, examinadas en el nuevo contexto internacional de guerra contra el terrorismo, recibirán un trato diferente por parte de la comunidad internacional dentro de algunos meses, en especial por el énfasis de la resolución del Consejo de Seguridad 1373 del 28 de septiembre de 2001. El operativo cuarto dice: "Nota con preocupación la cercana conexión entre el terrorismo internacional y el crimen transnacional organizado, drogas ilícitas, lavado de dinero, tráfico ilegal de armas (...)". Algunos países como México, el Reino Unido y Alemania, ya han tomado medidas que restringen la presencia de los militantes de los grupos armados colombianos en sus países, incluyendo el congelamiento de bienes y activos. A finales de noviembre, otros países de la Unión Europea comenzaron a limitar las visas y los permisos de residencia de miembros de las Farc-Ep y el ELN.

La movilización anti-terrorista se ha realizado en varios frentes. En el ámbito interno, los cambios empiezan con el apoyo del Congreso al presidente George W. Bush. Al ser calificados los atentados terroristas como actos de guerra contra Estados Unidos, la unidad nacional no se hizo esperar. Esta se ha convertido en una lucha del bien para combatir el mal. Términos que, desde ya, han ocasionado rechazo, pues se satanizan grupos y culturas en vez de enfocar problemas concretos. En este contexto, la posible estigmatización de los árabes y de los musulmanes puede generar espacios de resentimiento y violencia que sólo perjudican el futuro de esta nación multirracial, multirreligiosa y multicultural.

Para el Congreso mantener la unidad de la institución y de la nación y mostrar su respaldo al Presidente en este momento de crisis era vital. En este sentido, las diferencias partidistas se dejaron de lado y se aprobó por mayoría absoluta una resolución en la cual se comprometió a financiar la "cruzada contra el terrorismo", con una partida inicial de 40.000 millones de dólares, es decir, el doble de lo solicitado por el presidente. Parte de este dinero aprobado inicialmente por la Cámara de Representantes, está destinado a la reconstrucción del área devastada en Nueva York.

En el escenario internacional, Estados Unidos ha tejido cuidadosamente sus alianzas en Europa a través de la OTAN, en América a través del TIAR y la OEA y de manera bilateral con la Federación Rusa, Japón, China, la India y Pakistán, principalmente. Llevó su causa al foro de la APEC de octubre de 2001 y logró solidaridad de la ASEAN. Las Naciones Unidas también fueron movilizadas para avalar la guerra contra el terrorismo lo cual permite crear el marco jurídico que ampara las acciones internacionales contra este flagelo de alcance global. Las resoluciones del Consejo de Seguridad, 1368 del 12 de septiembre y 1373 del 28 de septiembre son verticales en su condena de los hechos y en llamar a los países a actuar conjuntamente. Por el momento, el gobierno de Estados Unidos cuenta con estas alianzas para una guerra prolongada contra el terrorismo, con enemigos desconocidos y en medio de una gran incertidumbre mundial. En un comienzo se temía por la estabilidad de los países árabes y musulmanes, en especial Pakistán. Luego de tres meses parece haberse superado el temor de la eliminación de algunos de estos gobiernos que apoyaron la lucha contra Afganistán y sus santuarios terroristas.

Este artículo introduce las características primordiales del sistema de gobierno y presenta algunos aspectos de esta forzosa adaptación a la nueva coyuntura.

I. Estados Unidos: pasado y presente

Tras la llegada de los europeos a América en 1492, España, Portugal e Inglaterra, establecieron colonias en el nuevo mundo. Es así como en 1607, un grupo de ingleses realizó el primer asentamiento a través de una cédula real expedida por el Rey James I, en una aldea denominada Jamestown, en el estado de Virginia. Con el tiempo, la colonia prosperó y los habitantes de Jamestown y Virginia cultivaron y comercializaron el tabaco, del cual obtuvieron beneficios y un flujo de bienes cada vez más imprescindible hacia 1614.

Las buenas nuevas sobre una tierra fértil, libre y prometedora se difundieron en toda Europa, de manera que muchos, para huir de las persecuciones religiosas, emprendieron el viaje hacia América. Entre ellos están los puritanos, que llegaron a bordo del Mayflower, para establecerse en Plymouth, Massachusetts, hacia 1620. Desde sus inicios, Estados Unidos se convirtió, para muchos, en la tierra de la libertad y de las oportunidades. Libertad que fue directamente amenazada el pasado septiembre.

Los puritanos pretendieron que los gobiernos hicieran cumplir la moralidad de Dios, y propinaban castigos ejemplares a los infractores de la ley divina. Sin embargo, voces disidentes como la de Roger Williams⁴, sostenían que el Estado no debía intervenir en cuestiones religiosas. Williams, al ser expulsado de la colonia en 1635, fundó la población de Rhode Island, que tenía libertad religiosa y contaba con la separación entre poderes de la Iglesia y el estado y que protegía y respetaba a los indígenas, garantías para los futuros colonizadores pues aseguraba un completo desarrollo de los individuos. A esta nueva nación diversos grupos étnicos con variadas religiones y culturas llegaron con las migraciones y tuvieron el reto de aprender a coexistir en paz y con respeto, protestantes, católicos, judíos, musulmanes y/o budistas. El reto no ha sido fácil y muchos obstáculos, leyes y actitudes racistas por ejemplo, se han tenido que superar a lo largo de los siglos para lograr una nación más homogénea en valores y principios.

En 1733, eran 13 las colonias⁵ ocupadas por los ingleses en la costa este del Atlántico, todas ellas, desde New Hampshire al norte, hasta Georgia en el sur tenían la tradición inglesa del gobierno representativo. El rey nombraba los gobernadores locales, quienes gobernaban con las Asambleas dentro de cada colonia. Durante el período colonial, los americanos desarrollaron el concepto de gobierno limitado y gracias a la distancia de la corona, estos ejercían un auto-gobierno, con capacidad legislativa, como la orden Fundamental de Connecticut (1639), el Cuerpo de Libertades de Massachusetts (1641), entre otros marcos legales, que consolidaron la base de la Constitución moderna y la Carta de Derechos.

⁴ Paul Johnson, *A History of the American People*, pp. 47-54

⁵ Simbolizadas en las trece líneas, rojas y blancas, de la bandera.

Las trece colonias

COLONIA	RATIFICACIÓN de la constitución	COLONIA	RATIFICACIÓN de la constitución
Delaware	Diciembre 7, 1787	Carolina del Sur	Mayo 23, 1788
Pennsylvania	Diciembre 12, 1787	Nuevo Hampshire	Junio 21, 1788
Nueva Jersey	Diciembre 19, 1787	Virginia	Junio 25, 1788
Georgia	Enero 2, 1788	Nueva York	Julio 26, 1788
Connecticut	Enero 9, 1788	Carolina del Norte	Noviembre 21, 1789
Massachusetts	Febrero 6, 1788	Rhode Island	Mayo 29, 1790
Maryland	Abril 28, 1788		

Las reacciones por parte de la corona no se hicieron esperar ante las libertades que sus colonias adquirían. Así, los ingleses prendieron la llama de la revolución por medio de una serie de restricciones⁶ que alborotaron el pensamiento liberal y representativo de los colonos. El boicoteo al conjunto de "leyes intolerables" y el motín del té marcaron el inicio de la guerra independentista. Las colonias iniciaron un proceso de estudio crítico de las tradiciones inglesas y las relaciones imperiales.

El cuestionamiento radical y la respuesta británica dieron inicio a la guerra de independencia (1775-1783). Bajo el mando de George Washington, quien fuera su primer presidente, los Estados Unidos de América declararon su independencia el 4 de julio de 1776, que fue reconocida por Gran Bretaña por el tratado del 3 de Septiembre de 1783. El Rey Jorge III de Inglaterra, escribió ese histórico 4 de julio de 1776 en su diario: "Nada de importancia sucedió hoy."⁷ La Declaración de Independencia, escrita en su primer borrador, por Thomas Jefferson, proclama que "todos los hombres nacen iguales, y poseen ciertos derechos inalienables, entre

⁶ La más temprana restricción sobre la actividad colonial fue la Acta de Navegación, que imponía la condición de usar únicamente los barcos ingleses en el comercio del Imperio Británico. A ésta le siguieron la Proclamación de 1763, que prohibió el asentamiento de colonias al occidente de los Apalaches; El Acta del Azúcar en 1764, impuesto para financiar las guerras de Inglaterra; La Ley de Timbre en 1765, quizás la mayor generadora de descontento, pues afectaba a toda la población; y por último la Ley de Acuartelamiento, que exigía a las colonias abastecer a las tropas británicas. Ver Schmidt, Shelley y Bordes, *American Government and Politics Today*, pp. 29-30.

⁷ Schmidt, Shelley, Bordes, *American Government and Politics Today*, p. 35.

ellos la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que los gobiernos pueden gobernar sólo con el consentimiento de los gobernados; que cualquier gobierno puede ser disuelto cuando deja de proteger los derechos del pueblo.”⁸

A. Federalismo

En su condición de ser la más antigua de las Cartas escritas, la Constitución norteamericana creó un sistema de democracia representativa, con dos principios fundamentales como son la separación de poderes y el federalismo. Estos han permitido un desempeño de las labores políticas de manera equitativa y controlada, entre las diferentes instancias del poder y entre éstas y el pueblo elector.

El federalismo como base fundamental de la democracia y vida política estadounidense, ha presentado, en ocasiones, un conflicto de intereses por las competencias entre lo nacional y lo estatal. En temas como la esclavitud, que en su tiempo tuvo defensores radicales y opositores acérrimos, pudo observarse con claridad cómo los ideales de un estado podían llegar a estar en contraposición con los de la nación o los demás estados.

En el sistema federal de países como Estados Unidos, Canadá, Australia y la India, es posible gozar de un nivel de autonomía importante que permite a los gobiernos locales, propender por un desarrollo enfocado a dar solución a los verdaderos problemas de las regiones, teniendo en cuenta las capacidades reales y recursos, tanto naturales, como de capital y humanos, para hacer una correcta articulación de las herramientas a su disposición y fomentar la prosperidad general.

La construcción del federalismo como sistema económico tiene sus fundamentos en un principio legal que data de la fundación misma de la Constitución. Tal mecanismo es, según Mark Gordon, “la contribución estadounidense al arte político.”⁹

⁸ Declaración de Independencia, II Congreso Continental, 4 de Julio de 1776.

⁹ Mark C. Gordon “Paradigmas Diferentes, Fallos Comunes: Hacia un Nuevo Enfoque del Federalismo en Estados Unidos”, *Revista de Economía Institucional*, No. 3, Segundo Semestre de 2000, Universidad Externado de Colombia, p. 47.

Desde entonces, se ha constituido como un mecanismo que otorga dinámica al sistema en la medida en que fortalece los derechos y las propuestas individuales de los Estados y determina el grado en que la iniciativa de los diferentes Estados puede superar en eficiencia las decisiones de política pública del gobierno central.

Se han dado algunos cambios en el sistema desde hace quince años, cuando se dio inicio a un nuevo período en las relaciones federales. Este fenómeno comenzó cuando la administración del presidente republicano Ronald Reagan propuso revertir la tendencia de largo plazo hacia la centralización del financiamiento de los servicios del gobierno. La propuesta buscó devolver a los estados y las localidades la responsabilidad financiera para la redistribución del ingreso. Este nuevo federalismo supone “reducciones en la ayuda del gobierno federal a los estados, cambios en algunos de los programas de asistencia social y mayor flexibilidad de los estados a la hora de operar programas.”¹⁰ Veamos cómo empezó todo.

Pasados diez años de la declaración de independencia, un grupo de hombres se reunió en Filadelfia con el propósito de dar unidad a una nación que hasta entonces había vivido en completa independencia entre los estados, y que se había regido por los Artículos de la Confederación, los cuales no establecían más que un poder central débil y no existía un poder judicial federal ni poder ejecutivo de carácter permanente. El Congreso, de la manera que se concebía en los artículos, no podía dictar leyes ni elevar impuestos. Cada estado en lo individual era prácticamente independiente, incluso podía establecer sus propias barreras fiscales.

Así se inició la redacción de una Constitución. Entre los delegados se encontraban George Washington, Benjamin Franklin, Thomas Jefferson, James Madison, Alexander Hamilton, entre otros, quienes entre los 55 que en total participaron, eran representantes de las élites, muchos de los cuales abogados (34), ocho eran signatarios de la declaración de independencia y casi todos con experiencia gubernamental. La Constitución es el resultado del talento, la cultura de esos

¹⁰ Gold Steven, *Issues Raised by the New Federalism: Tax Policy in the Real World*, p. 193

hombres, la percepción inteligente de su tiempo y de sus conciudadanos, su sentido del compromiso y del interés nacional.”

Los debates para adoptar un texto final fueron arduos pues si bien los “padres fundadores” estaban de acuerdo en los grandes temas, eran los pequeños los que mayor controversia causaban. Al final, la Constitución permitió el establecimiento de mayores poderes para el gobierno federal, facultado para crear y cobrar los impuestos, regir las disposiciones diplomáticas, orientar las fuerzas armadas, y reglamentar el comercio entre los estados y de estos, a su vez, con el exterior.

Estas y muchas otras disposiciones permitieron reorientar los destinos nacionales. A través de sus principios se le dieron facultades ejecutivas al presidente para que actuara como jefe de la unión. Asimismo, se estableció el equilibrio de poder entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Este principio le otorgó a cada rama medios propios para contrarrestar y equilibrar las actividades de las demás para garantizar que ninguna ejerciera autoridad dictatorial sobre las operaciones del gobierno.

La Constitución cuenta con siete artículos y 27 enmiendas. El primero da prioridad a la organización y facultades del poder Legislativo; el segundo hace referencia a los poderes del Ejecutivo; el tercero a los del Judicial; el cuarto analiza las facultades recíprocas del gobierno central y de los estados; el quinto hace referencia a los trámites necesarios para la enmienda de la Constitución misma; el sexto habla de las deudas contraídas, los tratados, y la defensa de la Constitución que harán los funcionarios a través de juramento; el séptimo artículo estudia la ratificación del texto propuesto. Es una constitución corta y puntual que se actualiza por medio de las enmiendas, también concretas sobre temas específicos, como el sufragio femenino, las leyes de prohibición y su derogación, la elección del vicepresidente en caso de retiro o muerte, período presidencial, los impuestos, la esclavitud, etcétera. Las diez primeras enmiendas conforman la conocida “Bill of Rights” donde la libertad de religión, expresión y reunión están aseguradas.

¹¹ JOHNSON, Paul. *A History of the American People*, pp. 177-198.

En cuanto a las instituciones democráticas, el Congreso está conformado por la Cámara de Representantes y el Senado. En la Cámara, hay 435 miembros que corresponde al número de habitantes (1/30.000) de los 50 Estados, el cual se define cada diez años por medio del censo de población. La Cámara se elige cada dos años, y muchos de los representantes son reelegidos. El Senado con 100 miembros, cumple el principio de homogeneidad y cada estado cuenta con dos senadores. El Senado tiene elecciones de un tercio de sus miembros cada dos años, para períodos de seis años. Ambas cámaras funcionan a través de comisiones y sub-comisiones. Estudian los proyectos de ley y cuando hay desacuerdos trabajan conjuntamente en una comisión bicameral, llamada “Conference Committee” para unificar los proyectos.

El Congreso legisla y participa activamente en los asuntos del Estado, como en la aprobación del presupuesto del gobierno, a través de las poderosas comisiones de “Appropriations” de la Cámara y el Senado. Participa en política exterior y, por ejemplo, ratifica las nominaciones tanto de los secretarios del gabinete como de los diplomáticos de la administración de turno. Si la Cámara tiene una visión de corto plazo, local y coyuntural ágil y dinámica, el Senado asegura la visión de largo plazo para los asuntos globales de la nación. Una comisión menor de la Cámara de Representantes administra el Distrito Capital. Con esta, entre sus otras funciones, se entiende el poder y la importancia del legislativo norteamericano. El “Speaker” de la Cámara de Representantes, equivalente a su presidente, es segundo, después del vice-presidente, en la línea de sucesión presidencial y sin lugar a dudas, uno de los funcionarios de más poder sobre los asuntos de la nación. Si bien el vice-presidente es el presidente del senado, en realidad el líder de la mayoría hace las funciones de presidente pro-tempore para los asuntos cotidianos de esa entidad y es tercero en la línea de sucesión presidencial.

El Presidente de la Nación es la única figura de unidad nacional en este sistema federal de gobierno y de ahí que todos los asuntos que conciernen a dicha oficina susciten especial interés. El ejecutivo lo lidera el Presidente de Estados Unidos con

su gabinete, elegido cada 4 años, por voto indirecto, con posibilidad de una reelección. George Walker Bush, del partido republicano, es el presidente 43 de la Unión. Han existido presidentes admirados, respetados y recordados de manera especial por su gestión, por la defensa de los intereses de la nación, por su vocación al servicio de los ciudadanos, por su carisma y habilidad. Entre ellos, se puede mencionar a George Washington, federalista, el primer presidente convencido del poder de esta nueva nación si se mantenían unidas las 13 colonias.

El partido Demócrata, fundado en 1832, es considerado como el partido político más antiguo de las democracias modernas. El Partido Republicano nace en 1856 como un partido anti-esclavista y llena el vacío dejado por la desintegración del partido Whig, establecido en 1836¹².

El poder judicial obedece igualmente a la estructura federal de gobierno, con cortes locales, estatales, de circuito y federal, de juicios y de apelaciones. En cada estado existe una corte suprema y los tribunales estatales, para asuntos criminales en las denominadas cortes superiores y para disputas civiles por contratos y propiedades, entre otros temas. Las cortes supremas de los estados son el último recurso a nivel estatal. Los jueces son elegidos por un período de 4 años. Los de las cortes supremas, por períodos entre 8 y 12 años, para evitar que sean influenciados políticamente.

A nivel federal, están las cortes de distrito, las cortes de apelaciones, la Corte Suprema, y cortes especiales para casos particulares. Las 94 cortes de distrito funcionan para juicios y para apelaciones en asuntos federales, como robo de bancos, comercio inter-estatal o asuntos constitucionales, con un criterio geográfico. Las 13 cortes de circuito son cortes de apelaciones, 11 con cobertura multiestatal, 1 para el Distrito Capital y 1 para asuntos de patentes y contratos contra el gobierno federal. Las decisiones se toman por el voto mayoritario de un panel de tres jueces. Las cortes especiales tratan asuntos técnicos en el ámbito militar, de impuestos y de asuntos de los veteranos.

¹² Andrew Jackson lideró la primera candidatura oficial de los demócratas en 1832. A su temple se le debe la imagen del burro que un caricaturista en estas elecciones le atribuyó y el cual fue adoptado como símbolo del partido. El caricaturista pintó el burro contra el elefante que sería, más tarde, símbolo del partido republicano.

La Corte Suprema es la instancia mayor del sistema federal y sus decisiones son la Ley de la nación. Llegan los casos de las cortes de apelaciones y donde se origine jurisdicción. Los jueces federales son nombrados por el presidente de por vida y ratificados por el senado. Pueden ser expulsados de su cargo, si incumplen y violan sus funciones. La elección de los 9 magistrados a la Corte Suprema es una de las nominaciones más importantes que hace el presidente, pues no sólo es un cargo que se ejerce de por vida, sino que además, de allí salen las decisiones jurídicas más fundamentales para la nación. La imparcialidad y honestidad, aparte de la filosofía judicial, de los jueces es ampliamente valorada, por ser ésta una decisión política.¹³

En las elecciones 2000 para presidente, las decisiones y competencias de las Cortes fueron fundamentales. El Estado de la Florida se paralizó frente a los resultados inciertos que daban los conteos, al no poder determinar si Al Gore, demócrata, o George Bush, republicano, se llevaban los 25 votos electorales de este Estado. Comenzó una batalla legal que llegó hasta la Corte Suprema (federal), instancia que finalmente optó por prohibir el conteo manual de votos, decisión que dio el triunfo al candidato republicano.

Un dividido Tribunal Supremo, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del recuento de votos que había ordenado el máximo tribunal de la Florida en la elección presidencial, revocó esa decisión y devolvió el caso al tribunal estatal el 12 de diciembre por la noche, expresando que la orden de recuento violaba la igualdad de derechos debido a la carencia de una norma uniforme en todo el estado para determinar qué es un voto legal.

La Corte Suprema, compuesta por nueve miembros, votó 7 a 2 para revocar la orden del Tribunal Supremo de la Florida, y una mayoría de 5 a 4 declaró además que no deberían ordenarse nuevos recuentos. Hubo seis opiniones separadas, y la

¹³ En el 90% de los casos, los presidentes nominan a jueces de su propia afiliación política. Ver, Soifer, Hoffman, *American Government*, p. 45

En el caso "George W. Bush vs. Albert R. Gore (jr.)", se había solicitado al tribunal que detuviera el recuento manual de 170.000 papeletas en la Florida en las que no aparecía un voto por presidente o que habían sido perforadas dos veces, haciéndolas ilegales conforme a la ley de ese estado. Gore solicitó el recuento después que la secretaria de estado de la Florida certificó a Bush como el ganador en el estado. Varios recuentos efectuados desde la elección del 7 de noviembre mostraron al gobernador de Texas adelante del vicepresidente por totales que iban desde más de 900 a menos de 100 votos.

Cinco de los jueces - el presidente William Rehnquist, Antonin Scalia, Clarence Thomas, Anthony Kennedy y Sandra Day O'Connor - decidieron el caso en una opinión no firmada, según la cual no habría tiempo suficiente para practicar nuevos recuentos antes del plazo del 12 de diciembre ordenado por la legislación del estado para escoger a los electores presidenciales que emitirán sus votos el 18 de diciembre.

A ellos se unieron los jueces David Souter y Stephen Breyer para declarar que la decisión del Tribunal Supremo de la Florida adolecía de deficiencias constitucionales. Ambos, sin embargo, opinaron que los tribunales de la Florida todavía podían establecer procedimientos para realizar recuentos constitucionalmente permisibles, si se consideraba el 18 de diciembre en vez del 12 de diciembre como el plazo final.

Los dos jueces que disintieron fueron John Paul Stevens y Ruth Bader Ginsburg. Stevens dijo en su opinión disidente que al intervenir el Tribunal Supremo en el proceso de selección del presidente, la perdedora en la elección sería la confianza de la nación en los jueces "como guardianes imparciales de la ley".

La opinión de la mayoría tomó nota de las circunstancias especiales, sin embargo, al decir que "nadie tiene más conciencia de los límites vitales de la autoridad judicial que los miembros de este tribunal, y nadie admira más el designio de la Constitución de confiar la selección del presidente al pueblo - a través de sus legislaturas - y a la esfera política. Cuando las partes en un pleito invocan el proceso

judicial, tenemos, sin embargo, la responsabilidad no buscada de resolver las cuestiones federales y constitucionales que el sistema judicial ha sido forzado a enfrentar".¹⁴

El sistema electoral de Estados Unidos es novedoso para muchos. Es un sistema electoral indirecto. Es decir, el ciudadano, si bien vota por un candidato que aparece en una tarjeta, en realidad elige a los grandes electores de cada Estado, que son elegidos, a su vez, por cada legislatura estatal. Si el voto popular es mayoritario para un candidato, los electores votan como Colegio Electoral ante el Congreso de la Unión, por ese candidato, en la mayoría de los casos. Algunos estados dividen el voto electoral proporcionalmente al voto popular y de esta manera pueden votar por los dos primeros candidatos en el voto electoral. Son 538 votos electorales que equivalen a los 100 senadores, a los 435 representantes y a 3 votos del Distrito de Columbia, otorgados por la enmienda 23 de 1961. 270 es el mínimo para ganar la elección. Según el artículo II de la Constitución, las legislaturas de cada Estado eligen un número de electores correspondientes al número de representantes y senadores en el Congreso. Los electores no pueden estar en un cargo público al momento de votar. El sistema electoral indirecto para la presidencia de Estados Unidos prosperó y desde 1796 los electores han dado su voto de acuerdo a las afiliaciones partidistas, teniendo en cuenta la mayoría del voto popular de cada Estado.

Votos electorales por Estado*

ESTADO	ESTADO	ESTADO	ESTADO	ESTADO
Washington 11	Texas 32	Louisiana 9	Georgia 13	Nueva York 33
Oregon 7	Oklahoma 8	Mississippi 7	Ohio 21	Connecticut 8
California 54	Kansas 6	Tennessee 11	Carolina del Sur 8	Rhode Island 4
Arizona 8	Nebraska 5	Kentucky 8	Carolina del Norte 14	Massachusetts 12
Nevada 4	Dakota del Sur 3	Illinois 22	Virginia 13	Vermont 3

¹⁴ Supreme Court of the United States, George W. Bush, et al., petitioners v. Albert Gore, jr., et al. on writ of certiorari to the Florida Supreme Court, December 12, 2000.

ESTADO		ESTADO		ESTADO		ESTADO		ESTADO	
Idaho	4	Dakota del Norte	3	Wisconsin	11	Virginia del Oeste	5	Nuevo Hampshire	4
Montana	3	Minnesota	10	Michigan	18	Maryland	10	Maine	4
Wyoming	3	Iowa	7	Indiana	12	Delaware	3	Alaska	3
Colorado	8	Missouri	11	Alabama	9	Nueva Jersey	15	Hawaii	4
New Mexico	5	Arkansas	6	Florida	25	Pennsylvania	23	Utah	5

* El número de votos electorales depende del censo poblacional que se realiza cada 10 años, por eso es posible que cambie el número en algunos estados para las próximas elecciones. El Distrito de Columbia tiene 3 votos electorales, sin ser Estado de la Unión.

Si bien parece confuso, en realidad, sólo en tres ocasiones en la historia ha habido problemas para determinar con claridad el nuevo presidente. En 1787, Alexander Hamilton, John Jay y James Madison escribieron una serie de ensayos para promover y difundir la Constitución y lograr su ratificación. Para Hamilton era vital un sistema de elección presidencial que evitara el desorden. En este sentido, la elección de la mayor magistratura por el Congreso daría pie a corrupción e intrigas y la elección popular directa podría ser el fruto de las emotividades de las masas. Ambos procedimientos serían insuficientes para garantizar la estabilidad del sistema. Hamilton concluía que la elección presidencial debía ser realizada por un número de personas seleccionadas por sus conciudadanos.¹⁶ Es un sistema que ha perpetuado el sistema bipartidista y que impide que las terceras fuerzas tengan más presencia a nivel estatal y federal. De ahí, que sean las terceras fuerzas, los principales críticos del voto electoral.

Sólo en tres oportunidades en la historia, el voto popular le ha correspondido al candidato perdedor del voto electoral. En 1876, el candidato republicano, Rutherford Hayes, tuvo una desventaja popular de 251.746 votos con respecto al candidato demócrata Samuel J. Tilden. Ganó la presidencia por una diferencia de

¹⁶ Fred L. Israel, *Student's Atlas of American Presidential Elections, 1789 to 1996*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1997, p. iv

un voto electoral: 185/184. En 1888, el presidente demócrata Grover Cleveland, ganador de las elecciones de 1884, perdió el voto electoral frente al republicano Benjamin Harrison. Cuatro años después, en 1892, se enfrentarían los dos en una contienda electoral, de la cual salió victorioso el demócrata Cleveland, para su segundo mandato presidencial. En 1888, Harrison perdió el voto popular por 90.596 votos y ganó el voto electoral con 233 sobre 168 para Cleveland.

Las elecciones de 2000, tuvieron un comportamiento similar a los dos casos anteriores. Mientras que el candidato demócrata, Al Gore, perdió los 25 votos electorales del Estado de Florida por 537 votos, ganó el voto popular nacional por 539.947 votos. El ganador del colegio electoral fue el candidato republicano, George W. Bush, Jr, con 271 sobre 266 votos electorales con una abstención en D.C.¹⁶

A simple vista se observan algunas coincidencias entre estas tres elecciones históricas. En las tres ocasiones, los candidatos demócratas ganaron el voto popular y perdieron el voto electoral. Los resultados electorales fueron confusos desde el día de las elecciones. En el caso Hayes-Tilden, los primeros resultados dieron como ganador a Tilden, con el 51% del voto popular. Sin embargo, un día más tarde reinaba la confusión. El voto electoral se mantuvo en 184 para Tilden (uno por debajo de la mayoría necesaria en esa época) y 165 para Hayes. 20 votos estaban en disputa. 5 en la Florida, 8 en Louisiana, 7 en Carolina del Sur y 1 en Oregon. Mientras que Tilden necesitaba un voto, Hayes necesitaba 20 para ganar las elecciones. El enfrentamiento entre los partidos fue profundo y los estados en disputa enviaron dos resultados diferentes al Congreso para el conteo de los votos electorales. Puesto que era la primera vez que esto sucedía, el Congreso creó una Comisión Electoral Especial compuesta por senadores, representantes y magistrados de la Corte Suprema. El voto se hizo, el 31 de enero de 1877 de acuerdo a las afiliaciones políticas, lo cual explica el triunfo de Hayes, pues el miembro número 15 del Comité fue el Magistrado republicano Joseph Bradley. Sólo hasta el 2 de marzo el Partido Demócrata reconoció el triunfo de Hayes. El pueblo aceptó la decisión de la Comisión.¹⁷

¹⁶ La información electoral se encuentra en diferentes sitios virtuales: www.electoralatlas.com, www.cnn.com/ELECTIONS/2000, www.orveti.com, entre otros.

¹⁷ Fred L. Israel, *Student's Atlas of American Presidential Elections, 1789 to 1996*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1997

La contienda Cleveland-Harrison fue menos compleja, aunque no menos politizada. La desafortunada intervención del Ministro británico, Sir Lionel Sackville-West, a favor de Cleveland, se interpretó como una intervención en los asuntos internos de Estados Unidos, le restó apoyo en la comunidad irlandesa-estadounidense, y perdió los 36 votos electorales del Estado de Nueva York. En esa oportunidad, Indiana y Nueva York tuvieron los votos decisivos.¹⁸

En las pasadas elecciones, el Estado de Florida estuvo en el centro de la polémica y la confusión. Los primeros resultados de las votaciones favorecieron a Gore; más tarde los medios se retractaron. Hasta tempranas horas de la madrugada el número de votos a favor de cada candidato fue incierto hasta que un nuevo resultado oficial dio el triunfo a Bush, que así completaba los votos electorales necesarios para ser presidente. Sin embargo, esta decisión no fue definitiva. Horas más tarde, la Florida volvía al limbo, pues de nuevo fue cuestionado el conteo de los votos, debido a la situación de algunos distritos donde las papeletas fueron diferentes y confundieron a los electores. Esta situación duró varias semanas. Desde el 7 de noviembre, día de las elecciones, hasta el día de la decisión de la Corte Suprema, el 12 de diciembre, Gore contaba con 267 votos electorales y Bush con 246, a seis días (18 de diciembre) para la votación del Colegio Electoral ante el Congreso en pleno. Sucedió algo similar a las elecciones de 1876: Gore necesitaba 3 votos para la mayoría necesaria -270- y Bush 24. Los 25 votos de la Florida eran decisivos para cualquiera de los dos candidatos.

A diferencia de los casos anteriores, en esta ocasión comenzó una batalla legal en las cortes locales, estatales y federales, relacionada con si se debía realizar de nuevo el conteo de los votos de Florida. La Corte Suprema de Estados Unidos definió pues se negó a autorizar el conteo manual de los votos de algunos condados cuestionados de Florida y validaba la confirmación del 14 de noviembre de la secretaria de estado de Florida, con la cual Bush ganaba el Estado por 537 votos populares de diferencia. Aunque el hermano del candidato y futuro presidente republicano, el gobernador Jeb Bush de la Florida, se mantuvo al margen, el proceso electoral en ese Estado dejó una gran frustración en la opinión pública nacional.

¹⁸ *Ibid.*, p. 87.

El candidato demócrata aceptó su derrota legal y el pueblo norteamericano aceptó, una vez más, la decisión de la Corte, como hizo en épocas pasadas con la de la Comisión Electoral.

Superado el episodio de su elección como presidente, George W. Bush tuvo un comienzo difícil y su administración en el primer año de gobierno, enfrenta uno de los mayores retos de cualquier administración, pues por primera vez en su historia como nación independiente, Estados Unidos es atacado por fuerzas foráneas en su propio territorio. Como consecuencia directa de los atentados del 11 de septiembre murieron más personas en un solo día en Estados Unidos, que en cualquier guerra en la que esta superpotencia haya participado.

B. Una nación de Inmigrantes

Estados Unidos ha sido un país de migraciones. Con excepción de algunos grupos indígenas e hispanos, la mayoría de los inmigrantes pertenecen a otros continentes. Para los estadounidenses la inmigración ha sido elemento esencial de su historia. Pueblos de todo el mundo han llegado con la esperanza de una nueva vida, libre de persecuciones políticas y religiosas y de restricciones económicas. Para todo el que está dispuesto a trabajar honrada y duramente, Estados Unidos ha sido considerado un país donde existe la posibilidad de asegurarse un futuro. Los ataques del 11 afectaron a más de 50 nacionalidades y procedencias, con lo cual se invoca una vez más la naturaleza multirracial y multinacional de Estados Unidos.

Antes de 1830, la sociedad norteamericana era relativamente homogénea en términos de origen, cultura y religión. Para la tercera década del siglo XIX, la población indígena se había reducido. El único grupo significativo diferente al anglosajón era el africano llegado durante los siglos XVII y XVIII. Esta composición étnica nacional se mantuvo hasta mediados del siglo XIX. Europeos de diferentes orígenes comenzaron a llegar y a insertarse en esta nueva sociedad y posteriormente

lo harían grupos asiáticos y latinoamericanos. Nuevas culturas, religiones y costumbres emprendieron un esfuerzo por coexistir, reto que continúa hasta el momento. El proceso de asentamiento nacional ha estado dominado por los descendientes europeos quienes han controlado y determinado la evolución política, social y económica de la nación.

El aprendizaje de la tolerancia y la coexistencia de razas, culturas y nacionalidades ha sido más traumático que armónico.¹⁹ La década de los sesenta marcó el final de la discriminación en las leyes y el inicio de la búsqueda de igualdad real en las mentes de los norteamericanos. El movimiento por los derechos civiles para la población de origen africano, liderado por Martin Luther King, asesinado en abril de 1968, obtuvo finalmente el reconocimiento del Presidente demócrata Lyndon Johnson cuando firmó la Ley de los Derechos Civiles 9 días después de la muerte de King,²⁰ plasmando los propósitos de Truman, Eisenhower y de Kennedy. La ley significó el fin del apartheid de vivienda y empleo y penalizaba a todo aquel que violara los derechos individuales de los norteamericanos por razón de su raza.

No se olvida el famoso discurso de King "I have a Dream", sólo comparable con el discurso de Nelson Mandela en 1964 en el juicio de Rivonia, que lo condenó a cadena perpetua, pero que no acabó con su visión sobre Sudáfrica. Visión que lo llevó a negociar la democratización del país y a convertirse en su primer presidente legítimo en 1994. Los sesenta fueron años de tumulto, con la guerra de Vietnam que se perdía,²¹ con el asesinato del Presidente demócrata John F. Kennedy, del candidato por los demócratas, Robert Kennedy y de los líderes afroamericanos, Malcolm X y Martin Luther King, pero también de conquistas espaciales, sociales y raciales, que, como los derechos civiles, determinaron el nuevo rumbo de la nación.

A partir de ese momento, la convivencia entre culturas y razas ha tenido, en los últimos tiempos, una aproximación pluralista con énfasis en la tolerancia y respeto dentro de un sistema político de igualdad y libertad. En la teoría están asegurados

¹⁹ Stearns y Lewis (ed). *An emotional history of the United States*. 1998

²⁰ Schmidt, Shetley, Bards, *American Government and Politics Today*, p. 141

²¹ Henry Kissinger, *Diplomacy*, 1994, capítulos 25, 26, 27.

los derechos y en la práctica, en la mayoría de los casos, pues se presentan situaciones aisladas de racismo. En este orden de ideas, el carácter norteamericano se podría definir por las distintas razas y culturas que han tomado a este país como su hogar. Es particular en el norteamericano su concepto de ciudadano que se origina en su percepción moderna gestada en la revolución francesa y en la americana, donde se establecía la primacía de los derechos del individuo. El norteamericano es un convencido del respeto de la Constitución y de las leyes del país y expresan su lealtad a la política nacional originada en los conceptos de libertad, justicia, igualdad y los derechos inalienables del individuo y del gobierno de y para la gente.

La seguridad de la sociedad estadounidense, que ha estado definida bajo los anteriores parámetros, fue violentada por los ataques terroristas del 11 de septiembre. Comienza entonces el debate para encontrar el justo medio entre el respeto por los derechos civiles y la seguridad de cada individuo y de la sociedad. La nueva ley Antiterrorista y Patriota es el resultado de este debate y también de los nuevos retos que enfrenta la nación. Esta ley amplía las herramientas federales para combatir el terrorismo y prevenir ataques contra el país y sus nacionales. Si bien, el terrorismo es difícil de prever, la labor de inteligencia es fundamental en tiempos de guerra como los que se viven después del 11 de septiembre. Tomando en consideración la visión de los críticos de la ley que defienden el purismo de las libertades civiles que han caracterizado a Estados Unidos, algunas de las medidas son de vigencia limitada y su prórroga dependerá de la decisión del Congreso en 2005.

Los hechos del 11 de septiembre no sólo afectaron la seguridad en el ámbito militar. También convirtieron la política de inmigración estadounidense en un arma de vital importancia contra el terrorismo. En consecuencia en el título IV de la ley antiterrorista se han establecido los nuevos lineamientos de la política de inmigración. Dentro de esta se busca el aumento del personal del servicio de inmigración, una mayor integración entre las diferentes agencias -el Fiscal General, el Departamento de Estado y el Servicio de Inmigración y Naturalización-, por medio del intercambio de la información de tal manera que se pueda ratificar la identidad de los inmigrantes que entran al país. De la misma manera, se busca un mayor control durante y luego del proceso de emisión de visas para evitar que terroristas ingresen al país.

Asimismo, se estipula que ante la sospecha de que un inmigrante pueda perpetrar atentados terroristas, el Fiscal General podrá detenerlo durante 7 días si se encuentra que puede ser una amenaza a la seguridad nacional. Se busca establecer una plataforma informática que permita la rápida detención de posibles terroristas antes de su entrada a los Estados Unidos. Todas estas medidas implican un fortalecimiento de la seguridad y del Servicio de Inmigración y Naturalización como actor fundamental dentro del mantenimiento de la seguridad nacional. En cuanto a los inmigrantes, esto tendrá grandes efectos por cuanto hará más difíciles los procesos de entrada a los Estados Unidos. Este es uno sólo de tantos otros aspectos que deberán cambiar para adecuar a la nación en su defensa contra el terrorismo. Sin embargo, el principal reto es de carácter económico.

II. La incertidumbre reina

La nación recibió un duro golpe el 11 de septiembre, cuando uno de los símbolos del capitalismo, las Torres Gemelas del World Trade Center de Nueva York, fue atacado por terroristas. Nueva York es la capital mundial de los negocios y de las finanzas. Ese mismo día, el Pentágono en Washington, sede del Ministerio de Defensa, fue objeto militar de los terroristas internacionales. Desde entonces, la economía, la política y la seguridad no sólo de Estados Unidos, sino del mundo, no han sido las mismas.

Pronosticar y calcular los efectos futuros de los ataques terroristas sobre la economía de Estados Unidos y la mundial es complicado, si se tiene en cuenta que la incertidumbre que encierra la actual situación afecta directamente la confianza del consumidor²² y del inversionista, y perturba las funciones básicas del comercio como el transporte aéreo y los mercados financieros. En este caso, a diferencia de otros momentos de guerra, la inminente respuesta bélica será a tiempo indeterminado y el nerviosismo estará latente ante las posibles represalias. Así, determinar las consecuencias de estos hechos, en intensidad, cobertura y duración dependerán

²² El consumo interno en Estados Unidos representa dos tercios de la economía de ese país.

en gran medida de las acciones que Estados Unidos lleve a cabo y las respuestas a estas por parte de la comunidad internacional.

A. La confianza

Un factor determinante en el comportamiento de la economía estadounidense es el grado de confianza del consumidor, entendida ésta como el sentimiento de seguridad de obtener los resultados deseados cuando se toma una decisión. En otras palabras, qué tan optimista se siente la gente. Qué tanto confían las personas en el bienestar de la economía.

Si hay confianza, es más probable que personas y empresas tomen sus decisiones de invertir más dinero en proyectos nuevos, consumir más bienes y servicios de cualquier tipo y solicitar créditos a los bancos. Si no hay confianza, es mínima la probabilidad de que se tomen este tipo de decisiones y se deprime la actividad económica. A raíz de los atentados terroristas la confianza del consumidor se vio afectada de manera inmediata, como lo presenta el informe del Conference Board, según el cual, el índice en enero de 2001 era de 115.7 y se mantuvo relativamente estable durante el año y bajó a 96 en septiembre de 2001²³.

El comportamiento de los consumidores hasta el momento había sido tan activo, que luego de comenzar la desaceleración y conocerse las primeras cifras de aumento en el desempleo y de recesión en la industria manufacturera, el consumo se mantuvo estable. Sin embargo, los ataques terroristas y la sensación de vulnerabilidad al interior de las fronteras de Estados Unidos, han comenzado a afectar las tendencias de consumo de los norteamericanos. Durante los tres meses siguientes a los ataques, ha habido una tendencia a consumir en bienes del hogar, como televisores y artículos para reparaciones y menos en restaurantes, turismo y viajes.

²³ Ver www.conference-board.org

La continua erosión de la confianza se alimenta, aún más, por el deterioro de las condiciones del mercado laboral y las debilidades de las condiciones de negocio. En general, se observa un ambiente de incertidumbre y desconfianza sobre el comportamiento de la economía estadounidense, así como el aumento en los niveles de desempleo.²⁴ Detrás de la masiva ola de despidos, venía un ajuste estructural que estaba por reventar y que se precipitó tras los hechos del 11 de septiembre.

Las proyecciones de crecimiento de la economía mundial mostraban a comienzos de septiembre que ésta iba en camino hacia una fase de recesión con un crecimiento negativo. De forma simultánea con la pérdida de dinamismo de la economía norteamericana se observa un menor crecimiento en Europa, Japón y otras economías de Asia y América Latina. Una recesión generalizada no se registraba desde hace varias décadas. En 1975, mientras las principales economías desarrolladas frenaron su crecimiento, Asia y América Latina mantuvieron su dinámica. En 1991, Estados Unidos entró en recesión, pero Alemania y América Latina siguieron creciendo.

Según *The Economist*,²⁵ la recesión mundial obedece a cuatro causas: en primer lugar, a la terminación del boom global de la industria de tecnología informática; la segunda, al colapso de las acciones relacionadas con esa industria, lo cual ha erosionado la riqueza de los hogares y reducido sus intenciones de gasto; la tercera, al aumento de los precios de energía durante el último año, lo que redujo el ingreso real de las economías importadoras y las utilidades de las empresas; por último, a la desaceleración económica de los Estados Unidos²⁶ que ha tenido una dispersión más amplia que en episodios anteriores, como resultado de una mayor globalización de la economía. Un ejemplo de este proceso de desaceleración ha sido la constante caída de las principales bolsas del mundo antes de los ataques. En los últimos veinte meses las bolsas cayeron un 28%.

²⁴ Al finalizar septiembre, el número de solicitudes de seguro de desempleo en Estados Unidos ascendió a 528.000, su mayor nivel en nueve años. Sólo en el sector de las aerolíneas comerciales, el desempleo ha afectado a 120.000 trabajadores. "Se aviva temor por la recesión", *Portafolio*, miércoles 10 de octubre de 2001, Bogotá, Colombia, pp. 7-8.

²⁵ *The Economist*, Agosto 25, 2001.

²⁶ Estados Unidos representa cerca del 30% del producto interno bruto mundial, el motor de desarrollo de la economía mundial.

La economía norteamericana ya registraba indicios de desaceleración. El comportamiento de varios indicadores en los meses previos al ataque al World Trade Center, había causado alarma entre los analistas, dado el retroceso de la actividad productiva. Las cifras de crecimiento reveladas al segundo trimestre del año, mostraban que la inversión privada había caído en un 8,7%, hecho que no se observaba desde la recesión de 1982. De igual manera, el consumo (que representa el 68,7% del PIB) apenas crecía a una tasa del 2% en contraste con tasas de crecimiento promedio del 4,2% y 5,1% observadas durante los años 2000 y 1999, respectivamente.

Aunque el ataque a los Estados Unidos del martes 11 de septiembre no tiene antecedentes similares, vale la pena examinar los efectos económicos que tuvo la guerra del Golfo Pérsico en 1990. El último evento que se puede asimilar al de una economía americana en guerra, involucró la disparada de los precios del petróleo y el envío de tropas al Medio Oriente, lo que deprimió la confianza y jugó un papel decisivo en la llegada de la recesión de 1990 y 1991.

Al igual que lo observado en los días inmediatos al atentado, la Guerra del Golfo se tradujo en una fuerte caída de la demanda de transporte, especialmente de pasajeros. De acuerdo con Oxford Economic Forecasting la salida de pasajeros de los Estados Unidos cayó un 9,2% en 1991 frente al año anterior. Las salidas hacia Europa cayeron un 22% y no retomaron los niveles de 1990 sino hasta 1994. La naturaleza de los eventos del 11 de septiembre, en la que aviones civiles se vieron directamente comprometidos, permite anticipar una caída por lo menos equivalente a la registrada en 1991. Un mes después de los ataques del 11 de septiembre, el tráfico de pasajeros y mercancías al interior de Estados Unidos descendió en un 34,2% y a nivel mundial un 17%.²⁷

Al respecto, es importante destacar cómo a raíz del conflicto del Golfo el índice de confianza del consumidor se desplomó en el lapso de seis meses cerca de un 45%. Las cifras del Bureau of Economic Analysis²⁸ muestran cómo el consumo

²⁷ Ver www.oefa.org

²⁸ Ver www.bea.gov

de los hogares que crecía a tasas del 4.3% en el primer trimestre de 1990 cayó al 10.6% en el primer trimestre de 1991, el consumo total pasó de crecer a una tasa del 2.4% a una del -0.6% en el mismo lapso de tiempo. Las decisiones de consumo podrán ser, en esta oportunidad, por lo menos equivalentes a las observadas hace diez años, aunque algunos analistas consideran que los efectos serán más severos pues los ataques fueron perpetrados en suelo americano, lo que provocará mayores traumatismos en la confianza del consumidor. Además, la economía luce más frágil de lo que estaba en 1990. La inversión y las exportaciones han caído, el desempleo ha crecido y los precios de las acciones han bajado.

La magnitud y la escala de los ataques perjudican la recuperación de la economía más grande del mundo. Los costos económicos de los ataques con el cierre de la bolsa de valores de Nueva York y la cancelación y parálisis de vuelos nacionales e internacionales son considerables. Sin embargo, el problema radica en que la turbulencia de los mercados, representada por la caída de los precios de las acciones, la apreciación del euro y los aumentos en los precios del petróleo y de los metales básicos, y el miedo generalizado dificultan la tarea que tienen las autoridades de reconstruir la confianza de consumidores e inversionistas.

B. Los efectos de los ataques

Los costos económicos de los ataques alcanzan dimensiones sin precedentes, aún sin tener en cuenta las más de 5.000 personas que fallecieron y las familias afectadas. Estimaciones preliminares dan cuenta de la magnitud del desastre ocurrido. De un lado, los daños ocasionados a la infraestructura física ascienden a más de US\$20 mil millones, cifra superior en más del 25% al mayor desastre hasta entonces conocido: el huracán Andrew en 1992.³⁹

Al incorporar en este cálculo los efectos ocasionados a la actividad económica, el costo de los recientes ataques asciende a US\$60 mil millones. Aun cuando es

³⁹ Attack on America: Fallout on the U.S. Economy, en: www.economy.com, Septiembre 17 de 2001.

enorme, aproximadamente el 74% del PIB colombiano estimado para el presente año, apenas representa el 0.6% del PIB de los Estados Unidos. Estas cifras indican claramente que el impacto del ataque terrorista sobre la dinámica del crecimiento se dará más por el lado de las expectativas de hogares y empresa que por el daño económico directo.

**Costo de desastres en Estados Unidos
(millardos de dólares)**

DESASTRE	AÑO	FÍSICOS	ECONÓMICOS	TOTAL
Terrorismo	2001	20.0	40.0	60.0*
Huracán Andrew	1992	20.9	10.6	31.5
Terremoto de los Ángeles	1994	18.3	11.4	29.7
Inundaciones en el medio este	1993	5.5	8.6	14.1
Huracán Hugo	1989	6.3	3.0	9.3

*Estimaciones preliminares. Fuente: www.economy.com

"El día de los atentados, los mercados de valores europeos cayeron fuertemente. Londres experimentó una reducción de -5.7%, la caída más grande en un solo día desde la caída de octubre de 1987, Frankfurt -7% y París -7.4%. Las bolsas de América Latina cayeron -5%. Antes de la crisis, el precio promedio de las acciones en el mercado mundial ya había caído 28% en los últimos 20 meses, equivalente a una pérdida de riqueza mundial de US\$10 millones de millones."⁴⁰ El precio del oro y del petróleo presentaron alzas en sus cotizaciones, lo que reflejó el temor de la comunidad internacional ante un eventual conflicto mundial. La onza de oro y el barril de petróleo "Brent" alcanzaron el día 11 de septiembre un precio máximo de US\$286.25 y US\$30.85 respectivamente. La Bolsa de Nueva York estuvo cerrada desde el martes hasta el lunes siguiente cuando sufrió el desplome de sus acciones, como los expertos

⁴⁰ "Pánico económico", *Revista Dinero*, Septiembre 14 del 2001, No.141, Bogotá, Colombia, pp. 32-34.

financieros habían pronosticado. Los sectores más afectados, de manera inmediata, fueron los de transporte aéreo, las aseguradoras y la industria hotelera y turística. En la siguiente tabla se observa el comportamiento de las acciones de las aerolíneas.

Caída de las acciones el lunes 17 de septiembre de 2001 (%)



(1) Matriz de American Airlines y TWA. Fuente: www.nysa.com

Con el paquete de ayuda anunciado por el gobierno para las aerolíneas y otros sectores, el presidente Bush reafirmó su compromiso por asegurar una economía fuerte para lo cual era necesario aprobar un nuevo paquete de incentivos de US\$60.000 y US\$75.000 millones de dólares. Así, la ayuda federal para superar las consecuencias de los atentados de septiembre podrá ascender a más de US\$100.000 millones.³¹ El viajero pagará una sobretasa de 2,5 dólares por destino, para asegurar la presencia de policías en los aviones y la seguridad federal de los aeropuertos, con mayor número de máquinas para la detección de explosivos.

³¹ "Estados Unidos estudia baja de impuestos para reactivar la economía", *Portafolio*, Jueves 4 de octubre de 2001, Bogotá, Colombia, p. 23.

Sectores más necesitados de la ayuda federal

SECTOR	DAÑOS/PEDIDOS
Aerolíneas	Buscan US\$24.000 millones en aportes, menores impuestos y créditos
Aeropuertos	Aspiran a US\$1.000 millones en ayudas
Seguros	Con pérdidas estimadas en US\$30.000 millones, requieren alivio en impuestos y mayores plazos para responder por las obligaciones
Agencias de Viajes	Con pérdidas diarias de US\$40 millones
Hoteles	Requieren de una reducción de impuestos para viajeros de negocios y así compensar la reducción del 5% en sus ingresos

Fuente: The Wall Street Journal; tomado de *El Tiempo*, septiembre 20, 2001

Como se comentó anteriormente, antes del ataque terrorista, diferentes indicadores mostraban que la economía norteamericana entraba en recesión. Sin embargo, las consecuencias del fatal día sobre el crecimiento hicieron que la mayoría de los investigadores económicos y analistas financieros revisaran a la baja sus proyecciones. Si bien es cierto que la economía estadounidense atraviesa por un momento difícil, también es cierto que el efecto total sobre el crecimiento económico dependerá de la respuesta que dé Estados Unidos a los ataques.

Pese a que aún resulta prematuro saber a ciencia cierta cuáles serán los efectos de los ataques a los Estados Unidos y su respuesta militar sobre el resto de países de la región, es evidente la enorme tensión de la comunidad financiera internacional. Incluso hay quienes sostienen, con gran preocupación, que un deterioro en la economía norteamericana, superior al previsto antes del ataque, terminará por consolidar los temores de recesión mundial.³²

³² "Se aviva temor por la recesión", *Portafolio*, miércoles 10 de octubre de 2001, Bogotá, Colombia, pp. 7-8.

El EMBI (Emerging Markets Bond Index) es un indicador económico que prepara diariamente el banco de inversión JP Morgan desde 1994. El objetivo de dicho indicador es ser un índice de referencia (benchmark) que refleje objetivamente la percepción del mercado del riesgo asociado a invertir en títulos del país emergente seleccionado. Este riesgo, habitualmente denominado "riesgo país", se mide a través del diferencial de los retornos financieros de la deuda pública del país emergente seleccionado respecto del que ofrece la deuda pública norteamericana, que se considera que tiene un riesgo de incobrabilidad "nulo". Los títulos sobre los cuales se realiza dicho cálculo incluyen bonos Bradys, globales, domésticos y colocaciones bancarias.³³

De acuerdo con las cifras más recientes, desde el ataque a los Estados Unidos, el EMBI se deterioró en todos los países latinoamericanos. Argentina con -5.3, Brasil con -4.7 y Ecuador con -4.1, registraron los resultados menos favorables. Les siguen Panamá con -2.4, México con -1.8, Colombia con -1.3, y Venezuela con -0.9.³⁴

Adicionalmente, los flujos de capitales netos (acciones, préstamos bancarios, bonos e inversión extranjera directa) a los mercados emergentes serán menores, en la medida en que los inversionistas sientan mayor incertidumbre y orienten sus recursos hacia mercados más estables o pospongan sus decisiones de inversión, mientras se aquietan los mercados y se vuelve a tener un diagnóstico claro de cuánto se puede esperar que se recupere la principal economía del mundo. Así, la consecución de financiamiento externo y el incremento de la inversión serán cada vez más complejas y costosas de alcanzar.

Las incidencias directas sobre la economía colombiana son notables si se considera la estrecha relación comercial de los dos países. Estados Unidos es el principal socio comercial de Colombia y una caída del consumo en este país afectaría directamente el crecimiento colombiano. A principios de este año, el Banco Mundial estimaba que una desaceleración de 2.5% en el país del norte podría reducir el crecimiento del PIB colombiano en 0.81%, y ahora con las nuevas

³³ Ver www.inversorlatino.com

³⁴ Ver J.P.Morgan, www.imf.org

condiciones, Estados Unidos podría entrar en territorio negativo, teniendo en cuenta que tan sólo creció el 0.2% el segundo trimestre del año, así el crecimiento económico de Colombia podría ser incluso inferior a 1%.

Los efectos finales dependerán de las prontas y claras determinaciones que tome el Presidente George W. Bush y del rumbo que tome la guerra contra el terrorismo. Es indispensable que estas busquen acabar con los temores de los mercados y recuperen la confianza, tanto militar como económica, para evitar una crisis global. Los primeros resultados en Afganistán, con la salida del régimen talibán de Kabul, pueden comenzar a dar sus frutos en los niveles de confianza en la capacidad de Estados Unidos para enfrentar este nuevo reto: el terrorismo.

Reflexiones finales

Los ataques terroristas en suelo norteamericano han afectado la confianza y la seguridad que los norteamericanos tenían en su sistema y en su sociedad. Deberán aprender a convivir con la incertidumbre, tal y como otras sociedades se han visto obligadas a hacerlo, por cuenta del terrorismo. La guerra es a largo plazo y enfrenta a un enemigo volátil, en ocasiones desconocido, oculto, impredecible y evasivo. La administración Bush pide paciencia y solidaridad a una nación que todavía sufre el trauma de Vietnam y no quiere ver a sus soldados muertos en combate en tierras extrañas. Algunos creían que la nación entraría en crisis, después de los ataques del 11 de septiembre. Si bien, hubo sucesos aislados de racismo y xenofobia, la unidad reinó por encima de razas, credos y nacionalidades.

Los Estados Unidos y el mundo enfrentan un contexto internacional en recesión en medio de una guerra nueva y distinta, donde las incertidumbres políticas y económicas están al orden del día. Se aproxima un período de reajuste de políticas y finanzas de todas las regiones y de un esfuerzo por acomodarse a las nuevas realidades determinadas por el fatídico 11 de septiembre.

La población norteamericana comienza a familiarizarse con la indignación, el dolor, la rabia, el rechazo, la angustia, el miedo, la ansiedad o la depresión constantes que otros pueblos, como el colombiano, que han padecido el terrorismo, han tenido que soportar durante décadas. La amenaza a la población civil inocente por los actores del terrorismo no tiene justificación alguna, ni política, ni económica, ni social, ni étnica, ni racial, ni religiosa. El ser humano tiene que ser capaz de resolver sus diferencias de manera pacífica y el respeto por la vida y la dignidad humanas deben prevalecer en esta búsqueda de solucionar los conflictos sin violencia. La defensa de la vida y la dignidad humana no admiten concesiones. Estados Unidos enfrenta una nueva guerra con un final desconocido, y espera salir victorioso.

Bibliografía

- BAYLIS, John, RENGGER, N.J., (editores), *Dilemmas of World Politics: International issues in a Changing World*. Oxford: Clarendon Press, 1992
- COLE, David, "Five Myths About Immigration". *Race and Ethnic Relations 95/96*. Connecticut: Dushkin Publishing Group, 1996
- DANIEL, Yergin, STANISLAW, Joseph, *Pioneros y Líderes de la Globalización*. Buenos Aires: Javier Vergara Editores, 1999
- Gold Steven. *Issues Raised by the New Federalism: Tax Policy in the Real World*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999. P 193
- ISRAEL, Fred L., *Student's Atlas of American Presidential Elections, 1789 to 1996*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1997
- JOHNSON, Paul, *A History of the American People*. New York: Harper Perennial, 1999
- KISSINGER, Henry, *Diplomacy*. New York: A Touchstone Book, 1994
- KUNHARDT, Jr. Philip, KUNHARDT III, Philip B., KUNHARDT, Peter W., *The American President*. New York: Riverhead Books, 2000
- LUEDTKE, Luther, "The Search for American Character". *Making America: The Society and Culture of the United States*. Washington: United States Informatio

Agency, 1987

- MANN, Arthur, "From Immigration to Acculturation". *Making America: The Society and Culture of the United States*. Washington: United States Information Agency, 1987
- MARGER, Martin, *Race and Ethnic Relations: American and Global Perspectives*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 1994
- Mc.PHERSON, James M., (general editor), RUBEL, David (editor), *To the Best of My Ability: the American Presidents*. New York: The Society of American Historians and Dorling Kindersley Book, 2000
- PORTES, Alejandro, "Should Immigrants assimilate?" *Race and Ethnic Relations 95/96*. Connecticut: Dushkin Publishing Group, 1996
- SCHMIDT, Steffen, SHELLEY II, Mack C., BARDES, Barbara A., *American Government and Politics Today*. New York: West Publishing Company, Edition 1991-92.
- SOIFER, Paul, HOFFMAN, Abraham, *American Government*. Lincoln, Nebraska: Cliffs Notes, 1997
- STEARNS, Peter N., LEWIS, Jan (editors), *An Emotional History of the United States*. New York: New York University Press, 1998
- TINDALL, George, SHI, David, *Historia de los Estados Unidos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1995
- WEISBERGER Bernard, "A Nation of Immigrants". *Race and Ethnic Relations 95/96*. Connecticut: Dushkin Publishing Group, 1996
- WILKINSON, Paul, "International Terrorism: New Risks to World Order." BAYLIS, John and RENGGER, N.J., (editors), *Dilemmas of World Politics: International issues in a Changing World*. Oxford: Clarendon Press, 1992

ESTADOS UNIDOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES, HOY

2

PIERRE GILHODES

Profesor e Investigador
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales - FIGRI
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIPE
Universidad Externado de Colombia

2

La crisis ocasionada por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 hizo que la atención de la prensa, la opinión pública y el gobierno estadounidenses se centrara en la seguridad militar y que dejaran de lado un problema profundo, que empezaba a ser reconocido como la amenaza más importante para el bienestar de Estados Unidos: la recesión económica. Por tratarse de la economía más grande e importante del mundo, es de esperarse que las consecuencias de esta recesión afecten en mayor o menor medida tanto a las economías industrializadas como a las emergentes.

CONTENIDO

I. Estados Unidos y su actuación en el mundo	47
A. Características de la política exterior norteamericana	47
B. La toma de decisiones	51
C. Los dilemas de la política exterior	54
II. La recesión económica	57
A. La recesión del 2001	57
B. El 11 de septiembre y la coyuntura económica	61
C. Las medidas anticíclicas y su significado	62
D. Los dominós de la mundialización	64
III. El 11 de septiembre y sus consecuencias	70
A. Del terrorismo en general y de Ben Laden en particular	71
B. Aspectos de política internacional y militares de la crisis	75
C. El 11 de septiembre y el resto del mundo	77
IV. Estados Unidos y América Latina	81
A. Prioridades de la política exterior norteamericana	81
B. ¿Cómo ve América Latina a Estados Unidos hoy?	84
C. Amenazas hoy	88
Bibliografía	91

Desde 1996, cuando apareció OASIS por primera vez, año tras año este anuario se ha planteado una pregunta sobre el sistema Internacional actual, vigente desde que, una década atrás, desaparecieron la Unión Soviética y, con ella, la bipolaridad: ¿El mundo es unipolar, dominado por Estados Unidos, o multipolar? La reiteración de esta duda prueba, si hacerlo fuera necesario, que resolverla no es tarea sencilla. La respuesta que este observatorio ha dado, si no es explicada con suficiencia, resulta insatisfactoria: es un sistema multipolar en el que Estados Unidos es *primus inter pares*. En efecto, ese país domina buena parte de las relaciones internacionales, pero no de manera absoluta o hegemónica; al mismo tiempo, a diferencia de las demás potencias, figura en todos los escenarios¹ del poder y podría ser decisivo en algunos de ellos, pero no siempre su fuerza es tan abrumadora como para eclipsar a los demás estados.

Algunos analistas y políticos comparten la opinión que desde el 11 de septiembre de 2001, el ataque a las torres gemelas de Nueva York y al Pentágono en Washington (dos símbolos del poder, el financiero y el militar), habría generado una situación completamente nueva, que haría necesaria una redefinición de las relaciones internacionales. ¿Derivará en el crecimiento del poder de Estados Unidos en el mundo actual? Tal es la cuestión que se debe examinar, procediendo punto por punto y sin negar la importancia, incluso psicológica, en la mente colectiva del pueblo norteamericano y de los demás pueblos del mundo, del 11 de septiembre que vio morir a miles de norteamericanos (y numerosos ciudadanos originarios de otros países) en unos pocos minutos.

I. Estados Unidos y su actuación en el mundo

A. Características de la política exterior norteamericana

La política exterior de Washington posee unos rasgos propios que la distinguen de la de los demás países y que, de no conocerse, pueden hacerla poco comprensible

¹ Económico, científico, tecnológico, cultural, militar, industrial, etc.

o, en el caso de los agentes de las relaciones internacionales de otros países, llevar a engaños o a decisiones erróneas y eventualmente costosas.

La diplomacia, en el sentido tradicional de la palabra, es propia de los países europeos (Gran Bretaña, Francia y España) y de Japón, país que en cierto modo los imitó en un comienzo. Alemania posee una amplia tradición europea en la materia pero presenta unos rasgos propios, como son sus Fundaciones (Adenauer, Ebert, Speidel y Neumann, entre otras), financiadas por el Estado, pero vinculadas a los partidos políticos (CDU, SPD, CSU y Liberal, respectivamente).

América Latina intentó reproducir estos modelos y lo consiguió, con mayor o menor fortuna. En la región han sido particularmente exitosos los casos de Brasil y Chile, desde el siglo XIX.

A diferencia de los ejemplos citados, Estados Unidos tiene poca tradición diplomática. Vivió buena parte de su historia distanciado del mundo, con excepción de sus vecinos y de Gran Bretaña. Esto explica el éxito que ha tenido la geopolítica, creada por marineros y universitarios, como sustituta de la diplomacia. De ahí también la rudeza de sus comerciantes y empresarios en el trato con el mundo. Ambas características se conjugaron en la época imperialista, entre 1880 y 1912, cuando el país se expandió dentro de sus fronteras (o las que consideró como tales) y, terminada la guerra interna, empezó a mirar al mundo. Esta actitud explica también el fracaso de Wilson, al finalizar la Primera Guerra Mundial. El Departamento de Estado se vuelve importante solamente a partir del gobierno del presidente Franklin D. Roosevelt, al final de los años treinta, cuando ya se vislumbra la Segunda Guerra Mundial.

Hoy en día, en el servicio exterior de Estados Unidos existe una tensión entre los funcionarios de carrera, -prototipo de ellos fue George Kennan - y los beneficiarios de nombramientos políticos. Todos los funcionarios de cierta edad fueron reclutados en el momento de la guerra fría con la Unión Soviética y tienen en la cabeza las elaboraciones teóricas y prácticas de aquella época. Sólo unos pocos fueron

incorporados pensando en el Tercer Mundo, a partir de la presidencia Kennedy, en particular a través de los Cuerpos de Paz. Los servicios exteriores lamentan hoy la carencia de buenos concededores de los países árabes o musulmanes; en esta región del mundo dieron preferencia al conflicto entre Israel y sus vecinos. Estas características que se describen sobre el Departamento de Estado son válidas también para otras agencias, como la CIA.

Los presidentes post-1945 podían dividirse entre una mayoría que, al entrar a la Casa Blanca, no conoce el mundo (Truman, Johnson, Nixon, Ford, Carter, Reagan, y Bush junior) y una minoría que sí lo hace (el general Eisenhower, Kennedy y Bush padre). Esta característica no es garantía de éxitos para éstos y de fracasos para aquellos.

A falta de una tradición diplomática muy antigua, y aunque los tiempos hayan cambiado, la relación exterior de Estados Unidos reposa sobre unas ideas sencillas, heredadas del puritanismo anterior y contemporáneo a la Independencia. El ideal democrático de los pro hombres del siglo XVIII, que excluye a los indios y negros, es válido sólo para los blancos, y entre estos para los patricios, comerciantes, agricultores del norte y plantadores del sur. Se consideran un mundo de hombres buenos, escogidos y llevados de la mano por Dios. Creen en la predestinación, como buenos protestantes; están convencidos de que tienen una misión que cumplir en la tierra para que triunfe la voluntad de Dios. Esta visión profética, que hace a la nación norteamericana diferente a las demás, en algo les acerca a lo que va a congregarse a muchos judíos creyentes en torno a Israel o a cierta visión de la umma, la comunidad de los creyentes, entre los musulmanes. El Estado norteamericano no es un estado laico y, en los momentos difíciles, el himno espontáneo de la gente es "*God bless América*". Frente a una visión bíblica de los Buenos, "nosotros", está la otra visión, la de los malos que, en el peor de los casos, son "diabólicos", expresión que florece ahora en la boca del presidente Bush.

No sólo hay que mantener impoluta la Nación de los Buenos sino que, en cumplimiento de su "destino manifiesto" y en un espíritu que puede ser hasta de

cruzada, hay que llevar esta bondad a los demás pueblos del mundo: los vecinos y los menos vecinos. Resistirse a esta misión civilizadora, discutirla, es para un norteamericano una actitud incomprensible. A comienzos del siglo XX la amenaza la constituían los asiáticos, "el peligro amarillo" que los políticos de la época como Teodoro Roosevelt pretendían conquistar. En los años treinta el peligro amarillo resurge bajo la forma del militarismo japonés y se completa con el hitlerismo de vocación expansiva, un posible competidor en el mundo. Después de la Segunda Guerra Mundial, el comunismo ateo es el mal absoluto; amenaza, porque se encarna en un poderoso país con un aparato militar, luego militar-nuclear, con vocación a la universalidad por contagio o subversión.

Al desaparecer el comunismo, no faltan quienes piensan, como Henry Kissinger o su rival Zbigniew Brzezinski, que el enemigo de hoy sigue siendo el mismo de ayer: Rusia, comunista o no comunista, por su inmenso poder continental. Para Samuel P. Huntington el peligro por venir va a ser el choque de civilizaciones, entendidas sobre todo como religiones. Este analista universitario del tercer mundo define como el enemigo principal, una eventual alianza de Mahoma y Confucio: los países musulmanes con China. Los políticos en el poder, con la excepción notable del primer ministro italiano Berlusconi, no pueden usar estas categorías y, públicamente, las rechazan; es posible que por razones tácticas.

En esta visión de buenos y malos es difícil colocar a América Latina, para Huntington una civilización en sí pero que no trata en forma pormenorizada. Los latinos son una amenaza potencial pero que debe ser posible neutralizar con medidas adecuadas; son una amenaza demográfica y una amenaza por su inestabilidad política y social.

Como lo recordaba el presidente Bush, entre buenos y malos no hay neutralidad posible. El que no participa del combate contra los malos está con los malos, es "nuestro enemigo". En estas determinaciones últimas es preciso anotar cómo ya no sirven categorías ayer usadas: democracia, dictadura. La dictadura militar pakistaní o la satrapía saudita escogieron bien su campo.

B. La toma de decisiones

Frente a una visión teológica del mundo existe una cantidad, no igualada en otras partes, de conocedores del terreno, diplomáticos, militares, universitarios, periodistas, empresarios, que tienen análisis finos, multifacéticos. Ellos complican la realidad y las decisiones que se deben tomar al multiplicar las opciones, formular objeciones, crear debate.

¿Cómo es el proceso de toma de decisiones importantes en la política exterior de Estados Unidos? Se podría pensar que en un país presidencialista, está concentrado en la Casa Blanca y en las agencias de gobierno, en particular el Departamento de Estado, a ella subordinado. Sin embargo, no es así como opera.

Interviene una gran cantidad de organismos de la rama ejecutiva, de condiciones e intereses particulares. Sin olvidar en el legislativo al Senado y la Cámara, que son cuerpos legislativos con tradición de protagonismo propio. En ciertos casos, los estados, por ejemplo los fronterizos o con un interés particular, pueden presionar a las dos ramas. Finalmente, el sector privado, el económico, el religioso, el mundo de las ONG's, los medios de comunicación y la volátil opinión pública son o pueden ser agentes influyentes. Se crea un proceso mucho más complejo que en países como Gran Bretaña o España, que tienen conciencia clara de sus intereses.

Se señaló cómo muchos presidentes estadounidenses no tienen un gran conocimiento del mundo. El presidente Bush tiene cierto entendimiento de México y de la industria petrolera mundial, vinculados entre sí. Cuenta con la experiencia de su padre, que se mantiene muy próximo a él. Pero, en todas las decisiones, toma en cuenta la política interna: ¿Cómo reacciona el electorado? ¿Su partido? ¿El otro partido? ¿Puede subordinárselos o, al contrario, quedar maniatado por ellos, o la percepción que tiene de ellos? Su entorno lo motiva, lo influencia; en ciertos casos su esposa, la gente que se codea con él, los amigos que sigue frecuentando

o los que lo rodean en el trabajo diario. No todos tienen la misma visión, no todos tienen el mismo grado de influencia. Tampoco necesitan estar siempre actuando: su interés puede ser mayor en determinados problemas o en ciertas regiones geográficas. Hay especialistas en Japón que se cuidarán de no opinar sobre la Unión Europea o expertos en cuestiones energéticas que no se preocupan por excedentes agrícolas. Con todo, cuando se está en el primer círculo del poder, se prefiere a menudo, para no perder influencia, hacer creer que se sabe de todo, lo cual es peligroso para unos y otros.

Institucionalizado en la Casa Blanca está, como organismo coordinador, asesor y, si es posible, síntesis de las administraciones en él representadas, el Consejo Nacional de Seguridad, hoy dirigido por Condoleezza Rice. Su influencia es variable según las administraciones, entendiéndolo por ellas al Presidente pero también al Secretario General de la presidencia. Debería ser un discreto lugar de estudio, discusión y propuestas.

En el sistema norteamericano los Secretarios no funcionan como ministros, reportan de manera individual y autónoma, al Presidente; no todos tienen el mismo acceso a él. En la materia que nos ocupa, juegan papeles decisivos el Secretario de Estado, Colin Powell, el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, el director de la CIA; de acuerdo a la importancia de los problemas, también el Secretario del Tesoro, el Secretario de Comercio, el Embajador ante las Naciones Unidas (no es el caso actualmente).

A veces, como en muchos países, los secretarios adjuntos son más de la confianza del Presidente que los escogió, que de su superior directo. Las administraciones no tienen la misma información, el mismo interés ni las mismas propuestas para actuar. No todo depende del temperamento, del pasado profesional, universitario o político de los funcionarios sino también de lo que se puede llamar la inercia burocrática, buscando antecedentes, con un trato afortunado o desafortunado, en un pasado no demasiado remoto.

El conflicto burocrático es normal, hasta tiene aspectos positivos, si no lleva a la parálisis o si no impide la adopción rápida de la mejor solución. Pero ¿qué se puede calificar como mejor solución, mejor para qué y mejor para quién? En esto, el Presidente retoma todas sus dimensiones. Debe escuchar, pero decidir e imponer disciplina en la ejecución. Un error suyo es difícil de enmendar. No debe solamente saber tomar una decisión sino también comunicarla correctamente. Una mala decisión bien presentada nunca será una buena decisión pero una buena decisión mal presentada puede llegar a ser una mala decisión y no solamente en política exterior.

Una de las diferencias esenciales entre el sistema político norteamericano y el de los demás países es el protagonismo y auténtico papel del Congreso. Cuando esta institución perdió su protagonismo se habló de presidencia imperial (de 1932 a 1972 con la derrota de Vietnam y el Watergate). Hoy existe un equilibrio de poderes. El Senado, sobre todo, y en menor medida, la Cámara pueden frenar, vetar y paralizar la política exterior o tal o cual de sus aspectos. El Senado paralizó a la administración Clinton al negarle al Presidente el procedimiento fast track para las negociaciones comerciales (en particular para la creación de la Zona Hemisférica de Libre comercio). El Congreso tiene sus especialistas en política exterior. Sus reglas de acceso a los cargos directivos, en las que prima la antigüedad, vuelven mecánicas el ascenso a ellos de ciertos personajes, como hasta hace poco el controvertido senador Jesse Helms con su peculiar visión de América Latina. Pueden tener visiones sesgadas por la circunscripción que los elige: su composición étnica, la presencia de determinadas industrias o cultivos como el tabaco, las naranjas, el trigo. El senador Jackson era apodado el senador Boeing porque representaba el estado de Washington en el que dicha empresa tenía su sede y muchas de sus fábricas. Un Senador que, en principio, se opuso a la adopción del Plan Colombia terminó votando a favor de ésta porque favorecía los intereses de la fábrica de helicópteros situada en su circunscripción.

Este poder del Congreso obliga al Ejecutivo a conciliar permanentemente con él y así evitar obstáculos en el Capitolio. Es un trabajo que toma tiempo, cuesta y

que puede repercutir sobre las decisiones. Los funcionarios del Ejecutivo, nombrados por el Presidente, deben ser ratificados por el Senado y deben tener cuidado de no crearse enemigos en él para hacer carrera. Lo mismo se podría decir de ciertos poderosos gobernadores de estados que tienen capacidad de acceso directo al Presidente. El Contralor General de la República, representa al ciudadano-contribuyente y debe velar por el buen gasto del dinero público; los funcionarios lo temen.

Por otro lado, la multiplicación de empresas mundiales como General Motors, Exxon, Coca Cola, Microsoft, etc., el peso de sus aportes al comercio internacional, sus conocimientos del terreno y la actividad financiera internacional obligan a tomar en cuenta sus actuaciones y las de miles de asociaciones empresariales,² sindicatos y lobbys diversos que se sitúan a veces al lado del gobierno (se menciona la buena presencia de los petroleros en la presente administración), pero tienen también sus actuaciones propias, concertadas o no, a veces desautorizadas por el gobierno.

Todo esto se presta a varias interpretaciones. Unas apuntan a cierta incoherencia de la política exterior, aduciendo declaraciones encontradas: que si la CIA, la DEA, el Comando Sur y finalmente la Embajada en la cuestión del narcotráfico en Colombia. Otras, simplificando hasta la pérdida de credibilidad, proponen una teoría del complot del cual la CIA sería el Deus ex machina. Las diferentes declaraciones serían una cortina de humo destinada a cubrir los verdaderos fines de las actuaciones. Probablemente, ni lo uno ni lo otro, tal vez un poco de los dos.

C. Los dilemas de la política exterior

Se puede interpretar la política exterior norteamericana como la respuesta a varios dilemas. Nunca se escoge totalmente uno contra otro sino que se combinan en proporciones variables, en el tiempo y en el espacio geográfico. Las categorías de dilemas se inscriben en diversos planos, lo que hace que no sean incompatibles entre sí.

² Como el Consejo de las Américas en el caso de América Latina

El primer dilema, tal vez el más antiguo, confronta el aislacionismo y el intervencionismo. El primero cubrió buena parte del siglo XIX pero no impidió la presencia de buques norteamericanos en los mares de China y de Japón, ni la intervención en México, América Central y Panamá; en estos casos, por razones de política interna: la comunicación entre las costas este y oeste de Estados Unidos. El aislacionismo mantuvo a los norteamericanos lejos de la Primera Guerra Mundial hasta el hundimiento del trasatlántico Lusitania y a distancia de la Segunda Guerra Mundial hasta el ataque a Pearl Harbor; resurgió a finales de la Segunda Guerra Mundial y permanece latente. Es una tendencia a mantenerse lejos de las potencias, en particular europeas, cuyos juegos no serían del interés de Estados Unidos. A menudo se expresa como no intervención en regiones donde no están en juego sus intereses vitales, como en África Central y Oriental, a diferencia de África del Sur y Angola. De ahí también la paradójica actitud de los europeos que critican a Estados Unidos cuando intervienen y los critican cuando no intervienen o no quieren intervenir, como en Bosnia y Kosovo. A veces la dificultad es definir el interés vital: ¿lo era Afganistán antes del 11 de septiembre y después de la derrota soviética?

Para Estados Unidos intervencionismo era vincularse por tratados permanentes con otros países, en particular potencias. Lo hizo a finales del siglo XIX con la creación de la Unión Panamericana, en la que, sin embargo, asumió pocas obligaciones. En 1919 se niega el Senado a ratificar el tratado de Versalles que, entre otras cosas, creaba la Sociedad de Naciones.

La carta de San Francisco en 1945, el TIAR de Río de Janeiro en 1947, la carta de Bogotá en 1948 y la OTAN en 1949 son las primeras reales obligaciones globales que contrae Washington. En todas las ocasiones se sirve o no de estos tratados en sus actuaciones concretas, según lo que considera ser su interés.

Un segundo dilema sería entre idealismo o moralismo y realismo (*realpolitik*), entendidos más como filosofías políticas que como preceptos de teoría de las relaciones internacionales. El moralismo, también llamado wilsonismo³, aduce motivaciones morales, casi religiosas, para la actuación en política exterior. El realismo

³ Por el presidente Woodrow Wilson.

atiende más bien a los imperativos del Estado en defensa de los intereses y de la seguridad del país. Uno de los realistas contemporáneos fue Henry Kissinger, en tiempo de los presidentes Nixon y Ford. Idealista habría sido el presidente Carter con sus actuaciones en función de los derechos humanos. La lucha del bien contra el mal, sea cual sea el mal, como le gusta presentar su política exterior a los presidentes norteamericanos, es una presentación idealizada de los conflictos, pero en su puesta en obra, en términos prácticos, participa del realismo. Despertar, aprovechar, alimentar el fundamentalismo musulmán en varias partes del mundo para disminuir el comunismo, el soviético o el nacional de poderosos partidos comunistas locales, como en Sudán o en Afganistán, ha sido una práctica corriente. Era y es lícita la alianza con la monarquía saudita en nombre de la protección del petróleo del Golfo Pérsico. Principios sí, pero que se acomodan a la realidad.

Un tercer dilema se establece entre el unilateralismo y el multilateralismo: ¿quién decide en la actuación internacional concreta? ¿Los organismos multilaterales como la ONU, la OEA, la OMC, o el gobierno de Washington en función de su interés? A pesar de la proclamación de su apego a la concertación internacional, a la concertación con las demás naciones, Estados Unidos es quien decide del tamaño y de las modalidades de sus actuaciones. En la intervención en Panamá, para capturar al general Noriega, el unilateralismo fue total. En la respuesta al atentado del 11 de septiembre, Estados Unidos promovió una resolución que fue aprobada por unanimidad en el Consejo de Seguridad pero no dejó espacio para que éste actuara como tampoco aceptó una respuesta concertada en el marco de la OTAN. Prefirió armar solo, con la ayuda de Gran Bretaña, una coalición *ad hoc*. En estos casos Estados Unidos muestra su decisión de no limitar su libertad, no atarse las manos y determinar solo sus objetivos, a menudo cambiantes, y sus caminos para alcanzarlos. Como en los anteriores ejemplos, la actuación concreta es, a menudo, una combinación de elementos de política algo contradictorios, por lo menos en la teoría.

Existen otros posibles dilemas. Uno de ellos es emprender una política exterior creativa, que genera las situaciones en las que quiere encontrarse Washington, o

reactiva, que toma los acontecimientos a medida que aparecen, improvisando respuestas. Otro dilema es usar una visión global del mundo y de las relaciones internacionales, teóricamente diferente de una visión selectiva que sólo toma en cuenta determinados países o determinados problemas, explicando, como lo hacía Madeleine Albright, Secretaria de Estado del presidente Clinton, que Estados Unidos no pueden estar en todo ni hacerlo todo. Esa es, posiblemente, una forma de eludir ciertas respuestas difíciles o de evitar romper el consenso en política exterior que se busca entre los poderes, los partidos y el país.

La construcción de la decisión sobre estas bases puede llevar a interpretaciones externas erróneas, hacer pensar en desacuerdos entre duros y blandos o halcones y palomas, creer en determinadas prioridades en lugar de otras. Para la gran potencia no siempre es fácil la decisión. Debe tener flexibilidad, puertas de salida, etc. En estas condiciones ni es caprichosa, ni plenamente racional.

II. La recesión económica

En la anterior edición de Oasis se señaló una duración inusitada de la fase expansiva del ciclo económico en Estados Unidos, atribuida por muchos a un fuerte crecimiento de la productividad debida, en buena parte, al desarrollo de la informática.

Nos encontramos a finales de 2001 en una coyuntura bien diferente.

A. La recesión de 2001

Ya nadie sostiene la tesis de la desaparición de los ciclos económicos y del crecimiento sin crisis⁴. El año 2001 ha sido uno de revisión de ciertos dogmas y de pérdida de ilusiones. Empezando por Estados Unidos, todo el año se han corregido

⁴ CLERC, Denis: le retour des cycles. *Alternatives économiques*, Paris, n° 195, septiembre de 2001.

a la baja los indicadores de crecimiento tanto en organismos oficiales como privados. Algunos confiaban en los indicadores de la Bolsa, por esencia volátiles. Pero en ella se había generado una burbuja, especialmente localizada en la nueva economía y el índice Nasdaq, que alcanzó su máximo valor en marzo de 2000 con 5.000 puntos; a mediados de octubre de 2001 está en 1.700 puntos. El más clásico Dow Jones alcanzó su valor máximo en enero de 2000 con 11.722 puntos; en octubre de 2001 estaba en 9.340 puntos, después de haber conocido un mínimo de 8.300 puntos a finales de septiembre.

El índice Nasdaq traduce bien el siniestro que arrasó con parte de las nuevas empresas de la e-economía. Se perdieron las esperanzas puestas de manera exagerada sobre las perspectivas de las nuevas comunicaciones, los ritmos de su crecimiento; por el contrario, desaparecieron muchas empresas que se creían destinadas a grandes futuros. Con el esfuerzo sistemático de divulgación de las acciones entre el público (más de un norteamericano de cada dos posee acciones), la baja de la Bolsa significa una pérdida de patrimonio, por lo menos virtual. Este fenómeno es particularmente preocupante para millones de asalariados, no sólo en Estados Unidos, que moderaron sus peticiones salariales a cambio de acciones, lo que los volvió solidarios de la prosperidad empresarial como co-dueños que se creían. Para ellos era una modalidad nueva de remuneración, destinada al ahorro. Con pérdidas de su patrimonio en Bolsa entre el 30 y 40% se han visto duramente afectados. Claro que se les dice que la Bolsa, igual que baja, puede subir y recuperarse... si tienen paciencia. De prolongarse, la situación de la Bolsa puede afectar también la rentabilidad de los fondos de inversiones, en particular los de pensiones.

Más allá del sector especulativo, en el que, acudiendo menos a la banca se financiaron ampliamente las empresas, el sector productivo está también en recesión. Se constata tanto en Estados Unidos como en Japón o en países del este asiático como Taiwan, Singapur y Malasia. Podría producirse también a finales de año en Europa Occidental, región que se creía relativamente protegida. Para medirla, se acepta el indicador generalmente usado: un país está en recesión cuando su producto baja durante dos trimestres consecutivos.

El 10 de septiembre el FMI dio a conocer su documento semestral de previsión en el que pronosticaba un aumento de 2.7 % de la economía mundial para 2001. Un año antes, su pronóstico para el mismo año era del 4.8 % y en abril de 2001 del 3.2%. Según los datos del Fondo, el crecimiento de Estados Unidos sería entonces del 1.5% en 2001 y del 2.5% en 2002. Para Japón sería del -0.2% para 2001. Todo el año se han producido revisiones a la baja. El 11 de septiembre va a obligar a una nueva y dramática revisión.

Previsiones de crecimiento de algunas economías según The Economist (*)

EN FECHA:	MARZO DE 2001		SEPTIEMBRE DE 2001		OCTUBRE DE 2001	
PARA LOS AÑOS:	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Estados Unidos	1,6	3,4	1,6	2,6	1,0	1,0
Japón	1,1	1,7	-0,4	0,5	-0,5	-0,4
Zona euro	2,5	2,9	1,8	2,2	1,6	1,5
Gran Bretaña	2,5	2,8	2,1	2,6	2,0	1,9
Canadá	2,6	3,5	2,1	2,8	1,6	1,8

(*) The Economist, Londres, 10 de marzo 2001, 8 de septiembre 2001 y 6 de octubre 2001.

El ritmo de la disminución de crecimiento así como la dificultad de la previsión económica pública son impresionantes, en una tenaza entre la necesidad de la exactitud y la necesidad de evitar generar pánico. A finales de 2001 Estados Unidos bien pudo estar en recesión con un tercer y un cuarto trimestres negativos. Sólo que tardaron algo en conocerse los datos y se publicaron dos índices, uno como avance y, más tarde, otro, definitivo, generalmente más bajo. Para el segundo trimestre de 2001 se anunció primero un crecimiento de 0.7% y luego, el definitivo de 0.2%.

En Japón, Singapur, el este asiático, con la notable excepción de China, y América Latina (particularmente Argentina y México, cuyas exportaciones a Estados

Unidos representa el 26% de su PIB), ya está la recesión presente. Otros indicadores de ella podrían ser la producción industrial o la tasa de desempleo. En este último caso, en Estados Unidos, la más baja fue conseguida en agosto de 2000 con 3.9%, desde cuando ascendió a 4.5% en julio de 2001 y a 4.9% en septiembre (estadística anterior al 11 de septiembre).

Hoy por hoy, las discusiones ya no giran en torno a la existencia de la recesión sino a su profundidad, su duración, su capacidad de contaminar al resto del mundo y a la manera como se buscará la salida de la crisis.

Uno de los datos importantes para la comprensión de la situación, pero de un manejo muy discutido, es el del aumento de la productividad en Estados Unidos, ya presentado en Oasis 2000. En la actualidad se considera que se ha sobrevaluado. Los servicios estadísticos del gobierno de Washington rectifican a 2.5% el aumento para el periodo 1996-2000. La recuperación o el aumento de la productividad en estos últimos años es objeto de muchos debates; uno de ellos, resumido en mayo por la revista The Economist², considera los factores de la productividad. Se oponen dos tipos de argumentos en torno a qué es lo estructural y lo coyuntural (debido al ciclo) en el crecimiento de la productividad, en qué se debe a las nuevas tecnologías de información y en qué se vería afectado por la quebra o pérdida de dinamismo de los sectores nuevos. En mayo de 2001, el artículo referido estimaba entre 0.2 y 0.4 % por año el posible aumento de productividad generado por Internet en los cinco próximos años³.

La recesión obliga a una reflexión en torno a las inversiones internacionales. La cuantía de inversiones en el año 2000 había sido récord (1.3 billones de dólares), tres cuartas partes de las cuales están concentradas en los países desarrollados. Las empresas mundiales y transnacionales son las principales responsables de estas operaciones, en particular en los numerosos procesos de fusión y compra que

¹ GLHODES. Pleno: un mundo, varias regiones. Oasis 2000, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.

² What's left? The Economist, Londres, vol.359n° 8221, 12 de mayo de 2001.

³ Ibid.

tuvieron lugar. La tasa elevada, e inesperada, de fracasos en estas operaciones y el actual clima de los negocios harán que dichas maniobras disminuyan mientras siga la depresión.

El comercio internacional se va a ver afectado en 2001. La discusión gira en torno a calcular si habrá una disminución bruta de su crecimiento (en 2000 había sido del 12.5% a nivel mundial), punto de vista de los más, o una reducción de dicho comercio como opinan los menos.

Los datos disponibles en la OMC sólo son del año 1999. Estos retrasos en la estadística se constituyen en un verdadero problema a la hora de los análisis. Se vislumbran sin embargo asimetrías en las tres principales (y casi únicas, desde este punto de vista), zonas entre las que se reparte el comercio. En Europa occidental, el intrazonal representa casi el 30% del comercio mundial, porcentaje mucho más bajo en Asia Oriental y inferior al de la zona Nafta.

Por fin aparece uno de los factores que frenó la caída de la economía, en particular en Estados Unidos y Europa occidental: el sostenido consumo de los hogares. ¿Se va a sostener esta tendencia por mucho tiempo? ¿Apoyada en cuáles políticas?

B. El 11 de septiembre y la coyuntura económica

¿El asalto terrorista a Estados Unidos que comenzó en septiembre modificó los datos de la economía? Desde tan sólo este punto de vista, el ataque ha revelado a la opinión cierta vulnerabilidad insospechada de un territorio hasta ahora considerado como santuario impenetrable. Diversas ramas de la economía sufrieron, particularmente el transporte aéreo, por vías de consecuencias la industria aeronáutica y los seguros. Con motivo, tal vez sería preferible decir con el pretexto, del 11 de septiembre, se multiplicaron los despidos, se tomaron medidas de compresión

de gastos, aumentos de precios, reducción de la producción. En el momento de ser escrito este artículo, un mes después de producirse estos hechos, el mes de septiembre mostraba una acentuación de la contracción económica: disminución del tráfico aéreo (-33%), reducción del turismo hacia y dentro de Estados Unidos, baja de las ventas al por menor, aumento del desempleo, descenso de la inversión de las empresas, dificultades en la venta de vehículos. La consecuencia directa más temida sería una mutación en el comportamiento de los consumidores que retrasarían su cambio de vivienda o de carro y, en general, todo lo que puede ser postergado por unos meses. Todas las autoridades y los expertos subrayan la inevitabilidad de la crisis. Difieren en su duración: para Fred Bergsten, el 16 de octubre, la economía debía tener una recuperación muy fuerte; predecía una tasa de crecimiento entre 2% y 3% para el segundo semestre de 2002 o tal vez antes*. Aunque pronostican una crisis de corta duración, pocos miembros del gobierno o altos funcionarios se aventuran a dar cifras y fechas. Independientemente de las medidas específicamente económicas, las respuestas militares al terrorismo, en sí, pueden tener un efecto activador.

C. Las medidas anticíclicas y su significado

Desde el inicio de la disminución del crecimiento, las autoridades de Washington, gobierno y Banco Federal de Reservas, utilizaron varias armas para combatirla. En primer lugar, la disminución de la tasa de interés, típica reacción monetaria. El Banco Federal entre enero y octubre de 2001 redujo en 10 oportunidades la tasa de interés, que pasó del 6.5% al 2%. Esta medida, necesaria y aconsejada por la historia de las crisis en Estados Unidos, es una inyección de liquidez en el sistema financiero pero puede ser insuficiente.

La herencia del gobierno Clinton la constituye, en la materia, un superávit presupuestal para el que existían varias propuestas de uso. La pasada administración proponía gastarla en el sistema de salud, en financiación de las pensiones, en la

* *Le Monde*, París, 17 de octubre de 2001.

reducción de la deuda pública. El gobierno Bush prefirió proceder a una reducción de los impuestos, para lo que utilizó la figura de una devolución de cheques a los contribuyentes, medida de gran visibilidad a los ojos de la opinión y que, en realidad, favoreció a los grandes contribuyentes. Estos cheques, por un total de 38.000 millones de dólares, debían sostener la actividad consumidora. La pérdida de dinamismo de la economía ha disminuido el excedente fiscal; la tragedia de septiembre genera nuevos gastos públicos y puede diferir los de los consumidores privados reduciendo el impacto de la reducción de impuestos.

Abandonando los preceptos de "cuanto menos Estado, mejor", válido o proclamado en tiempos de bonanza, el gobierno Bush adopta medidas de naturaleza diversa para conseguir la reactivación de la economía: unas son directas, como una nueva baja de los impuestos, en particular para las empresas; otras fueron justificadas por las consecuencias del 11 de septiembre: 40 mil millones de dólares para el FBI, los servicios de inteligencia, la ciudad de Nueva York. Se prometieron 17 mil millones de dólares de subsidios para las empresas aéreas al borde de la quiebra. Desde ya el gasto militar, para las operaciones militares emprendidas y en preparación, está también en aumento. Una de las consecuencias previsibles es la desaparición del superávit fiscal y, por lo tanto, de los usos que se planeaba darle. Medidas globales, sectoriales, de ayuda directa e indirecta, son, en el fondo, de corte más keynesiano que neoliberal y hacen crecer la visibilidad del Estado. Es el caso de las empresas aéreas. El presidente del Banco Federal, Alan Greenspan, evalúa el monto total deseable de la ayuda en 100 mil millones de dólares para este año o, aproximadamente, 1% del PIB del país. Ya el congreso, con el interés de los parlamentarios, está discutiendo medidas específicas para desempleados por varios miles de millones de dólares. La inquietud en torno a la contaminación bacteriológica va también a tener consecuencias en materia de gasto público.

En estas circunstancias, a finales del año fiscal, bien podría haber desaparecido el superávit esperado y no se ve cómo sería posible evitar un déficit para 2002. Una dificultad adicional en un periodo recesivo sería que el paquete de medidas y el

déficit fiscal harían más difíciles posteriores recortes de la tasa de interés. Los efectos no sólo se sentirán en 2002 sino también en años posteriores.

Otro ejercicio que intentó el gobierno Bush fue presionar, bilateralmente y en el G7, a Japón y a la Unión Europea para que también adopten medidas de reactivación. Washington considera que estos países deben ser solidarios con Estados Unidos: no pueden aprovecharse de sus años de bonanza económica y negarse a participar del esfuerzo de reactivación en los años de dificultades. En el caso de la Unión Europea, más que a los gobiernos, parece apuntar al Banco Central Europeo, el cual se muestra reacio a bajar las tasas de interés aduciendo que su tarea única es la lucha contra la inflación. En esto Washington coincide con varias capitales europeas. Por su parte, Japón parece llegar a un gran punto de exasperación: diez años de crisis, con un crecimiento anual 89-99 promedio de 1,7%, una decena de planes de reactivación fracasados, un sector bancario en quiebra técnica han permitido rebajar las pretensiones de ese país en el sistema económico internacional. Este menor protagonismo de Japón tiene dos peligros: frena el desarrollo de los países emergentes de Asia del Este, vinculados estrechamente a su economía y al desempeño que esta tenga, y los desestabiliza económica y socialmente; además, deja un campo mayor al dinamismo chino que, cada día más, las autoridades norteamericanas consideran como el peligro del futuro, tal vez a unos cincuenta años.

D. Los dominós de la mundialización

Uno de los efectos (¿inesperado?) de la mundialización es el carácter más automático del mecanismo de los dominós en materia económica, o sea la contaminación de un país a otro o de una región a otra. Desde que están vinculados por fuertes intercambios comerciales, emisores o receptores de inversión, prestamistas o deudores no pueden sustraerse de la influencia mutua, más aún, cuando está en

juego la mayor potencia mundial, que conoció varios años de un fuerte crecimiento que benefició a muchos.

En años anteriores existían desfases entre los ciclos económicos de Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña, por un lado, y los de los demás países europeos, por otro. Hoy día estos desfases se han reducido a unos meses. Parece producirse una unificación del ciclo a nivel mundial, que no se debe confundir con el carácter mundial de los ciclos que existe desde hace más de siglo y medio, a partir de la crisis de 1847.

La pérdida de dinamismo en Estados Unidos se produce cuando en Europa se vivía la euforia de la creación del euro, el cual debía competir con el dólar y generar varios años de fuerte actividad. No faltaban quienes consideraban que el euro iba a proteger a Europa de los efectos del cambio de coyuntura en el Nuevo Mundo. Se especulaba también sobre la densidad del comercio intraeuropeo, cuatro veces superior al comercio entre la Unión y el Nafta. Si la e-economía, lejos de ser un factor de crecimiento permanente, había acentuado el cambio de coyuntura en Estados Unidos, no podía ser diferente en Europa.

Para la zona euro, todavía en marzo de 2001 se preveía un crecimiento del 3.4% con el mayor crecimiento en España, 4.1% y 3.1% para Alemania y Francia (igual que para Gran Bretaña fuera de la zona euro); en octubre, se prevía para 2001 un crecimiento de 1.6% (2.7% para España, 1.9% para Francia, 0.8% para Alemania y 2% para Gran Bretaña). El frenazo era brutal pero no llevaba todavía a señalar una disminución del producto. Dos factores incidieron: la caída de las exportaciones hacia Estados Unidos, que afectó en primer lugar a Alemania, y el alza del precio del petróleo, que generó un repunte de la inflación. El desempleo, que disminuía desde varios años, empezó a volver a crecer a mediados de 2001, lo que hizo temer una disminución de la demanda.

Como en Estados Unidos, los gobiernos europeos usaron, sin gran imaginación, un cóctel de medidas para sostener la actividad: reducción de los impuestos a las

empresas y a los particulares, cierto aumento del gasto público (pero en Europa hay déficit presupuestal y no superávit como en Estados Unidos) y, en algunos países, dentro de los que está Francia, reducción del tiempo de trabajo con efectos discutidos sobre el empleo y los costos de producción. En forma diferente a Estados Unidos cada país usó medidas de corte neoliberal y medidas de corte keynesiano, pero con un fuerte componente psicológico.

El Banco Central Europeo sólo empezó a bajar sus tasas varios meses después de Estados Unidos y lo hizo a cuentagotas: de 4.5% a finales de junio a 3.25% a comienzos de noviembre. Sin decirlo abiertamente, varios gobiernos y financistas pensaban que un euro débil frente al dólar estimularía las exportaciones europeas y ayudaría a mantener la actividad. Sin embargo, entre mediados de 2000 y mediados de 2001, el crecimiento de las exportaciones y servicios parecen haberse reducido a menos de la mitad: de 11% a 5% aproximadamente, sin que se cuente aún con datos oficiales.

La rápida disminución de la actividad genera otra consecuencia: vuelve más problemática la ampliación de la Unión, en dificultades, hacia la Europa central y oriental.

El tercer polo de la actividad económica, Japón y los países emergentes de Asia oriental, con excepción de China, tampoco salen bien librados de la coyuntura adversa. En su región, Japón pierde la capacidad de arrastre que tuvo hasta comienzos de los noventa. La dependencia de Estados Unidos es cada vez mayor (aproximadamente 12% del comercio mundial frente a 8% con Europa). Los demás países, Corea del Sur, Tailandia, Indonesia y Malasia, conocieron la crisis asiática de mediados del decenio y salieron de ella de manera contrastada: muy mal para Indonesia que entró en una larga crisis política, mejor para Corea y Malasia pero con soluciones que se salían de la ortodoxia del FMI. La crisis del sistema bancario japonés hipoteca el desarrollo del resto de la región. No parece que el cambio de primer ministro, con la llegada del play boy Koizumi, haya llenado las esperanzas en él puestas. Aunque sí fue suficiente para permitir a su partido, el liberal demócrata, volver a ganar, como siempre, unas elecciones parlamentarias que parecían perdidas

tres meses antes. No se presentó novedad en materia económica o una tentativa seria de rescatar la banca.

En mayo de 2001, en sus previsiones semestrales, el FMI disminuyó a 4% el probable crecimiento del sudeste asiático que consideraba, seis meses antes, del orden del 7%. En las previsiones de septiembre de 2001 volvió a bajar: 3% para Corea del Sur e Indonesia, 2.5% para Filipinas, 2% para Tailandia, 1% para Malasia. Desde entonces ciertos países volvieron a bajar sus cifras: 1% a 2% para Corea, por ejemplo.

Sólo China, para la cual se preveía 8% a comienzos del año, 7.5% a mediados y 6.5% en octubre se mantiene en un nivel alto de actividad; la crisis en los demás países repercute negativamente sobre sus perspectivas de exportaciones pero el bajo porcentaje de ellas en relación al PIB, muestra que su dinamismo se debe en gran parte a factores internos.

Tal es la visión que se desprende de este recorrido por un mundo al borde de la recesión. En América Latina, Argentina está en la peor crisis desde hace tres años sin que se vea una salida al no atreverse a devaluar su moneda por las implicaciones que dicha decisión tendría a nivel interno con un resurgir de la inflación y una tensión insostenible dentro de Mercosur. De hecho ya ha generado dificultades en Brasil, que ha devaluado paulatinamente su moneda, el real, en un 30% en lo que va de año. El otro país seriamente afectado es México, por la estrechez de sus vínculos económicos en el Nafta, en particular sus exportaciones. Como ocurrió en Venezuela y, en menor medida, Colombia y Ecuador, el repunte del precio del petróleo alivió las dificultades mexicanas. El presidente Fox insiste repetidamente con Bush para concretar medidas que le ayuden a superar las dificultades que prevé en particular en el orden social. Las actuales prioridades de Estados Unidos hacen difícil que sea atendido rápidamente. El gobierno de Caracas, que fue uno de los artífices del alza del precio del petróleo, mantiene su posición, al parecer aceptable para los países industrializados y, sobre todo, la gran industria petrolera, de un barril entre 22 y 28 dólares para un promedio de 25, mediante ajustes de la oferta. La precariedad

económica y el pretexto de la tensión internacional pueden servir para presionar a Venezuela y a los demás países de la OPEP para conseguir una rebaja mayor.

Es probable que el próximo Oasis, dentro de un año, no pueda registrar una salida de la crisis que se vislumbra mejor para comienzos de 2003. En octubre, la OECD prevé para los treinta países miembros un crecimiento del 1% en 2001 y 1.2% para 2002. Esto, a pesar del obligado optimismo de los gobernantes, empresarios y banqueros que hasta hace poco estaban de acuerdo para predecir una crisis con comportamiento en forma de "V", con salida rápida en 2001. La tensión internacional favorece ahora a los que predecían una crisis en "U", con salida más lenta y escalonada. De producirse esta situación, la economía de Estados Unidos se puede deteriorar más y puede tener unas consecuencias negativas para los demás países. La reunión de la OMC, prevista para finales de 2001 en Doha, en el Golfo Pérsico, dará luces sobre el futuro de las relaciones económicas internacionales. Es de observar la relativa pasividad del FMI frente a la coyuntura, desde la anulación de su asamblea anual (junto con el Banco Mundial) que se debía celebrar en Washington, en septiembre.

Matriz simplificada del comercio mundial en 1999
MERCANCÍAS

	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	Valor 2000	Crecimiento Anual %		Valor 2000	Crecimiento Anual %	
	Miles de millones de dólares	1990-2000	2000	Miles de millones de dólares	1990-2000	2000
Mundo	6.180	6	12,5	6.485	6	12,5
Estados Unidos y Canadá	1.060	7,3	13,4	1.508	8,9	17,8
América Latina	360	9,4	20,8	389	11,9	16
Unión Europea	2.239	4	1,9	2.347	4,2	4

	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	Valor 2000	Crecimiento Anual %		Valor 2000	Crecimiento Anual %	
	Miles de millones de dólares	1990-2000	2000	Miles de millones de dólares	1990-2000	2000
Rusia y Europa Oriental	271	7,4	26,2	241	5,3	13,9
África	146	3,4	27	136	3,9	5,4
Medio Oriente	266	7,1	51,4	176	5,9	14,3
Asia	1.649	8,4	18,4	1.482	7,7	23,5

Fuente: Organización Mundial del Comercio.

Matriz simplificada del comercio mundial en 1999
SERVICIOS

	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	Valor 2000	Crecimiento Anual %		Valor 2000	Crecimiento Anual %	
	Miles de millones de dólares	1990-2000	2000	Miles de millones de dólares	1990-2000	2000
Mundo	1.415	6	5	1.400	6	5
Estados Unidos y Canadá	311	5	10	241	7	13
América Latina	60	7	12	72	8	13
Unión Europea	560	4	-3	556	5	-1
Rusia y Europa Oriental	48	9	7	49	7	12
África	30	5	-	38	4	-
Medio Oriente	33	7	-	43	3	-
Asia	304	9	13	559	7	7

Fuente: Organización Mundial del Comercio.

III. El 11 de septiembre y sus consecuencias

No es necesario volver, en este marco, sobre los acontecimientos que estallaron a la faz del mundo en la mañana del 11 de septiembre causando miles de víctimas y afectando un símbolo del poder económico y otro del poder militar. Repitiendo incansablemente las mismas imágenes del impacto de dos aviones y el derrumbe de las torres gemelas de Nueva York, todos los televisores del mundo nos hicieron protagonistas del drama. Se entiende el trauma de la población norteamericana cuando se mide que, en pocos minutos, murió la décima parte de los muertos norteamericanos en toda la guerra de Vietnam. Entonces militares, ahora sobre todo civiles, hombres y mujeres, venidos de una gran cantidad de países. Los atentados pusieron fin al persistente mito de la invulnerabilidad del territorio continental de Estados Unidos. Pearl Harbor había sucedido en una isla del más lejano de los estados (y por él, entró el país en guerra). Antes, sólo los ingleses, que en 1812 tomaron a Washington, y Pancho Villa, que en 1914 saqueó una ciudad fronteriza, habían entrado en su territorio. Este último caso motivó la entrada de la columna Pershing hasta México y la larga ocupación del puerto de Veracruz.

Ahora, terroristas que habían vivido en Estados Unidos, sin grandes dificultades, han logrado, en un asalto sincronizado, golpear así al país, paralizándolo parcialmente por varios días, lo que simbolizó el excepcional cierre de Wall Street por varios días. Las primeras investigaciones presentan como el responsable de este asalto a un financista de Arabia Saudita, de origen yemenita, instalado desde hace años en Afganistán, después de haber vivido en Sudán. Ha sido uno de los organizadores de los grupos de mercenarios árabes que lucharon contra los soviéticos en Afganistán en los años ochenta, en conexión con los servicios especiales de Estados Unidos. La motivación de Ben Laden sería el fanatismo religioso y, en particular, su rechazo a aceptar la presencia militar de Estados Unidos en Arabia, país de los lugares santos del Islam. En sus declaraciones también menciona, según las circunstancias, la guerra del Golfo y la lucha de los palestinos. Islam, islamismo, guerra santa, talibanes, etc... fueron objetos de comentarios por una muchedumbre de investigadores, periodistas, especialistas o no, mentes ilustradas o no.

Desde el comienzo el presidente Bush decidió dar una respuesta sin tregua para eliminar la fuente de este terrorismo y sus eventuales protectores o cómplices. Paralelamente a los preparativos militares, emprendió una exitosa campaña de movilización de la opinión en su país. Bien apoyado por los medios de comunicación, llamó a sus aliados en todo el mundo a cerrar filas en torno suyo. Al mes corto, el ejército emprendió las primeras operaciones militares en el territorio afgano.

A. Del terrorismo en general y de Ben Laden en particular

Hacia años que, en Estados Unidos, no sólo desde el gobierno sino también desde la academia, se señalaba al terrorismo de estados o de particulares o grupos organizados como una de las amenazas, junto al tráfico de drogas, de las nuevas relaciones internacionales. El grupo de Ben Laden era señalado con el dedo después de su primer atentado en el World Trade Center en 1993. A su lado, se mencionaban países como Libia, Irak, Irán, Siria y Corea del Norte. La acusación contra Ben Laden, en 2001, tiene gran credibilidad y después el propio personaje, indirectamente, reivindicó el hecho. Hay algo difícil de entender en la total personalización del terrorismo que parece como una simplificación de una verdad más compleja. Colombia sabe algo de esto, cuando, hace diez años, se hizo de Pablo Escobar la personificación total del mal que representa el tráfico de drogas. Desapareció Escobar y éste siguió y sigue. Pueden desaparecer Ben Laden y sus tenientes y probablemente continuará el terrorismo. Se puede dudar de la existencia de una organización única, con ramificaciones en todo el mundo, multifacética y mandada desde un lejano rincón de Afganistán. Ben Laden puede convertirse en un símbolo, satánico para los occidentales, héroe para muchos musulmanes, pero sólo no tiene esta capacidad. Hay que pensar en una diversidad de grupos, células, con motivaciones próximas pero que se pueden expresar en forma diferente, que pueden tener entre sí rivalidades y contradicciones, que surgen y desaparecen, con los cuales varios estados pueden haber mantenido ciertos contactos, saber de ellos, intentar manipularlos. Concentrar excesivamente la atención del mundo sobre una

sola persona presenta el inconveniente de, eventualmente, convertirlo en mártir, lo que puede generar nuevos sacrificios; expone a no poder explicar el terreno en que se mueve el terrorismo. La simplificación no sólo aleja de la realidad; también complica la actuación.

La campaña de denuncia contra Ben Laden debe ser cuidadosa; al acusar grupos extremistas que se encomiendan al Islam se corre el peligro de confundirlos con cientos de millones de musulmanes, hace pensar que la fuente del terrorismo está en su fe y se puede fomentar este conflicto de civilizaciones pronosticado por Huntington. El uso, en Estados Unidos, de un lenguaje religioso para denunciar a Ben Laden: "Diabólico", contra el que hay que emprender una "cruzada" que Dios bendice, puede generar esta confusión y llevar a una guerra religiosa. Esta actitud ha sido inicialmente la de algunos gobernantes, no de todos ni de los demás países aliados. Cualquier error puede ser fatal frente a los musulmanes que, de Senegal a Indonesia, e incluso en Estados Unidos y en Europa occidental, están como a la expectativa, dudando si deben considerar a los terroristas como asesinos que se camuflan con hábitos religiosos o como los héroes fanatizados de una nueva liberación. Tiene algo de patética la sorpresa de Bush: "por qué nos odian tanto si somos buenos"; no todo el mundo condenó a Ben Laden y su gente, aún entre los que, por cálculo, prefirieron no decir nada.

El ataque norteamericano a Afganistán, a pesar de las precauciones tomadas, tiene el aspecto desagradable de la desproporción de los golpes de un país rico y poderoso contra uno de los pueblos más miserables del mundo, víctima de un conflicto que empezó hace veinte años y que pone los muertos y los exiliados. Si bien la guerra no va dirigida contra el pueblo afgano, hay cierta candidez en creer que no va a ser el principal golpeado.

Motivo de reflexión es también la característica del adversario y de los aliados, fuera de los tradicionales países de la OTAN y de Japón. Ben Laden se enriqueció a la sombra de la monarquía petrolera de Arabia, participó de la guerra contra los rusos, en el conflicto, todavía por estudiar, en que rusos y norteamericanos se

a través de afganos y pakistaníes interpuestos. En ese entonces el Satanás de hoy estaba del buen lado (como lo estuvo Saddam Hussein cuando le hizo la guerra a Irán). De bueno pasó a malo. Pero del lado de los buenos, se supone que el "nuestro", están de nuevo Arabia y Pakistán, entre otros. Esta cercanía ¿será suficiente para que Estados Unidos logre demostrar que no está en contra de los pueblos musulmanes? ¿Cómo puede ser Arabia presentada como un adalid de la democracia o de los derechos humanos? ¿Qué transparencia existe en esta familia reinante, probablemente la más corrupta del mundo? Pakistán, en manos de unos jefes militares agresivos, en particular contra la India, dotados del arma nuclear, indiferentes al destino de su pueblo y en coalición con fanáticas organizaciones locales, el país que formó, armó y lanzó a los talibanes sobre Afganistán, se encuentra repentinamente digno de todas las visitas de cortesía - de Colin Powell a Javier Solana, el señor "Política exterior" de la Unión Europea. ¿No hay ahí una manifestación de doble moral que puede tener un alto costo? ¿Es así la manera de poner fin al terrorismo o solamente se quiere eliminar a una modalidad del terrorismo que se atrevió a morder la mano que tantas veces le dio de comer? ¿Antes, quién denunció la presencia de la gente de Ben Laden en Bosnia, en Chechenia o en Argelia? Ben Laden siempre usó los mismos métodos ¿Ayer era bueno y hoy es malo?

Sin quitarles sus atributos criminales a Ben Laden y a quienes lo acompañan, la campaña emprendida contra él sirve también para varios ajustes de cuentas: el jefe de gobierno de Israel, Sharon, denuncia en Yaser Arafat el Ben Laden de Palestina otorgándose el derecho de reservarle la suerte prometida a Ben Laden. El jefe de gobierno español, Aznar, denuncia en la ETA un terrorismo del que asegura tiene conexiones internacionales, ¿con Ben Laden? El gobierno turco encontró en el PKK de los kurdos una organización terrorista que también quiere involucrar en el rechazo universal. No faltaron en Colombia quienes envolvieron a los grupos guerrilleros bajo la misma etiqueta que se volvió tan cómoda. Acaso el propio Sharon ¿no es también un terrorista cuando ayer dejó asesinar miles de palestinos civiles en Beirut y ahora, cuando manda asesinar a dirigentes palestinos? ¿Habrá un terrorismo justificado por la legítima defensa? La cuestión del terrorismo, su definición,

sus modalidades concretas, con o sin participación de estados, es demasiado difícil para aceptar que sea manipulada.

Frente a una potencia militar como la de Estados Unidos todo el mundo sabe, desde la desaparición de la URSS, que no habrá un ataque militar abierto, frontal. La suerte de Irak es el precio que habría que pagar. Por lo tanto, el terrorismo, no se trata de justificarlo, es el arma única que puede ser usada. *Mutatis mutandi* es también lo que pasa en el Medio Oriente, en particular en Palestina frente al poderoso ejército israelí. Gerard Chaliand lo describe con una fórmula que puede prestarse a confusiones*: "el terrorismo es el precio que paga Occidente, más particularmente Estados Unidos, por su hegemonía".

En esta crisis, varios observadores y analistas han planteado de nuevo una reflexión sobre el papel de los medios de comunicación.

En primer lugar, llamó la atención la total ausencia de presentación de muertos (y muy poco de heridos) en los medios de comunicación. Entre la limitación del acceso a los lugares de las catástrofes y una autolimitación pactada con las autoridades, y sin gusto alguno por presentaciones mórbidas, cabe la pregunta de la intención que hubo detrás de todo esto. Se centró la información sobre los héroes positivos: el presidente, el alcalde de Nueva York, los bomberos de la misma ciudad. No se dejó espacio al derrotismo, para no fortalecer la impresión de vulnerabilidad. La información, en occidente, fue manipulada, aún con buenas intenciones. Sin embargo esto sólo funcionó parcialmente. Para ser efectivo, el intento debía haberse realizado en situación de monopolio. En un segundo tiempo apareció, en el Golfo Pérsico, la emisora Al Jazira de Qatar que, con corresponsales en esa región, empezó a presentar otras noticias: entrevista con Ben Laden, imágenes de los efectos reales de los bombardeos y víctimas civiles etc. Los intentos para silenciarla o para domesticarla fueron inútiles. Hay toda una reflexión por hacer sobre la comunicación moderna y sus efectos. En los casos de conflicto la guerra no se gana solo por las armas, también se gana por los medios de comunicación y también las ONG's.

* CHALIAND, Gérard: Ce n'est pas une guerre, c'est le stade ultime du terrorisme classique. *Le Monde*, París, 18 de septembre de 2001.

B. Aspectos de política internacional y militares de la crisis

Frente a la agresión que empezó el 11 de septiembre, Estados Unidos que venía desde hace tiempo denunciando el peligro del terrorismo de ciertos estados piratas, rogue states, o de intereses particulares no tardó mucho en señalar en Ben Laden y su gente el origen de los golpes recibidos. Como lo señala Fukuyama¹⁰: “Tal vez haya nacido el odio de un resentimiento contra el éxito occidental y el fracaso musulmán”. Se trata de caracterizar las motivaciones de los terroristas. Para el mismo analista: “una sucesión de actuaciones de retaguardia llevadas a cabo por sociedades cuyo funcionamiento tradicional se encuentra en realidad amenazado por la modernización”. Entendiendo el autor modernización como democracia liberal y capitalismo de mercado asociados.

El gobierno de Estados Unidos deja oír dos voces en la materia: al de los que denuncian a Ben Laden y eventualmente al régimen de los talibanes, como una red relativa extensa y diversificada a la que se debe destruir totalmente; otra, la de los que tienden a involucrar con Ben Laden a determinados estados como Irak (sin embargo uno de los más laicos del Medio Oriente), Yemen, Sudán, etc. El Secretario de Estado siente los peligros de la amalgama que crearía un blanco mucho más difuso y que podría generar simpatías anti-norteamericanas entre las masas musulmanas, a la vez que restar aliados. Para Colin Powell no se trata de ajustar cuentas con el pretexto del atentado contra todos los que no comulgan plenamente con Washington. Su actitud se debe también a la percepción de que los propios amigos de Estados Unidos en el Medio Oriente, como puede ser El Cairo, no aceptarían esta lista amplia como tampoco la aceptarían muchos europeos. Por eso propone, frente a la agresión, la edificación de una coalición, más allá de la OTAN, tan amplia como sea posible, con el mayor número de países como Rusia, las repúblicas de Asia Central y China. Un papel particular debe desempeñar Pakistán, país que apadrinó a los talibanes pero aliado tradicional de Estados Unidos y al que se deben dar garantías sobre el futuro político de Afganistán. El Secretario de Defensa y más aún su segundo, Paul Wolfowitz, prefieren cierto unilateralismo, en el que Estados

¹⁰ FUKUYAMA, Francis: Nous sommes toujours à la fin de l'histoire. *Le Monde*, Paris, 18 de octubre de 2001.

Unidos (con Gran Bretaña), escoja con quién quiere o debe trabajar, una especie de relación con menos diplomacia y una necesidad menor de tomar en cuenta las opiniones de los demás.

De ahí cierta tensión o cierta imprecisión en la formulación de objetivos, aún de parte del Presidente, sometido a presiones. En el periodo inicial de la crisis, Powell aún prosiguiendo su actuación, no parece lograr imponer su punto de vista. Lo que domina es el criterio militar, la opinión pública norteamericana, en estado de *shock*, exige un pronto y ejemplar castigo. Pero castigar es más difícil de hacer que de proponer en un país tan grande como la mitad de Colombia, con una topografía difícil y muy poco Estado. Parecen una broma las referencias a la destrucción de la defensa antiaérea o de la aviación de los talibanes que son más un ejército de guerrilleros que uno regular, dotado tan sólo con cierto armamento viejo del tiempo de la guerra contra los rusos.

La actuación terrorista y la respuesta necesaria hacen surgir un problema: los actos de terrorismo pudieron cometerse sin que el sofisticado aparato de inteligencia norteamericano los detectara y los pudiera impedir. Se criticó mucho una excesiva dedicación a la electrónica y de relativo abandono de los métodos humanos, pacientes, de infiltración, uso de agentes e informadores. Ciertas propuestas para mejorar la seguridad nacional del Secretario de Justicia, John Ashcroft empezaron a asustar por una posible limitación de las libertades públicas.

Se podrían hacer observaciones paralelas relativas a la composición de las fuerzas armadas. En el tipo de operación de búsqueda y destrucción sólo parecen ser útiles las fuerzas especiales de las cuatro armas (unos 45.000 hombres). La mayor parte de las tropas y del armamento parecen de poca utilidad, sobrevivientes del periodo ya clásico de la rivalidad con la URSS, clásico pero desaparecido. La guerra en Afganistán va a tener como consecuencias una evaluación nueva y diferente de lo que deben ser los ejércitos de mañana, en primer lugar en Estados Unidos pero también en otras partes. Puede plantearse en términos distintos la utilidad del

proyecto de dispositivo antimisil promovido con insistencia por Bush y que poco habría servido, en caso de existir, en septiembre.

Esta reforma de los ejércitos obligará a romper con una vieja cultura, con poderosos *lobbies*. Es sintomático como, por razones militares al igual que por razones políticas, después de asegurarse que su actitud no generó sorpresa, Washington dejó de tomar en cuenta sus aliados en la OTAN y la propia organización, de poca utilidad en las circunstancias. Como lo señala el número tres del Departamento de Defensa¹¹: "se encuentra la idea de estados y organizaciones seleccionados que se coaligan para tareas u objetivos específicos y que, en casi todos los casos, se disuelven en cuanto han cumplido con su misión. Pueden formar parte de ellos los que son capaces y deseosos de serlo".

Sin abrir un periodo totalmente distinto, el 11 de septiembre sí dio paso a la reflexión que genera ideas nuevas para la seguridad de la gran potencia. Es bueno saberlo, bueno estudiarlo, bueno pensar las consecuencias prácticas que pueden tener para todos.

C. El 11 de septiembre y el resto del mundo

Pasado el primer momento de estupor y las obligadas condolencias, la mayor parte de los países se vieron obligados a una reflexión para evaluar las implicaciones para ellos mismos.

Tienen la conciencia, más o menos elaborada, de que la lucha contra el terrorismo que casi todos aceptan, a veces por convicción, a veces por obligación, ha generado una situación distinta en la que los lugares y las obligaciones de unos y otros están cambiando.

¹¹ HAAS, Richard: citado por De BEER, Patrice: Vers une nouvelle guerre froide. *Le Monde*, París, 17 de octubre de 2001.

Gran Bretaña, como siempre, es el mejor e incondicional aliado de Estados Unidos, proponiéndose mejorar así su puesto en el mundo. A menudo los ingleses son mucho mejores comunicadores que Estados Unidos en la materia; lo hacen con talento.

La Unión Europea se mostró solidaria de Estados Unidos, condena el terrorismo y está dispuesta a participar de la lucha contra él pero está claro que no quiere entrar en una guerra contra el Islam o contra el pueblo afgano. Esta claridad es necesaria, en particular porque muchos de los estados miembros tienen una fuerte presencia musulmana en su territorio y quieren evitar toda deriva que los pudiera afectar. Son conscientes también los europeos de la necesidad de conversar mucho entre sí porque esta crisis muestra que tuvieron más protagonismo los gobiernos nacionales que la Unión. La crisis surge en el momento de la implementación física del euro, operación delicada, cuando se deben tomar decisiones difíciles, cuando la actividad económica decae. Alemania duda mucho de la actitud que debe asumir: seguir a Blair o mantener el vínculo privilegiado con Francia pero una Francia algo disminuida por la proximidad de su elección presidencial, en la que se deben oponer el presidente conservador, Chirac, y su primer ministro socialista, Jospin.

Dos grandes del Consejo de Seguridad ven en la coyuntura una posibilidad para mejorar sus cartas en el juego internacional. Ambos, Rusia y China, condenan el terrorismo por razones domésticas, ambos ven en la crisis oportunidades distintas: Rusia afirma cómo la brutal guerra que lleva a cabo en Chechenia, territorio musulmán, también se libra contra un terrorismo que mantiene vínculos con Ben Laden y Afganistán. Por el lado occidental, la actuación terrorista ha hecho desaparecer o disminuir las críticas que le valían a Rusia su violación de los derechos humanos en Chechenia. A pesar de su independencia, Rusia, con tropas en las fronteras externas de Asia central, tenía de alguna manera la llave de la posibilidad para los norteamericanos del acceso a Afganistán por el norte.

China, en el umbral de la OMC, por el momento sale bien librada de la coyuntura. El primer viaje que hizo Bush después del 11 de septiembre fue a Shangai, a la cumbre de la APEC. La amenaza del terrorismo puede llevarla a justificar sus

actuaciones en los territorios periféricos de su occidente con población musulmana. No olvidemos que China es también fronteriza con Afganistán. Con su comportamiento de potencia responsable, China alivia las tensiones que pueden existir con Estados Unidos después del episodio del avión espía norteamericano.

China y Rusia se pronuncian porque sea en el marco de la ONU donde se sitúe la búsqueda de soluciones, lo que no entusiasma a Estados Unidos ya que sería otorgarles un poder de veto.

Japón, fuera de declaraciones protocolares, es de una gran discreción como casi siempre cuando se trata del Medio Oriente, del cual depende su suministro de petróleo. Manifestó su solidaridad y propuso modificar su Constitución para poder enviar tropas en ciertas condiciones. No ha sido, después del 11 de septiembre, protagonista importante ni en el G7 ni en la cumbre de la APEC. Se ve muy limitado en sus actuaciones por su difícil situación económica.

Israel quiere aprovechar la coyuntura para librar, con las manos libres, su propia guerra contra el terrorismo local, que encarna en la *intifada*. Estados Unidos entendió que cualquier iniciativa intempestiva de Sharon puede debilitar o diluir los esfuerzos que hace para mantener a su lado a muchos países árabes. Se ha llegado a una situación paradójica: en la crisis Israel está más controlada y vigilada por Estados Unidos que antes del 11 de septiembre.

Los países del Golfo Pérsico, tan próximos geográficamente, también por razones de cultura y religión, al conflicto se sienten profundamente incómodos. Obligados los gobiernos a pronunciarse a favor de Estados Unidos saben que sus pueblos tienen una actitud totalmente diferente. En caso de crisis político-militar grave, pero también con la recesión económica, son presionados para suministrar petróleo barato a los países desarrollados, entre los cuales está Estados Unidos. Su participación en la OPEP hace de Venezuela, desde este punto de vista, un protagonista más de la crisis.

Lugar de la mayor importancia en la lucha antiterrorista es la península Índica. Pakistán y la India, ambas potencias nucleares, están enfrascados en un conflicto antiguo que desencadenó varias guerras por el control o la posesión de Kashemira, provincia dividida entre ellos.

Pakistán, país musulmán, por intereses propios frente a la vieja alianza entre India y la Unión Soviética se cobijó bajo el ala de Estados Unidos y ha mantenido una estrecha relación con China, que tiene diferencias fronterizas con India. Pakistán siempre ha considerado a Afganistán como una zona de influencia suya. Fue, desde la entrada de los soviéticos a Afganistán, la plataforma de la verdadera guerra secreta que libró Estados Unidos: soldados, armas, retaguardia con apoyo de Arabia: dinero y guerra santa. Dictadura surgida de un golpe de estado militar, agente de la creación y de la actuación de los talibanes por intermedio de su Inteligencia militar, es, en la presente situación, objeto de las más apremiantes solicitudes norteamericanas. El general Musharraf comprendió los beneficios que podía sacar de la situación. Aceptó ayudar a Estados Unidos a pesar de la actitud de buena parte de la población y del ejército, con la condición de conservar su influencia en el futuro gobierno de Afganistán. De él surgió la idea de que hay talibanes extremistas y talibanes moderados que podrían formar parte de un futuro gobierno para salir de la crisis. Se postergó cualquier exigencia de las que, antes, se le formulaban para un pronto regreso a la democracia. Más aún, intenta comprometer a Estados Unidos en su conflicto con la India. El gobierno nacionalista indio había visto en el 11 de septiembre una oportunidad para denunciar en Kashemira la presencia de los mismos terroristas que Estados Unidos combate¹². Colin Powell ofreció una mediación en una Kashemira en la cual la India considera que no hay nada que negociar, menos con participación internacional y que lo que combate es un terrorismo de Estado, simples agentes de Pakistán. En este lugar, la relación Pakistán-India es uno de los más complejos problemas para un futuro próximo. Países musulmanes, más distantes del teatro de operaciones pero en los cuales hay tensiones políticas, étnicas, sociales pueden ser afectados en el futuro. Es, en particular, el caso de Indonesia y Malasia.

¹² JAFFRELOT, Christophe: Le Pakistan est-il contrôlable? *Le Monde*, Paris, 19 de octubre de 2001.

IV. Estados Unidos y América Latina:

La aceleración de la evolución del mundo por o a partir de Estados Unidos tiene también sus consecuencias para América Latina. La nueva administración apenas colocaba a sus hombres y empezaba a dar definiciones, en particular en torno a México, cuando se produjo el 11 de septiembre que, para los latinoamericanos, sucede en un país que conocen bien pero que les parece otro mundo.

A. Prioridades de la política exterior norteamericana

Al comenzar la administración Bush se pudieron apreciar varias orientaciones generales: prioridad a la relación bilateral con México, miembro del Nafta, concretada en varios contactos entre presidentes. El presidente Fox tenía una lista de peticiones relativas a las buenas relaciones entre los dos países, él era quien pedía. Otra decisión fue el mantenimiento de la tercera cumbre de las Américas para abril de 2001, en Quebec, Canadá. En contraste, hubo dificultades y pérdida de tiempo para definir los titulares de ciertos puestos claves, entre los cuales el principal es el secretario adjunto para asuntos hemisféricos para lo cual se propuso el nombre del cubano - americano Otto Reich, conocido desde el Irangate y la financiación a los contras de Nicaragua.

La cumbre de las Américas era un compromiso de la administración Clinton. En ella se propuso crear para 2005 una zona de libre comercio en todo el hemisferio (con excepción de Cuba). La única reticencia venía de los países miembros de Mercosur, en particular Brasil. Este país no quería la apertura comercial sin haber conseguido concesiones de Estados Unidos. Pero, en la cumbre, Brasil estaba debilitado por la crisis de Argentina y los desacuerdos con este país que le quitó protagonismo a Mercosur; sus propias dificultades que lo llevaron a devaluar el real paulatinamente, la aproximación del final del mandato del presidente Cardoso y

las incertidumbres relativas a su sucesión, el alejamiento de Chile, miembro asociado de Mercosur.

El presidente de Venezuela asumió un papel protagónico al poner reservas sobre varias de las fórmulas propuestas para la integración.

El presidente Bush se comprometió a conseguir de su Congreso el procedimiento *Fast track*, en su tiempo negado a Clinton, rebautizado como Promoción del comercio, sin el cual no puede negociar. Para conseguirlo debía llegar a acuerdos con los demócratas del Senado cuyos votos le son necesarios pero que quieren introducir cláusulas laborales y ambientales.

Para prosperar en las negociaciones, probablemente, debían esperar un mejoramiento, que no parece próximo, de la situación de Argentina y la elección de un nuevo presidente en Brasil en octubre de 2002.

El protagonismo que quiso asumir el dúo Fox- Castañeda, su canciller, tropezó con el debilitamiento de la economía de México, principal afectado por las dificultades económicas de Estados Unidos. De una previsión de crecimiento del 7% para 2001, formulada en el momento de la elección, se pasó en mayo al 2.5% o 3% y, en octubre, al 1%, esto como efecto sobre todo de la baja de las exportaciones a través de la frontera común. Se presentó en México un plan de emergencia económica: reducción de gastos, extensión del IVA, etc., a contracorriente de las promesas electorales. México empezó a mirar hacia Europa, que parecía en una situación mejor para ver si lograba reducir en algo su dependencia de Estados Unidos. En julio del 2001, Fox propuso a Estados Unidos la legalización de tres millones de ilegales mexicanos instalados en ese país pero sólo recibió respuestas de cortesía. El 11 de septiembre iba a hacer pasar al olvido esta iniciativa, en el mismo momento en que, probablemente, el PIB mexicano ha dejado de crecer.

Si llueve en México, no escampa en Argentina. Dos países, dos crisis distintas. La de la Argentina no es de hoy. Preocupa a Estados Unidos como preocupa a

Brasil. Desde 1999, el PIB disminuye en la Argentina y va a seguir disminuyendo en 2001, en un país que un día fue el más próspero de América del Sur. Su sistema monetario que establece la paridad peso - dólar por medio de una caja de compensación ha mostrado una rigidez insostenible frente al creciente peso de la deuda, a la pérdida de competitividad de las exportaciones en particular frente a la devaluación del real de Brasil. La ayuda del FMI no le fue cortada a Argentina, que recibió créditos abundantes (21.5 mil millones de dólares del sólo Fondo), pero no ha sido suficiente. La cesación de pagos está como inscrita en el horizonte. Se le añade una crisis de gobernabilidad: un presidente indeciso, con acusaciones de corrupción en su entorno, entregó el poder económico al conservador Domingo Cavallo, el inventor de la nueva política monetaria en 1991. El presidente De La Rúa tiene que gobernar con un Congreso dominado por la oposición peronista dirigida bajo cuerda por Menem, y quien le lleva la vida dura en la calle al mover a los sindicatos. Su propia coalición, la que lo llevó a la presidencia, se dispersó y paraliza al ejecutivo¹³.

El otro problema que, en 2001, preocupa a Estados Unidos es la situación colombiana y la gestión del Plan Colombia que dividía la administración Clinton y parece dividir la administración Bush. Están por una parte, los que frente a la producción y el tráfico de drogas y a la situación seria de orden público piensan en soluciones militares aún aceptando, sin creer en su éxito, las negociaciones de paz del presidente Pastrana. Por otra parte, están los que piensan, en Washington, que no hay soluciones militares y que sólo la negociación llevaría a cierta consolidación del gobierno. Estos aceptan que la presión militar es la que debe obligar, sobre todo a las FARC, a negociar seriamente. Ni los unos ni los otros piensan en una intervención militar directa y consideran su aporte en términos de material bélico y logístico, en inteligencia y en asesoría en las técnicas de combate. Temen cierta contaminación hacia los países vecinos de Colombia y desearían un gobierno más fuerte, algunos dicen más legítimo, en Bogotá. Observan con desconfianza al presidente de Venezuela en torno a estos problemas.

¹³ ADDA, Jacques. Un peso trop pesant, *Alternatives économiques*, París, n° 196, Octobre de 2001.

El 11 de septiembre hizo que América Latina perdiera prioridad en la agenda, por la absoluta que se da al Medio Oriente. No es el momento para Estados Unidos de abrir nuevos frentes en otras partes del mundo y las negociaciones prosiguen a ritmo lento. A nivel del ejecutivo se diferencia perfectamente el terrorismo internacional que puede amenazar a los intereses norteamericanos y la actuación guerrillera colombiana que puede afectar a ciudadanos norteamericanos dentro de los límites de Colombia, lo que es inaceptable. Tal vez con la excepción de México, el presidente Bush deja sueltas muchas ruedas de su administración, en particular en política exterior, a menos que estén relacionadas con su preocupación esencial por el Medio Oriente, en la que tiene bastante que ver su experiencia petrolera.

B. ¿Cómo ve América Latina a Estados Unidos hoy?

El divorcio histórico entre gobernantes complacientes y temerosos de Estados Unidos y opiniones públicas hostiles a un país que consideraban prepotente e imperialista, ha disminuido con el surgimiento, en los quince últimos años, de capas medias admiradoras del modelo económico y del modelo de consumo norteamericano.

La visión gubernamental depende fundamentalmente de dos circunstancias en las que las ideologías tienen poco que ver: el tipo de problemas que tiene el país y que pueden entrar en la agenda bilateral, y en qué medida piensan que la solución o parte de ella está en Washington o en organismos internacionales en los que Washington pesa en forma decisiva, como la deuda, la inversión, las exportaciones, con modelos económicos cada vez más proyectados hacia el exterior por la apertura.

La segunda circunstancia es prácticamente geográfica: la menor o mayor distancia entre el país y Estados Unidos. Desde este punto de vista los dos países más en la sombra de Estados Unidos, de manera diferente, México y Cuba. Ambos

sienten perfectamente, aunque reaccionan de manera distinta, el peso de esta proximidad. En una segunda fila podríamos poner países más distantes pero que, por razones determinadas, no pueden ni deben desconocer a Estados Unidos: sería el caso de Colombia con el complejo, todavía presente, de Panamá; sería también el caso de Venezuela que sabe que "su" petróleo es, en fin de cuentas, reserva estratégica norteamericana. Más lejanos son países como Brasil, sin complejo, por sus convicciones nacionalistas, o Chile y Argentina, cuyas relaciones son diversificadas y, hasta cierto punto, son más cercanos de Europa que del norte del continente.

Impresionados por las dificultades de la elección presidencial norteamericana de 2000, todos, con excepción de México, pensaron que se iban a encontrar con una administración débil. La pérdida del control del Senado por el partido republicano fortaleció esta convicción. Fuera del Presidente, pocas figuras destacadas de la administración han tenido contactos con América Latina. Sólo se puede mencionar el embajador ante las Naciones Unidas, Negroponte, quien estuvo vinculado a América Central, lo que le puede dar una visión distorsionada del resto del subcontinente.

El 11 de septiembre ha modificado esta visión. Todos los gobiernos, incluyendo a su manera el de La Habana, manifestaron su repudio al terrorismo y casi todos apoyaron la respuesta militar. Se dan cuenta que, por un tiempo indeterminado, el presidente Bush se va a dedicar casi exclusivamente a la lucha contra Ben Laden y sus aliados, reales, eventuales o supuestos. Personalmente ni él ni el Secretario de Estado van a tener un gran protagonismo en América Latina (el atentado interrumpió el primer viaje de Colin Powell) con, probablemente, la excepción de México. Por lo tanto, la relación va a estar en manos de personas importantes pero no de primer plano, como el secretario del comercio, o de otros funcionarios de menor rango, con poca capacidad de decisión o, peor aún, actuando con descoordinación entre sí. Una diplomacia eficaz y experimentada podría sacar ventajas de estos conflictos burocráticos para aumentar su autonomía; son pocos los países latinoamericanos que la poseen o se atreven a usarla.

Existe otro aspecto, vinculado a la vez al 11 de septiembre y a la situación económica norteamericana que va a afectar las relaciones.

En crisis Estados Unidos, con menos recursos económicos y grandes gastos impuestos por la lucha en el oriente, tendrán menos disponibilidad de créditos, de materiales, por ejemplo militar, y menos propensión a concesiones en materia comercial.

Los atentados perpetrados por extranjeros que ingresaron a Estados Unidos han generado cierta desconfianza y xenofobia que volvería difícil para el Congreso, concesiones en materia de inmigración.

La crisis económica ya ha afectado a las economías del sur y la situación argentina contamina, real o psicológicamente al resto del subcontinente. Después de haber crecido 4.5 % en 2000 el PIB de Brasil sólo debe crecer el 0.5% en 2001 (si no decrece a finales del año). El FMI le otorgó a Brasil un préstamo de 15 mil millones de dólares para sostener el real. Las dificultades, que no son iguales, de los dos principales países de Mercosur repercuten sobre los otros países miembros y paralizan la integración al multiplicarse el uso de las cláusulas de salvaguardia o las medidas unilaterales. En estas condiciones no se va a avanzar hacia una moneda común que era una de las tareas propuestas. Peor aún, la tentación argentina de adoptar el dólar como moneda volvería imposible esta meta. Una alternativa pero de graves consecuencias internas y externas, sería, para 2002 una fuerte devaluación de la moneda argentina. En este país las previsiones para 2001 apuntan a una baja del PIB de - 2%. Esta situación repercute también sobre Chile y Colombia países afectados por la baja del precio de sus exportaciones. En el año 2000 Colombia tuvo la suerte de la subida de los precios del petróleo que le permitió salir adelante; esta circunstancia no se repite en 2001.

Los acuerdos conseguidos en la OPEP permitieron a Venezuela aumentar sus ingresos por petróleo y al presidente Chávez cubrir un mayor gasto social. Es el único país que, de momento, logra mantener su actividad económica.

Todos los gobiernos creen o quieren creer en una crisis de corta duración en Estados Unidos. Piensan que ayudará a ello la reacción del pueblo norteamericano al 11 de septiembre que, al provocar mayores gastos, puede sostener a la economía. Por lo tanto actúan como si fuera un mal momento que se debe atravesar aún a punta de expedientes. Los mensajes que reciben del entorno internacional son confusos. El FMI y el Banco Mundial han hecho rectificaciones dramáticas a sus posiciones tradicionales aceptando ahora que existen características nacionales por las que no todas las privatizaciones son buenas, que no siempre la apertura debe ser total y pronta y que los estados tienen funciones económicas que cumplir. Los gobiernos que se adhirieron sin condiciones al llamado consenso de Washington tienen ciertas dificultades para acomodarse a este nuevo discurso y hacerlo entender de sus elites dirigentes.

Varios de ellos, pensando que la coyuntura europea es mejor, se acercaron hacia la Unión donde no faltaron las promesas, pero fueron más las buenas palabras que las ayudas concretas y las orientaciones son diferentes según las capitales: Madrid y París, Bruselas y Berlín dan su propia versión de la política de la Unión aun en el caso de una zona que no es prioritaria para ellos como es América Latina (con la excepción de Madrid).

Desconcierta en América Latina el desdibujamiento presente del papel de varias organizaciones internacionales: las Naciones Unidas muy discretas y sin protagonismo diferente a lo asistencial en la crisis que estalló el 11 de septiembre. Rusia, China, Francia y otros reclaman, sin embargo, que sea el marco apropiado para buscar una solución a la crisis. Estados Unidos se reserva el derecho de informar o no informar al Consejo de Seguridad mostrando así su preferencia por lo unilateral. Esta relativa marginación de la ONU le resta protagonismo a América Latina. Tampoco pasa la OEA, la organización regional, por un buen momento. Los acontecimientos mundiales, pero también los del continente se desarrollan sin tenerla en cuenta. Organismos como el Grupo de Río que habían demostrado su utilidad en el pasado parecen no tener opinión ni capacidad de propuesta. Hay como un sálvese quien pueda donde cada quien se ocupa de lo suyo y busca el trato directo con los

grandes. Sólo Mercosur intenta salvar los avances que había realizado pero con grandes dificultades. España ha multiplicado los contactos con América Latina para mejorar sus capacidades dentro de Europa y con Estados Unidos en previsión de su presidencia de la Unión Europea en el primer semestre de 2002. Esta actuación evidencia también una preocupación por sus inversiones en América Latina: los bancos BSCH y el BBVA, Telefónica, Iberia, Repsol etc., que pueden repercutir sobre la coyuntura en la península en caso de sufrir pérdidas. Estas preocupaciones ha llevado al gobierno Aznar a acercarse a dos presidentes afines como son Fox y Pastrana. No se puede, en las presentes circunstancias, esperar más que declaraciones retóricas de la futura cumbre de jefes de estado de América Latina y la Unión Europea.

C. Amenazas hoy

La percepción de las amenazas en el hemisferio es muy distinta según se sitúe uno en Washington o en cualquier capital latinoamericana.

Para Washington las amenazas son las que pueden afectar su seguridad, noción que se va a reevaluar; las principales amenazas hoy no están en América Latina. Una excepción puede ser México cuya tranquilidad política y social es esencial para Washington, involucrando al orden público en el país y sobre todo en la frontera, pero tranquilidad también en los movimientos de población. México importa también en la medida en que es objeto de preocupación electoral para Bush. En 2000 el 65% de los latinos que votaron en la elección presidencial lo hicieron para Al Gore. Al constituirse en primera minoría, esta población se vuelve decisiva en términos electorales y, de no cambiar su preferencia, compromete la eventual reelección de Bush. Ciertos gestos hacia los mexicanos que constituyen la mayoría entre los latinos en Estados Unidos no tienen otro objeto.

El tema de las drogas ha perdido importancia por varias razones: no hay aumento del consumo de cocaína en Estados Unidos y se presienten cambios de opinión, a nivel de los estados, en lo que se refiere a la marihuana. Las drogas sintéticas son cada vez más las que preocupan por su difusión creciente y muy poco tienen que ver con América Latina.

El temor a una seria epidemia por las esporas del ántrax o enfermedad del carbón, diseminadas por terroristas mal identificados relega, momentáneamente el problema de la droga procedente de América Latina a un segundo plano. Esto no significa que se va a bajar la guardia frente al narcotráfico sino que está perdiendo jerarquía entre las amenazas. Hasta cuándo, es lo que es difícil pronosticar.

Las autoridades norteamericanas no equiparan las guerrillas latinoamericanas, sobre todo colombianas, y el terrorismo procedente del Medio Oriente. Les preocupa cuando la guerrilla atenta contra ciudadanos o intereses estadounidenses y en la medida que pueden ser un factor de perturbación del orden en una región que quieren ver en calma. Preocupados por acciones militares en otra parte del mundo no están dispuestos a dejarse involucrar exageradamente. Todo consiste en definir lo que es exagerado. Bien es verdad que ciertos políticos republicanos, y algunos militares, han hecho declaraciones sobre organizaciones terroristas latinoamericanas. Para tomarlas en serio sería preciso aceptar que, al favor del 11 de septiembre, sectores republicanos de extrema derecha han recuperado posiciones que, inicialmente, no les había dado Bush. Es prematuro, hoy por hoy, hacer esta afirmación. Los dilemas que se mencionaban en la primera parte tienen plena vigencia en lo que se refiere a América Latina.

El 11 de septiembre no genera un orden internacional nuevo o diferente. Sí modifica la percepción que tienen Estados Unidos de su situación en el mundo. Se desmoronó la creencia de la población y los gobernantes en su invulnerabilidad. También se evidencia una dificultad para analizar las fuerzas que actúan en el mundo y sus motivaciones. Se dan cuenta que las respuestas que reposan únicamente sobre la fuerza aún cuando indispensables, son insuficientes. En esta crisis hay que

hacer política, revisar posiciones, barajar aliados y adversarios. Prevalece una variedad de cinismo: poco importa con quién, lo importante es vencer. El 11 de septiembre también calentó en los países musulmanes, y probablemente sin que se exprese netamente en otros, un difuso antiamericanismo. Pero si se critica a Estados Unidos, su prepotencia, su mesianismo, hay que saber en nombre de qué. Para que el mundo sea más democrático, más justo, en progreso o para que triunfen fuerzas oscurantistas, que poco se preocupan de bienestar o de progreso, que quieren devolvernos a un orden retrógrado.

Después del 11 de septiembre, cuyos efectos aún no son todos conocidos y que van a pesar por mucho tiempo, siguen los problemas que existían el 10 de septiembre. Estos son los que hay que resolver para no caer en manos de tal o cual Ben Laden, que los hay en muchas partes y con muchas caras.

La crisis económica en desarrollo también obliga a revisar el poder económico de Estados Unidos. Las importantes transformaciones de los veinte últimos años no han generado un capitalismo nuevo, que haya superado las crisis, que sea un factor de progreso generalizado. La crisis está presente y los ajustes se hacen en primer lugar sobre las espaldas de los más pobres, de los trabajadores a nivel nacional y, cada vez más, internacional sin que ellos tengan hoy una suficiente capacidad de defensa y de respuesta. En nuestro mundo de comienzos del siglo XXI hay más injusticia, más desigualdad, más explotación por parte de un capitalismo cosmopolita, sin valor de patria, sea en Estados Unidos, sea en Europa o en otras partes. Este capitalismo no quiere Estado si el Estado pretende ser redistributivo o establecer y hacer respetar reglas; pero sí lo reclama para reprimir la inconformidad o auxiliar a las empresas en dificultades. No está demostrado que el capitalismo y la democracia de mercado sean insuperables. Los hombres son los que hacen la historia y su capacidad de inventar, de generar utopías no tiene límites. El mundo cambia, parece por momentos que en una dirección y en otro momento cambia de rumbo. No solo hay que esperar la luz, hay que ir a buscar.

Bibliografía

- CLERC, Denis: le retour des cycles, *Alternatives économiques*, París, n° 195, septembre de 2001.
- GILHODES, Pierre: un mundo, varias regiones, *Oasis 2000*, Bogotá, Universidad Externado, 2001.
- What's left? *The Economist*, Londres, vol.359n° 8221, 12 de mayo de 2001.
- *Le Monde*, París, 17 de octubre de 2001.
- CHALIAND, Gérard: Ce n'est pas une guerre, c'est le stade ultime du terrorisme classique, *Le Monde*, París, 18 de septembre de 2001.
- FUKUYAMA, Francis: Nous sommes toujours à la fin de l'histoire, *Le Monde*, París, 18 de octubre de 2001.
- HAAS, Richard: citado por De BEER, Patrice: Vers une nouvelle guerre froide, *Le Monde*, París, 17 de octubre de 2001.
- JAFFRELOT, Christophe: Le Pakistan est-il controlable? *Le Monde*, París, 19 de octubre de 2001.
- ADDA, Jacques: Un peso trop pesant, *Alternatives économiques*, París, n° 196, Octobre de 2001

MÉXICO: ENTRE LAS HUELLAS INDÍGENAS Y LOS VIENTOS DEL NORTE

3

LILIANA CASTAÑEDA

Docente e Investigadora
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales - FIGRI
Universidad Externado de Colombia

3

La elección de Vicente Fox como presidente marcó el fin de la hegemonía que durante 71 años tuvo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México. El nuevo mandatario debe enfrentar grandes problemas sociales internos, cuyo ejemplo más visible es el movimiento indígena zapatista del estado de Chiapas; de manera simultánea, debe consolidar la inserción de ese país en la economía mundial moderna, proceso que ha tenido como eje central la participación de México en el Tratado de Libre Comercio (TLC) junto a Estados Unidos y Canadá.

CONTENIDO

Introducción: "Ahora es nuestra hora"	97
I. Fracturas desde el sistema político y económico	98
A. La transición política	98
B. La alternancia presidencial	103
II. Transformación de las fuentes de legitimidad	109
A. Metas y expectativas frustradas	109
B. Propuestas desde los actores marginados	118
Conclusiones: ¿Nuevo rumbo?	126
Bibliografía	127

Introducción: "Ahora es nuestra hora"

Con esta expresión la comandante Esther concluyó su intervención, en marzo de 2001, ante el Congreso Mexicano. Era la primera vez que en ese escenario se prestaba atención a las demandas de los casi 10 millones de indígenas de ese país.

Este acto, con el que culminó la marcha de 16 días que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) inició el 24 de febrero de 2001, refleja las dos tendencias que no sólo han originado una transformación de las fuentes de legitimidad¹, sino que han sacudido a ese país latinoamericano desde mediados de los noventa. La primera de ellas es el poder de convocatoria de actores sociales marginados, que podría llamarse la fuente de "abajo", que se vio en la reactivación del movimiento indígena zapatista; la segunda es el reordenamiento de las fuerzas en pugna dentro del sistema político, fuente de "arriba", materializada en el triunfo del Partido de Acción Nacional (PAN) en las elecciones presidenciales, después de 71 años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La confluencia de actores y acciones también plantea un cuestionamiento al modelo de desarrollo que se ha trazado en México, pues es un factor de origen y evolución de este conflicto de legitimidad. En este sentido, el gobierno del PAN no sólo tendrá que abordar la consolidación de ese país en el escenario internacional, que está marcada por su ambigua relación con Estados Unidos, sino que deberá manejar, simultáneamente, las consecuencias sociales que estas metas ocasionan a escala nacional que han sido esgrimidas como argumentos de algunos actores sociales para concentrar legitimidad.

Por otra parte, dentro de la caracterización del sistema político mexicano, se abordará la hegemonía del PRI, un partido que controló los mecanismos de perpetuación en el poder a través de la cooptación de sectores sociales (correas

¹ Dentro del presente artículo, la legitimidad se abordará desde la concepción de Maurice Duverger, que la define como "cualidad que presenta un poder de ser conforme a la imagen de poder que se considera válida en la sociedad". Al mismo tiempo se enfatizará en el aspecto mutante de esa validez: la renovación o sustitución de pactos originales entre el Estado y la sociedad.

de transmisión), manejo de comicios y adaptación al contexto a través de liberalizaciones pluralistas controladas. En este sentido, se presentarán su discurso ideológico, a través del cual se mostró como regulador y garante de las banderas de la revolución, y su cambio hacia un modelo económico más acorde con la globalización. Finalmente, se tratarán las principales causas de fractura del sistema, originadas por los abusos de la presidencia.

Finalmente, se intentará responder a la duda actual sobre el futuro del sistema político mejicano: ¿el triunfo del PAN significa un cambio definitivo hacia el pluralismo político o una simple alternancia de los partidos en la presidencia?

I. Fracturas desde el sistema político y económico

A. La transición política

La llegada de Vicente Fox al Palacio de los Pinos significó un relevo en el poder que ha sido visto como un signo democrático. Se trata de la culminación de un lento proceso de transición, en el que se alternaron períodos de marcada inestabilidad con otros de tránsito pacífico.

El sistema político mexicano, que ha sido inscrito en corrientes tan diversas como el pluralismo, el autoritarismo e, incluso, la teoría marxista², fue sacudido por las elecciones de julio de 2000. Su resultado parece materializar los caminos que se venían gestando, tanto desde la cúpula de poder como desde las bases mismas. Las elecciones pasaron de ser el sostén certero desde el cual se reproducía el partido hegemónico, papel que jugaron durante más de 70 años, a convertirse en el medio para la remoción del mismo.

² Molnar (1993) p.3-6

La transición que vivió el país durante los dos últimos mandatos del PRI, que culminó con la victoria de Fox³, mostró la ingobernabilidad y la ilegitimidad del sistema. La primera se derivó de la complejización de la sociedad, como consecuencia de un proceso de deterioro en el que esta dejó de ser compañera en el proyecto revolucionario para convertirse en un simple apoyo electoral; a esto se sumó la adopción de posiciones de fuerza y la emergencia de actores, por fuera del control ejecutivo, que reclamaban mayor participación. La ilegitimidad se generó en distintos factores como el incumplimiento del pacto inicial de la Revolución, que se reflejó en un modelo económico excluyente y un sistema político permeado por prácticas cuestionables.

Desde el triunfo de la revolución hasta 2000, se pueden distinguir diversas etapas de la evolución del sistema político mexicano. Dentro de estas se destaca la comprendida entre 1946 y 1976, en la que el PRI consiguió consolidar su organización política-burocrática y su principal posesión, la presidencia de la república, por medio del control electoral⁴. Desde el final de esta fase, el panorama político fue modificado por variables como el deterioro de la legitimidad del sistema, debido a su incapacidad de seguir canalizando las demandas políticas y socioeconómicas, y la fragmentación del bloque en el poder, a las que se sumó el consecuente fortalecimiento de la oposición.

Para la construcción de legitimidad del poder, que fue ejercido de manera conjunta por el PRI y la presidencia, se utilizaron estrategias como controlar la movilización popular, por medio de organizaciones, y cumplir algunas promesas revolucionarias, entre las que se destaca la reforma agraria y la participación de toda la sociedad en el proyecto modernista. Con estos fines se crearon el Instituto Indigenista, la Confederación de trabajadores de México y la Confederación Nacional Campesina⁵. Como indica Bizberg⁶, Lázaro Cárdenas (1934-1940) pudo

³ Las opiniones se contraponen al tratar de concluir si la etapa de transición del sistema político finalizó con el triunfo de Vicente Fox pues aún falta por definir si el cambio de partido en el poder ejecutivo constituye un cambio pluralista y competitivo en el funcionamiento en todo el sistema.

⁴ Paschard (1993) p. 101.

⁵ CELATS (1980) p. 15. Se entregaron 18.352.372 hectáreas a un millón de campesinos.

⁶ Bizberg (1999)

concretar un pacto real entre las masas, el Estado y su máxima agencia, la presidencia, basado en el nacionalismo revolucionario.

Desde entonces, el PRI se valió de los fundamentos ideológicos, la negociación, la represión moderada y, sobre todo, la estabilidad económica para fortalecer la concentración del poder que detentaba, mantener el papel regulador estatal y consolidar al PRI como la única opción que permitía cumplir los objetivos revolucionarios. A mismo tiempo que estas características autoritarias del sistema permitieron, durante los períodos de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortina, perseguir abiertamente a la izquierda, el funcionamiento mismo del régimen modificó la naturaleza del pacto nacionalista hacia uno corporativo⁷.

De esta manera, México, a diferencia de sus vecinos latinoamericanos, disfrutó de estabilidad política durante las décadas de 1960 y 1970. Esta se reflejó en la ausencia de un desafío real al control que sobre el sistema había monopolizado el PRI, desde que fue creado y consiguió el poder. Sin embargo, las masacres trágicas de la Plaza de las Tres Culturas en Ciudad de México, en 1968, marcaron un hito en el distanciamiento creciente entre las masas y el régimen.

Debido a esto, la segunda etapa del sistema hegemónico (1977-1987) fue de apertura controlada, con aparentes concesiones que, ya sea por conflictos en el mismo régimen o a causa del contexto, fueron finalmente negadas. Por ejemplo, en 1977, en medio de la aparición de movimientos guerrilleros, de un sentimiento de inconformidad empresarial, de la creación de nuevos partidos políticos y de la fractura social, originada una década atrás en la masacre de la plaza Tlatelolco en 1968, José López Portillo se propuso impulsar la participación de fuerzas opositoras en el juego electoral, la Cámara de Diputados y los medios de comunicación. El resultado fue controlar y canalizar dicha oposición, especialmente la de izquierda, además de renovar el apoyo electoral hacia el sistema y el PRI⁸. Este último le permitió

⁷ Bizberg (1999) p. 147. Este cambio implicaba un acuerdo utilitarista, donde se recibían beneficios a cambio de apoyo político al sistema.

⁸ O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988) p. 216.

al gobierno tomar las medidas con las que se enfrentó la crisis de 1982⁹ que, sin embargo, le costaron al PRI varias derrotas frente a partidos de oposición, como el PAN.

Esta crisis hizo evidente el fracaso del proyecto revolucionario, pues no se pudo cumplir la promesa del nacionalismo con crecimiento económico y posterior distribución de la riqueza. El modelo económico adoptado por el gobierno de Miguel de la Madrid, durante y después de la crisis, destruyó los pilares de la revolución: el Estado perdió su papel de regulador, la apertura reemplazó al proyecto desarrollista, se debilitó la relación gobierno-sociedad y se deterioró la concepción del PRI como mediador entre los sectores sociales y el sistema.

Durante la década de los ochenta la lucha por el poder entre el PRI y el PAN estuvo marcada por condiciones precarias de competencia y una frustración generalizada, producto de los fraudes electorales. De esta confrontación y de una nueva iniciativa de control por parte del oficialismo surgió, en 1987, el Código Federal Electoral, que aunque ampliaba los cargos de representación, aumentaba el control del ejecutivo sobre la comisión electoral y la mayoría en la cámara de diputados, como garantía de gobernabilidad¹⁰.

A pesar de logros internacionales como el aval del FMI y del Banco Mundial, el ingreso al GATT en 1985 y a la CCDE y al TLC en los noventa, la legitimidad del sistema y, por ende, del partido hegemónico estaba resquebrajada. Las demandas sociales y políticas rebasaron las vías de canalización y la alianza revolucionaria ya no era compatible con las metas macroeconómicas.

La implantación del modelo de ajuste estructural, iniciada por Carlos Salinas de Gortari y radicalizada por Miguel de la Madrid, implicó derribar las fuentes de legitimidad construidas desde la revolución; los sindicatos fueron perseguidos; el

⁹ Y efectivamente después de las elecciones se decretaron las normas de choque, como la devaluación del peso y la reducción de los subsidios a productores del primer sector.

¹⁰ Paschard (1993), p. 110.

artículo 27 de la Constitución, que consagraba la reforma agraria fue reformado; y las privatizaciones, con excepción del sector petrolero, se multiplicaron¹¹.

Pese a que las elecciones presidenciales de 1988 estuvieron marcadas por falta de transparencia, la oposición al modelo de ajuste, intensificada por la crisis económica, se expresó mediante un alto abstencionismo, que cuestionó además el monopolio del partido único. A pesar de que no se pudo demostrar que el PRI manipuló los resultados para conseguir la victoria de Salinas de Gortari, quedó un ambiente de frustración por la derrota inesperada de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Partido Revolucionario Democrático (PRD). Un año después, el PRI recibió otro golpe: el PAN obtuvo el gobierno del estado de Baja California.

Con una carga de victorias electorales manipuladas, el gobierno de Salinas adoptó iniciativas políticas que aseguraron la supuesta legalidad de los comicios y mayores controles dentro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La gran innovación de estas iniciativas fue separar la organización de las votaciones del aparato gubernamental y adjudicársela al Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990. Otro gesto legitimador fue el establecimiento de alianzas con otros partidos políticos, dentro de los que se encontraba el PAN, con el fin de apoyar la nueva fórmula económica. Aunque esto sugirió la aparición de un sistema bipartidista, esta fue desmentida con la fundación del PRD en 1987. Por último, el PRI intentó renovarse como organización política mediante su apertura a una libre afiliación, lo que significó el divorcio de sus organizaciones de base históricas: la obrera, campesina y popular¹².

Sin embargo, estas estrategias no fueron efectivas frente a los otros acontecimientos que apresuraron la destrucción de su legitimidad: las derrotas electorales en 1992 (Guanajuato, San Luis Potosí, Michoacán), las denuncias públicas de prácticas corruptas en el gobierno, entre ellas las conexiones del PRI y los organismos de seguridad con el narcotráfico, y los asesinatos de Masieu y Colosio, a lo que se sumó la crisis financiera de 1994.

¹¹ Colfignati (1997) p. 30 y 31.

¹² Alcega (1993) p. 125.

Ante estos hechos, el PRI reaccionó como un bloque unitario. Si bien esta organización no ha sido homogénea, el instinto de conservación superó las diferencias internas sin recurrir a la violencia abierta. Sólo en la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, la competencia entre los "dinosaurios" y los "tecnócratas" cobró víctimas mortales, entre ellas Francisco Ruíz Massieu y Luis Donald Colossio.

En 1987 se había evidenciado ya la incompatibilidad entre los sectores de avanzada, que demandaban mayor participación dentro de la organización, y la oposición, como los conservadores y tecnócratas. La escisión de un grupo liderado por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz para formar el PRD, en rechazo al modelo económico que se había impuesto, evidenció esta contraposición de fuerzas.

B. La alternancia presidencial

Con la llegada de Ernesto Zedillo al poder, el choque interno de intereses¹⁹ y el vacío de legitimidad llegaron a su culmen. Esto permitió el fortalecimiento de otros actores dentro del sistema que se convirtieron en los nuevos receptores legítimos de la voluntad popular.

Las elecciones presidenciales de 1994 demostraron los cambios de fondo que el sistema experimentó: la acción independiente del IFE, la apertura de los medios de comunicación (se realizó un debate televisado), además de concesiones a la oposición, como en San Luis Potosí y Michoacán. A pesar de que el PRI perdió votantes, la transparencia de las elecciones fue contundente y sus resultados se interpretaron de maneras diferentes: rechazo a los actores radicales (EZLN), miedo al cambio (PRD), apoyo a la experiencia (PRI) y aprobación al colaboracionismo (PAN).

¹⁹ Según la tradición política de la sucesión en el poder, el antiguo presidente debía asumir las situaciones singulares que pudiera enfrentar el sucesor. Sin embargo, entre Salinas y Zedillo esta norma se rompió al culparse mutuamente de la crisis financiera.

Los intentos infructuosos de Zedillo por recobrar el apoyo hacia el sistema, incluyeron la sustitución del tradicional dedazo por una primaria para la selección del candidato presidencial del PRI y la implementación de las reformas políticas de Querétaro (1992) que Salinas se había negado a cumplir²⁰. Estas iniciativas implicaron alianzas con el PAN y el PRD, que para muchos significaba un apoyo al continuismo o cambio de gobernaciones y municipios, respectivamente.

El mapa político se modificó y muchos estancos escaparon del manejo del PRI, a pesar de que éste siguió controlando la presidencia. Sin embargo, se cuestionó la vigencia del modelo político, pues Zedillo inició la separación entre el partido político hegemónico y el ejecutivo.

En 1995, al tiempo que se rompió la alianza entre el PRI y el PAN, se intensificó la violencia política²¹. El avance del PAN se hizo evidente con la obtención de varias gobernaciones, la elección de 119 de sus candidatos como diputados federales y la conquista de la Procuraduría General de la Nación.

Un año después, el presidente impulsó una nueva reforma política y, por primera vez en siete décadas, ni el PRI ni el ejecutivo intervinieron en la organización y financiación de las campañas electorales, con lo que se le dio total autonomía al IFE. Además, se aumentó el acceso de la oposición a los medios de comunicación y se examinaron las anteriores resoluciones electorales. Con la expedición del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales²², los partidos políticos minoritarios pudieron incrementar su participación en el congreso, pues esta norma impedía la mayoría en cualquiera de las cámaras y, por lo tanto, a negociación cobró fuerza como herramienta para la aprobación de las iniciativas legislativas.

El éxito de dichas reformas se pudo observar en julio de 1997, cuando por primera vez un partido diferente al PRI, el PRD y su dirigente, Cuauhtémoc Cárdenas,

²⁰ Couffignal (1994) p.7

²¹ En este año se cometió la masacre de Aguas Blancas.

²² Couffignal (1997) p.85 y Nueva Sociedad No. 145 p.4

ganaron las elecciones en el Distrito Federal. El PRI perdió su mayoría legendaria en la cámara de diputados, el gobierno de los estados más prósperos del país¹⁹ y 5,5 millones de votos.

Hacia el final de su período, el gobierno de Zedillo consiguió solucionar la crisis financiera, mediante el rescate del sector bancario que costó alrededor de 100 000 millones de dólares de los recursos públicos, aunque fracasó en su intento por construir un sistema fiscal moderno. Además de los económicos tuvo que afrontar problemas de seguridad, como secuestros y asesinatos, el conflicto con la UNAM y el levantamiento indígena de Chiapas, que manejó con un discurso ambiguo de promesas de paz al tiempo que aumentaba la confrontación militar. Zedillo intentó privatizar el sector eléctrico, pero la oposición del PAN lo impidió. En política exterior amplió sus relaciones con América Latina, Japón y la Unión Europea²⁰ y en política económica logró cierta diversificación de las inversiones.

Durante el período comprendido entre 1994 y 2000, la legitimidad del sistema político se modificó en dos sentidos. Primero, pertenecer al PRI ya no garantizaba beneficios o protección para los sectores que anteriormente le habían servido de apoyo; de esa manera, campesinos, trabajadores, indígenas y empresarios sufrieron la aceleración de la competencia de maquilas y capital extranjero; los programas de desarrollo social, como PRONASOL y PROGESA, no fueron suficientes para acallar la inconformidad. Además, se tomaron iniciativas innovadoras e independientes de los centros tradicionales de poder, como la formación de la Unión Nacional de Trabajadores, y emergieron distintos movimientos guerrilleros que protestaban contra el modelo neoliberal, como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el Ejército Popular Revolucionario (EPR), el Ejército Villista Revolucionario del Pueblo (EVRP), el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), el CJ-2E y las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP). Segundo, existió una nueva correlación de fuerzas: el ascenso del PAN, la desaparición de antiguos actores como el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido

¹⁹ El PAN logró ganar las gobernaciones de Nuevo León, Querétaro, Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco.

²⁰ Clarond (2000) p. 138-140.

Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), en contraste con la revitalización del Partido Revolucionario Democrático (PRD), el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido Verde (PVEM).

Para el Partido Revolucionario Institucional, el haber perdido la presidencia, su forjín más preñado centro del sistema político, significó la ruptura definitiva de la relación entre los dos, que era precisamente con la que concentraba, articulaba y reproducía su poder. Aunque, como se mencionó antes, esta separación ya había comenzado desde la presidencia de Ernesto Zedillo, las elecciones de 2000 fueron el punto culminante para que el voto expresara la demanda de un cambio. Sin embargo, cabe preguntarse si el cambio secudó los cimientos del sistema o sólo la presidencia.

En la actualidad el PRI mantiene posiciones de fuerza y busca reformar su imagen²¹, como estrategias para constituirse en una pieza indispensable en el futuro ajedrez político. De hecho, su fortaleza está dada por las gobernaciones ganadas en 18 estados y por ser mayoría en congresos locales²². Su principal medio de anclaje es la experiencia que acumuló durante más de setenta años en el poder, lo que se traduce en cacicazgos en innumerables localidades, especialmente las más pobres y marginadas²³.

Sin embargo, su comportamiento reciente ha estado enmarcado en extremos que van desde aferrarse desesperadamente en sus antiguas sedes de poder, como sucedió en Yucatán²⁴, donde los consejeros electorales designados por el Congreso se negaron a aceptar su destitución por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; hasta la consecución de victorias electorales, algunas con muy bajo

²¹ Esta reforma tendrá en cuenta un nuevo nombre, idea lo, identidad política e interés nacionalista popular.

²² Durante el 2001 ganó las elecciones municipales en Zacatecas, Durango, Chihuahua y Oaxaca.

²³ Un cambio en el patrón de comportamiento de estos estados se ve en Chiapas, donde el gobernador desde el 2003 pasó a ser del PRD.

²⁴ Esta última fuerza es de las más significativas por su unión al gobernador saliente, Víctor Centeno Puente, que tras haber sido gobernador en Mérida que ha durado diez años en el poder.

nivel de votación, como la de Oaxaca, estado en el que cerca del 75% de los votantes no acudieron a las urnas.

En el interior de la organización, el debate entre los "dinosaurs" y tecnócratas ha estado supeditado a la discusión de las propuestas de reformar su imagen, que ha sido golpeada por escándalos de corrupción recientes, como el de los nexos de ex gobernador de Quintana Roo con el narcotráfico, y por sus continuas derrotas electorales, que lo hicieron temer su posible extinción. Por supuesto, no puede desconocerse el fortalecimiento de su línea dura, vencedora en Tabasco²². Al mismo tiempo, se observan deserciones de cuadros que prefieren adherirse al PRD²³.

Por su parte, el PAN representa una opción contradictoria y compleja en la etapa de transición. Si bien defiende un discurso ideológicamente contrario al PRI, los votantes parecieron no percatarse de que con la elección del 2000 se favoreció el modelo contra el que precisamente estaban protestando, el que csumió el PRI en su última etapa en el poder.

El PAN fue fundado en 1939 como reacción al cardenismo y apoyado por el sector empresarial, entre los que se destaca el Grupo de Monterrey. Si bien, en un comienzo, su propuesta ideológica se acercó a las tesis democrata-cristianas, con posturas más conservadoras²⁴, a partir de 1972 asumió una posición más pragmática y de oposición férrea hacia el PRI. Desde entonces los objetivos partidistas se han dirigido a la obtención del poder en condiciones adversas y lograr la educación política del electorado²⁵.

Después de tener un protagonismo secundario durante casi tres décadas, a partir de 1982 empezó a constituirse en una alternativa política dentro del sistema,

²² Específicamente se hablaría de Roberto Madrazo quien apoyó la candidatura del gobernador elegido, Manuel Andrade. (Tiempos del municipio 09-08-01, p.81)

²³ Jornada, 31 de agosto, 2001.

²⁴ Ocas (1995) p.329

²⁵ Reynoso (1993) p. 133

gracias a las aperturas controladas de este último y las votaciones favorables que obtuvo²⁷. Aunque en las elecciones presidenciales de 1988 no logró un resultado significativo, sobre todo frente al opositor PRD, mantuvo la fuerza suficiente para ganar la gobernación de Baja California en 1989, gracias a que mantuvo el control de algunas alcaldías clave.

La organización derechista pasó entonces a ejercer una oposición solidaria con el PRI, en reacción a la fuerte irrupción del PRD en 1988, para lograr las metas económicas y políticas que el partido de gobierno trataba de defender. Sin embargo, esta no era una postura que agradara a todos sus integrantes, que no sólo se opusieron a ella sino denunciaron al centralismo que se daba al interior de ese partido. Por lo tanto, no se puede hablar del PAN como una fuerza homogénea, por el contrario, ha sufrido varias escisiones²⁸.

Sin embargo, factores como la inestabilidad del sistema, el miedo a cambios radicales y la constitución paulatina del PAN como principal fuerza opositora, incrementaron las posibilidades de este partido de alcanzar el poder, aprovechando las demandas de cambio, las fracturas del PRI y el carisma de un político-empresario: Vicente Fox.

El actor que removerá en últimos los cimientos de la tradición política mexicana fue Vicente Fox, poseedor de un discurso fresco de paz y eficiencia. Acapató con su carisma el 43% de la votación contra el 36% de su más cercano rival, Francisco Labastida, al que se acusaba de representar la quintesencia del PRI. Pese a que, para una buena parte de la opinión, con este triunfo se removieron los cimientos de la tradición política mexicana, algunos se preguntan si su elección fue producto de un verdadero apoyo a su discurso o, por el contrario, se trató de un voto de castigo contra el PRI.

²⁷ Si bien no presentó candidato a la presidencia en 1976, en 1982 Pablo Emilio Madero, su opción presidencial, obtuvo un 15% de la votación y logró elegir 52 diputados. En 1983 ganó las elecciones en Chihuahua y Durango.

²⁸ En 1972 y 1991.

Proveniente de la gobernación de Guanajuato (1995), Fox fue relegado por su partido, después de impugnar la decisión que este había tomado de reemplazarlo. Sin embargo, permaneció fiel a la organización y después de cumplir su mandato en la gobernación, se lanzó a la campaña presidencial en 1997. Con una estrategia efectiva de mercadeo político, Fox aprovechó los espacios mediáticos en los que, con un estilo informal, capitalizó la idea de cambio en contra de la continuidad del PRI. Este papel lo había monopolizado antes el PRD pero para entonces, este partido tuvo que asumir el costo de su desgaste en la alcaldía del D.F.

Después de su triunfo en las elecciones, llamó la atención que en la conformación de su gabinete, el PAN no ocupó la mayoría de los puestos claves en el gobierno. Al parecer, Fox prefirió rodearse de personas que se destacaran en sus respectivos campos, como Jorge Castañeda en la secretaría de relaciones exteriores, y enfrentar los retos con una visión empresarial que puede adolecer de la apreciación política necesaria para entenderlos y resolverlos. Sin inscribirse claramente en alguna corriente política, el nuevo presidente ha optado por incluir en su discurso varios matices del pensamiento político y económico vigente.

II. Transformación de las fuentes de legitimidad

A. Metas y expectativas frustradas

Pasado el primer semestre de su administración, Vicente Fox tomó conciencia de los problemas que debe enfrentar, buena parte de cuyo origen y agravamiento se dio en el período hegemónico del PRI. De esta manera, el optimismo con que el nuevo presidente asumió el poder en diciembre de 2001, ha sido rebasado por la realidad. Hasta ahora su gestión arroja un saldo positivo por haber renovado el grupo élite, pero a la vez tiene un saldo negativo: haber prometido resolver un

escenario tan complejo, sin lograrlo²⁸. La disminución de su popularidad como presidente ha sido proporcional al tamaño de sus promesas como candidato.

Al interior del sistema, Fox enfrenta choques de distinta naturaleza en las relaciones ejecutivo-legislativo, ejecutivo-partidos políticos y ejecutivo-sociedad. El no contar con la mayoría del Congreso Federal es una de las claves para entender el lento avance en el cumplimiento de sus promesas presidenciales, entre las que se encuentran la Ley de Derechos y Cultura Indígena, pieza angular de los diálogos de paz con el EZLN, y la reforma fiscal, llamada Nueva Hacienda Pública Distributiva.

Al tiempo que la presidencia actuaba de manera independiente al apoyar la marcha del EZLN, realizada en enero de 2001, y cumplía los requisitos exigidos por los guerrilleros para sentarse a negociar, se hacía evidente su alejamiento del Congreso. Muestra de ello es que el legislativo terminó por aceptar la entrada de los zapatistas a su recinto, sólo después de una reñida votación, en la que incluso el PAN se opuso²⁹; además, la Ley de Derechos y Cultura Indígena fue aprobada con tantas modificaciones en los puntos esenciales del proyecto que provocó la ruptura de las conversaciones con los indígenas. Para cumplir su promesa de paz, el gobierno no sólo tendrá que cambiar el trato de criminales que le da su partido a los zapatistas sino vencer la radical oposición de que ejerce el PRI a la resolución del conflicto en la región de influencia de ese grupo guerrillero.

El esfuerzo por sacar adelante la reforma fiscal constituye el mejor ejemplo de la encrucijada política-legislativa que debe enfrentar el presidente. El recurso del acuerdo político con las demás fuerzas políticas, que funcionó con relativo éxito durante el período de transición, parece haberse agotado; incluso en su mismo período el apoyo no ha sido unánime. Las confrontaciones a veces se han centrado

²⁸ Dentro de esta concepción estaría la afirmación que hizo Fox respecto a la resolución del conflicto chiapaneco en quince minutos. (*tiempo del mundo*, 17-06-01, p. B10)

²⁹ En la 18ª Convención de Partido de Acción Nacional, el líder y adversario de Fox, Diego Fernández Ceballos lo acusó de hacerle publicidad a los zapatistas. (*informe Luchamos por*, 27-03-01, p. 150)

en discusiones estériles sobre los gastos de la presidencia³¹ y la supuesta inutilidad de las giras presidenciales. El cabildeo que ha realizado en mayo ante el Congreso, y con los gobernadores en agosto, para presentar conjuntamente la propuesta de reforma fiscal ante Congreso, que tiene como fin aumentar al menos en dos puntos el FIB, ha sido arduo. Parece ser que ninguna de las fuerzas desea cargar con el costo político de gravar los alimentos y medicinas con un 15% de IVA.

Muchos tachan el nuevo énfasis de empresa que el gobierno de Fox ha querido imprimir a la administración gubernamental por optimista y antidemocrática³²; además critican su ineffectividad ante la inseguridad pública y la impunidad.

Los choques entre el ejecutivo y los partidos políticos también han empañado la reforma del Estado, que se ha tratado de impulsar en medio de denuncias por irregularidades en la financiación de la campaña de Fox y una demanda del Congreso ante la Corte Suprema por supuesta extralimitación de sus funciones en la expedición de un decreto de apertura del sector eléctrico a la inversión privada, en mayo de 2001³³.

Esta confrontación ha desviado la poca atención que el gobierno le había otorgado a las demandas de otros grupos fuera de la ley como el EPR, EVRR, ER?, el CJ-28 y FARP.

A este complejo panorama político se le suma la situación de inconformidad social de los campesinos, reunidos en el Consejo Agrario Permanente, grupo que se perfila comopositor a las políticas gubernamentales y el modelo de inserción internacional de México. Con su ingreso al NAFTA, el país abrió su sector agropecuario a la competencia internacional, mediante el desmonte de subsidios, créditos y

³¹ Esto sucedió al hacerse público la compra de unas toallas por 3.600 dólares sobre la que se pronunciaron cada uno de los partidos políticos (Némesis 19-06-01)

³² *Tiempos del mundo* 09-08-01, p.82

³³ *Infama Latinoamericana* 10-05-01 p.300

precios de garantía; el resultado fue una avalancha de importaciones que, sumada a la baja rentabilidad del campo, condujo al empobrecimiento de los labriegos. Ante la situación de precariedad que han enfrentado, las amenazas de protestas campesinas se volvieron corrientes durante el segundo semestre del 2001.

En el mismo sentido, los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma (UNAM) también han reanudado sus protestas en contra de la expulsión de 6 miembros del Consejo General de Huelgas (CGH) y la detención de dos jóvenes, acusados de tener vinculaciones con las FARP. Se ha criticado que el gobierno ha aprovechado estos hechos como excusa para intervenir y desprestigiar a la universidad y para reducir el debate educativo de la libertad de cátedra a hechos de orden público³⁴. Por si fuera poco, la fuerza pública también ha protagonizado enfrentamientos contra la sociedad civil, como el sucedido en la celebración en Cancún del Foro Económico Mundial, durante los primeros meses de mandato de Fox.

En reacción a este panorama de estallido social, el gobierno lanzó un Plan Nacional de Desarrollo a 25 años, cuyos principales ejes son la inclusión, el sostenimiento, la competitividad y el desarrollo regional. Estos objetivos deberán conseguirse a través de cinco medios: legalidad, transparencia, federalismo, rendición de cuentas y gobernabilidad democrática. Este proyecto fue el resultado de consultas ciudadanas realizadas desde febrero en foros públicos e internet. Sin embargo, las críticas por parte de la oposición no se hicieron esperar y se han dirigido a que desde la creación de este tipo de planes, en tiempos del presidente José López Portillo, las metas propuestas no han sido cumplidas. En opinión de algunos miembros del PRI, el proyecto es la trivialización del diálogo nacional. Por otra parte, para el PRD el plan no se diferencia del asistencialismo que llevaron a cabo los gobiernos neoliberales³⁵.

En el plano económico, las expectativas del sector privado y de los mexicanos han sido afectadas por un factor que al comienzo de la administración no se preveía:

³⁴ Jornada 31 de agosto, 2001

³⁵ *Tiempos del mundo* 07-05-01, p.812

la desaceleración de la economía estadounidense³⁴. El comercio bilateral alcanza los 300.000 millones de dólares anuales, por lo que la tendencia negativa en su vecino del norte, sumada a problemas de carácter interno, como la reducción de los ingresos petroleros, llevó a proponer ajustes como el recorte del gasto público en unos 300 millones de dólares, replantear la meta inicial de crecimiento económico de 7% del PIB a 4.5%, para llegar finalmente a un 2.5% para este año. Los analistas estiman que de los 850.000 empleos que prometió el actual gobierno, sólo se podrán generar 150.000.

Los temores de una nueva crisis se centran en el sector externo, ya que hasta marzo del 2001 el déficit de cuenta corriente alcanzaba los 200 millones de dólares y la sobrevaluación de la moneda se calculaba en un 20%. Ante esto, la secretaria de hacienda ha respondido con mantener las reservas internacionales en 40.000 millones de dólares y controlar la inflación, que se proyecta en 8.7% al finalizar el año, más de dos puntos por encima de la meta inicial.

El modelo seguido por Fox busca incentivar la llegada de inversión extranjera, por ejemplo con la venta del Banco Nacional de México, Banamex, al Citigroup, en una operación de 12.500 millones de dólares. Con esta operación, en la que el 83% de los activos del sistema bancario quedó en manos extranjeras, se fortaleció la moneda. A pesar de que el gobierno mostró esta venta como prueba de confianza en la economía mexicana y de atracción de mayores capitales, algunos sectores del país señalaron la pérdida de soberanía financiera al dejar el sistema de pagos bajo criterio externo, además del excesivo pago de intereses³⁵.

Por su parte, los empresarios, base del triunfo de Fox, le han reclamado la inseguridad, la impunidad y la caída en la productividad. Durante 2000, el secuestro de 483 industriales llevó a la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) a pedir penas más severas para aquellos que cometan plagios, violaciones y homicidios. También se denunció que durante los primeros meses de 2001 se realizaron

³⁴ Se calcula que por cada punto porcentual que pierda Estados Unidos en su crecimiento, México pierde 1.5% del PIB.
³⁵ El PRIO exigió al Congreso una investigación de la operación con el grupo del PAN *Informe Latinoamericano* 29-05-01 p.244.

5.000 secuestros "express". Esta situación ha alejado las inversiones, principalmente las provenientes de la Unión Europea³⁶. Además del problema de inseguridad, la quiebra y las pérdidas millonarias que ha sufrido el sector de la pequeña y mediana industria han redundado en el aumento del desempleo. Al respecto, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) alertó sobre el riesgo sumar más desempleados a los 400.000 que se produjeron durante el primer semestre de 2001.

La reacción del gobierno se materializó en un programa de créditos para las microempresas, pero ante la caída de 3,1% de la productividad esta solución parece tan sólo temporal.

Por su parte, las relaciones internacionales mexicanas han experimentado un renovado activismo, demostrado por los continuos viajes presidenciales y los proyectos internacionales que, durante el primer semestre de administración, se han dirigido en tres direcciones principales: reforzar y resolver viejos problemas con el bloque norteamericano, retomar el liderazgo en Centroamérica y hacerse presente de nuevo en el debate de las cuestiones latinoamericanas.

En el caso de Estados Unidos, la agenda que separa y, paradójicamente, integra a los dos países está compuesta por los temas de siempre: Tratado de Libre Comercio - del que hace parte también Canadá -, migración, fronteras, narcotráfico y, más actual que nunca, energía. El hecho de que la primera reunión oficial que sostuvo el presidente George W. Bush después de su elección haya sido con Fox, a comienzos de 2001, muestra que México ha cobrado una mayor importancia para su vecino. La estrategia mexicana podría resumirse, como el mismo Fox la expresó, en la exportación de problemas de los países débiles hacia los vecinos fuertes y en la cooptación electoral de un grupo de votantes latinos, cada vez más importante, pero que favorece mayoritariamente a los candidatos demócratas.

A pesar de ser un tema polémico de vieja data, por lo menos desde hace más de 100 años, Fox inauguró las conversaciones oficiales sobre un acuerdo de migración

³⁶ *Tiempos del mundo*- 05-07-01, p.810

con Estados Unidos. Desde la campaña presidencial hasta las cumbres que ha sostenido con Bush, el mandatario mexicano ha insistido en la inutilidad de las políticas antimigratorias y en la necesidad de regular los flujos de personas, de la misma manera como el NAFTA ha regulado los intercambios de bienes y servicios.

Más allá de la ambiciosa propuesta de eliminar la frontera en 20 o 30 años, como lo afirmó Fox, el tratado establecería concesiones más concretas como seguridad y derechos laborales para cerca de 8.5 millones de mexicanos que han emigrado a Estados Unidos, incluyendo una amnistía a 3 millones de ilegales. Aunque la relación personal entre George W. Bush y Vicente Fox ha sido calificada de óptima, condición que históricamente ha sido definitiva para el avance o retroceso de las relaciones entre los dos países³⁹, el Congreso estadounidense se ha mostrado renuente al respecto, más aun cuando los sindicatos de este país han protestado contra los efectos laborales del NAFTA. La oposición legislativa no se ha quedado en la retórica, como lo muestra la aprobación, en agosto, de la enmienda que bloquea la libre circulación de camiones mexicanos en carreteras estadounidenses.

Al tema del narcotráfico, cada vez más importante en la agenda bilateral, también se le ha dado un tratamiento nuevo. Del lado estadounidense, el presidente Bush ha reconocido que para solucionar este problema también debe reducirse la demanda, ya que "el motivo principal por el cual se envían drogas a través de México a los Estados Unidos es porque los ciudadanos estadounidenses usan la droga"⁴⁰. Por otro lado, la transición hacia el régimen democrático que Fox ha propuesto, exige controlar las relaciones corruptas que los organismos de seguridad mexicanos han establecido con en el negocio de las drogas. El gobierno mexicano, por lo tanto, se ha dado a las tareas simultáneas de capturar a los comerciantes de droga y depurar sus instituciones políticas y de seguridad. Los casos más sonados han sido las detenciones de Mario Villanueva, ex gobernador de Quintana Roo por el PRI, en mayo de 2001, y de Alcides Ramón Magaña, en junio del mismo año.

³⁹ Castañeda y Pastor (1987) p. 184

⁴⁰ Declaración hecha en la cumbre de Guanajuato (*Tiempos del mundo* 22-02-01, p.81)

Hay que anotar que este problema se ha hecho mayor dado el dinamismo que han adquirido los carteles mexicanos después de independizarse de sus pares colombianos.

Por otra parte, la energía ha llegado a ser uno de los temas claves durante la primera reunión de los mandatarios en Guanajuato. La propuesta de llevar energía de sur a norte ha encontrado oposición en algunos grupos de México, que han reaccionado airadamente ante la posibilidad de que un sector tan vinculado al patrimonio nacional se abra a inversiones estadounidenses y se venda a bajos precios. Sin embargo, estas inversiones son indispensables si se quiere satisfacer el aumento de la demanda, que está cerca de 5 mil millones de dólares.

El tema energético cobró vigencia en Estados Unidos como consecuencia de la crisis que este sector afrontó durante 2001 en el estado de California. El interés estadounidense se ha manifestado claramente en diferentes escenarios, como el discurso oficial de Fox en Chicago, al que asistieron, entre otros, el secretario de Energía, Spencer Abraham y la directora corporativa de Texaco, Angela Vallo⁴¹. En este campo, México ha conseguido algunos logros concretos: por ejemplo, durante la Cumbre de las Américas en Québec, obtuvo el apoyo de Jacques Chénien, primer ministro canadiense, y de George Bush, para impulsar la integración energética dentro del NAFTA.

Pero no todo es color de rosa. México sigue usando sus relaciones con Cuba como un elemento de soberanía frente a Estados Unidos, a pesar de haber tenido roces diplomáticos con la isla⁴². Fox no ha cambiado la política tradicional de México hacia el régimen de Castro: por el contrario, ha reiterado su posición de no intervenir y respetar los asuntos internos de Cuba. Esto, por supuesto, contrasta con la política de fuerza que ha anunciado el presidente Bush. Otro tema internacional que parece interesar al presidente mexicano es conseguir un escaño en el Consejo de Seguridad de la ONU.

⁴¹ *Tiempos del mundo* 2-06-01, p.825

⁴² El canciller cubano acusó a su homólogo mexicano de impulsar la condena de Cuba por violación de derechos humanos en las Naciones Unidas. Posteriormente se alivó la tensión. (*Tiempos del mundo* 3-05-01, p.814)

Respecto a Centroamérica, el ejecutivo ha liderado dos importantes iniciativas: el Plan Puebla Panamá (PPP) y la renovación del Acuerdo de San José. El PPP incluye la interconexión eléctrica, promoción del turismo, desarrollo sostenible, mejoramiento de aduanas, puertos, aeropuertos y la construcción de una red vial continental. Para este último rubro, México sumará 3.200 millones de dólares a la financiación que otras instituciones como el Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento, Banco de Cooperación Japonesa, Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco Interamericano de Desarrollo, asignarán al plan general. En definitiva, se pretende establecer las herramientas para que el mercado centroamericano, de 60 millones de habitantes, pueda competir en el marco de la integración.

El presidente de Estados Unidos no sólo ha elogiado el plan, que busca el desarrollo sostenible de 9 estados del sur de México y 7 países de Centroamérica⁴³, sino que lo ha vinculado al apoyo que los dirigentes de la región den a la iniciativa de Libre Comercio para las Américas (ALCA). El PPP ha recibido críticas de por lo menos 184 ONG's de 15 países, que han advertido sobre los posibles caños ecológicos y sociales que este podría producir.

Con la vigésima renovación del Acuerdo de San José, México, junto con Venezuela, buscó seguir influyendo en once países de América Central y del Caribe a los que abastece de petróleo a precios preferenciales y con facilidades de pago. A cambio, las empresas mexicanas podían participar en las economías de los países signatarios⁴⁴.

Por último, Fox no ha descuidado otros frentes en Latinoamérica: ha adoptado un papel más activo en la mediación del conflicto colombiano⁴⁵, intentó fortalecer

⁴³ También de México se cuentan Veracruz, Puebla, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. Los países centroamericanos participantes son: Belice, Honduras, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá.

⁴⁴ Este Acuerdo implica la provisión de 160.000 barriles de petróleo suministrados tanto por México como por Venezuela (*Tiempos del mundo* 16-06-01, p.822).

⁴⁵ García M. (No.406 2001) p.30. Fox cambió la actitud permisiva que ha adoptado históricamente México hacia las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ultimando que permitan que demuestren su voluntad de paz al aceptar mediante su representación en su país.

el "Grupo de los Tres" con su viaje a Colombia y Venezuela, y ha tenido una participación más activa en otros asuntos hemisféricos, como el "Grupo de Río".

B. Propuestas desde los actores marginados

En un país con 97 millones de habitantes, de los cuales hay 40 millones en la pobreza, el movimiento zapatista ha rebasado los límites de legitimidad indigenista que originalmente lo definieron y ha acogido un grupo mucho más amplio: los marginados⁴⁶. Sus reclamos, que van desde temas concretos como salud, comida, tierra, vivienda y educación, hasta otros más políticos como justicia, libertad y dignidad, han sido apoyados también, tanto en México como afuera del país, por desempleados, campesinos y personas opuestas al modelo económico adoptado. Aunque el EZLN no ha inscrito su propuesta dentro de la línea marxista, sus metas sí están dirigidas a canalizar los reclamos de la sociedad civil, objetivo que ha sido señalado como la nueva misión de la izquierda latinoamericana⁴⁷.

Basados en una realidad innegable y armados con una retórica poética y simbólica, han conseguido un amplio apoyo internacional. Gracias al carisma de su subcomandante Marcos y al manejo impecable que le han dado a los medios de comunicación, ha conseguido dar golpes de opinión como la inerte Marcha por la Dignidad. Para enfrentar al discurso internacionalista de globalización, el EZLN ha retomado mitos mexicanos como las luchas de Emiliano Zapata, Lucio Cabañas⁴⁸ y el nacionalismo revolucionario.

Su discurso se aleja del tradicional de las organizaciones guerrilleras, por cuanto no aspira a tomarse el poder desde las armas sino que reconoce a las instituciones legalmente constituidas y ante éstas plantea sus demandas. Hay autores que se

⁴⁶ El 10% más rico de México concentra casi el 40% de la riqueza nacional mientras el 40% más pobre, apenas el 10,6%.

⁴⁷ Oteo (2000) p.188

⁴⁸ *La palabra de los armados de verdad y fuego* (1996) p.192

inclinan a pensar que esta organización es más un movimiento social en armas que una guerrilla⁶¹.

Su poder de convocatoria le ha servido para obtener un respaldo masivo a sus iniciativas: la Consulta Nacional por la Paz y la Democracia en 1995, el Foro Nacional de Cultura y Derechos Indígenas en 1996, la Consulta Nacional sobre la iniciativa de Ley Indígena y el fin a la Guerra de Exterminio en 1998 y la Marcha por la Dignidad en 2001. Además, su actuación ha servido para que estas comunidades étnicas se unan en organizaciones como el Congreso Nacional Indígena, que rechazó la proclamación de la Ley de Derechos y Cultura Indígena en agosto de 2001⁶².

En forma paradójica, la globalización y el sentido de pertenencia a una comunidad mundial, basado en la defensa de los derechos humanos, la democracia y la equidad, ha evitado que su movimiento sea aplastado. En ese sentido, el propósito gubernamental de insertar a México en la economía internacional, no ha hecho otra cosa que justificar la existencia del EZLN desde una dinámica doble: por un lado ahonda las causas de la lucha zapatista en términos de profundización de la marginación (esfera socio-económica) y, por otro, le da las herramientas para estar vigente y conseguir apoyo internacional para sus esfuerzos democráticos (esferas ideológica y comunicativa).

La problemática frente a la que surgió el EZLN no es coyuntura. Por el contrario, el presidente Fox debe pagar las deudas estructurales que su antecesor y el mismo proyecto revolucionario no saldaron. El tema de la paz, que le sirvió como trampolín político durante su campaña presidencial, representa ahora el gran desafío de integrar este "mundo" excluido al México actual.

Aún antes de entrar en vigencia el TLC, el modelo económico neoliberal exigió a México adoptar una nueva política agraria, dentro de la que se modificó el artículo 27 de la Constitución, que reconocía la propiedad colectiva de la tierra, símbolo

⁶¹ Puyanc (1995) p. 93
⁶² JORNAL, 01 de agosto, 2001

de la lucha revolucionaria de 1910-1917 y fuente de legitimidad entre la sociedad y el estado. De esta manera, las tierras comunales y ejidos pudieron quedar en manos privadas y el Estado dejó de ser responsable de la distribución. Se produjo una expropiación disfrazada, a la que siguió el éxodo rural y la multiplicación de reivindicaciones sociales, entre las que sobresale el levantamiento zapatista. En los nuevos latifundios se cultivaron productos valorados en el mercado mundial y las comunidades rurales pasaron a sufrir un proceso de desestructuración. Fue claro que, con la apertura del sector agropecuario a la competencia y la eliminación de subsidios, la tutela desde arriba se había acabado.

Aunque el NAFTA representa la oportunidad ideal para que los campesinos produzcan frutas y vegetales, la carencia de créditos y asistencia técnica se lo impide. Las cifras sobre pobreza reflejan la situación del campesinado: un 47% de los campesinos son pobres y un 34% de ellos se encuentra en extrema pobreza⁶³.

Sin embargo, es necesario resolver primero graves problemas estructurales como la profundización de la brecha en el desarrollo regional: en contraste con la situación de las zonas más dinámicas como el norte, centro y occidente, que aportan cerca del 80% del PIB nacional y donde se concentran el aparato productivo y los recursos financieros⁶⁴, se encuentran las áreas del Pacífico sur, península de Yucatán y norte-centro, que apenas contribuyen con el 10% de la riqueza nacional, a pesar de concentrar la quinta parte de la población. Dentro de los estados de mayor marginación, que corresponden a los de economía básicamente rural, se encuentran Puebla, Veracruz, Hidalgo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas⁶⁵.

La preocupación sobre estas disparidades regionales no es nueva. A finales de la década del setenta y comienzos de los ochenta se trató de solucionar este problema con los recursos obtenidos de la bonanza petrolera, pero la apatía de los sectores empresariales y la crisis de 1982 limitaron la consecución de tal objetivo. De igual manera, la crisis de 1994 impidió la continuación de programas como

⁶³ Otero (2000) p. 196
⁶⁴ Urbina y Sánchez (1993) p. 653
⁶⁵ Jarque (1993) p. 648

PROCAMPO o PRONASOL y la cooptación de los campesinos a través del Consejo Agrario Permanente (CAP) durante el gobierno de Salinas de Gortari. Si bien con estos programas se intentó ayudar a los sectores marginados y rurales, no se consiguió promover las condiciones de competencia dentro del nuevo contexto y sólo se logró atenuar los efectos negativos de la meta de competitividad.

El fracaso de estos programas explica por qué, durante ese periodo presidencial, las diferencias regionales dejaron de ser una preocupación y el proceso de descentralización no tuvo como fin fortalecer el federalismo sino más bien liberar al Estado de sus responsabilidades sociales. El resultado es desalentador: aún existe una gran centralización presupuestal y de transferencias. Hoy en día las regiones más pobres son, precisamente, las más dependientes del centro³⁴, casi todas en el sur del país³⁵.

La situación específica del estado de Chiapas, epicentro del movimiento zapatista, y los vecinos Guerrero y Oaxaca, en los que también han explotado conflictos, es que han padecido la desidia oficial, reflejada en los cubrimientos precarios de la educación³⁶, salud, vivienda y servicios públicos³⁷, que han sido enfrentadas con programas asistencialistas como PRONASOL o PROGRESA. En estos estados³⁸ se concentra un alto porcentaje de la población indígena³⁹. No es de extrañar que estas condiciones hayan alimentado los levantamientos armados, en particular los de Guerrero.

En la situación del sur no sólo se ven las consecuencias de la indiferencia y la descoordinada asistencia del gobierno federal, ante una región rezagada pero poseedora de valiosos recursos naturales, sino también la explotación y falta de voluntad de las élites locales, apoyadas, ellas también, en grupos armados. El papel

³⁴ Musset (1997) p.68-72

³⁵ Esto no quiere decir que las zonas del sur son las más inestables, pues algunas regiones del norte son afectadas por otra fuente de conflicto: el narcotráfico.

³⁶ 76.7% de la población chiapaneca es analfabeta

³⁷ Dauzier (1997) p.83

³⁸ Oaxaca con 37% y Chiapas con 26%.

³⁹ Inegi (2001) p.15 y 23

que el país le ha asignado a la zona parece limitarse a ser muro de contención de la inmigración proveniente de Centroamérica y suministro de votos. Otros actores que se han agregado en los últimos años a este panorama de fragmentación y violencia son las ONGs, que normalmente se oponen a iniciativas de modernización por temer a los perjuicios ecológicos y sociales que estas pueden ocasionar, como en el caso del montaje de plantas industriales y maquilas.

Las propuestas para llevar el progreso a la zona han ido desde la construcción de un canal, para competir con el de Panamá, hasta incentivar el turismo por las zonas indígenas y desarrollar cultivos de café orgánico.

Mientras la miseria y la violencia se extienden por todo México y, con ellas, la polarización y fragmentación del tejido social, la concentración de la riqueza se acentúa. En 1989 había sólo una familia en toda la república, catalogada como supermillonaria; en 1994 ya se contaban 24, con fortunas que sumadas ascendían a 44.100 millones de dólares. El aumento de los super-ricos coincide con las privatizaciones de algunas empresas estatales, la realización de contratos con el gobierno y el manejo patrimonialista de los recursos de la nación⁴⁰.

En resumen, la implantación del modelo neoliberal ahondó la brecha entre el México profundo y el imaginario, según las categorías de Guillermo Bonfil⁴¹. Sin embargo, este es uno más de varios intentos de exterminio que la civilización mesoamericana, heredera de las raíces mexicas, ha tenido que enfrentar: primero, la propuesta aniquiladora de la colonización; segundo, el mestizaje homogenizador de la Revolución; finalmente, la actual competencia con el modelo de inserción en la economía internacional, que le niega la utilización de los medios de producción para asegurar su supervivencia. Desde esta perspectiva se pueden entender los roles que ha asumido el indígena como campesino, como propietario y trabajador y que se han desarrollado a partir de su negación como sujeto de derecho en los procesos históricos de México⁴².

⁴⁰ Cordero (2000) p.163

⁴¹ Bonfil (1994) capítulo I y pág. 47

⁴² Halman (1998) p.5

La modernización mexicana desafía las raíces mismas de su identidad y formas de organización: la cultura del maíz y la tierra, la decisión colectiva, una relación armónica con la naturaleza, alejada de la mercantilización de la tierra, los prejuicios de atraso e ignorancia y los procesos de desindianización urbanos y/o identificaciones culturales con Estados Unidos.

A partir de estos argumentos se puede entender la importancia que tiene la Ley de derechos y cultura indígena⁴⁴, que, además de su significado intrínseco, ha originado una particular correlación de actores: el gobierno como impulsor de esta iniciativa que, entre otros efectos, limita su control sobre algunas zonas del país, y la sociedad civil nacional e internacional como ente de presión a favor de una causa que no entiende del todo bien. En este extraño orden de ideas, el gobierno mexicano, con el afán institucionalista que lo ha caracterizado, llegó al punto de proteger con uno de sus más representativos organismos de seguridad (la Policía Federal Preventiva) a los zapatistas durante la Marcha de la Dignidad.

En la base de este enfrentamiento se observa también la modificación en la relación de los indígenas con el estado pues se han rebasado los tradicionales canales de intermediación y contención del conflicto como lo constituían los caciques de las zonas marginadas para plantear sus demandas a través de la vía armada, revelando así los límites culturales de la revolución.

Este conflicto no se ha limitado al enfrentamiento armado de los zapatistas contra el Estado, representado por el ejército federal, en especial durante el período presidencial de Ernesto Zedillo, sino que ha involucrado también a otro tipo de actores: los grupos paramilitares, muchas veces relacionados con las élites regionales del PRI. Las matanzas de Acteal (1997) y el Bosque (1998), además de la disputa de tierras, evidenciaron que el poder y el régimen cuestionados pueden basarse en el exterminio para garantizar su estabilidad⁴⁵.

⁴⁴ Por supuesto, iniciativas de autonomía para las comunidades ya se han llevado a la práctica en el estado de Oaxaca donde se han de 490 municipios eligen según sus costumbres.

⁴⁵ En abril de 2003 se culpó a la organización paramilitar "Alianza Fray Bartolomé de las Cosas" de filiación priista, de una masacre de campesinos a lo que siguió la invasión de 2000 hectáreas.

En contraste, el poder del movimiento zapatista ha residido mayoritariamente en la palabra y los símbolos. En ocasiones recurre a los comunicados de denuncia y de descripción del mundo ideal (multicultural); a la amenaza, que en ocasiones ha tenido un alto riesgo político⁴⁶; y a los ataques personales, como cuando Marcos acusó a Fox de interesarse por la paz sólo por el protagonismo que le darían los medios de comunicación, si bien el mismo subcomandante se ha valido de ellos para propagar su lucha, hasta el punto de haberse convertido en un objeto de mercadeo⁴⁷. Los símbolos institucionalizados del zapatismo van del pasamontañas hasta el recorrido de la Marcha, que evocó la ruta que Emiliano Zapata siguió para llegar a la capital⁴⁸, durante la Revolución de 1914.

El México actual aparece marcado por dos personajes, cuyo carisma ha servido para conseguir la legitimación de la población (tanto en el plano interno como externo), que representan sectores no sólo distintos sino antagónicos. Fox, con su discurso de la derecha política y del sector empresarial, llegó al poder con el objetivo de remozar un sistema autoritario. Marcos, que sin declararse de izquierda y dentro de un marco democrático, reclama condiciones de desarrollo para la población marginada. Las intenciones de paz por parte de los dos bandos son claras, pero también lo son dos puntos claves: los discursos no son complementarios y la resolución del conflicto no depende sólo de éstos dos bandos.

De lo anterior surgen dos preguntas básicas: ¿Cómo edificar una empresa de país en el contexto internacional, cuando casi la mitad de la población no tiene cómo competir, en especial el sector agrario? Y ¿Cómo lidiar con los sectores de protagonismo secundario, pero no por ello menos influyentes, que se oponen al proyecto original de la Ley Indígena?

El fruto más concreto de la marcha fue, sin duda, la declaración que hizo el EZLN ante el Congreso de su intención de darle una solución negociada al conflicto.

⁴⁶ Durante la Marcha por la Dignidad el EZLN amenazó con regresar a Chiapas si no era escuchado en el Congreso.

⁴⁷ Durante la marcha se vendieron pasamontañas, camisetas, muñecos y hasta condones con motivos zapatistas.

⁴⁸ Un 14 de diciembre.

desmantelaron siete bases militares. Marcos ha denunciado la presencia de uniformados y de paramilitares en la zona chiapaneca⁴⁹.

Conclusiones: ¿Nuevo rumbo?

Aún resulta prematuro proclamar la transformación del sistema político mexicano en uno pluralista. Es posible, eso sí, reconocer que la transparencia de los mecanismos electorales y la validez de la negociación entre fuerzas políticas parejas son garantía de competitividad y estrategia para solucionar sus conflictos.

El gobierno de Vicente Fox debe ser entendido como un cambio en la cúpula misma del ejecutivo. La amenaza principal que debe enfrentar proviene de las expectativas que creó como candidato: tiene tan sólo un sexenio para solucionar problemas complejos de vieja data. La frustración que puede causar su incumplimiento podría llevar a los mexicanos de vuelta hacia un PRI renovado o, en menor medida, hacia una radicalización del PRD.

El desafío del gobierno es tratar de conciliar intereses de sectores marginados, que si bien fueron incluidos en el discurso de la candidatura de Fox, se oponen al actual modelo de acumulación continuada, sobre todo ante una posible agravación de la crisis económica.

La oposición a dicho modelo ha adoptado diferentes formas de manifestarse. Entre estas se destacan las de los grupos armados, que van desde la confrontación militar hasta la retórica simbólica del EZLN.

El poder de convocatoria de dicho grupo compete con la legitimidad al poder gubernamental. Ha rebasado su caracterización indigenista para identificarse

⁴⁹ Los zapatistas denunciaron que la ruta que el gobierno está construyendo a través de San Pedro de Michoacán serviría para comunicar las bases y vigilar las zonas de los guerrilleros tzetel y Tzajabal. (*Informe Latinoamericano* 12-06-01 y *Tiempos del mundo* 10-05-01, p.82).

desmantelaron siete bases militares. Marcos ha denunciado la presencia de uniformados y de paramilitares en la zona chiapaneca⁴⁹.

Conclusiones: ¿Nuevo rumbo?

Aún resulta prematuro proclamar la transformación del sistema político mexicano en uno pluralista. Es posible, eso sí, reconocer que la transparencia de los mecanismos electorales y la validez de la negociación entre fuerzas políticas parejas son garantía de competitividad y estrategia para solucionar sus conflictos.

El gobierno de Vicente Fox debe ser entendido como un cambio en la cúpula misma del ejecutivo. La amenaza principal que debe enfrentar proviene de las expectativas que creó como candidato: tiene tan sólo un sexenio para solucionar problemas complejos de vieja data. La frustración que puede causar su incumplimiento podría llevar a los mexicanos de vuelta hacia un PRI renovado o, en menor medida, hacia una radicalización del PRD.

El desafío del gobierno es tratar de conciliar intereses de sectores marginados, que si bien fueron incluidos en el discurso de la candidatura de Fox, se oponen al actual modelo de acumulación continuada, sobre todo ante una posible agravación de la crisis económica.

La oposición a dicho modelo ha adoptado diferentes formas de manifestarse. Entre estas se destacan las de los grupos armados, que van desde la confrontación militar hasta la retórica simbólica del EZLN.

El poder de convocatoria de dicho grupo compete con la legitimidad al poder gubernamental. Ha rebasado su caracterización indigenista para identificarse

⁴⁹ Los zapatistas denunciaron que la ruta que el gobierno está construyendo a través de San Pedro de Michoacán serviría para comunicar las bases y vigilar las zonas de los guerrilleros tzetel y Tzajabal. (*Informe Latinoamericano* 12-06-01 y *Tiempos del mundo* 10-05-01, p.82).

también con los marginados. La radicalización de sus posiciones constituye un alto riesgo posible ya que esta favorecería la percepción nacional e internacional que se tiene del gobierno, que hasta ahora se ha mostrado favorable al diálogo.

Finalmente, otros de los actores que ha adquirido influencia dentro del sistema político son las ONGs, que han cumplido un papel fundamental como apoyo nacional e internacional a las iniciativas zapatistas.

Bibliografía

- ALCOCER, Jorge. "La tercera refundación del PRI". *Revista Mexicana de Sociología*, año XV, No. 2, abril-junio, 1993, p.119-131.
- BIZBERG, Ilán. "Las transformaciones del poder político en México". *Revista Mexicana de Sociología*, volumen 61, No.3, julio-septiembre 1999, p.139-161.
- BONFIL, Guillermo. *México profundo. Una civilización negada*, México, Grijalbo, 1994.
- CAMIJS, Antonio. "Una transición democrática larga y sinuosa". *Revista Nueva Sociedad No. 145*, septiembre-octubre de 1995, p. 4-9.
- CECENA, Ana Esther. "México: neoliberalismo e prejuizo social". *Política Externa, VOLUMEN 9*, No. 1, junio-agosto de 2000, p.1143-157.
- CLARIOND REYES, Eugenio. "Balance preliminar de la gestión Zedillo". *Política Externa, VOLUMEN 9*, No. 1, junio-agosto de 2000, p.137-142.
- COMPILACION DE COMUNICADOS DEL EZLN. *La palabra de los armados de verdad y fuego*, Chiapas (México), 1996.
- CORDONNIER, Christophe "Le Mexique face aux défis de l'Aléna: géopolitique et droit". *Revista Problèmes d'Amérique Latine*, No.27, octubre-diciembre, 1997, p.3-26.
- CORDONNIER, Christophe y SANTISO, Javier. "Mexique: croissance ou développement?". *Revista Problèmes d'Amérique Latine*, No.40, Janvier-mars 2001, p.31-54.

- COUFFIGNAL, Georges. "La fin de l'exception mexicaine: les élections du 6 juillet, 1997". *Problèmes d'Amérique Latine*, No.27, octubre-diciembre 1997, p.27-46.
- COUFFIGNAL, Georges. "México: le cheminement convulsif vers le pluralisme politique". *Problèmes d'Amérique Latine*, No.15, octubre-diciembre 1994, p.3-21.
- CUADERNOS CELATS. "Desarrollo socio-histórico de la realidad mexicana". Cuaderno No. 24, Lima, Ag. '980.
- CURZIO, Leonardo. "La transición política mexicana: historia, liderazgo y porvenir". *Análisis Político*, No.18, enero-abril, '993, p.32-43.
- CURZIO, Leonardo. "Gobernabilidad en tiempos de crisis: la experiencia mexicana". *Revista Análisis político*, No. 28, mayo-agosto, 1996, p.3-14.
- DAUZIER, Marline. "México: prend le sud au sérieux". *Problèmes d'Amérique Latine*, No.27, octubre-diciembre 1997, p.81-96.
- DE LA TORRE, Rodolfo. "México: inégalité, pauvreté et polarisation sociale". *Problèmes d'Amérique Latine*, No.27, octubre-diciembre 1997, p.137-154.
- DIAZ NIEVA, José. "La derecha mexicana". *Revista Razón española*, No. 74, noviembre de 1995, p.301-312.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.
- EDICIONES VIENTOS DEL SUR. *Un viento sur. Corridos zapatistas*. Chapas 1994 1996. Bogotá, 1996.
- GARCIA MARQUEZ Gabriel y POMBO, Roberto. "Los Farc deben dejar la violencia". *Revista Cambio No. 406*, marzo, 2001, p.25-34.
- GARCIA MARQUEZ, Gabriel y POMBO, Roberto. "Habla Marcos". *Revista Cambio No. 405*, marzo, 2001, p.26-36.
- HERNANDEZ, Rogelio y REYNA, José Luis. "México: le risque de l'ingouvernabilité". *Problèmes d'Amérique Latine*, No.13, abril-junio 1994, p.19-29.
- HOFFMAN, Odile. "Política agraria, reformas del estado y adscripciones identitarias en México y Colombia". *Revista Análisis Político*, No 34, mayo-agosto, 1998, p.3-24.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, geografía e informática). *XII Censo general de población y vivienda 2000*. México, 2001.
- JARQUE, Carlos M. "La población de México en el último decenio del siglo XX".

- *Revista Comercio Exterior volumen 43*, No.7, julio 1993, p.642-651.
- KATZ, Isaac. "L'économie mexicaine. L'impact du changement structurel". *Problèmes d'Amérique Latine*, No.27, octubre-diciembre 1997, p.97-120.
- MOJINA, Juan. "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano". *Revista Mexicana de Sociología*, año XV, No. 2, abril-junio, 1993, p.3-55.
- MUSSET, Alain. "Mexique: nouvelle économie, vieille géographie?". *Problèmes d'Amérique Latine* No.27, octubre-diciembre 1997, 61-80.
- O'DONNELL Guillermo; SCHMITTER Philippe; WHITEHEAD, Laurence (compiladores). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1988.
- OTERO, Gerardo. "Neoliberalismo rural en México". *Latin American Research Review*, volumen 35, No.1, 2000, p.187-207.
- PESCHARD, Jacqueline. "El fin del sistema de partido hegemónico". *Revista Mexicana de Sociología*, año XV, No. 2, abril- junio, 1993, p.97-117.
- PRÉVOT, Marie-France y REVEL, Jean. *Le Mexique. A l'aube du troisième millénaire*. Paris, IHEAL, 1993.
- PUYANA, Aura María. "Emiliano Zapata en Chiapas". *Revista Análisis Político*, No.24, enero-abril, 1995, p.91-97.
- REYNOSO, Víctor Manuel. "El Partido de Acción Nacional: ¿la oposición hará gobierno?". *Revista Mexicana de Sociología*, año XV, No. 2, abril- junio, 1993, p.133-151.
- URBINA, Manuel y SANCHEZ, Adolfo. "Distribución de la población y desarrollo en México". *Revista Comercio Exterior volumen 43*, No.7, julio 1993, p.648-661.
- URREGO, Miguel Ángel. "EPR, intelectuales y violencia en México". *Revista Análisis Político*, No.29, septiembre-diciembre 1996, p.63-68.
- ZAPATA, Francisco. "Syndicalisme mexicain face à la crise". *Problèmes d'Amérique Latine*, No.27, octubre-diciembre 1997, p.121-136.
- ZARATE, Alfonso. "México, cambio de rumbo". *Revista Política exterior*, volumen XV, No. 80, marzo-abril 2001, p.109-120.

Publicaciones periódicas:

- Periódico Jornada (México)
- Semanario Tiempos del Mundo (Colombia)
- Informe Latinoamericano

ENERGÍA, ECONOMÍA Y CORRUPCIÓN: LOS DESEQUILIBRIOS PRE-ELECTORALES DE BRASIL

4

CÉSAR ALEJANDRO PÁEZ URBINA

Docente e Investigador
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales - FIGRI
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIPE
Universidad Externado de Colombia

Asistentes de Investigación:
Manuel Calderón, estudiante VI semestre
Ángela Cárdenas, estudiante VI semestre
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales - FIGRI
Universidad Externado de Colombia

4

La política brasileña en 2001 estuvo marcada por la inestabilidad de la coalición de gobierno y los escándalos de corrupción, intensificados a medida que se acercan las elecciones de 2002. La economía, pese al buen desempeño obtenido durante 2000, se vio amenazada por una crisis energética en ciernes y por el desequilibrio económico profundo de Argentina, su socio principal en MERCOSUR. Por otro lado, la atención de ese país en las relaciones con Colombia se desplazó del Plan Colombia a la conexión del narcotráfico brasileño con la guerrilla colombiana.

CONTENIDO

Introducción	133
I. La política Preelectoral	133
A. Ruptura de la coalición oficialista	134
B. Corrupción	135
C. Oposición y otras críticas al oficialismo	138
D. Descentralización	139
E. Elecciones 2002	141
F. Retos del próximo gobierno	144
II. Si en la política llueve en la economía no escampa	144
A. 2001: lo que bien comienza no siempre termina bien	144
B. Epidemia a ritmo de tango	146
C. Acuerdo con el FMI	147
D. Asociaciones peligrosas	148
Anexo 1: Brasil-Colombia: Cambio de frente - Crónica	150
A. Perfil	151
B. Captura	152
C. Envío	155
D. Conexión	158
E. Frontera de vivos	160
Anexo 2: Partidos políticos brasileños	161

Introducción

En su último año en el poder, el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso tuvo que hacer frente, de manera simultánea, a varias crisis.

En el campo político, la desintegración de la coalición de Gobierno y la intensificación de los escándalos de corrupción, definieron lo que parece ser el preámbulo para las elecciones de 2002.

Por otro lado, a pesar de que el gobierno Cardoso alcanzó durante 2000, de manera sobresaliente, sus metas económicas, el desempeño económico de Brasil se vio comprometido durante 2001 por la desaceleración mundial y, especialmente, por la crisis de Argentina, su socio principal en MERCOSUR.

En cuanto a las relaciones de Colombia con Brasil, se ve que el interés de estos dos países, lejos de seguir centrado en el Plan Colombia, ha sido captado por la conexión entre el narcotráfico colombiano con el brasileño y de éstos con la guerrilla colombiana. Esta asociación se hizo evidente en 2001, al ser capturado uno de los principales narcotraficantes brasileños en una zona de la Amazonia colombiana controlada por la guerrilla colombiana. La importancia y singularidad que este tema tiene, justifica que le haya sido dedicada una separata especial, anexa a este artículo.

I. La Política Preelectoral

El gobierno Cardoso no sólo ha sufrido el desgaste natural que ocasionan dos períodos presidenciales consecutivos sino que ha tenido que esforzarse de manera continua, incluso en la etapa final de su mandato, por mantener unida la heterogénea y frágil coalición que lo llevó al poder y le permitió gobernar durante los últimos 15 años.

¹ Ver GILHODES, Pierre. Estados Unidos en las Relaciones Internacionales Hoy. En: OASIS 2001

La necesidad de un gobierno de coalición en Brasil, que puede parecer exótica para la mayoría de los países latinoamericanos, surge de la existencia de múltiples partidos, locales y nacionales, en medio de un sistema político federal altamente descentralizado. Es precisamente por estas características y por los vicios del sistema electoral que se ha hecho costumbre la discusión acerca de una reforma política, cuyo último episodio se escenificó en el Congreso, durante el primer semestre de 2001.

A. Ruptura de la coalición oficialista

En 2001, el panorama electoral brasileño cambió considerablemente, debido al fraccionamiento de la coalición oficialista y al fortalecimiento de la oposición, que no ha dejado de sorprender desde las pasadas contiendas municipales. El multipartidismo, que es uno de los obstáculos del presidencialismo brasileño ya que no permite obtener la mayoría parlamentaria, parecía haber sido controlado por el actual gobierno; fue común que en estos años la alianza partidista contuviera a la oposición gracias al apoyo que logró Fernando Henrique Cardoso en el Congreso³. Sin embargo, hoy es evidente que la alianza de gobierno es difícil de mantener en el legislativo, no sólo por las ayudas a favor de sus estados que exigen los diputados a cambio de su voto, sino por rivalidades internas de la coalición, como la que existió en la pasada elección de Presidente del Senado entre Jader Barbalho del PMDB (Movimiento Democrático Brasileño) y Antonio Magalhães, del PFL (Partido de Frente Liberal).

³ Ver anexo 2: Partidos políticos brasileños

⁴ Según The Economist, en la cámara baja Cardoso tiene un apoyo alrededor del 60%; el PSD (Partido de la Social Democracia Brasileña), 19,9%; el PP (Partido del Frente Liberal), 18,9%; el PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño), 18,4%; y el PFL (Partido de Trabajadores Brasileño), 5,5%. (THE ECONOMIST. Political Forces. 1 de Junio 2001. www.economist.com.)

⁵ El Clarín, Editorial "Un presidencialismo sin mayoría parlamentaria, senadores acostumbrados a negociar cada apoyo legislativo a cambio de beneficios para sus estados, diputados que cambian de posición y de sello partidario al compás de las fluctuaciones entre mayorías y minorías, fueron condiciones que propician medalladas anárquicas de conseguir respaldos a través del uso indebido de recursos estatales." (El Clarín digital. La política de Brasil está bajo sospecha. Mayo 14 de 2001. Editorial.)

Sin mayoría parlamentaria, son considerables los costos que debe asumir el gobierno para mantener el apoyo de la coalición a sus políticas, lo que se ha visto reflejado en el uso inadecuado de las arcas públicas. Los primeros indicios de corrupción, abiertos a la opinión pública desde el pasado mes de febrero, no sólo fraccionaron al oficialismo sino que mostraron a los votantes nuevas posibilidades electorales. Esto no sólo ha generado una preferencia por la oposición, que sin duda ha sido beneficiada, sino una mayor conciencia política dado que el elector está cuestionando la corrupción; el ciudadano brasileño está más comprometido con el voto.

No sería sensato predecir un cambio radical en el cuadro político de este país, pero no cabe duda que exponer los vicios de la política significa estar un paso más cerca de la democracia; las próximas elecciones presidenciales aportarán elementos fundamentales para evaluar la respuesta de la población ante la crisis y el nuevo panorama político de Brasil.

B. Corrupción

La corrupción¹ no es una práctica que se pueda circunscribir a determinadas regiones del mundo, a algunas culturas o a ciertos sistemas políticos, como tampoco es un fenómeno que se supere con el paso del tiempo o con la implantación de

- ¹ El Clarín, Editorial. "Logró imponer sus políticas pero quedaron muchas veces en la trastienda las comisiones y costos que debió pagar por sacarlas adelante. Estas van tomando dominio público, mientras se destapan otras que pueden ser más graves, al comprometer el enriquecimiento ilícito y el desvío de fondos públicos para beneficiar a sectores y personas cercanas al poder político." (El Clarín digital. La política de Brasil está bajo sospecha. Mayo 18 de 2001. Editorial. www.clarin.com)
- ² Según el vicepresidente de Gobierno de Belo Horizonte, Fernando Damata Pimentel, es necesario que aumente el poder local para lo cual es fundamental el fortalecimiento del ciudadano común. Igualmente, Tarso Genro, intendente de Porto Alegre, afirma que en la reforma del Estado la meta más importante es la participación popular. (CALVO, Pablo; CARINI, Patricia. Gobierno grandes ciudades y quieren que la gente participe. 14 de Mayo 2001. www.clarin.com)
- ³ En su sentido más estricto, la corrupción se manifiesta en el uso inadecuado de los recursos del gobierno para la satisfacción de los intereses de una persona o un grupo de personas. KEY.V.O. Citado Por: GEDDES Barbara and RIBEIRO NETO, Artur. Institutional Sources of Corruption in Brazil. En: Corruption And Political Reform in Brazil. Miami: North-South Center Press at the

un gobierno democrático. Sin embargo, las costumbres políticas en las que se hace más evidente esta característica, son más visibles en países como Brasil, en los que el multipartidismo, tanto en el legislativo como en el ejecutivo, dificulta el ejercicio del poder y lleva a que el Gobierno otorgue recursos a cambio del apoyo del Congreso.

Por supuesto, el Congreso no es el único escenario de esta práctica. La compra de votos es prohibida por la obligatoriedad que hay en Brasil para ejercer este derecho y por el sistema de "lista abierta" en el que los candidatos deben enfrentarse no sólo a sus contendientes de los otros partidos sino a los del suyo propio, por lo que el clientelismo se utiliza para asegurar las decisiones internas de estas agrupaciones políticas. En el mismo sentido, es común que el trabajo de muchos ciudadanos, el pago oportuno de algunas transferencias, como las pensiones, la disposición de contratos, el entorpecimiento de licitaciones, la manipulación de leyes y regulaciones, la venta de información, la sobrefacturación y la recolección viciada de fondos de campaña dependan de las conexiones políticas que se tengan.

Geddes y Ribeiro Neto sostienen que la Constitución de 1988 ha aumentado las posibilidades de corrupción, al permitir que el Ejecutivo forme coaliciones inestables y al haber aumentado el poder del Congreso en cuanto al manejo del presupuesto. Sin embargo, a falta de rendición pública de cuentas y de admisión de responsabilidades políticas, que fue evidente durante el largo periodo de dictaduras militares (1964 - 1985), se ha tratado de superar con las acciones del Ministerio Público, el Tribunal de Cuentas, el Congreso y la labor de los medios de comunicación².

La corrupción no es más preocupante que otros problemas que debe afrontar Brasil, como el desempleo y la pobreza. Según la agencia Datafolha, el 84% de los

² IDI, B23.

³ IDI.

⁴ El proceso de juzgamiento en el Congreso de Collor de Neto hubiese sido imposible sin el papel de los medios de comunicación.

un gobierno democrático. Sin embargo, las costumbres políticas en las que se hace más evidente esta característica, son más visibles en países como Brasil⁸, en los que el multipartidismo, tanto en el legislativo como en el ejecutivo, dificulta el ejercicio del poder y lleva a que el Gobierno otorgue recursos a cambio del apoyo del Congreso.

Por supuesto, el Congreso no es el único escenario de esta práctica. La compra de votos es propiciada por la obligatoriedad que hay en Brasil para ejercer este derecho y por el sistema de "lista abierta" en el que los candidatos deben enfrentarse no sólo a sus contendientes de los otros partidos sino a los del suyo propio, por lo que el clientelismo se utiliza para asegurar las decisiones internas de estas agrupaciones políticas. En el mismo sentido, es común que el trabajo de muchos ciudadanos, el pago oportuno de algunas transferencias, como las pensiones, la disposición de contratos, el entorpecimiento de licitaciones, la manipulación de leyes y regulaciones, la venta de información, la sobrefacturación y la recolección viciada de fondos de campaña⁹ dependan de las conexiones políticas que se tengan.

Geddes y Ribeiro Neto sostienen que la Constitución de 1988 ha aumentado las posibilidades de corrupción, al permitir que el Ejecutivo forme coaliciones inestables y al haber aumentado el poder del Congreso en cuanto al manejo del presupuesto. Sin embargo, la falta de rendición pública de cuentas y de admisión de responsabilidades políticas, que fue evidente durante el largo periodo de dictaduras militares (1964 - 1985), se ha tratado de superar con las acciones del Ministerio Público, el Tribunal de Cuentas, el Congreso y la labor de los medios de comunicación¹⁰.

La corrupción no es más preocupante que otros problemas que debe afrontar Brasil, como el desempleo y la pobreza. Según la agencia Datafolha, el 84% de los

⁸ *Ibid.*, p.23.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ El proceso de juzgamiento en el Congreso de Collor de Mello hubiese sido imposible sin el papel de los medios de comunicación.

brasileños espera que se realice una investigación acerca de los casos de corrupción, pero sólo un 2% considera que este es el peor problema que afronta la nación¹¹. Si bien este mal tiene una ocurrencia constante, su discusión pública, tanto en los espacios de control político y judicial como en los medios de comunicación, tiene un comportamiento "estacional", relacionado directamente con qué tan próximas estén las siguientes elecciones: cuando los comicios se han llevado a cabo poco tiempo atrás, a los hechos de corrupción se les trata como un problema latente, se les da cubrimiento de noticias menores; por el contrario, cuando se aproximan las elecciones, la sociedad parece hacerse más sensible a escándalos de este tipo.

Más de un político del oficialismo se quedó sin disfrutar el Carnaval de Río en el 2001. El protagonista de las aguadas fiestas fue Antonio Magalhães, senador por Bahía, quien amenazó con divulgar escandalosos hechos de corrupción ocurridos durante el proceso de privatización, además de otras inconsistencias de la administración de Fernando Henrique Cardoso. Según este senador bahiano¹², una cadena de corrupción que podría involucrar a Cardoso fue lo que pudo motivar que el presidente reaccionara destituyendo a dos ministros y otros 29 funcionarios¹³, casualmente relacionados con Magalhães. Por otro lado, Cardoso y sus aliados políticos creen que no se debe escatimar en una investigación y, por el contrario, se debe dar continuidad a su debate en el congreso. El presidente afirma que la investigación debe llevarse a cabo por la policía y no por congresistas de la oposición¹⁴.

¹¹ THE ECONOMIST, "Cleaning up", En: The Economist, Londres, Abril 14, 2001, P.34

¹² Según Eleonora Gosman, corresponsal del El Clarín en São Paulo: "Cardoso decidió sacarse de encima a su ex aliado harto de las zancadillas que le solía hacer. La última fue "imperdonable" para el mandatario brasileño, porque Magalhães llegó a sugerir que si se investigan las cuentas del ex secretario general de la presidencia —un hombre del círculo íntimo de Cardoso— Jorge Eduardo Caldas "se llega al presidente (brasileño)". (GOSMAN, Eleonora, Brasil: Riesgo de inestabilidad por la crisis política, En: El Clarín digital, 25 de Febrero de 2001, <http://ar.clarin.com/diario/2001-02-25/1-03901.htm>)

¹³ Según Gosman, corresponsal del El Clarín en São Paulo: "El senador sufrió, el viernes, una "ofensa" —según definió él mismo— de su ex amigo Cardoso. Este lo desplazó sin anestesia del poder, al destituir a dos ministros y 29 funcionarios gubernamentales que le respondían directamente. Y lo colocó en la situación de no poder influir en la decisión del futuro candidato oficial para las elecciones presidenciales del 2002". (GOSMAN, Eleonora, Brasil: Riesgo de inestabilidad por la crisis política, En: El Clarín digital, 25 de Febrero de 2001, <http://ar.clarin.com/diario/2001-02-25/1-03901.htm>)

¹⁴ THE ECONOMIST, "Cracks open up beneath Cardoso", En: The Economist, Londres, Mayo 12, 2001, P.41

C. Oposición y otras críticas al oficialismo

Las críticas formuladas por los medios de comunicación y la oposición, frente a las acusaciones de corrupción dentro de la coalición que gobierna el país, se convirtieron en uno de los factores de debilidad de la alianza oficialista y dieron pie, tanto a la oposición como a una importante fracción del Partido del Frente Liberal, para cambiar las perspectivas electorales de 2002. De esta manera, Luiz Ignacio "Lula" da Silva tuvo más argumentos para criticar el actual gobierno brasileño¹⁶ y hacer sus propias predicciones para las elecciones presidenciales del 2002.

Lula, candidato a la presidencia por el Partido de los Trabajadores y rival de Cardoso en tres elecciones, cuestiona la administración del presidente actual y sostiene que es claro que éste no gobierna como es debido, pues su preocupación ahora es sanear la ruptura de la coalición tetrapartita¹⁶ que lo apoya en el cuerpo legislativo.

De todas maneras es claro que debilitada la alianza centro-derechista puede crecer el apoyo a la izquierda brasileña, cuya agrupación élite es el Partido dos Trabalhadores (PT). Sin embargo, la opinión se mantiene escéptica, pues considera que el PT ha sido oportunista¹⁷.

¹⁶ Brasília, Reuters: "Lula abordó el tema el mismo día en que siete partidos de izquierda lanzaron una campaña nacional para apoyar la creación de una comisión legislativa para investigar la corrupción en el gobierno, y dijo que lo que Brasil necesita es "una operación manos limpias, como Italo".

Pero lejos de una limpieza rigurosa, Cardoso "abrió la puerta para que la corrupción fuera casi institucionalizada (...). Estableció una relación promiscua con el Congreso con la compra de votos para su reelección", afirmó Lula". (REUTERS: "Lula: Esta es la jugada de gobernabilidad de Brasil". En: Rionegro on line, 18 de Marzo de 2001, <http://www.rionegro.com/ar/arch200103/p18g09.htm>)

¹⁶ Según la Editorial del periódico argentino El Clarín, "Las revelaciones sobre manipulación de votaciones, sobornos a legisladores, distribución de fondos públicos y malversación de las arcas del tesoro para favorecer actividades económicas privadas provocaron hasta el momento la ruptura de la coalición de gobierno, la renuncia de dos ministros, un cuestionamiento para principales líderes parlamentarios del oficialismo y alguna zozobra en los mercados, también." (El Clarín digital, La política de Brasil está bajo sospecha, Mayo 18 de 2001, Editorial, www.clarin.com)

¹⁷ EFE, "Cardoso criticó con dureza al opositor Partido de los Trabajadores que pide la instalación de una Comisión Parlamentaria que investigue la corrupción, algo que el Presidente busca evitar de todas maneras. El mandatario atacó el programa de propaganda política contra la corrupción del PT, difundido por TV, en el que ratos devoraban la bandera nacional". (Cardoso:

"No acepta que me llamen corrupto". En: El Clarín digital, 24 de Mayo de 2001, www.clarin.com)

La importancia de esta y de otras fuerzas políticas radica en el funcionamiento del Congreso, en el que los grupos de presión regionales son una fuerza fundamental y obligan a los legisladores a encontrar favorabilidad entre gobernadores, alcaldes y fuerzas políticas, en especial durante el período pre-electoral¹⁸.

Ganar el apoyo de los diferentes actores políticos parece ser una buena estrategia en épocas de inconformismo. Esto es claro en los casos del MST (Movimiento de Trabajadores sin Tierra) que ha aumentado su influencia política en los últimos años, la CUT (Central Única de Trabajadores), la iglesia Católica Romana y las iglesias protestantes que tienen sus voceros en el Congreso; de ahí que sus relaciones con los partidos desplacen electores hacia uno u otro grupo político. Con la impopularidad que ha ganado la coalición de gobierno en los últimos meses, los partidos minoritarios pueden verse favorecidos en las estadísticas, claro está, si pueden acoger adecuadamente a estos actores.

D. Descentralización

La cercanía de las elecciones también aumenta la frecuencia con la que en Brasil se hacen evidentes los choques entre el poder federal, el estatal y el municipal. Las tensiones que estas colisiones producen se expresan a través de la discusión pública sobre la descentralización.

Para Marta Suplicy, alcaldesa de São Paulo, el problema es claro en el tema tributario: "La ciudad tiene una deuda dos veces su presupuesto. (La nación no consulta a) la gente vive en las ciudades ..., pese a que es quien paga los impuestos".¹⁹

¹⁸ Según The Economist, "Gracias a las laxas reglas sobre alianzas, los representantes del Congreso tienden a ser extremadamente provinciales y muestran gran fidelidad a los grupos de interés más que a un partido o política. Políticos, individualmente, gobernadores y alcaldes ejercen gran influencia sobre los representantes. Cambiar la fidelidad hacia un partido para lograr avances en su carrera es muy importante entre políticos y contribuye a la naturaleza fraccionada del sistema político". (THE ECONOMIST, Political Forces, 1 de Junio 2001, www.economist.com)

¹⁹ CALVO, Pablo y CARINI, Patricia, Gobiernan grandes ciudades y quieren que la gente participe. En: El Clarín Digital, 14 de Mayo de 2001, www.clarin.com

Tarso Genro, alcalde de Porto Alegre, no desvirtúa a su colega: "El gobierno del estado (de Rio Grande do Sul) es el mismo que en Porto Alegre, pero Brasil tiene los recursos económicos muy centralizados. Y los recursos voluntarios, no constitucionales, para los amigos del Presidente están liberados."²⁰ Suplicy agrega que esta liberalización, que beneficia de manera clara a los amigos del Presidente, se duplica en tiempo de elecciones²¹.

Los problemas de la descentralización en Brasil, como la de cualquier otro país latinoamericano, no deben ser analizados a la ligera. La descentralización no es una fórmula sino un proceso que, como tal, debe ser susceptible de ajustes y reformas, de acuerdo a las exigencias del contexto. Para Damata Pimentel, vice-jefe de Belo Horizonte, aún hay centralismo, a pesar de las garantías constitucionales. La Constitución de 1988 contiene normas que conducen a la descentralización del poder en la federación brasileña²². En virtud de estas, el municipio ha sido dotado de autonomía político-administrativa, gracias a un articulado que promete el desarrollo regional en los servicios de salud, educación, asistencia social, obras públicas y seguridad.

Según Da Nobrega Fernandes²³, el análisis de la descentralización en Brasil se puede abordar desde dos puntos de vista: la descentralización está coordinada con la tendencia neo-liberal, la búsqueda de un estado mínimo que no intervenga, que permita a la inversión extranjera ser eje de desarrollo y que, gracias a la riqueza generada por esta, cumpla las metas sociales del país. Este punto de vista ha merecido críticas, justificadas, basadas en la situación social de Brasil. Más cercana al orden institucional, existe una segunda tendencia que considera la descentralización como un elemento indispensable para el desarrollo local, pues permite que el Estado esté más cerca de las demandas del ciudadano, con lo que puede proporcionar soluciones más adecuadas.

²⁰ *Ibid*

²¹ *Ibidem*

²² REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL. Constituição do Brasil 1988. Título III. Rio de Janeiro: Bloch Editores.

²³ DA NOBREGA FERNANDES, Nelson. Globalización y crisis del federalismo en Brasil. En: Scripta Nova, revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Barcelona: Universidad de Barcelona. N. 45, Agosto 1 de 1999.

¿Cuál de las dos corrientes representaría un pacto político adecuado a las necesidades de Brasil? Las tensiones internas que hoy se observan, obedecen a problemas que se han desarrollado en el marco de la descentralización que, como elemento institucional, ha fallado, al no reconocer que su concepto de municipio es general y estático. Se necesita dar un reconocimiento especial a las áreas metropolitanas, un marco especial basado en criterios geo-económicos²⁴. Como afirmaba, antes de la constituyente, José Afonso Da Silva²⁵, es posible crear distintos tipos de organización municipal donde se tenga en cuenta la realidad industrial, rural y de capital, dentro de un marco constitucional diferenciado, aun desde el punto de vista tributario. La idea de Da Silva quedó apenas esbozada en la Constitución de 1988. Aún se espera una reformulación del sistema municipal para mejorar el proceso de descentralización y procurar un equilibrio entre regiones.

Por lo anterior es comprensible que las elecciones de diputados en 2002, además de estar determinadas por una composición partidista, busquen una configuración regional que defienda los intereses locales; en este sentido el regionalismo no discrimina asociación política. Dentro de Latinoamérica, Brasil está un paso adelante en el proceso de descentralización. Sólo un país con cabida para una gran variedad de partidos, unidos por el interés regional, ha podido plantear el debate desde el municipio hacia la nación. Sin duda, las próximas elecciones pueden ser un gran paso en la conciliación estatal con el poder central.

E. Elecciones 2002

La participación que se espera en las próximas elecciones de 2002²⁶ es considerable. El Tribunal Superior Electoral (TSE), máxima autoridad electoral de Brasil, calcula que 114 de los 168 millones de brasileños votarán. De ser así, el concurso

²⁴ Según José Afonso Da Silva: "Una nueva constitución deberá restablecer normas sobre principios de las Regiones geo-económicas y las metropolitanas" (DA SILVA, José Afonso, Poder Constituyente e Poder Popular Brasil: Malheiros Editores, 2000, P.24)

²⁵ Reconocido constitucionalista brasileño que participó activamente en el nacimiento de la Constitución de 1988.

²⁶ FRANCE PRESSE. TSE diz que 114 milhões de brasileiros poderão votar em 2002. En: Folha Online, Agosto 22 de 2001.

será mayor que en los comicios anteriores, en los que ejercieron su deber constitucional 108 millones de ciudadanos²⁰.

Sin embargo, superadas las dificultades técnicas del voto electrónico y en espera de un gran número de electores en las urnas, las preocupaciones vuelven a ser las tradicionales.

El marco electoral, ya avanzado 2001, presentaba varios aspectos poco comunes: la izquierda, con el PT de Luis Ignacio "Lula" da Silva, avanzaba en las encuestas; el centro, representado por el partido de Cardoso, el PSDB, enfrentaba un fraccionamiento interno; y la derecha, en la que se puede clasificar al FFL, estaba desconcertada con su coalición actual; a esto se suma la intención de un expresidente de volver a gobernar y una larga lista de candidatos con pocas posibilidades.

Las estadísticas²¹ las encabezaba Luiz Ignacio Lula Da Silva con un 31% del electorado a su favor; a éste le seguía Ciro Gomes, con una favorabilidad del 14%; sorpresivamente, el ex-presidente²² y actual gobernador de Minas Gerais, Itamar Franco ocupaba un tercer lugar con un 11%; luego aparecían Anthony Garotinho, exgobernador de Río de Janeiro, con un 10% y Jose Serra, probable candidato de Cardoso, con un 7%. Los candidatos Leonel Brizola (PDT), Jaime Lerner (PFL), Roseanna Sarney (FFL), Pedro Simon (PMDM), Delfim Netto (PPB), Enéas Carneiro (PRONA), Pimenta da Veiga (PSDB), Tasso Jereissati (PFL) y Eduardo Suplicy del PT, entre otros, contaban con muy poca favorabilidad dentro de los encuestados.

Es necesario aclarar que el PT, que hasta mediados de 2001 encabezaba las encuestas, no es el mismo de unos años atrás. Su favorabilidad para las próximas elecciones se explica por su intento de acercarse al centro y mostrarse más conciliador

²⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Citado por [Ibid.](#)

²¹ ESNAI. Luis Brasil mira a la izquierda. En: El Tiempo. Sección Internacional, Domingo 19 de Agosto, 21-11

²² Franco fue vicepresidente del destituido presidente Collor de Melo. Ocupó la presidencia del país entre 1993 y 1995.

con el oficialismo. Las políticas económicas propuestas fueron el mayor obstáculo del PT en las pasadas elecciones. Cerca de las elecciones, éste se ha mostrado como un partido de izquierda más flexible, preocupado por el comercio internacional del país y por la desigualdad social²³. El PT ha impulsado algunas reformas tributarias y ha apoyado propuestas acerca de la limitación en la emisión de decretos por parte de la Presidencia²⁴. Sin embargo, como afirma Eduardo Gianetti²⁵, profesor de economía de la Universidad de São Paulo, ahora el PT está presionado por explicar, detalladamente, su propuesta económica sin dejar nada de lado; no sería adecuado que tales explicaciones se dieran en ejercicio de la presidencia.

Las expectativas respecto a la reintegración de oficialismo parecen estar lejos de la realidad. En el PMDB, que enfrenta un fraccionamiento interno, los "governistas" apoyarían al candidato designado por Fernando Henrique Cardoso, que podría estar entre Michel Temer (PMDB), Jose Serra (PSDB), Tasso Jereissati (PFL) o Roseanna Sarney (PFL). Por otro lado, se encuentra un grupo "Anti-FHC" (Anti-Fernando Henrique Cardoso) que ofrece otros candidatos alternativos: el gobernador Itamar Franco (Minas Gerais), el ex-gobernador Orestes Quércia (São Paulo), el senador Maguito Vilela (Goiás), el senador Iliu Rezende (GO), Amir Lando (RO) o el ex-diputado federal Poes de Andrade (CE).

El PMDB mira con incertidumbre su continuidad en el poder, oportunidad que ha sido aprovechada por aquellos que, cansados de la élite que rodea a Cardoso, quieren buscar protagonismo o intentar reorganizar las fuerzas de poder dentro del partido.

²³ Según The Economist: "En un intento por cambiar, el PT publicó este mes un documento que está un paso delante de las duras políticas económicas anteriores, las cuales han sido dejadas de un lado con cada fracaso. El cambio más importante que se propone es que el PT aceptaría metas inflacionarias, sin embargo, la objeción es la equidad: con las metas sociales. No hay mención a diferencia de 1993, acerca de ... restricciones a las importaciones". (THE ECONOMIST. A party in search of the voters, Junio 21 2001. www.economist.com.)

²⁴ REISCHER, David. Citado por THE ECONOMIST. (THE ECONOMIST. A party in search of the voters, Junio 28 2001. www.economist.com)

²⁵ GIANETTI, Eduardo. Citado por THE ECONOMIST. (THE ECONOMIST. A party in search of the voters, Junio 28 2001. www.economist.com)

F. Retos del próximo gobierno

Las acusaciones de corrupción no son el único elemento que está cambiando el panorama electoral de Brasil. El oficialismo, en víspera de las próximas elecciones, ha tenido que enfrentar el delicado tema de la crisis energética lo que ha disminuido aún más su popularidad. Empresarios e industriales afirman que el gobierno no reaccionó oportunamente frente a la amenaza de un apagón, a pesar de que esta empezó a ser advertida desde 1999. Con este panorama, un aumento en los costos de producción es inevitable para algunos sectores¹⁴. En este sentido, Aloizio Mercadente, diputado federal del PT afirma que la ineficiencia del sector eléctrico es consecuencia de un proceso de privatización irregular que en la actualidad no garantiza el adecuado abastecimiento de electricidad; según este diputado, se acumuló un déficit de provisión de 10.000 Kw desde principios de los años 90¹⁵.

El tejido social sufre el desgaste de un gobierno que no enfrentó adecuadamente los problemas sociales más graves del país. Los procesos de privatización no generaron recursos suficientes para disminuir la pobreza, la desigualdad y la inseguridad; de nuevo el tema de los Trabajadores Sin Tierra quedó desplazado de todo espacio físico y político.

II. Si en la Política Lueve en la Economía no Escampa

A. 2001: lo que bien comienza no siempre bien termina

Luego de presentar una sorprendente recuperación económica durante 2000, hecho que le permitió obtener un crecimiento en el Producto Interno Bruto de 4.5%

¹⁴ KARSTEN RENELT, Halge. Citado por: GOSMAN, Eleonora. Según Karsten, representante de Bayer, se espera la suspensión de una inversión de US\$ 26,4 millones a causa de la crisis energética. Además afirma que el uso de plantas generadoras de energía producirá un aumento de los costos hasta un 20%. (GOSMAN, Eleonora. Crisis con impacto político. En: El Clarín digital. 18 de mayo del 2001. www.clarin.com)

¹⁵ GOSMAN, Eleonora. Crisis con impacto político. En: El Clarín digital. 18 de mayo del 2001. www.clarin.com

con respecto al año inmediatamente anterior¹⁶. Brasil inició el 2001 con un panorama económico y financiero favorable.

Esta situación, unida a la enorme confianza de los inversionistas extranjeros en la economía del país¹⁷, contribuyó a configurar un consenso, entre el gobierno Cardoso y el sector privado, acerca del manejo de la política económica. Esta se diseñó basada en un optimista escenario futuro, del que hacían parte un incremento sostenido del PIB, un mayor flujo de inversiones y un fortalecimiento del país como líder económico indiscutible en el contexto latinoamericano¹⁸. Sin embargo, durante el primer trimestre del año, esta proyección comenzó a diluirse y, finalmente, se hizo opaca: el promedio mensual del flujo de inversión extranjera directa se situó en US\$1.250 millones de dólares, una cifra nada despreciable para una economía emergente pero inferior a la circulación presentada durante el mismo período en el año anterior¹⁹; a esto cuadro debe sumarse el déficit en la balanza comercial, debido, en gran medida, al aumento de las importaciones²⁰.

Este panorama comienza a ocurrirse si se incluye en él al medio externo, que se vio afectado por los primeros indicios de la crisis en Argentina, socio principal de Brasil dentro de Mercosur. El desplome de los mercados bursátiles en el país austral propagó un ambiente de pánico económico en Brasil, suceso que contribuyó al fortalecimiento de un horizonte económico poco halagador.

¹⁶ Al respecto, la Cepal argumenta que la economía brasileña se recuperó en 2000 alcanzando una expansión de PIB de un 4,5%, crecimiento que estuvo liderado por el aumento del ingreso nacional lo que contribuyó al incremento del consumo, los menores tasas de interés internas, la expansión del crédito y la mejora de las expectativas. www.cepal.org/Informe2000/Brasil

¹⁷ Para la Cepal el valor más alto de inversión extranjera directa de 33000 millones de dólares durante 2000 posicionó a Brasil como el principal destino de la inversión en América Latina. www.cepal.org/Informe2000/Brasil

¹⁸ Según la Cepal el año 2001 comenzó con expectativas alentadoras en cuanto a la continuidad del crecimiento, con un consenso entre el gobierno y los agentes privados de que el PIB aumentaría alrededor de 4,5%. www.cepal.org/Informe2000/Brasil

¹⁹ En palabras de Cepal, en el período de enero a abril de 2001 el valor medio mensual de la inversión extranjera fue de 1250 millones de dólares, 17% inferior al mismo promedio en 2000. www.cepal.org/Informe2000/Brasil

²⁰ www.cepal.org/Informe2000/Brasil

B. Epidemia a ritmo de tango

Los primeros síntomas de contagio se concentraron en el aumento del riesgo país de Brasil⁴⁰, hecho que determinó un aumento en los niveles de desconfianza en el mercado nacional, por parte de los inversionistas extranjeros, y posicionó los títulos brasileños en un punto altamente inseguro y poco atractivo para los flujos internacionales de capital⁴¹.

En reacción al aprieto que se veía venir, el gobierno brasileño debió subir las tasas de interés⁴², con el fin de frenar la sobrevaluación y las fugas de dólares y controlar la pérdida de valor del real, que comenzó a devaluarse tras los fuertes brotes especulativos que se presentaron luego del colapso argentino. Esta situación obligó al Gobierno Federal a liberar considerables sumas de dinero para equilibrar el mercado⁴³.

Bajo esta perspectiva, el gobierno Cardoso inició un severo plan de ajuste fiscal que buscó, primordialmente, la restricción en el gasto público, con el ánimo de evitar posibles complicaciones derivadas del contexto caótico de su vecino y socio comercial⁴⁴.

⁴⁰ GOSMAN, Eleonora "Brasil: subieron el dólar y el riesgo país" En Clarín: Jueves 12 de Julio de 2001. www.clarin.com. Para GOSMAN el riesgo del país, durante Julio de 2001, aumentó a 966 lo que representa un incremento de 58 puntos con respecto al período anterior.

⁴¹ Según The Economist, para Julio de 2001, los bonos de tesorería brasileña tuvieron un incremento significativo con respecto a Julio del mismo año y se posicionaron en 900 puntos básicos por encima de los bonos del tesoro de los Estados Unidos. Para el mismo período, Argentina presentó 1200 puntos básicos y México 300. "Gloom over the River Plate" En The Economist: July 14th 2001, Pág. 11

⁴² "Brasil subió la tasa de interés para frenar el dólar" En El Clarín Martes 17 de Julio de 2001. www.clarin.com

⁴³ Según El Clarín, hacia mediados de Julio de 2001 Brasil liberó más de €10 millones de dólares para contener el alza de la divisa y evitar la devaluación del real. GOSMAN, Eleonora "Brasil subieron el dólar y el riesgo país" En Clarín: Jueves 12 de Julio de 2001. www.clarin.com

⁴⁴ GOSMAN, Eleonora "En Brasil avanzan con el ajuste fiscal y retrocedió el dólar" En Clarín Miércoles 13 de Julio de 2001. www.clarin.com

C. Acuerdo con el FMI

En aras de fortalecer los planes estatales de choque para sortear con éxito los efectos nocivos de la crisis, el gobierno brasileño decidió recurrir una vez más al Fondo Monetario Internacional (FMI). Frente a este panorama de catástrofe cercana, existió un marcado consenso entre inversionistas y representantes del Gobierno Federal acerca de la imperiosa necesidad de acceder a los recursos de ese organismo financiero.

Como había sucedido en 1998, cuando firmó un acuerdo con Brasil a raíz de los efectos que las crisis asiática y rusa propagaron sobre los mercados emergentes⁴⁵, la ayuda del Fondo se erigió como una de las principales soluciones del gobierno Cardoso para devolver la confianza que los inversionistas extranjeros habían perdido, de nuevo, en la economía brasileña.

No obstante, la idea inicial de gobierno no fue la de prorrogar el acuerdo que se sostuvo con el FMI años atrás, sino acceder a los recursos a los que el país tiene derecho⁴⁶ como socio del organismo multilateral⁴⁷. La celeridad de la negociación con el FMI, demostró la preocupación que a este organismo le genera la marcada incidencia que colapsos financieros de tipo nacional tienen sobre las regiones y los bloques comerciales en el mundo⁴⁸.

⁴⁵ En palabras de Verónica Goyzueta, en 1998 durante las crisis de Asia y Rusia, el FMI ayudó a Brasil con un paquete de 41.500 millones de dólares para superar los efectos de la contaminación económica. GOYZUETA, Verónica "Brasil se prepara para sobrevivir a un colapso argentino" En Tiempos del Mundo: Julio 15-26 de 2001 Pág. 821

⁴⁶ Estos recursos oscilan entre 10000 y 15000 millones de dólares. GOYZUETA, Verónica "Brasil se prepara para sobrevivir a un colapso argentino" En Tiempo del Mundo: Julio 19-25 de 2001 Pág. 821

⁴⁷ Según Goyzueta, este plan le permitirá a Brasil defenderse de los efectos negativos de una quiebra en Argentina y daría al Banco Central más aliento para protegerse de la especulación en el mercado de cambio, que ya llevó a real a superar sus récords de devaluación, desde que esa moneda surgió en 1994. GOYZUETA, Verónica "Brasil se prepara para sobrevivir a un colapso argentino" En Tiempos del Mundo: Julio 15-26 de 2001 Pág. 821

⁴⁸ Para Goyzueta, los integrantes del FMI habían mostrado su preocupación con la tensión en la economía mundial, la duración de la crisis argentina y la escasez de capitales para los mercados emergentes. GOYZUETA, Verónica "Brasil realizará un ajuste fiscal y aceptará el rescate del FMI" En Tiempo del Mundo: 26 de Julio a Agosto 2 de 2001. Pág. 819

A la par con el acuerdo, el equipo económico del gobierno Cardoso concretó la reducción del gasto público⁴⁴, hecho que determinó que el incremento del superávit primario pasara del 3% al 3.5% del PIB⁴⁵.

D. Asociaciones peligrosas

Se ha convertido en costumbre que, al estudiarse los efectos que tienen las uniones comerciales y, en general, económicas, se alaben lo positivos que son para los países que deciden apostar por la apertura de sus mercados y la unificación o, al menos, la flexibilización de sus aduanas. Sin embargo, estos estudios, en general, padecen de un optimismo que oscila entre la micipia y la amnesia, pues algunas veces no ven y otras olvidan que la integración tiene costos y que estos son, en ocasiones frecuentes, muy altos.

Como era de esperarse, las implicaciones negativas de la crisis argentina tuvieron un efecto nocivo dentro de Mercosur, situación que propició la ruptura de algunas negociaciones comerciales trascendentales entre los dos socios principales de este acuerdo comercial: Argentina y Brasil.

Brasil, participante mayoritario del acuerdo, podría ser el principal afectado del colapso austral. En consecuencia, para dar respuesta a los graves problemas de su principal socio, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se apresuró a iniciar una campaña de apoyo internacional que motivó a la comunidad externa y configuró un nuevo consenso mundial sobre la necesidad de evitar posibles contagios de la crisis argentina⁴⁶.

⁴⁴ En esta medida, el gobierno brasileño debió realizar un ajuste fiscal equivalente a 2600 millones de dólares en lo que restó del año como una de las estrategias para defenderse del contagio aún mayor de la crisis argentina en su economía que provocó en el país una fuerte devaluación. El ajuste fiscal estuvo orientado hacia la restricción en el gasto público. GOYZUETA, Verónica. "Brasil realizará un ajuste fiscal y aceptará el refuerzo del FMI". En *Tiempos del Mundo*. 26 de Julio a Agosto 2 de 2001. Pág. B19.

⁴⁵ Un recorte fiscal elevaría la meta del superávit primario del 3% al 3.5% del PIB, lo que significa que este superávit pasaría de 15800 millones a 18440 millones de dólares durante este año. GOYZUETA, Verónica. "Brasil realizará un ajuste fiscal y aceptará el refuerzo del FMI". En *Tiempos del Mundo*. 26 de Julio a Agosto 2 de 2001. Pág. B19.

En Agosto de 2001, coordinó una campaña destinada a sensibilizar a las potencias mundiales para que apresuraran su auxilio al gobierno de Fernando de la Rúa. La diplomacia brasileña construyó un consenso regional en torno a la necesidad de proveer liquidez a la economía argentina con el fin de evitar contagios en la región y en otras economías emergentes⁴⁷.

Pese a estas acciones, la relación económica y comercial entre las dos naciones presentó profundos inconvenientes durante gran parte de Julio de 2001, período que coincidió con el recrudecimiento de la situación económica en Argentina. Al respecto, la decisión de ese país de gravar algunos productos brasileños, como vehículos y equipos de telecomunicaciones e informáticos, motivó profundas discrepancias con algunos funcionarios del gobierno Cardoso que, de inmediato, se manifestó en contra de la medida, debido a que ésta lesionó enormemente los intereses comerciales de algunas firmas brasileñas⁴⁸.

La decisión argentina estaba sustentada en la necesidad de acceder a recursos y nuevos ingresos en aras de reducir el déficit fiscal en sus cuentas nacionales. Sin embargo, con esta determinación, las ventajas aduaneras que Brasil posee en virtud del Arancel Externo Común (AEC), se vieron reducidas en una proporción considerable.

A partir del panorama económico aquí esbozado, es posible concluir que la crisis argentina ha puesto en evidencia la fragilidad de Mercosur. Lejos de ser un proceso afianzado, la integración comercial de estos países adolece de estabilidad, no sólo en términos estrictamente comerciales y aduaneros sino económicos en general. Lo anterior es causado, principalmente, por la dependencia, natural aunque

⁴⁴ Un recorte fiscal elevaría la meta del superávit primario del 3% al 3.5% del PIB, lo que significa que este superávit pasaría de 15800 millones a 18440 millones de dólares durante este año. GOYZUETA, Verónica. "Brasil realizará un ajuste fiscal y aceptará el refuerzo del FMI". En *Tiempos del Mundo*. 26 de Julio a Agosto 2 de 2001. Pág. B19.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Al respecto, Luis Felipe de Seixas Correa, número dos de la Cancillería brasileña, afirmó en Julio de 2001: "se suspendieron las conversaciones bilaterales en los puntos de divergencia. Una medida como esa compromete la esencia de Mercosur. Entonces no hay más ninguna unión aduanera. Si es así, tampoco hay comercio". "Brasil suspende negociaciones comerciales con Argentina". En *Tiempos del Mundo*. Jueves 12 de Julio de 2001. Pág. 22B.

excesiva, que sufre la unión del manejo interno que hace cada uno de sus integrantes de sus políticas económicas propias.

El hecho de que Mercosur esté lejos de ser un proceso consolidado, no sólo intranquiliza a Brasil por la suerte misma de su integración comercial con Argentina, Uruguay y Paraguay o por las consecuencias inmediatas que las decisiones de estos le causen. La preocupación más trascendental es que la plataforma sobre la que espera negociar un futuro acuerdo continental de comercio parece resquebrajarse bajo sus pies. En efecto, Brasil ha desarrollado su estrategia para asumir las negociaciones del ALCA desde el fortalecimiento de su integración y, por supuesto, su influencia en Sudamérica, una subregión en la que es potencia indiscutible; por lo tanto, la actual crisis de Mercosur dificulta de manera considerable uno de sus objetivos de corto plazo: la adhesión de nuevos socios a los que actualmente integran esta unión²⁴.

Anexo 1: Brasil - Colombia: Cambio de Frente - Crónica

Si bien en el año 2000 las relaciones colombo-brasileñas estuvieron enmarcadas dentro de la paranoia regional que desató el Plan Colombia, a medida que este se fue ejecutando, la realidad pareció no coincidir con los escenarios proyectados. Durante 2001 la atención se centró en materias como la crisis económica argentina, los efectos que esta puede ocasionar en sus socios de MERCOSUR y los demás países suramericanos y la lucha contra el narcotráfico internacional, un tema recurrente desde hace varios años en la región.

Es precisamente en esta última cuestión que se centró la atención de los dos países durante finales de 2000 y buena parte de 2001, toda vez que la conexión entre las organizaciones de narcotraficantes de ese país y las guerrillas colombianas

²⁴ Al respecto ver PÁEZ, César. Redescubrimiento del más grande. En: OASIS 2000, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000, pág. 103

se hizo evidente con la captura, en Colombia, del narcotraficante brasileño Luiz Fernando da Costa, alias "Fernandinho Beira do Mar".

A. Perfil

Beira Mar nació en el municipio Duque de Caxias, en la Baixada Fluminense, región vecina de Río de Janeiro. Luego de haber pasado por el ejército brasileño, inició su carrera delictiva a los 18 años, con robos a depósitos militares, almacenes y bancos. A la edad de veinte fue aprehendido y enviado a prisión durante dos años. Luego de cumplir esta pena se estableció en la favela Beira-Mar, en Río de Janeiro, donde en poco tiempo se convirtió en uno de los cabecillas del tráfico local²⁵. Desde entonces, las operaciones de este capo, para muchos el Pablo Escobar brasileño, crecieron hasta ser acusado actualmente no sólo de controlar el 60% del tráfico de cocaína en su país²⁶ sino de una parte importante del de armas²⁷.

La "internacionalización" de Da Costa comenzó en 1997, cuando escapó de una prisión de Belo Horizonte, estado de Minas Gerais, en donde cumplía una sentencia de treinta años, impuesta en 1996 por un tribunal de Río de Janeiro²⁸. Desde entonces se convirtió en una especie de criminal errante: tuvo que esconderse en Paraguay, Uruguay, Bolivia²⁹ y, finalmente, Colombia. Su huida, lejos de significar un factor de debilitamiento de su capacidad criminal, llevó a da Costa a convertirse

²⁵ FELTRIN, Ricardo. Saiba quem é Fernandinho Beira-Mar. En: Folha Online, São Paulo, (13, Mar., 2001). <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/ul195u24311.shtml>

²⁶ EFE y ARII capo narco brasileño, deportado por Colombia: Fernandinho preso y sus rivales festejan. En: El Clarín, Buenos Aires, (26, Abr., 2001)

²⁷ Para el entonces gobernador de Río de Janeiro, Anthony Garotinho, da Costa era responsable del 75% del narcotráfico no sólo en Río sino en São Paulo, Minas y el Nordeste. (Garotinho diz que Fernandinho Beira-Mar não se entregará. En: Folha Online, (15, Mar., 2001), São Paulo, <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/ul195u24508.shtml>)

²⁸ LEITE, Fabiane. Beira-Mar foi condenado a 30 anos por tráfico em 1996. En: Folha Online, (13, Mar., 2001), São Paulo, <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/ul195u24295.shtml>

²⁹ FELTRIN, Op. cit.

en un traficante internacional, hasta el punto de haber ampliado sus actividades al tráfico de armas rusas, a través de Jordania, Surinam y Paraguay⁴⁰, lo que le permitió entrar en contacto y entablar amistad con los líderes de las FARC⁴¹.

Pese a la importancia de este personaje, las autoridades federales brasileñas no creen que sea el jefe de la organización delictiva. Según las informaciones que ha podido recopilar la Policía Federal, da Costa es un mando secundario de una organización internacional muy poderosa que maneja el tráfico de narcóticos colombianos a Estados Unidos y Europa, a través de Brasil, Guyana y Surinam. Para este cuerpo de seguridad, el verdadero cabecilla de la organización, bautizada como el "Suri-cartel", es Leonardo Dias Mendonça, quien estuvo preso en Belem hasta octubre de 2000, cuando fue liberado en cumplimiento de hábeas corpus dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Brasil. La Policía Federal tiene indicios de que también este capo ha proveído de armas a las FARC⁴².

Aunque las autoridades estatales de Río de Janeiro creen que da Costa es el jefe máximo de la organización y que Mendonça trabaja bajo sus órdenes, coinciden con las federales en que la relación entre esta organización y las FARC se basa en un intercambio de armas por cocaína⁴³.

B. Captura

El primer indicio que se tuvo sobre la presencia de Fernandinho en Colombia lo dio la captura en Villavicencio de su amante⁴⁴, Jacqueline Alcântara de Moraes, el trece de febrero de 2001, en el marco de la operación "Gato Negro"⁴⁵. Sin

⁴⁰ REUTERS. Fernandinho revelou ruínas de armas de las FARC. En: Caracol Radio, Bogotá, (17. May., 2001). <http://www.caracol.com.co/titular.asp?ID=48476>

⁴¹ FELTRIN, Op. cit.

⁴² LOBATO, Elvira. Para PF, Beira-Mar é subchefe de quadrilha. En: Folha Online, (24. Abr., 2001), Río de Janeiro. <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u27596.shl>

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Amante de Beira-Mar é presa na Colômbia. En: Estadão, São Paulo, (16. Feb., 2000). <http://www.estadao.com.br/agestado/noticias/2001/fev/16/257.htm>

embargo, esta mujer, considerada una pieza clave en la conexión entre el narcotráfico brasileño y las FARC, fue puesta en libertad por las autoridades colombianas tres semanas después⁴⁶, cuando éstas comprobaron que sus documentos estaban en orden. Un día más tarde de su liberación llegó la orden de aprehensión preventiva que, desde octubre de 1999, profirieron las autoridades brasileñas⁴⁷, quienes la vinculan con tráfico de armas en Paraguay, Perú y Jordania. Por supuesto, la liberación de esta mujer no sólo causó malestar a las autoridades brasileñas sino a las militares colombianas pues, hasta ese momento, Alcântara era la única pieza clave de esa red que se había logrado capturar, y vinculaba claramente a las FARC con el narcotráfico brasileño⁴⁸.

La idea que Fernandinho estaría en Colombia cobró fuerza cuando comenzaron a circular rumores sobre las heridas de fusil recibidas por el capo en una operación del ejército colombiano, llevada a cabo el 13 de febrero, cerca de la frontera con Brasil⁴⁹. La confirmación de la noticia, hecha dos semanas después por la Secretaría de Seguridad de Río de Janeiro, estuvo acompañada de informaciones sobre la atención médica que a Fernandinho se le dio en un campamento de las FARC⁵⁰.

El cerco que las autoridades colombianas, con la colaboración de las brasileñas⁵¹, levantaron alrededor de Fernandinho se hizo cada vez más estrecho. El 19 de marzo, poco más de un mes después, Elizete da Silva Uira, esposa de da Costa y por quien

⁴⁶ Esta operación, que además buscaba destruir cultivos de coca en Michadá, Guainía, Maupés y Amazonas, fue apoyada por un gran contingente: 3.500 hombres de las Fuerzas Especiales del Ejército, la Fuerza de Despliegue Rápido, del Batallón de Infantería de Marina y del Grupo Aéreo de Oriente. (Fuga carloca. En: Revista Cambio, (12. Mar./19. Mar., 2001). <http://www.cambio.com.co/web/interior.php?idp=19&ids=28&ida=781>)

⁴⁷ CARACOL. Detenido en Bogotá supuesta esposa del "capo" brasileño "Fernandinho". En: Caracol Radio, Bogotá, (22. Mar., 2001). <http://www.caracol.com.co/titular.asp?ID=44539>

⁴⁸ EL TIEMPO, (13. Mar., 2001). Citado por: Folha Online. Mulher de Beira-mar foi presa e solta na Colômbia há um mês. En: Folha Online, São Paulo, (13. Mar., 2001). <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u24294.shl>

⁴⁹ Fuga carloca. Op. cit.

⁵⁰ MIGNONE, Ricardo. Gregori diz que PF foi informada sobre internação de Beira-Mar. En: Folha Online, Brasília, (13. Mar., 2000). <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u24295.shl>

⁵¹ BUOSI, Milena. Baleado, Beira-Mar é tratado em acampamento das FARC. En: Folha Online, Brasília, (13. Mar., 2000). <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u24302.shl>

⁵² La colaboración en este caso específico se hizo más fuerte desde la visita del secretario de seguridad de Río de Janeiro, Josias Quintal, a Colombia en octubre de 2000. (LEITE, Op. cit.)

existía una orden de prisión proferida por una corte de Río de Janeiro bajo los cargos de formación de banda delictiva y tráfico de drogas, fue capturada en Bogotá por la policía colombiana⁷². En esta operación fueron encontradas dos agendas, una en portugués y la otra en español⁷³, cuyo contenido, una vez descifrado con la ayuda de un criptógrafo, permitió establecer que da Costa usaba en el país la falsa identidad colombiana de Carlos Julio Segura Alcántara, bajo la cual compró una hacienda en Guaviare y cinco inmuebles y un carro en Bogotá; en este documento también se encontró información sobre los siete teléfonos satelitales que usaba para manejar sus negocios en Colombia, Brasil y Paraguay, y la manera como había negociado la protección que le daba el Negro Acacio⁷⁴, a cambio de la cual pagaba a las FARC US\$500 por cada kilo embarcado y US\$15.000 por el derecho de descolaje de cada avión⁷⁵, lo que alcanzaba a sumar alrededor de US\$10 millones mensuales. Un indicio que muestra la intención que tuvo Fernandinho de establecerse en Colombia, al menos durante un plazo mediano, fue el hallazgo que hicieron las autoridades de uno de sus hijos, identificado falsamente como Rian Guillermo Segura García, matriculado en un colegio bogotano⁷⁶.

Ese mismo día, la Fuerza de Despliegue Rápido del Ejército y la Fuerza Aérea⁷⁷ habían obligado a realizar un aterrizaje forzoso a una avioneta en la que se transportaban Beira do Mar y cuatro personas más⁷⁸, quienes huyeron a pie por la selva de Vichada, departamento fronterizo con Brasil y Venezuela. Dos días después,

⁷² Policía colombiana prende mulher de Fernandinho Beira-Mar. En: Folha Online, São Paulo, (21. Mar., 2001). <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u25031.sh>

⁷³ El hijo de Fernandinho. En: Revista Cambio, Bogotá, (26 Mar./ 02 Abr., 2001). <http://www.cambio.com.co/web/interior.php?idp=21&ids=2&ida=920>

⁷⁴ Dentro de este trato se estableció, como bonificación adicional para Acacio, la entrega trimestral de 60 botellas de Chivas Regal cosecha 1921 y 60 de Johnny Walker sello azul. (FOLHA SÃO PAULO, Agenda auxiliou prisão de Beira-Mar. En: Folha Online, Rio de Janeiro, (24. Abr., 2001). <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u27594.sh>)

⁷⁵ CARACOL. Capo brasileiro confessou nexos com as FARC, dice general Velasco. En: Caracol Radio, Bogotá, (23. Abr., 2001). <http://www.caracol.com.co/titular.asp?ID=46823>

⁷⁶ El hijo de Fernandinho. *Op. cit.*

⁷⁷ Fernandinho nega vínculos con las Farc. En: Caracol Radio, Bogotá, (21. Mar., 2001). <http://www.caracol.com.co/titular.asp?ID=46805>

⁷⁸ REUTERS. Colômbia teve de derrubar avião para capturar Beira-Mar. En: Folha Online, São Paulo, (21. Abr., 2001). <http://www.uol.com.br/folha/reuters/ult112u742.sh>

el 21 de abril, Fernandinho Beira do Mar fue capturado por el ejército colombiano⁷⁹. La noticia de la captura fue dada de manera oficial por el presidente Pastrana ese mismo día en Québec, en donde se encontraba reunido con otros mandatarios americanos en el marco de la Tercera Cumbre de las Américas⁸⁰. El presidente Cardoso, también presente en la cumbre, no sólo felicitó al gobierno colombiano sino que hizo hincapié en que la captura se había conseguido gracias a la colaboración de las autoridades de los dos países.⁸¹

C. Envío

El traslado de Luis Fernando de Costa a Brasil no sólo estuvo roceado de fuertes medidas de seguridad sino también de confusión⁸² y contradicciones entre las autoridades estatales y federales de ese país.

Tan sólo un día después de la captura del capo brasileño, el gobierno estatal de Río de Janeiro pareció tomar la iniciativa para lograr la extradición de da Costa, con el envío a Bogotá del coronel Josias Quintal, Secretario de Seguridad Pública⁸³. Este movimiento dio la impresión de falta de coordinación entre las autoridades estatales y las federales, pues, al tiempo que las primeras dieron este primer paso, Celso Lafer, ministro de Relaciones Exteriores, prefirió esperar a que el narcotraficante fuera deportado por las autoridades colombianas, dado que entre los dos países no hay acuerdos vigentes de extradición y el trámite de deportación resultaba

⁷⁹ Reuters.

⁸⁰ Pastrana interrumpe cúpula de Québec para anunciar prisión de Beira-Mar. En: Folha Online, São Paulo, (21. Abr., 2001). <http://www.uol.com.br/folha/internacional/ult95u27448.sh>

⁸¹ FHC diz considera prisão de Beira-Mar "excelente notícia". En: Folha Online, São Paulo, (21. Abr., 2001). <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u27449.sh>

⁸² La pelea por Fernandinho. En: Revista Cambio, (30 Abr./1 May., 2001). <http://www.cambio.com.co/web/interior.php?idp=26&ids=2&ida=1130>

⁸³ Josias Quintal vai à Colômbia formalizar extradição de Beira-Mar. En: Folha Online, São Paulo, (22. Abr., 2001). <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u27471.sh>

mucho más expedito debido a que, según este funcionario, fue previamente acordado con el gobierno colombiano⁸⁴.

Pocas horas después, en una comunicación oficial, las autoridades estatales dejaron claro que su interés no estaba centrado en conseguir el traslado de da Costa sino en la información que este pudiera dar durante su testimonio en Colombia⁸⁵. Sin embargo, estas declaraciones se produjeron luego de que Quintal estuvo en el búnker de la Fiscalía en Bogotá y, al parecer, le fue negada la exigencia que, de forma arada, hizo a los funcionarios de esa entidad para que da Costa le fuera entregado⁸⁶. Días más tarde, al ser conducido al aeropuerto Eldorado, Fernandinho les habría dicho a los funcionarios del DAS que lo acompañaron, que confiaba más en las autoridades estatales que en las federales⁸⁷.

Por otro lado, aunque José Gregori, Ministro de Justicia de Brasil, trató de iniciar el trámite de extradición a través de su embajada en Colombia, esto no fue más que una formalidad legal. Ese mismo día fueron enviados a Bogotá cuatro comisarios y dos agentes de la Policía Federal en un avión de la Fuerza Aérea Brasileña (FAB)⁸⁸.

Pese a que en un primer momento se pensó que la deportación inmediata de da Costa era un hecho, esta hipótesis fue puesta en duda poco después, debido a que las autoridades colombianas tenían mucho interés en la información que Fernandinho les pudiera dar sobre las relaciones del narcotráfico con la guerrilla, específicamente con las FARC⁸⁹.

⁸⁴ Governo brasileiro pretere que Beira-Mar seja deportado pela Colômbia. En: Folha Online, São Paulo (22. Abr., 2001). <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/uf95u27479.shtml>

⁸⁵ Secretário de Gardino ouvirá na Colômbia depoimentos de Beira-Mar. En: Folha Online, São Paulo (22. Abr., 2001). <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/uf95u27484.shtml>

⁸⁶ Lapelea por Fernandinho. Op. cit.

⁸⁷ Id.

⁸⁸ Brasil encaminha pedido de extradição mas quer expulsão de Beira-Mar. En: Folha Online, São Paulo (22. Abr., 2001). <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/uf95u27485.shtml>

⁸⁹ Repatriamento de Beira-Mar pode esbarrar em interesses da Colômbia. En: Folha Online, São Paulo, (22. Abr., 2001). <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/uf95u27492.shtml>

Sin embargo, las declaraciones del capo fueron tomadas en la Fiscalía General en Bogotá tan sólo durante dos días, luego de los cuales se decidió su deportación⁹⁰. Al parecer, la decisión de entregar el capo a las autoridades brasileñas se debió a un acuerdo entre la Fiscalía colombiana y da Costa, pues éste temía que las FARC intentaran asesinarlo; a cambio de esto, Fernandinho decidió revelar la ruta de las armas entregadas a ese grupo guerrillero⁹¹. Para llevar a cabo el traslado de da Costa a Brasil, la Fiscalía decidió retirar los cargos en su contra⁹² y ponerlo a disposición del DAS, este último organismo no encontró justificación legal para su estada en el país y, mediante un acto administrativo que es inapelable, lo expulsó⁹³.

En la madrugada del 25 de abril, el capo fue conducido, en medio de un importante operativo de seguridad⁹⁴, a la terminal aérea de la Policía Nacional⁹⁵, en donde fue entregado a las autoridades brasileñas, que lo esperaban en un avión de la Fuerza Aérea de ese país, enviado en la noche del 24 desde Tabatinga, para llevarlo a Brasilia⁹⁶, a donde finalmente arribó al día siguiente.

La rápida salida de Fernandinho hacia su país no permitió sustentar suficientemente las acusaciones que se formularon en su contra, relativas a las actuaciones concretas de las FARC en el narcotráfico, al evitar que su juicio se realizara en Colombia.

⁹⁰ Beira-Mar já está a caminho da Base Aérea de Bogotá. En: Folha Online, São Paulo, (24. Abr., 2001). <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/uf95u27678.shtml>

⁹¹ REJTERS, Fernandinho revelou rotas de armas de las FARC. Op. cit.

⁹² AF: Primeira ordem de prisão por narcotráfico em Colômbia contra um jefe de las FARC: 'El Negro Acacia' está acusado de cambiar drogas por armas en la zona fronteriza con Brasil. En: El País, Madrid, (11. Abr., 2001). <http://www.elpais.com/>

⁹³ Lapelea por Fernandinho. Op. cit.

⁹⁴ Folha Press, Beira-Mar segue em avião da FAB para Brasília. En: Folha Online, São Paulo, (25. Abr., 2001). <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/uf95u27687.shtml>

⁹⁵ SÁNCHEZ Mario, Deportado narcotraficante 'Fernandinho Beira-Mar'. En: Caracol Radio (25. Abr., 2001). <http://www.caracol.com.co/ff/for.asp?ID=46968>

⁹⁶ Equipe da Polícia Federal vai ao encontro de Beira-Mar na Colômbia. En: Folha Online, São Paulo, (24. Abr., 2001). <http://www.uol.com.br/folha/cotidiano/uf95u27671.shtml>

de la captura del capo, afirmó: "...corresponde a los montajes que hacen permanentemente desde la inteligencia militar. Es solamente eso, una novela"¹¹¹.

E. Frontera de vivos

Lo acontecido alrededor de la captura de Fernandinho deja en claro que, la hasta ahora considerada frontera muerta entre Brasil y Colombia, está lejos de ser tal. Aunque la presencia estatal, de lado y lado, haya sido mínima, los tráfico de drogas, armas y oro¹¹² hacen de la Amazonia colombo-brasileña una región muy viva.

El ejército colombiano calcula que sólo por "impuestos" cobrados a los "garimpeiros"¹¹³, las FARC pueden estar recibiendo más de US\$100 millones al año. Estas cifras explican por qué la zona, casi despoblada, pasó a ser uno de los lugares claves en la lucha entre guerrilla y paramilitares: buscan tener el control sobre las explotaciones ilegales locales¹¹⁴.

La relación de las FARC con Brasil no se limita al intercambio de cocaína por armas. De acuerdo con el DAS, un brasileño con el alias de Mario sería el comandante del Frente Amazónico de ese grupo guerrillero¹¹⁵ y estaría encargado del control de los "garimpeiros" en los ríos Caquetá, Mecaya, Caguán, Inírida, Putumayo y Guainía de Colombia.

¹¹¹ CARACOL. FARC califica nexos con "capo" brasileño de montaje militar. En: Caracol Radio, Bogotá, (03. May., 2001). <http://www.caracol.com.co/titular.asp?ID=47604>

¹¹² QUEROZ, Silvio. Garimpeiros brasileiros movimentam a "economia" das FARC. En: Estadão, São Paulo, (25. Jul., 2001). http://www.estadao.com.br/Matérias - Jornal da Tarde - Estadão_com_br.htm

¹¹³ Buscadores de oro ilegales brasileños

¹¹⁴ AGÊNCIA ESTADO. Polícia colombiana prende quatro brasileiros. En: Estadão, São Paulo, (27. Ago., 2001). http://www.estadao.com.br/Polícia colombiana prende quatro brasileiros - Internacional - Últimas Notícias - Estadão_com_br.htm

¹¹⁵ EL TIEMPO, (13. Mar., 2001). Citado por: Estadão, Um brasileiro no comando da guerrilha na Colômbia?, En: Estadão, Brasília, (24. Jul., 2001). http://www.estadao.com.br/Um brasileiro no comando da guerrilha na Colômbia - Jornal da Tarde - Estadão_com_br.htm

Por otro lado, gracias al seguimiento financiero que se ha hecho a los tráfico de armas y drogas entre estos países, se ha podido establecer que la red tiene una extensión hasta ahora insospechada: el lavado de dinero generado por estas operaciones, que se realiza a través de empresas fachada, casas de cambio y agencias de turismo en Panamá, Colombia, Ecuador, Bolivia, Brasil y Paraguay, administradas por ciudadanos de origen sirio-libanés, pueda estar financiando grupos integristas islámicos, dentro de los que se cree está el Hizbulah¹¹⁶.

Anexo 2. Partidos Políticos Brasileños

PARTIDOS CON ESTATUTOS REGISTRADOS Ley 5682/71 - adaptados a la Ley 9.096/95

SIGLA	NOMBRE	Fecha de Registro ante el TSE*	Nº de diputados federales
PTB	PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	03.11.81	14
PDT	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	10.11.81	12
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES	11.02.82	13
PFL	PARTIDO DA FRENTE LIBERAL	11.09.86	25
FL	PARTIDO LIBERAL	25.02.88	22
PC do B	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	23.06.88	65
PSB	PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	01.07.88	40
PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA	24.08.89	45
PTC	PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO (ANTIGO PRN)	22.02.90	36
PSD	PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO	16.03.90	41
PSC	PARTIDO SOCIAL CRISTÃO	29.03.90	20
PMN	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL	25.10.90	33

¹¹⁶ CASTILLO Oca, et al.

SIGLA	NOMBRE	Fecha de Registro ante el TSE*	Nº de diputados federales
PRONA	PARTIDO DE REEDIFICAÇÃO DA ORDEM NACIONAL	30.10.90	56
PRP	PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA	29.10.91	44
PPS	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA- (ANTIGO PCB)	19.03.92	23
PV	PARTIDO VERDE	30.09.93	43
PT do B	PARTIDO TRABALHISTA DO BRASIL	11.10.94	70
PPB	PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO (PPR+PP)	16.11.95	11
PSTU	PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO -ANT. PRT	19.12.95	16
PCB	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO	09.05.96	21
PST	PARTIDO SOCIAL TRABALHISTA	28.08.96	18
PRTB	PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	18.02.97	28
PHS	PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE - (Antiguo PSN)	20.03.9	31
PSDC	PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO - ANT. PDC	05.08.97	27
PCO	PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA	30.09.97	29
PTN	PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL	02.10.97	19
PAN	PARTIDO DOS APOSENTADOS DA NAÇÃO	19.02.98	26
PSL	PARTIDO SOCIAL LIBERAL	02.06.98	17
PGT	PARTIDO GERAL DOS TRABALHADORES	02.09.99	30

Fuente: Tribunal Superior Electoral, <http://www.tse.gov.br>

EL RENACER DE LA DEMOCRACIA EN PERÚ

5

ALDO OLANO ALOR

Docente e Investigador
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales - FIGRI
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIPE
Universidad Externado de Colombia

5

El régimen del presidente peruano Alberto Fujimori llegó a su fin en 2001, en medio de escándalos que hicieron públicas las prácticas de corrupción y abusos de poder que lo sostuvieron durante una década. Perú experimentó una transición democrática hacia un nuevo gobierno en el que se centran muchas esperanzas pero también muchas dudas. Este proceso tuvo como motor principal la participación permanente y decidida de una sociedad civil que estuvo silenciada durante casi una década.

CONTENIDO

Introducción: "Ahora es nuestra hora"	165
I. El derrumbe de la dictadura	166
II. Los antecedentes de la (re) reelección	169
III. Adelante con el "Plan B"	175
IV. Posesión y fuga presidencial	178
V. Las medidas del gobierno de transición	182
VI. Elecciones 2001: el temor de una vuelta al pasado	187
VII. La campaña y los resultados	189
VIII. Los desafíos para la democracia en Perú	194
Bibliografía	197

Introducción

Luego de haber realizado cuatro elecciones presidenciales entre abril de 2000 y junio de 2001, de tener un gobierno de origen fraudulento, otro transitorio elegido por el legislativo y haber cambiado casi por entero a los integrantes de un Congreso que estuvo subordinado al gobierno autoritario. Perú, desde el 28 de julio último, cuenta con un gobernante democráticamente elegido. Alejandro Toledo, conocido de manera popular como el "Cholo", se ha hecho cargo de la Presidencia luego de una acelerada y, por momentos, tensa campaña electoral. El nuevo presidente ha asumido el mando generando expectativas positivas en la mayoría de la población. No obstante, al mismo tiempo, un importante sector de la ciudadanía mira con desconfianza el gobierno que se inicia. El apoyo internacional se ha manifestado sin reservas y a banca multilateral, tal como lo hizo con Alberto Fujimori a inicios de la década del noventa, muestra su interés por la pronta recuperación del país.

Lo resumido líneas arriba induce a analizar el reciente proceso electoral, pero conforme se ahonda en el estudio de los acontecimientos que precedieron al triunfo de Toledo, muchos elementos aparecen como parte de un pasado reciente que se hace necesario también estudiar. Lo anterior implica explicar las causas que hicieron posible el derrumbe de la dictadura de Alberto Fujimori y su reemplazo por un gobierno transitorio conducido por el presidente del Congreso Nacional, Valentín Paniagua. Un detallado análisis de los años en los cuales se conformó el fraude electoral con el cual Fujimori intentó perpetuarse en el poder, será quizás el elemento fundamental para entender por qué a mediados de septiembre de 2000, la situación del gobierno se volvió insostenible luego de la difusión del video en el que se retrataba al Asesor Presidencial en Cuestiones de Seguridad e Inteligencia, Vladimiro Montesinos, sobornando a un congresista de la oposición.

Ahora bien, aunque es cierto que una serie de factores se conjugaron para el derrumbe por colapso del régimen autoritario, hubo un elemento fundamental

¹ Cholo en el imaginario simbólico peruano representa a los inmigrantes provenientes de la sierra, distinguidos por el color cobrizo de la piel y de facciones indígenas, los cuales se han constituido en integrantes de las clases populares urbanas y en algunos casos prósperos ciudadanos.

en la historia reciente de Perú que permite explicar la salida de la dictadura: la permanente oposición cívica y democrática, el resurgir de los movimientos sociales luego de un paréntesis bastante largo, que se constituyó en el principal elemento para la caída del régimen fujimorista. Sin la movilización de los jóvenes estudiantes, trabajadores y demás integrantes de la sociedad civil que cuestionaban el orden autoritario, no hubiera sido posible la reinstauración del régimen democrático que disfruta Perú nuevamente. A esto se sumó la incansable labor de los partidos políticos democráticos que, haciendo de la necesidad virtud, abandonaron transitoriamente las diferencias y, de manera consensual, emprendieron la lucha antidictatorial bajo el liderazgo de Alejandro Toledo. Quizá estos dos elementos ayuden a entender por qué se hace imperioso repensar en lo necesarias que son la sociedad civil y política para que la democracia sobreviva a los embates de actores e idearios autoritarios.

I. El derrumbe de la dictadura

El ingeniero Alberto Fujimori asumió el gobierno de Perú por tercera vez el 28 de julio de 2000, en una elección calificada en su discurso de posesión como "legal y legítima". Sin embargo, tan sólo 50 días después, el 16 de septiembre, decidió reducir su mandato al término de 1 año, convocar a elecciones generales y dirigir un proceso de transición que debía culminar en julio de 2001. Un porcentaje mayoritario de la población aprobó la decisión presidencial y la oposición al, hasta entonces, irreductible Fujimori, celebró en las calles limeñas la salida anticipada del "chino". En ese mensaje también anunció la desactivación del Servicio de Inteligencia Nacional, SIN, dirigido en la sombra por su entonces socio en distintas actividades políticas y económicas, Vladimiro Montesinos Torres, ahora reo de la justicia peruana. El 19 de noviembre de 2000, Fujimori anunció desde Japón su renuncia a la presidencia y, días después, fue destituido por el Congreso Nacional.

Vladimiro Montesinos Torres, el más importante asesor que tuvo Fujimori durante sus 10 años de gobierno y organizador del SIN, la policía secreta del régimen, huyó

² Servicio de Inteligencia Nacional

del país en la tercera semana de septiembre y transitoriamente se refugió en Panamá, paraíso financiero y centro de reclusión negociada de golpistas, tales como el haitiano Raoul Cedras y el expresidente de Guatemala Jorge Serrano. La presidenta de Panamá, Mireya Moscoso, a pesar de oponerse inicialmente a la presencia de Montesinos en su país y a su solicitud de asilo político, terminó aceptando la propuesta hecha por el Secretario General de la OEA, César Gaviria, y distintos presidentes latinoamericanos, de que lo recibiera, ya que la salida de este polémico personaje "coadyuvaría al restablecimiento de la democracia en el Perú". Cuando Montesinos se enteró de un operativo que la DEA estaba organizando para detenerlo, regresó al Perú donde permaneció durante casi un mes, gozando de la protección dada por algunos miembros de las Fuerzas Armadas. A comienzos de noviembre volvió a fugarse, pero esta vez hacia un destino que, pensaba, era seguro: Venezuela. Detenido en junio pasado, es posible que pase el resto de sus días en la cárcel.

El papel que jugaron las Fuerzas Armadas de Perú mostró hasta dónde estuvieron comprometidos con el régimen de Fujimori y Montesinos. Por un lado, cerraron filas alrededor del asesor presidencial y lograron sacarlo del país, en medio de la tormenta política desatada por las ilícitas actividades que se iban descubriendo, las cuales comprometían directamente a las altas esferas del gobierno. De inmediato, los mandos militares juraron completa lealtad a su "Comandante Supremo", es decir el Presidente, y trataron de involucrarse en el proceso de transición que dirigiría el, desde entonces, prófugo ciudadano japonés. Pese a que lograron impedir la caída de Fujimori en los momentos iniciales de la crisis, no consiguieron hacer lo mismo en noviembre de 2000.

Este absurdo accionar tuvo el efecto contrario pues permitió mostrar las fisuras existentes al interior de los institutos armados, debidas a la politización y corrupción de los altos mandos. El posterior descabezamiento de 12 generales, como una de las primeras medidas del gobierno transitorio de Valentín Paniagua, estuvo dirigido a rescatar la institucionalidad perdida. La comprobada presencia de importantes mandos en actividades tales como tráfico de drogas y armas, ha conducido al gobierno de Toledo a plantear una completa reorganización de las Fuerzas Armadas.

Esta difícil tarea le compete afrontarla al vicepresidente y congresista David Waisman, primer ministro civil que tiene el sector defensa desde su creación en 1987.

Estos acontecimientos remiten a distintas situaciones personales e institucionales que demuestran la caída por colapso del régimen autoritario en Perú, tras la fraudulenta segunda reelección del presidente en mayo de 2000. Se puede afirmar que el descalabro de la dictadura se inició con un video filtrado por integrantes de la Marina de Guerra de Perú al entonces congresista y ahora Ministro de Justicia, Fernando Olivera, en donde claramente se ve a Montesinos sobornando a un parlamentario de la oposición para que transite hacia las filas del gobierno.

El video se hizo célebre ya que con su difusión el, en apariencia, sólido andamiaje de la dictadura, comenzó a resquebrajarse, dejando al descubierto el sistema político - corruptor más grande que se haya conocido en la historia republicana de Perú. Desde ese momento la resistencia ciudadana y la movilización democrática, cívica y popular no cesarían hasta lograr la salida del gobierno y, en consecuencia, contribuirían de manera fundamental a la restauración de la democracia en Perú.

Ahora bien, la crisis pacientemente incubada por el accionar del gobierno entre los años 1996 y 2000 estalló en sus manos y lo inevitable se hizo presente, más rápido de lo que cualquier analista y medio decisor en política hubieran supuesto. Obviamente un proceso tan vertiginoso y con un final tan inesperado sugiere varias interrogantes al momento de empezar el estudio del período: ¿Fue el video la causa principal en el derrumbe de la dictadura? ¿Qué otros factores contribuyeron a la renuncia y fuga del ahora encausado expresidente?. Para dar respuesta a dichas preguntas, es conveniente revisar algunos aspectos de la estrategia seguida por Fujimori y sus socios con el objetivo de garantizar la continuidad autoritaria, la cual, en última instancia, se convirtió en una especie de bumerán que golpeó lo aparentemente más sólido del régimen: la figura presidencial.⁸

⁸ Sobre la importancia de la figura del Presidente en el proyecto autoritario ver Gramponi:2000.

II. Los antecedentes de la (re) elección

El proyecto autoritario elaborado de manera conjunta por Fujimori, Montesinos y el grupo de militares cooptados por el gobierno, se manifestó con claridad a mediados de 1996 cuando el Congreso, de mayoría oficialista, aprobó la llamada "*Ley de Interpretación Auténtica*" del artículo 112 de la Constitución promulgada en 1993. Este artículo consagraba la reelección presidencial inmediata y había sido impuesto por Fujimori en la carta elaborada por el Congreso Constituyente "Democrático" (CCD). Recordemos que el CCD había sido elegido en noviembre de 1992 luego del golpe de Estado que el presidente, en sociedad con Montesinos y los jefes de las FFAA, entre los que se destacaba el General Nicolás Hermeza, llevó a cabo en abril de ese mismo año. La nueva constitución fue aprobada por una mínima diferencia en el referéndum realizado a fines de octubre de 1993⁶ y con esa "victoria" se legitimó la nascente institucionalidad autoritaria. El régimen entraba en su "*fase fundacional*"⁷, con el consentimiento de la opinión pública nacional y el aval del sistema internacional, aparentando un cariz democrático basado en sucesivos procesos electorales.

Ahora bien, en el proceso de construcción de la legalidad autoritaria, los partidos políticos más importantes, las fuerzas políticas que habían desempeñado el papel más destacado en la política peruana durante la década del ochenta, como Acción Popular, el Partido Aprista Peruano y la Izquierda Unida, se ausentaron de la competencia argumentando falta de garantías para una elección realmente democrática. Este hecho, aun al ser del todo real, no niega la grave crisis del sistema de partidos como síntoma sobre el cual surgieron los independientes y outsiders al comenzar la década del noventa.

En el caso peruano, resulta quizá obvio hablar del progresivo debilitamiento de las organizaciones políticas y partidarias integrantes del sistema durante los años en que estuvo vigente el régimen democrático. En tal sentido y ante la ausencia

⁶ 52.3% por el "sí" y 47.7% por el "no".

⁷ La fase fundacional "... se define en términos de un proyecto nuevo de sociedad, de un modelo de desarrollo, de un nuevo sistema de relaciones sociales y de un modelo político a futuro que se perfila como el sucesor del régimen..." (Giambrón, 1984:80)

de los más importantes partidos de la oposición, el gobierno obtuvo la mayoría parlamentaria y constituyente sin problemas, lo que le permitió elaborar una constitución a la medida del presidente⁸.

Luego de las elecciones de abril de 1995, en las que Fujimori, con el 64,42% de la votación, derrotó en la primera vuelta a su más cercano competidor, el diplomático Javier Pérez de Cuéllar, el gobierno optó por endurecer su administración con una estrategia diseñada para aniquilar a aquellos que estuvieran en contra del orden autoritario, en lugar de tender puentes hacia la oposición, en un momento de clara legitimidad política y reconocimiento internacional.

Con la "*Ley de Interpretación Auténtica*", promovida por el parlamentario oficialista Carlos Torres y Torres, se "interpretó" la norma constitucional de manera que permitía la reelección inmediata por una sola vez, utilizando un nimio argumento legal: se estableció que Fujimori había sido elegido tan sólo por primera vez con la nueva Constitución en 1995, por lo cual no era aplicable la restricción al entonces presidente y futuro candidato. Así se permitió una nueva reelección. El Tribunal de Garantías Constitucionales declaró la ley como inaplicable y el gobierno respondió a través del Congreso, destituyendo los tres magistrados que votaron en contra de la "*interpretación auténtica*". Se confirmaron así los ímpetus dictatoriales del triunvirato en el poder, Fujimori, Montesinos y el General Nicolás Hermeza, constituido entonces sí como organización dedicada al saqueo del erario público y otras actividades ilegales⁹.

Aquí resulta pertinente introducir brevemente el papel de la Organización de Estados Americanos en la crisis peruana. Sin haber de por medio un acuerdo con los directamente comprometidos en la política peruana, en especial con los partidos de oposición, Fujimori pactó, con la comunidad internacional, un retorno a la democracia, durante la Reunión de Cancilleres de la OEA, realizada en Bahamas a finales de mayo de 1992. En la reunión se acordó que antes de finalizar ese año,

⁸ Taraka, 1998: 201-241.

⁹ Sobre las características mafiosas adquiridas por el Fujimorismo, ver Carlos Iván Degregori (2000), en especial el capítulo 1.

el gobierno de Perú debería organizar elecciones al Congreso, como procedimiento esencial para recuperar la democracia. Sin embargo, no se tocaron temas igualmente importantes en todo proceso destinado a reponer un régimen democrático: la independencia de los poderes, neutralidad de las Fuerzas Armadas, salida de los funcionarios de alto nivel nombrados por decreto gubernamental y medios de comunicación libres.

En clara contravía de la resolución 1080 aprobada en Santiago de Chile en 1991, la cual obligaba a la imposición de sanciones para cualquier quebranto del orden constitucional, lo pactado en la reunión de Cancilleres significó en la práctica avalar la salida golpista como resolución de la crisis peruana. Peor aún, se le asignó a Fujimori, el mismo que había dado el golpe de Estado, la responsabilidad de conducir lo que ingenuamente se planteó como un proceso de restauración de la democracia. Ahora bien, en los meses que siguieron a la "interpretación auténtica", tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público fueron intervenidos mediante sendas comisiones ejecutivas, las cuales se encargaron de nombrar jueces y fiscales adeptos al gobierno. Al mismo tiempo se reorganizó el sistema electoral mediante la creación de nuevas instituciones y la toma, mediante el nombramiento de funcionarios oficialistas, del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), máximo tribunal electoral del país. Por último, desde el Estado se puso en marcha la maquinaria reeleccionista destinada a garantizar el triunfo presidencial.

Una prueba de la voluntad gubernamental por afianzarse en el poder fue la organización de un nuevo movimiento político, Vamos Vecino, por parte de personajes muy cercanos al presidente. Entre ellos se destacó el ex ministro de Agricultura, asesor y amigo personal del presidente, Absalón Vásquez, máximo líder del movimiento y quien, a inicios de 2000, se vio involucrado en el escándalo del millón de firmas falsificadas para inscribir la candidatura de Fujimori. La principal tarea que se le asignó a Vamos Vecino fue ganar la mayor cantidad de Concejos distritales y provinciales en las elecciones municipales llevadas a cabo en noviembre de 1998, para después ponerlos al servicio de la reelección. Igualmente, Vamos Vecino le permitía al oficialismo medir fuerzas en el ámbito nacional con "Somos Perú",

movimiento fundado por el exitoso alcalde de Lima y en ese momento alternativa presidencial de la oposición democrática, Aberto Andrade.

De la misma manera, gracias al aparato y los recursos del Estado, Fujimori y Montesinos se dedicaron a la tarea de comprar a todo aquél que pudiera ser utilizado en favor de la candidatura presidencial. Muchos políticos de la oposición, alcaldes y parlamentarios, empresarios nacionales y extranjeros, artistas y medios de comunicación sucumbieron a esta especie de poder neototalitario, que utilizaba los recursos del Estado sin controles de ningún tipo. En aras de continuar la tarea de fundar una nueva sociedad y un nuevo sistema de relaciones sociales, los estrategas del régimen se encaminaron a pervertir tanto la actividad política como la moral de aquellos que desafiaban al orden autoritario.

Como parte de las actividades corruptoras que se pusieron en práctica desde el Estado se destaca lo sucedido con los medios de comunicación, ya que el control de éstos se vio un objetivo impostergable en la estrategia por fortalecer el autoritarismo. En la era de la política mediática es posible que desde los medios se construyan o rehagan símbolos, como también se fortalezcan discursos dirigidos al servicio exclusivo de una persona o proyecto político.

En este caso se optó por el envilecimiento de la programación televisiva y radial con la complicidad de los propietarios que, abrumados tanto por una difícil situación económica como los recurrentes chantajes del SIN, terminaron por entregar su independencia informativa. Es por eso que en los más importantes medios de comunicación se tuvo desde 1997 el imprevisto monopolio de la "techno cumbia", la desmesurada presencia de los "talk shows" y "gossip shows", junto al grotesco humor de los "cómicos ambulantes".

No es gratuito que en la campaña electoral de 2000, Fujimori se dedicara con sus candidatos a la vicepresidencia a bailar la cumbia "El baile del chino", o que Laura Bozzo en su programa diario ensalzara la labor de Fujimori y Montesinos, al presentarlos como los salvadores de la patria. Esto sin contar que la mayor parte de

noticieros televisivos transmitían las imágenes de un país donde no había más políticos que Fujimori y sus voceros.

A todo esto se sumó la irrupción de la llamada "prensa chicha", con nombres tan alucinantes como "El Chino", "El Tin" y "La Chuchi", dedicada toda ella a la destrucción sistemática de la dignidad y la moral, no sólo de los integrantes de la oposición democrática, que fueron su objetivo principal, sino de la sociedad en su conjunto. Lo perversamente útil que resulta la manipulación de los medios, se demostró con la formación de una opinión pública excesivamente plebeya durante esta época.

En medio de esta política de construcción de discursos salvacionistas y de manejo de símbolos a través de la manipulación de los medios, Fujimori manifestó, el 28 de diciembre de 1999, su voluntad de ser nuevamente presidente. Esta decisión significaba una "actitud de sacrificio" ya que había "... revisado detenidamente a los otros candidatos" y no encontraba uno solo capaz de "... continuar la obra iniciada 10 años atrás". En ese momento inició el tramo final de la carrera con la intención de mantenerse en el poder sin tomar en cuenta la observación internacional de la que era objeto ni la creciente oposición popular y democrática a su gobierno. Como prueba de lo primero, la Misión de Observadores de la OEA, liderada por Eduardo Stein, se encontraba ya en Lima desde enero de 2000 y, a diferencia de anteriores misiones que se habían hecho presentes en el momento de la elección, estaba dedicada a evaluar el proceso electoral en su totalidad.

Un elemento realmente importante en la configuración de la crisis que finalmente acabaría con el régimen fue la movilización ciudadana y la resistencia cívica. Importantes sectores de la sociedad civil y la oposición política estaban activados desde mediados de 1997, sobre todo cuando el Congreso cercenó el derecho de la ciudadanía a manifestarse sobre una nueva candidatura de Fujimori, luego de promulgado la "interpretación auténtica".

* Degregatop.ct.:97 y ss

El referéndum que se pretendió convocar por iniciativa ciudadana, casi dos millones de firmas recolectadas por la organización Foro Democrático, fracasó en el Congreso debido a la negativa de la mayoría oficialista por darle curso. Obviamente, hubo un previo cambio de la norma constitucional que legitimaba la participación ciudadana a través de los mecanismos de la democracia directa, por una ley en la cual se impuso la aprobación del Congreso para cualquier iniciativa procedente de la sociedad. La respuesta a la decisión del Congreso fue la inmediata movilización, sobre todo de jóvenes estudiantes del país entero y sindicatos de trabajadores, como el de maestros y obreros de construcción civil, en contra de la nueva arbitrariedad impuesta por el régimen.

La falsificación de un millón de firmas con el objetivo de inscribir la alianza electoral PERÚ 2000, fue un hecho que comprometió abiertamente a integrantes del gobierno, parlamentarios en ejercicio y funcionarios de los organismos electorales. Denunciado por el prestigioso diario "El Comercio" en el mes de febrero, la falsificación de las firmas fue otro de los mayúsculos escándalos que estallaron en plena campaña electoral. El caso sacudió los cimientos gubernamentales pero no logró cambiar la actitud de los directamente comprometidos con el delito. Por el contrario, los denunciantes terminaron denunciados, el tribunal electoral aprobó la inscripción de Fujimori y tanto jueces como fiscales venales archivaron los procesos judiciales iniciados contra la ilegal candidatura.

A todo esto se le sumó la activa participación de las Fuerzas Armadas en la campaña electoral, apoyando sin ningún tipo de restricciones la candidatura de Fujimori. Las instalaciones militares fueron utilizadas como locales partidarios y tanto oficiales como soldados realizaron actividades propias de militantes de un partido político. El partido político sustituto entró en escena, aportando la logística necesaria para garantizarle el triunfo a la cúpula gobernante.

III. Adelante con el "Plan B"

Los planes de la dictadura se vieron seriamente afectados cuando se difundieron los primeros resultados de la elección presidencial. Las encuestas a boca de urna dieron casi todas una votación del 49% a Alejandro Toledo, resultado que prácticamente le permitía ganar la Presidencia de la República en primera vuelta con una diferencia de 8 puntos sobre su más cercano competidor, Alberto Fujimori.

Importantes sectores de la ciudadanía celebraron el triunfo de la oposición democrática, pensando que el gobierno se iría reconociendo su derrota. Se equivocaron. Inmediatamente se puso en marcha el plan para cambiar los resultados. Los canales de televisión suspendieron hacia las 4.30 de la tarde toda información referente al proceso electoral. Aparecieron en la escena televisiva viejas películas de Cantinflas y gastados capítulos de "El chavo del ocho", como si la farsa en la cual estaba embarcado el gobierno debiera ser tratada como una comedia.

El control de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE, y la manipulación del software hizo posible que los resultados se invirtieran hacia las 8 de la noche. Panamericana Televisión, el único canal que siguió transmitiendo resultados, "explicó" el error en que habían incurrido las encuestas a boca de urna al anunciar como triunfador a Toledo, ya que los resultados oficiales daban la victoria a Fujimori, con aproximadamente 9 puntos de ventaja sobre el candidato opositor. Según los voceros del fujimorismo, las encuestas habían errado en casi 18 puntos, en un país donde normalmente se sabía quién era el nuevo presidente al momento de cerrarse las mesas de votación. Esa misma noche se organizó una gigantesca movilización hacia el Palacio de Gobierno; fue duramente reprimida, pero en los días siguientes no cesó, más aún cuando se descubrieron las artimañas gubernamentales para legitimar el fraude.

Los intentos de la ONPE por hacer ganar a Fujimori en la primera vuelta¹⁵, se frustraron debido a la confluencia de múltiples factores. En primer lugar, la oposición

¹⁵ Esta oficina anunció un 49,96% de la votación a favor de Fujimori, según los resultados finales dados casi 10 días después del acto electoral.

de la mayor parte de los partidos políticos y movimientos independientes que habían competido en las elecciones, tales como el Partido Aprista Peruano, Acción Popular, Somos Perú, Solidaridad Nacional y Perú Posible, liderados unitariamente por Alejandro Toledo. En segundo lugar, la inmediata y masiva resistencia ciudadana al fraude electoral y, por último, la categórica declaración del Jefe de la Misión de Observadores de la OEA, quien en su informe calificó el proceso como lleno de irregularidades.

En los días siguientes manifestaron su reprobación la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá, exigiendo todos ellos una segunda vuelta entre Fujimori y Toledo. El gobierno, sin mucho margen de maniobra debido a la movilización ciudadana y la presión internacional, se vio obligado a ceder pero persistió en su errada conducta de dirigir el proceso sin cambiar el estado de cosas existente.

Inmediatamente se puso en marcha una nueva estrategia destinada a garantizar el triunfo de Fujimori en la segunda vuelta. La campaña de desprestigio contra Toledo se inició utilizando la "prensa chicha" y los "talk shows" como punta de lanza de la estrategia. Acusaciones de "terrorista" por haber liderado la movilización contra el fraude, de "marido infiel" por, supuestamente, tener una hija fuera del matrimonio y otros calificativos destinados a doblegar no sólo a Toledo sino la oposición democrática en su conjunto estuvieron a la orden del día. Fue la guerra sucia como arma preferida para quebrar voluntades, utilizando los medios de comunicación en tan innoble tarea, pero que al final de cuentas se revirtió en contra de quien diseñó dicha estrategia.

En medio de las calumnias dirigidas contra la oposición democrática, tanto ésta como la Misión de Observadores sugirieron algunos cambios en la organización de la segunda vuelta, con la finalidad de tener mayores garantías para una libre e imparcial competencia electoral. Entre otras cosas, se planteó que evaluadores externos supervisaran el funcionamiento del software utilizado por la ONPE en el conteo de los votos, llevar a cabo una depuración del padrón electoral eliminando a los difuntos y militares inscritos ilegalmente, además de postergar la fecha de la segunda vuelta para el 11 de junio y así tener el tiempo suficiente para completar

los cambios requeridos. Igualmente se sugirió que en la organización del proceso se tuviera la participación de instituciones no adscritas al designio gubernamental, por ejemplo la Asociación Civil Transparencia o la Defensoría del Pueblo.

El gobierno se negó a poner en práctica estas sugerencias argumentando que no podía intervenir debido a la "independencia" y "autonomía" de que gozaban los organismos electorales, los cuales decidían de acuerdo a las leyes establecidas. En consecuencia, Alejandro Toledo renunció a participar y la Misión de Observadores de la OEA decidió retirarse del país. Fujimori quedó como candidato único y, al mejor estilo de los dictadores latinoamericanos de décadas pasadas, "ganó" la segunda vuelta realizada el 28 de mayo de 2000, con cerca del 80% de la votación,

La (re) reelección gozaba de un manto de ilegitimidad que difícilmente podía ser aceptado por cualquier observador o analista político internacional. Pero la OEA, de manera sorpresiva, en su reunión de Cancilleres realizada a comienzos de junio en la ciudad de Windsor, Canadá, decidió avalar la ilegal reelección, a pesar del informe de la Misión de Observadores que cuestionó el proceso electoral iniciado en enero de 2000. Con el decidido apoyo de Brasil, México y Venezuela, el gobierno peruano logró evadir una sanción internacional enmarcada en la resolución 1080, ya que los estatutos de la OEA consideran que este tipo de sanciones debe ser aprobada de manera unánime por los países miembros.

Ahora bien, como una manera de neutralizar la protesta internacional, el gobierno peruano se comprometió a llevar adelante una serie de reformas en el orden jurídico vigente, las cuales debieron ser negociadas con la oposición en una mesa de diálogo auspiciada y supervisada por la OEA. Se conformó la misión, a cargo del Secretario General César Gaviria y el Embajador canadiense Lloyd Axworthy, y desde el 29 de agosto se negociaron con el gobierno medidas destinadas a fortalecer la "institucionalidad democrática"¹¹.

¹¹ La resolución 1080 aprobada en la reunión de cancilleres que tuvo lugar en Santiago de Chile en 1991, estableció que cualquier ruptura del orden constitucional en la región supondría inmediatamente acciones internacionales tendientes a cooperar en el restablecimiento de la institucionalidad perdida. Como no funcionó luego del golpe de Estado dirigido por Fujimori, la opinión de la OEA y sus veedoras nunca influyó realmente en el accionar gubernamental.

Luego de que se conoció la desacertada decisión de la OEA y de que se produjo un acto de subordinación de las FFAA al presidente, antes de su nueva posesión, pocas esperanzas de hacer retroceder al régimen se podían mantener. Pero una pequeña ilusión surgió entre la oposición al momento de conocerse la conformación definitiva del Congreso. El oficialista Perú 2000 no había alcanzado la mayoría parlamentaria en las recientes elecciones. Si la oposición actuaba unida en el Congreso y en la mesa de diálogo auspiciada por la OEA, era posible pensar en una mayoría y con eso forzar cambios importantes en el orden autoritario. Sin embargo, a mediados de junio se inició un proceso que vino a enrarecer aún más el ambiente político y sólo finalizó en los días previos a la (re) toma de posesión.

En la tercera semana de julio, la ciudadanía fue sorprendida por la mayoría que el gobierno había obtenido en el Congreso, producto de un fenómeno que se conoció como el "transfuguismo": congresistas elegidos en las listas presentadas por los partidos de oposición se pasaban al oficialismo sin ningún tipo de explicaciones. Si con la manipulación de los resultados obtenidos en la votación para el Congreso, el gobierno había obtenido 52 parlamentarios de un total de 120, el fenómeno ya mencionado elevó dicha cantidad a 62 y en la elección de las mesas directivas pasaron a ser 75; mayoría absoluta que se demostró más adelante, fue producto de la compra y venta de conciencias. El Congreso quedaba sumamente desprestigiado antes de iniciar sus funciones legislativas y era obvia su transformación en una institución sumisa a la voluntad gubernamental.

IV. Posesión y fuga presidencial

Alberto Fujimori (re)asumió el mando el 28 de Julio de 2000, en medio del aislamiento internacional y la movillización de la oposición democrática. El humo de los gases lacrimógenos utilizados por la policía para disolver las manifestaciones en contra del tercer mandato presidencial y la figura de importantes edificios públicos en llamas, fueron parte de un escenario en el que sobresalía la deteriorada

figura del presidente¹¹. El candidato "derrotado" en la segunda vuelta, Alejandro Toledo, había convalidado a la ciudadanía y partidos de oposición a pronunciarse en contra de la perpetuación de la dictadura, organizando la más grande manifestación social y política que se haya visto en Perú en tiempos recientes.

La "Marcha de los Cuatro Suyos"¹² se ha constituido en el elemento fundamental para entender la derrota política de Fujimori y Montesinos, ya que con esa movilización quedó demostrado el hartazgo de la población hacia una forma de gobierno sustentado en la prepotencia, la arbitrariedad y el despotismo.

En medio de la soberbia y ceguera gubernamental se iba construyendo el escenario de la crisis. Quizá un salto adelante, como ya lo habían hecho antes, podía incrementar la legitimidad del régimen entre los diversos actores comprometidos en la política nacional por lo que, en aras de recuperar su deteriorada imagen internacional, el gobierno recurrió al fácil recurso de mentir sobre un aspecto que directamente comprometía la seguridad en la región.

El 29 de agosto, justo el día en que se iniciaba el diálogo entre gobierno y oposición auspiciado por la OEA, Fujimori, Montesinos y los altos mandos militares y policiales anunciaron el desbaratamiento de una red internacional de traficantes de armas a través de la "Operación Siberia". En esta, según la denuncia presidencial, se había descubierto que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) estaban siendo abastecidas de armamento a través de Jordania. La red involucraba altos funcionarios civiles y militares del gobierno de Jordania con lazos en Ucrania. Eso explicaba el hecho que las armas fueran embarcadas en Amman, transportadas en aviones ucranianos y lanzadas en los territorios donde opera la guerrilla más fuerte de Colombia. Los integrantes de la coalición autoritaria argumentaron que gracias al trabajo de inteligencia realizado por el SIN y mandos militares, el gobierno peruano demostraba su compromiso en el combate contra el terrorismo internacional y el narcotráfico en la región¹³.

¹¹ Según se supo que los edificios públicos fueron incendiados por agentes del SIN infiltrados en la movilización.

¹² Los Suyos fueron las regiones en que estuvo dividido el antiguo imperio de los Incas: el Tahuantinsuyo.

¹³ Cáceres 2000:49 y ss.

Pero sucedió lo imprevisible. El gobierno jordano, aliado estratégico de EEUU en asuntos de seguridad en el Medio Oriente, demostró con documentos que las armas habían sido oficialmente vendidas a las FFAA de Perú. La venta se hizo previa informe a la CIA, organismo que en última instancia autorizó la transacción comercial. Las armas no sólo nunca llegaron a las instalaciones militares peruanas sino que se comprobó que, en una irregular triangulación, el Ejército peruano se las había entregado a las FARC. El gobierno de Colombia protestó airadamente y Vladimiro Montesinos, hasta ese momento consensado de la comunidad de inteligencia norteamericana, cayó en desgracia ante sus jefes inmediatos. Precisamente en este episodio es donde hay que ubicar la importancia del video grabado el 14 de septiembre por Fernando Olivero, el cual se constituyó en el detonante de la crisis que terminó por hundir a la dictadura.

En la era de la política mediática, tan bien utilizada por el gobierno para someter política y sociedad a sus intereses, una filmación clandestina y su propagación por el único canal de televisión que mantenía independencia informativa, se constituyó en el acontecimiento que la cambiaría por completo el curso de la historia al proyecto autoritario.

La imagen internacional del gobierno mejoraría si "se lograra una mayoría de 70 y 75 parlamentarios... sólido y pensante..." le argumentaba Montesinos al parlamentario de Perú Posible, Alberto Kouri, mientras le entregaba 15.000 dólares para que cambiara de partido. El video dio la vuelta al mundo e inmediatamente se observaron los pies de barro sobre los que se había levantado la institucionalidad autoritaria. Las diferencias surgidas a raíz de la divulgación del video llevaron a la ruptura del pacto autoritario e inmediatamente se trató de buscar una salida ordenada a la crisis.

El 16 de septiembre, Fujimori convocó a un nuevo proceso electoral en el que no participaría quizá con la esperanza de que al conducir la transición se ahorraría futuros problemas políticos y judiciales. Igualmente ordenó la desactivación del Servicio de Inteligencia Nacional y le exigió la renuncia a Montesinos, sin prever que

la ausencia del asesor lo dejaría como una entelequia en manos de un futuro completamente previsible: su destitución y posterior encausamiento, una vez que el Poder Judicial recuperara su independencia.

Sin Montesinos a su lado, el Presidente quedó vacío, sin dirección, y a partir de ese momento sólo se preocupó por encontrarle una salida a su complicada situación personal. La encontró con la realización de una cumbre presidencial de la AFEC realizada en el Sultanato de Brunei, en donde inició un viaje sin la intención de retornar al país que había gobernado durante 10 años. La última escala de su larga travesía lo condujo al país de sus ancestros donde permanece, gracias a la recientemente adquirida nacionalidad japonesa. El 19 de noviembre de 2000, Desde Tokio y vía fax, renunció a seguir ocupando la Presidencia de la República de Perú luego de haber hecho hasta lo indecible para mantenerse en ella. Dos días después fue destituido en el Congreso por "incapacidad moral" y el régimen político, que tan obstinadamente construyó en los años que se mantuvo al frente del ejecutivo, se desmoronó cual castillo de naipes. Vicepresidentes y ministros renunciaron sin tener al frente la persona que los había nombrado. El soporte político del tercer gobierno de Fujimori, la alianza electoral "PERU 2000" que ya había comenzado a desintegrarse cuando se difundió el video, puso punto final a sus actividades sin dejar rastros de ningún tipo. Si parafraseamos a François Furet podemos decir de la desaparición del fujimorismo como régimen político que:

*"...su rápida disolución no deja nada en pie: ni principios, ni códigos, ni instituciones; ni siquiera una historia... De entre los escombros... no aparecen ni dirigentes dispuestos al relevo, ni verdaderos partidos, ni nueva sociedad, ni nueva economía. Sólo se puede ver una (sociedad peruana) atomizada... (el fujimorismo) termina en una especie de nada..."*¹⁸

Valentín Paniagua fue nombrado presidente provisional organizando su gobierno con personajes procedentes de distintas tiendas políticas. La mesa de diálogo auspiciada por la OEA se desactivó sin haber adquirido real trascendencia en la restauración de la democracia en el Perú. Más aún, la imagen de esta institución

¹⁸ Furet, 1996:10

internacional quedó sumamente deteriorada entre la opinión pública peruana, ya que pasó a ser percibida como encubridora de los desvaríos acontecidos durante la dictadura fujimorista. Los partidos políticos reiniciaron sus actividades con las miras puestas en las elecciones presidenciales y parlamentarias realizadas el 8 de abril de 2001 y Perú inició, una vez más, un proceso destinado a recuperar su democracia.

V. Las medidas del gobierno de transición

El gobierno de transición fue nombrado el 22 de noviembre, luego que Fujimori fuera destituido del cargo. Militante de Acción Popular desde los años sesenta, el presidente provisional Paniagua fue Ministro de Justicia en el primer gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968), Ministro de Educación durante el segundo gobierno de Belaúnde (1980-1985) y Presidente de la Cámara de Diputados cuando aún funcionaba el sistema bicameral, en el mismo período. Luego de haberse retirado de las actividades políticas en 1995 fue uno de los dos congresistas elegidos por Acción Popular en las elecciones de abril de 2000. Su llegada a la Presidencia del Congreso se debió al apoyo de las fuerzas democráticas en las elecciones para renovar la mesa directiva del poder legislativo, luego de la censura a la oficialista Martha Hildebrandt que, como ya se ha visto, pudo ser elegida con los votos del sector político definido como tráfuga.

Paniagua y el gobierno de transición asumieron la responsabilidad de organizar no sólo un nuevo proceso electoral, sino también iniciar el desmonte del régimen autoritario. En aras de garantizar la estabilidad política en el corto plazo, el nuevo gobierno se conformó con militantes de distintos grupos políticos y personalidades independientes. Entre éstos se destacó el nombramiento de Javier Pérez de Cuéllar, ex Secretario General de la ONU, como Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores. Otra decisión importante fue el nombramiento como

Ministro del Interior de Antonio Ketin Vidal Herrera, reconocido oficial de la Policía Nacional que organizó y dirigió la captura del jefe máximo de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán.

En un contexto marcado por el colapso de la dictadura y la incredulidad de la población ante la magnitud de los delitos cometidos por el fenecido régimen, el gobierno transitorio tuvo que afrontar desde sus inicios una serie de problemas que necesitaban solución inmediata. Dada la premura de tiempo, se abocó a enfrentarlos contando con el apoyo de los partidos democráticos representados en el Congreso e importantes sectores de la sociedad civil. En primer lugar, había que reinstitucionalizar las Fuerzas Armadas y Policiales acabando con la corrupción y politización de los altos mandos. La inmediata destitución de 12 generales del Ejército e igual número de altos oficiales en la Marina de Guerra y Fuerza Aérea, se hizo con el objetivo de comenzar a eliminar las redes que Fujimori y Montesinos habían organizado para mantener a las FFAA al proyecto autoritario. El alto grado de ilegitimidad de las instituciones militares, producto de su involucramiento en las actividades ilegales dirigidas desde las más altas esferas del gobierno anterior, hizo posible que su capacidad de respuesta a la decisión gubernamental fuera mínima.

En segundo lugar, reconstruir las instituciones encargadas de la administración de justicia en el país, las cuales habían sido igualmente politizadas y corrompidas desde el poder ejecutivo y el SIN. El Poder Judicial y el Ministerio Público (Fiscalía de la Nación) fueron intervenidos luego del golpe de Estado del 5 de abril de 1992 y sus más altos dignatarios pasaron a ser nombrados directamente por el Presidente, en calidad de "provisionales", hasta que se reestructurara la administración de justicia en el país. El Consejo Nacional de la Magistratura, organismo encargado del nombramiento y remoción de jueces y fiscales, fue desde tan aciaga fecha reemplazado en la práctica por el Presidente y el jefe en la sombra del SIN. La Corte Suprema, las Cortes Superiores y los juzgados de primera y segunda instancia pasaron a estar conformados por vocales y jueces "provisionales", sujetos al poder autoritario, sin ninguna capacidad para decidir de acuerdo a lo que la constitución y las leyes establecían.

El accionar de la dictadura sobre el Poder Judicial se reafirmó con leyes que mantuvieron su vigencia hasta hace poco, tales como la 26546 de 1995 por medio de la cual se creó la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, ente que sirvió para controlar esta institución utilizando magistrados cercanos al régimen. Igualmente, con la ley 26623 de 1996 se creó el Comité de Coordinación Judicial y se dictó la reorganización del Ministerio Público. Con esta ley se entregó, además, la titularidad tanto del Poder Judicial como del Ministerio Público a sendas comisiones ejecutivas, cuyos miembros fueron designados de acuerdo a los intereses del ejecutivo. Por último, con la ley 26898 de 1997 se homologó a los magistrados provisionales con los titulares, lo cual le permitió a la dictadura contar con el número de electores suficientes para nombrar presidente y vicepresidente del Jurado Nacional de Elecciones.

El gobierno provisional, con el apoyo del Congreso, decidió acabar con el entramado jurídico elaborado por el régimen autoritario. Empezó por nombrar nuevos integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura y, con la puesta en funcionamiento de dicha institución, se pasó a destituir jueces y fiscales que habían sido designados de manera irregular. La depuración se inició con la salida de 11 vocales de la Corte Suprema y la reorganización de varias cortes superiores, sobre todo la de Lima. Igualmente, se reintegró en sus funciones a los tres miembros de la Corte Constitucional que habían sido destituidos por su oposición a la "Ley de Interpretación Auténtica". La renuncia de la cuasi eterna Fiscal de la Nación y Presidenta de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público durante los años del fujimorismo, Blanca Nérida Colán, fue aceptada por el Congreso, e inmediatamente, se le inició el juicio constitucional por incumplimiento de funciones.

Recordemos que Colán fue nombrada por Fujimori luego del golpe y sucesivamente ratificada en el cargo por la mayoría oficialista en el Congreso. Se le acusa, entre otras cosas, de haber ordenado el archivo de las causas iniciadas contra Vladimiro Montesinos en 1998, año en el que se descubrieron los millonarios ingresos del asesor presidencial. Esto último hizo posible que se le abriera un proceso

penal y, al momento de escribir estas líneas, la ex fiscal de la Nación se encuentre detenida en situación de inculpada.

En tercer lugar, el gobierno de transición se propuso recuperar la credibilidad de los organismos electorales en aras de garantizar una elección limpia y transparente. Se cambió casi en su totalidad al personal que había llevado adelante el fraude en abril de 2000, nombrando como jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales al especialista Fernando Tuesta. Igualmente se solicitó la presencia de asesores externos para el manejo del soporte informático a utilizarse en el conteo de votos y, además, se aceptó la presencia de observadores nacionales y extranjeros durante las pruebas y conteo final. Hoy en día se plantea la necesidad de unificar el JNE, ONPE y RENIEC, como una medida destinada a impedir que el sistema electoral pueda ser nuevamente manipulado¹⁶. Por último, se restableció el distrito electoral múltiple, lo cual significa que los departamentos pueden elegir sus representantes luego de tener durante 3 años el distrito electoral único.

En cuarto lugar, el gobierno de Valentín Paniagua decidió que el Perú volviera a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Cuando en septiembre de 1999 la CIDH le pidió al gobierno peruano que realizara un nuevo juicio a cuatro terroristas chilenos integrantes del MRTA, la dictadura asumió el pedido como una injerencia inadmisibles en los asuntos internos de un país soberano. Distorsionando la idea de soberanía, el Estado peruano se retiró de la CIDH, con lo que generó un nuevo enfrentamiento con instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de leyes y tratados internacionales de las que siempre se había sido parte.

El gobierno de transición hizo posible el regreso de Perú a la CIDH, retomando la legislación internacional vigente en cuestiones relacionadas al respeto de los derechos humanos. Como parte de esa voluntad por restablecer la normalidad democrática acogidos a las leyes internacionales, derogó la ley de amnistía

¹⁶ Con la legislación vigente, el JNE es el máximo tribunal constitucional electoral, la ONPE se encarga de organizar las elecciones y la RENIEC, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, lleva el padrón electoral. Anteriormente todo el proceso estaba en manos del JNE.

dada en el Congreso por la mayoría fujimorista en junio de 1995, aceptando la resolución de la CIDH que declaró dicha ley como inaplicable. Recordemos que por la ley de amnistía salieron libres militares comprometidos en serias violaciones a los derechos humanos, los integrantes del paramilitar "Grupo Colina", quienes habían llevado a cabo las tristemente célebres matanzas de Barrios Altos y La Cantuta.¹⁷

Quinto, la lucha contra la corrupción sólo podía legitimarse si los cabecillas de la organización delictiva que gobernó Perú eran sometidos a la justicia. Por tal motivo, la captura y regreso al país de Vladimiro Montesinos y Alberto Fujimori se constituyeron en prioridad para la policía y justicia peruanas. Con el ex Presidente surgieron problemas de carácter legal, debido a que de manera rápida y sorpresiva logró la nacionalidad japonesa, lo cual impide por ahora su extradición a Perú, ya que las leyes del Japón prohíben la entrega de connacionales a la justicia de otros países. Montesinos, en cambio, no tuvo el tiempo suficiente para arreglar su situación y por lo tanto se vio obligado a buscar refugio en algún lugar donde pudiera ser recibido sin correr el riesgo de ser detenido. Pensó en Venezuela, dado que algunas de las personas que hoy ocupan puestos públicos importantes en ese país, habían disfrutado del apoyo de Fujimori y Montesinos cuando se asilaron en Perú, luego de participar en el intento de golpe de Estado de noviembre de 1992. La protección inicial de la que gozó se fue perdiendo conforme se hacía más evidente su presencia en ese país. Cuando la presión internacional, sobre todo de Estados Unidos, se hizo más fuerte y la policía peruana había logrado dar con su paradero, las autoridades venezolanas no tuvieron más opción que "capturarlo" y entregarlo a sus colegas de Perú.

Tales fueron las principales tareas a las que se vio abocado el gobierno de transición en los 8 meses que duró. Otros aspectos igualmente importantes para la buena marcha del Estado, como el diseño de una política económica alternativa a la entonces vigente, no tuvieron el tiempo suficiente como para ponerse en

¹⁷ Por estas masacres, Fujimori ha sido recientemente acusado en el Congreso por crímenes contra la humanidad debido a que estuvo enterado de las acciones de ese grupo paramilitar. Si la acusación en la Corte Suprema de Perú prospera, es posible que su caso sea visto por un tribunal penal internacional.

práctica. En esta fase de transición democrática, es loable la labor de los partidos políticos democráticos ya que demostraron un grado de madurez poco conocida como también el desprendimiento necesario para hacer avanzar la transición sin sobresaltos. Los partidos comprendieron la necesidad de unirse para enfrentar el desmonte del régimen autoritario y las latentes amenazas a la frágil democracia peruana, unidad que no les impidió participar con candidatos propios en las elecciones presidenciales y parlamentarias realizadas el 8 de abril de 2001.

VI. Elecciones 2001: el temer de una vuelta al pasado

A comienzos de 2001, Perú se encontraba de nuevo agitado por un proceso electoral destinado a elegir un nuevo Presidente de la República, dos vicepresidentes y 120 parlamentarios. En un ambiente caracterizado por los apuros del gobierno de transición para reinstitucionalizar el país, los partidos políticos definieron sus candidatos presidenciales y los integrantes de sus respectivas listas parlamentarias, como también forjaron alianzas de distinto índole. En organizaciones como Perú Posible y Frente Independiente Moralizador (FIM) no hubo mayores sorpresas. Alejandro Toledo era el candidato de Perú Posible y contaba con un amplio favoritismo al momento de iniciarse la campaña.

Dos razones explican esta inicial aceptación ciudadana: haber sido, por un lado, el candidato que unificó el voto opositor, logrando derrotar a Fujimori en la primera vuelta electoral de 2000 y, por otro, el principal dirigente en la movilización ciudadana contra el ilegal tercer mandato del entonces presidente. Además, se había ganado la adhesión de Acción Popular, partido de larga tradición en la política peruana y del cual procedía el presidente del gobierno de transición.

Fernando Olivera, líder y fundador del FIM y quien proyectó el video del soborno, se postuló como candidato presidencial, en renuncia a una exitosa trayectoria parlamentaria de 15 años, primero como integrante de la Cámara de Diputados y luego como miembro del Congreso unicameral durante el fujimorismo, cargos

desde los que Olivera forjó su carrera política como un abanderado en la lucha contra la corrupción. En la fase terminal del régimen jugó un destacado papel como integrante de la oposición democrática. Para las elecciones llamó como parte de su fórmula presidencial a otra de las víctimas políticas del fujimorismo, el ex Alcalde de Lima y exitoso empresario televisivo Ricardo Belmont. Este último es recordado por ser uno de los primeros "outsiders" en la política latinoamericana, ya que se encargó de vencer a los candidatos de los "partidos tradicionales" en las elecciones para la alcaldía de Lima en noviembre de 1989.

El Partido Popular Cristiano y su candidata Lourdes Flores decidieron formar una coalición a la cual denominaron Unidad Nacional. La coalición incorporó al Movimiento Renovación de Rafael Rey, movimiento "independiente" considerado parte de la oposición oficialista durante el fujimorismo, a sectores conservadores y laicos de la Iglesia Católica pertenecientes al Opus Dei, como también a personalidades independientes, como el ex Secretario General de la Confederación General de Trabajadores de Perú y ex militante del Partido Comunista, José Luis Risco. No hubo sorpresas con la designación de Lourdes Flores como candidata presidencial del bloque centro derechista y la lista parlamentaria se conformó sobre la base de la representatividad e importancia de los partidos y movimientos integrantes de la coalición. Hay que resaltar el temprano apoyo que recibió esta candidatura de los más importantes gremios empresariales de país, lo cual, en cierto momento de la campaña, le resultó perjudicial.

La mayor sorpresa vino por el lado del Partido Aprista Peruano (PAP) que inscribió como candidato al expresidente Alan García Pérez. Luego de un desastroso gobierno entre 1985 y 1990 y vivir casi 9 años en el exilio a raíz de la ruptura institucional acontecida en abril de 1992, Alan García regresó al Perú convertido en el candidato presidencial del partido más antiguo de Perú. Luego de que la Corte Suprema aceptara la sugerencia de la CIDH para levantarle los juicios que tenía pendientes, debido a la prescripción de los delitos que se le imputaban, García volvió a la política nacional con la esperanza de recuperar el tiempo perdido.

En la acera opuesta, los herederos del fujimorismo no hicieron el mínimo esfuerzo por apropiarse de las escasas simpatías que mantenía el fenecido régimen autoritario. Carlos Baloña, Ministro de Economía en la fase terminal del régimen, se arriesgó como candidato a través de un alucinante movimiento al que llamó Solución Popular, pero del cual no tomaron parte ni las huestes de Vamos Vecino ni los movimientos políticos fundados por Fujimori en la década pasada: Cambio 90 y Nueva Mayoría.

Hubo dos candidaturas que se inscribieron en las fechas legalmente establecidas pero posteriormente se retiraron, al ver que no estaban siendo favorecidas por los sondeos de opinión. Por un lado, Jorge Santisteban de Noriega, ex Defensor del Pueblo, con Causa Democrática y el apoyo de Somos Perú del alcalde de Lima, Alberto Andrade; esta candidatura no logró coger vuelo a pesar del prestigio adquirido por Santisteban en la lucha contra la dictadura. Por otro lado, el antiguo Director del Instituto Peruano de Seguridad Social, Enrique Castañeda con su partido Solidaridad Nacional, personalidad democrática vapuleada moralmente por la prensa al servicio del régimen durante la anterior campaña y de la cual no pudo recuperarse en términos electorales. Se tuvieron otras candidaturas presidenciales de partidos como Renacimiento Andino y Todos por la Victoria, que al final obtuvieron resultados irrelevantes.

VII. La campaña y los resultados

Si los resultados de las elecciones presidenciales y parlamentarias de abril de 2000 estuvieron marcados por el fraude y la manipulación gubernamental, los resultados obtenidos un año después en la primera vuelta se han caracterizado por la sorpresa: producto de la resurrección política del Partido Aprista Peruano y su candidato Alan García. El PAP logró pasar a la segunda vuelta, con el 25,75% de los votos válidos, dejando en el camino a Lourdes Flores, quien se había constituido como la más seria competidora de Alejandro Toledo durante los momentos iniciales

de la campaña electoral. Este último, como era previsible, ganó la primera vuelta pero con el 35,87%, resultado por debajo de lo esperado en sus prelin. La candidata de Unidad Nacional alcanzó el 24,50% y Fernando Olivera obtuvo el 11%. ¿Qué explica el éxito de Alan García, la caída en su votación de Alejandro Toledo y la derrota de Lourdes Flores?

La candidatura de Alan García creció gracias a la incertidumbre que empezó a rodear las de Toledo y Lourdes Flores. Los ataques políticos y personales que éstos emplearon desde los momentos iniciales de la campaña, llevó a que muchos electores vieran en esa competencia una vuelta al pasado prefujimorista, un escenario en el cual la confrontación democrática había sido percibida como lugar de dirimencia de asuntos personales. Las rencillas discursivas entre los entonces principales candidatos, donde además confluyeron elementos de carácter étnico y clasista, fueron muy bien aprovechadas por García ya que éste pudo organizar su campaña con un discurso político supuestamente conciliador de las diferencias. Transmitiendo seriedad y ponderación en sus intervenciones, hizo olvidar, sobre todo en la generación de jóvenes votantes, lo catastrófico de su gobierno.

Por otro lado, tanto Toledo como Flores no se distanciaban demasiado de la política económica vigente desde 1990. Ambos manifestaban su agrado por el modelo neoliberal en el contexto de la globalización y pensaban que aquél se había retrasado en sus objetivos, por no haberse impulsado las reformas de 'segunda generación' entre 1996-1999. Si bien es cierto que en sus planes de gobierno y discursos de campaña ambos candidatos hablaban de la necesidad de recuperar los aspectos sociales del modelo, ninguno manifestaba distancias fundamentales con lo establecido en el Consenso de Washington. Como parte de su discurso social, tanto Toledo como Flores, hablaron de la necesidad de acabar con la política asistencialista que tan buenos réditos le había generado a la dictadura, para empezar a generar empleo productivo en los sectores de la economía más afectados por la recesión. Pero el número de puestos de trabajo que se crearían durante su futura gestión fue tan desmesurado, que difícilmente podía ser aceptado por los electores, sobre todo de los sectores medios.

García, en cambio, organizó su propuesta económica alrededor de la necesidad de rebajar las tarifas de los servicios públicos o el precio de las medicinas. Un programa económico lleno de generalidades, pero que se hizo mucho más accesible al electorado de bajos ingresos.

Otro elemento que quizá permita entender la cerrota de Lourdes Flores es la identificación de esta candidatura como una especie de "fujimorismo encubierto". Mientras Toledo y García establecieron claras distancias con personajes vinculados al destituido gobierno, Unidad Nacional hizo lo contrario en aras de un proyecto que posibilitaba la redención de los que habían servido a la dictadura. En primer lugar, llevó como candidato a la primera vicepresidencia a Drago Kistic, académico que había formado parte de la comisión que negoció el cuestionado acuerdo de paz con Ecuador. En segundo lugar, incorporó en la coalición al Movimiento Renovación, que siempre fue percibida como la oposición oficialista durante el régimen autoritario, ya que en asuntos trascendentales para la política nacional sus integrantes se alinearon con las posiciones del gobierno. En tercer lugar, los vínculos con los sectores más conservadores de la Iglesia Católica como el Opus Dei, los cuales estaban muy desacreditados ante la opinión pública por haberse manifestado, por ejemplo, a favor de los excesos cometidos por el Estado durante la guerra interna¹⁴. En cuarto lugar, la incorporación en sus listas parlamentarias de personajes anteriormente relacionados con el aparato reeconómico, sobre todo prefectos, alcaldes y concejales en departamentos y provincias del interior del país. Por último, el apoyo de los más importantes gremios empresariales del país, los mismos que habían reconocido casi que inmediatamente la fraudulenta reelección de Fujimori en mayo de 2000.

El descenso en la votación de Alejandro Toledo es posible de entender si consideramos algunos factores que jugaron en su contra. Ya se consideraron la confrontación discursiva con Lourdes Flores y sus cercanías con el modelo económico neoliberal. De igual importancia fueron los componentes étnicos y clasistas que

¹⁴ El actual Cardenal de Perú y miembro del Opus Dei, Juan Luis Cipriani, llegó a declarar una vez que los derechos humanos son "una coquedad".

incorporó en su discurso, algo que pocas veces se ha visto en la historia de Perú, salvo durante la campaña electoral de 1990 cuando Fujimori derrotó a Mario Vargas Llosa. Toledo le apostó a su origen campesino, pasado popular y rasgos indígenas como elementos definitorios en su legitimidad política; amenazó a los sectores altos y medios del electorado con la recuperación de un pasado milenarista y glorioso, el gobierno de los Apus¹⁵, como lo dijo su esposa en un discurso de campaña dirigiéndose a "los blancos y pituquitos de Lima", y se distanció de los que en determinado momento lo apoyaron como alternativa de la oposición democrática. El racismo en dos sentidos, los que irresponsablemente plantearon que había llegado la hora de expulsar a los blancos del poder, y los que se oponían a la posibilidad que un "cholo" gobernara el Perú, llevó a que la primera se convirtiera en un factor que poco contribuyó a la candidatura de Toledo¹⁶.

En medio de estos errores de campaña y excesos discursivos de Toledo y Flores, reapareció en la escena política un Alan García muy distinto al que había gobernado el Perú entre 1985 y 1990. Su regreso como político serio y maduro, distante de los extremismos demagógicos en que habían caído sus competidores, manejando una propuesta de unidad democrática sustentada en el acuerdo y cooperación entre los distintos actores, planteando medidas de política económica viables en el corto plazo, llevaron a que su candidatura creciera en medio de la incertidumbre que generaron las otras. El aprismo reformado apareció como una opción política que pretendía rescatar las opciones de centro e izquierda, permitiéndole canalizar los votos de las difusas clases populares y de jóvenes con un futuro incierto. Además, el cerrado respaldo de su partido y la organización nacional con el que éste siempre ha contado, hicieron posible que pasara a la segunda vuelta llegando a ser una seria amenaza a las intenciones de Toledo de ser presidente del país.

La segunda vuelta electoral supuestamente, debió haber sido un mero trámite para Alejandro Toledo, ya que se pensó en la posibilidad de recibir el inmediato respaldo de los partidos que habían ocupado el tercer y cuarto lugares en la primera

¹⁵ En la tradición cultural quechua, los Apus son las deidades protectoras de los gobernantes.

¹⁶ En una entrevista transmitida en todo el país, el padre de Lourdes Flores calificó a Toledo como el "quiénido de Harvard". Hashe anecdótico que registró el grado de racismo aún existente en el Perú.

vuelta. Tanto los integrantes de Unidad Nacional como el Frente Independiente Moralizador, son organizaciones que históricamente han mantenido serias diferencias con el Partido Aprista y el expresidente Alan García, lo cual permitía pensarlos como aliados naturales de Perú Posible. Además, sin tener ya que lidiar con las otras candidaturas, Toledo podía dedicarse a refrescar la memoria del electorado sobre el desastroso gobierno de García, lo cual supuestamente le daría la oportunidad de captar los votos del amplio espectro de electores que había optado por Olivera y Flores en la primera vuelta y que sumaban el 35% de la votación nacional. Trabajar en la campaña con la simple amenaza de un retorno de García a la presidencia, podía ayudar a canalizar las antipatías que el expresidente despertaba en importantes sectores de la ciudadanía. Se equivocó.

La candidatura de Alan García adquirió un nivel de apoyo que ni él mismo se imaginó. Luego de una ardua campaña electoral con debate presidencial de por medio, Toledo ganó pero por una diferencia que no sobrepasó los 5 puntos. La campaña para la segunda vuelta electoral demostró las ansias de poder en los predios toledistas, propiciando la aparición de graves errores. Por ejemplo, afirmaciones que lo presentaban como víctima de persecución política durante los años de la dictadura y que, luego se comprobó eran falsas. La denuncia del candidato favorito sobre un posible secuestro, llevó a una investigación periodística que demostró más bien las inclinaciones por las fiestas del ahora presidente. La negativa a practicarse la prueba de ADN para descartar de manera definitiva la paternidad de una niña, y exámenes médicos que mostraban que Toledo en algún momento de su vida reciente había consumido cocaína, jugaron también en su contra. Igualmente, su persistencia en los excesivos ofrecimientos sobre generación de empleo y aumento de sueldos contribuyeron a que la incredulidad entre los electores se ampliara. A última hora logró el apoyo de Fernando Olivera, pero por manifestarse de manera muy tardía no logró aumentar significativamente el caudal electoral de Toledo.

Lourdes Flores optó por negarle su apoyo proclamando la neutralidad en el proceso y dejando a sus seguidores en libertad de votar. Posteriormente se proclamó como oposición democrática, reiterando un error que cometieron los partidos en

la década del ochenta: ser oposición al gobierno recién elegido con la intención de canalizar el probable descontento ciudadano hacia una futura candidatura presidencial. El APRA y Alan García se quedaron solos en la contienda, lo cual indujo al candidato a tender puentes mucho más amplios a los escépticos electores. A pesar de los esfuerzos realizados, ni el PAP ni García pudieron revertir el mayoritario sentimiento anti alanista que aún permea importantes sectores de la sociedad peruana. Esto fue lo que en última instancia definió la segunda vuelta a favor de Toledo.

Resulta evidente que las identidades políticas se mantienen difusas y por lo demás ambiguas, lo cual en el corto plazo impide el fortalecimiento de los partidos como elementos mediadores entre el Estado y la sociedad. Junto a esto se observa que por ahora no existen aportes serios en la reconstrucción de un sistema político que sustente su funcionamiento en las lealtades hacia las instituciones, sino que más bien se ha optado por mantener y, en algunos casos, ahondar la imagen del líder como principal gestor de la acción política. Esto es más evidente en los casos del Partido Aprista y Perú Posible, organizaciones que cuentan con las mayores responsabilidades en la reconstrucción de la democracia.

VIII. Los desafíos para la democracia en Perú

Resulta difícil pensar en una rápida recuperación de la confianza ciudadana en el restaurado régimen democrático, más aún cuando se tienen de por medio serios problemas políticos, económicos y sociales. El gobierno de Alejandro Toledo para legitimarse requiere afrontar con responsabilidad los desafíos; después de todo, el mismo Presidente señaló, en una entrevista publicada en el diario El Tiempo, que "...está condenado a no fracasar". Ahora bien, ¿cuáles son las principales amenazas a la gobernabilidad democrática? ¿Qué problemas deben ser afrontados de manera inmediata por el nuevo gobierno?

En primer lugar, la herencia del decenio fujimorista en cuanto a la manipulación y destrucción de los principios éticos y valores democráticos. El período en mención se caracterizó por las ilícitas e ilegítimas actividades del líder autoritario y sus socios, actividades destinadas, sobre todo, a destruir las instituciones y pervertir la acción política como los mecanismos más idóneos para perpetuarse en el poder. El aniquilamiento de los principios éticos en la conducción del Estado trajo consigo el derrumbe moral de gran parte de la población, lo cual ha afectado seriamente los vínculos más elementales de la organización social. La reconstrucción del tejido social es un imperativo moral, competencia no sólo del nuevo gobierno sino de todos aquellos que están comprometidos con la democracia en el Perú.

Un segundo desafío, que no se puede separar del primero, es eliminar los restos de la sociedad mafiosa que organizaron Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos en las diversas instituciones y niveles de la administración pública. La red de corrupción organizada desde el Estado se encargó de quitarle la correspondiente autonomía a las instituciones del régimen democrático, lo cual obliga a que ésta sea pronto recuperada en aras de restablecer el tan necesario equilibrio de poderes. Algo parecido sucede con las Fuerzas Armadas. La necesaria subordinación al orden constitucional tiene que darse sobre la base de la lealtad militar a las instituciones democráticas. Un primer paso ha sido el nombramiento de un civil como ministro de defensa y la reorganización de los altos mandos, pero hay motivos para pensar en la insuficiencia de estas primeras medidas. El descubrimiento de un video en donde aparece prácticamente toda la oficialidad de los institutos armados firmando una carta de sujeción al régimen autoritario, crea demasiadas suspicacias alrededor de una rápida recuperación del profesionalismo militar.

La situación económica del país es quizá el más grande desafío que tiene el gobierno de Toledo. Las demandas empresariales para superar la crisis económica pasan por el diseño de una política que reactive el aparato productivo, el cual se encuentra atrapado en una recesión que dura casi tres años. La prolongada duración del período de decrecimiento económico ha comenzado a ser identificada como una depresión, lo que crea, por lo tanto, mayores problemas para diseñar una política

reactivadora en los medios decisivos. Aunado a lo anterior, es necesario llevar adelante programas destinados a la reducción del desempleo y subempleo. Eso supone la generación de nuevos puestos de trabajo y la elevación de los ingresos de los trabajadores involucrados tanto en el sector formal como en el informal de la economía. La población asalariada ha sido de las más afectadas en su bienestar por los 10 años que ha durado el ajuste económico, pero también fue duramente golpeada por el desconocimiento de casi todos sus derechos sociales y laborales. En el caso de Perú, con la implantación de una economía de libre mercado, se puso en práctica la definición elaborada por García Canclini: consumidores del siglo XXI, ciudadanos del siglo XVI.²¹

Las demandas son muchas y la actual capacidad del Estado para satisfacerlas realmente escasas, más aún cuando se observan en el horizonte regional y mundial serias convulsiones económicas. A manera de ejemplo se puede señalar como probables impedimentos a las promesas de Toledo en su fase de candidato, la crisis argentina y la desaceleración de la economía en Estados Unidos y los países asiáticos.²² Los flujos de inversión extranjera hacia las denominadas "economías emergentes" no tendrían por qué variar en su destino en los próximos años. América Latina, salvo Brasil y México, no ha sido el lugar preferido por las grandes empresas multinacionales para realizar inversiones en gran escala. Quizá en estos momentos sea más necesario que nunca la noción de "autoayuda" en las relaciones económicas internacionales, como el mecanismo más idóneo para alcanzar objetivos económicos de mediano y corto plazo.

La democracia en Perú requiere de un tratamiento especial. Su consolidación exige que los principales actores políticos y sociales "hagan de la necesidad virtud", abandonen las posiciones maximalistas y busquen el consenso para resolver las diferencias de tipo político o de manejo económico. El Poder Judicial se debe abocar a la administración de justicia sin criterios políticos, sancionando con rigor a los responsables de la ola corruptora que se apoderó de país en los últimos años.

²¹ García Canclini, 1995.

²² Al momento de terminar este artículo se produjeron los atentados terroristas contra EEUU, o cual genera aún más incertidumbre en la economía mundial manifestada, por ejemplo, en la inicial caída de las principales bolsas de valores del mundo decimonoveno.

El legislativo debe adecuar sus funciones a los nuevos tiempos, buscando la eficiencia en su desenvolvimiento y contribuyendo a que la práctica política recupere parte del prestigio perdido. Las Fuerzas Armadas nunca más deben prestarse a las maniobras de oscuros personajes o asesores sin responsabilidad política. La recuperación de su profesionalismo y espíritu corporativo es tarea inmediata tanto del gobierno como de los oficiales institucionalistas.

Su misión, igualmente, debe adecuarse a un contexto en el cual ya no existen amenazas externas e internas. De no alcanzarse algunos de los objetivos mínimos aquí planteados, no es del todo descartable la reaparición de tendencias autoritarias que hagan del posible fracaso gubernamental, el medio para insertarse en la conciencia ciudadana y sea necesario, al cabo de unos cuantos años, volver a escribir sobre el proceso de recuperación de la democracia en el Perú.

Bibliografía

- COTLER, Julio. 2000. "La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia" en COTLER, Julio y GROMPONE, Romeo: "El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario". IEP ediciones, Lima.
- DEGREGORI, Carlos Iván. 2000. "La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos". IEP ediciones, Lima.
- FURET, François. 1996. "El pasado de una ilusión. Ensayo sobre la idea comunista en el siglo XX". Fondo de Cultura Económica, México. Primera reimpresión.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. 1995. "Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización". Editorial Grijalbo, México.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. 1984 "Dictaduras y democratización". FLACSO, Chile.
- GROMPONE, Romeo. 2000. "Al día siguiente: el fujimorismo como proyecto inconcluso de transformación política y social" en COTLER, Julio y GROMPONE

Romeo. "El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario". IEP ediciones, Lima

- OLANO, Aldo. 1999. "Las relaciones cívico militares y la caída de la democracia en el Perú". En: OASIS 98, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIFE), Universidad Externado de Colombia.
- TANAKA, Martín. 1996. "Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú". IEP ediciones, Lima.

EL TRATADO DE NIZA, PERSPECTIVAS DE UN CONTINENTE

6

ADRIANA PEÑA RAMOS

Egresada
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales - FIGRI
Universidad Externado de Colombia

Asistentes de Investigación:
Camilo Gómez,
María Clara Pérez y Eliana Rueda
Estudiantes Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales - FIGRI
Universidad Externado de Colombia

b. Malta	225
3. Países centroeuropeos	226
a. Polonia	226
b. República checa	227
c. Eslovaquia	228
d. Hungría	228
4. Países Balcánicos	229
a. Eslovenia	230
b. Rumania	230
c. Bulgaria	231
5. Países Bálticos	231
a. Estonia	232
b. Lituania	232
c. Lituania	233
6. Turquía	233
B. El futuro del Proyecto Europeo	235
1. Relaciones Intraeuropeas	236
2. Política Exterior Común	237
3. Regiones Periféricas	237

¿Hacia la Gran Europa?	239
------------------------	-----

Bibliografía	241
--------------	-----

b. Malta	225
3. Países centroeuropeos	226
a. Polonia	226
b. República checa	227
c. Eslovaquia	228
d. Hungría	228
4. Países Balcánicos	229
a. Eslovenia	230
b. Rumania	230
c. Bulgaria	231
5. Países Bálticos	231
a. Estonia	232
b. Letonia	232
c. Lituania	233
6. Turquía	233
B. El futuro del Proyecto Europeo	235
1. Relaciones intraeuropeas	236
2. Política Exterior Común	237
3. Regiones Periféricas	237

¿Hacia la Gran Europa?	239
-------------------------------	------------

Bibliografía	241
---------------------	------------

Introducción

El 11 de diciembre de 2000, los 15 jefes de gobierno de la Unión Europea terminaron las negociaciones de la Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno en Niza. Después de tres y medio de negociaciones, el texto final quedó listo para ser firmado en la reunión ceremonial que se celebró en la misma ciudad el 26 de febrero de 2001. El principal propósito de la Cumbre era lograr una serie de compromisos dirigidos a reformar las instituciones Europeas, para permitir su adecuado funcionamiento en una Unión Europea ampliada.

El Consejo Europeo reunido en Niza reafirmó la prioridad política que representa el proceso de ampliación de la Unión y aprobó un documento estratégico elaborado por la Comisión, con objeto de que la UE esté lista para comenzar a recibir a los nuevos miembros a finales de 2002.

Este proceso, que se inició en 1997, se reforzó con el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) y el Consejo Europeo de Fera (junio de 2000). En 2000 se llevaron a cabo 4 conferencias ministeriales de negociación para iniciar las conversaciones con Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Malta y Rumania, y continuar las que se venían adelantando con Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y a República Checa. Además se propuso la primera «Asociación para la Adhesión» con Turquía.

En marzo de 2000, EL Consejo Europeo celebró una sesión especial para "acordar un nuevo objetivo estratégico de la Unión con el fin de reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como parte de una economía basada en el conocimiento". Posteriormente, en junio de 2001, se celebró en Gotemburgo una nueva reunión del Consejo Europeo, que tuvo por finalidad definir las orientaciones políticas de la Unión, confirmando los avances plasmados en el Tratado de Niza.

Los principales temas de la Conferencia Intergubernamental de Niza, instituida para preparar la reforma, giraron en torno al tamaño y composición de la Comisión y el Parlamento, a la ponderación de los votos en el Consejo, a la sustitución de la

unanimidad por la mayoría cualificada en los procedimientos de decisión y a las cooperaciones reforzadas.

La importancia de este Tratado radica en que, a través de las reformas mencionadas, se ha conseguido un nuevo balance de poder, que tiene por objetivo consolidar el bloque europeo en el nuevo entorno mundial, reforzando los aspectos sociales y económicos de todos sus miembros.

I. El futuro de la unión europea

Tanto en el entorno local como en el externo, Europa se encuentra confrontada, contestada y replanteada. Le corresponde encontrar las herramientas adecuadas para responder a estos desafíos. En ese sentido, Niza reflejó los objetivos, las dudas, las certezas y las ambigüedades de un grupo de gobernantes para los cuales la homogeneidad no es regla y que, atados al tradicional método comunitario, encuentran difícil replantear las reglas de juego para la "Nueva Unión". Éste no trata de buscar la perfecta coherencia en una Europa divergente, sino de encontrar una Europa viable, con una estructura heterogénea y eficiente, que tenga por objetivo la cooperación intergubernamental y la creación de instituciones al servicio del ciudadano de la Unión. ~

Paralelamente, los países europeos han llevado a cabo un proceso caracterizado por formas particulares de cooperación, que agrupan sólo a ciertos Estados miembros. Así han surgido programas y procesos como el de la Comunidad Schengen¹, el Eurocorps y aun la Unión Económica y Monetaria. Esta última incluye once países que forman un núcleo central².

¹ El espacio Schengen consiste en el principio de libertad de circulación de las personas dentro de la Unión Europea y es válido para todos, sin importar su nacionalidad. Entró en vigor el 26 de marzo de 1996, formando una frontera común. El Reino Unido e Irlanda no lo han ratificado.

² Esta estructura guarda una cierta similitud con la noción de centro y periferia, como es el caso de las federaciones, sindicatos o grupos de interés, aparte del grupo conformado por los pequeños Estados.

A partir del debate generado por la reforma del método comunitario, varios temas polémicos se desprenden del tratado: la reforma a las instituciones europeas, el mecanismo de ponderación de votos y la nueva distribución de poder en la Europa ampliada, que se constituyen en puntos de partida para una nueva definición de la Unión Europea.

A. Reformas Institucionales

El Tratado de Niza sólo especifica los principios y métodos para cambiar el sistema ante la aceptación de nuevos miembros, principios consignados en el Protocolo de Ampliación³ y en las Declaraciones de Ampliación. En los Tratados de Ampliación se determinó el número de puestos en el Parlamento Europeo para los nuevos Estados Miembros, el número de votos en el Consejo de Ministros y la aplicación de la mayoría cualificada.

1. El Parlamento

El Tratado de Niza introdujo una nueva distribución de los puestos en el Parlamento Europeo. El número de parlamentarios en la UE ampliada pasará de 700 a 732 y la representación de los actuales países miembros se reducirá de 626 a 535. Alemania y Luxemburgo son los únicos países que mantendrán el número actual de escaños. Esta decisión se aplicará de manera gradual y la elección de la asamblea del 2009 culminará el proceso.

El futuro Parlamento tendrá 99 diputados alemanes, mientras que el Reino Unido, Francia e Italia serán representados, cada uno, con 72. El resultado de la

³ El Protocolo de Ampliación aplica sólo para los actuales países candidatos, sin incluir a Turquía.

reponderación de votos refleja en parte la compensación que buscan los Quince por la nueva distribución en el Consejo de Ministros.

Está previsto para las elecciones europeas del 2004, incrementar el número de miembros del Parlamento a ser electos, tanto para los miembros actuales como para los candidatos que hayan firmado el Tratado de Adhesión antes del 1º de enero de 2004.

Las regulaciones y las condiciones generales del desempeño de las obligaciones de los miembros del Parlamento serán aprobadas por el Consejo por mayoría cualificada, con excepción de las medidas relacionadas con los impuestos. Las competencias del Parlamento serán ampliadas, extendiendo el alcance de la facultad de codecisión y mediante el dictamen conforme, que será requisito para establecer una cooperación reforzada en un ámbito regulado por la codecisión. El Parlamento también deberá pronunciarse cuando el Consejo desee comprobar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los derechos fundamentales. Dentro de las reformas realizadas, se contempló además la adopción, de acuerdo con el procedimiento de codecisión, del estatuto de los partidos políticos a escala europea y de la reglamentación de su financiación.

2. El Consejo

El Tratado estableció la nueva ponderación de votos para cada país a partir del 1º de enero de 2005, así como la que tendrán los países que ingresen a la UE. En el nuevo Consejo, los países más grandes⁴ tendrán el máximo de votos cada uno, manteniéndose la paridad entre Alemania y Francia, a pesar de la diferencia entre el tamaño de sus poblaciones.

A partir de esta fecha, el sistema de toma de decisiones por mayoría cualificada será igualmente modificado. En el futuro, la mayoría cualificada se obtendrá si la

⁴ Alemania, Reino Unido, Francia e Italia.

decisión recibe mínimo un número específico de votos⁵ y es aprobada por la mayoría de los Estados Miembros. El incremento en el número de votos será mayor para los Estados más poblados. El Tratado también permite la posibilidad, para los miembros del Consejo, de solicitar verificación de que la mayoría cualificada represente al menos al 62% de la población total de la UE, de lo contrario no se adoptará la decisión. La condición sólo será exigible si dicha verificación es solicitada por alguno de los países miembros.

3. La Comisión

Actualmente la Comisión Europea está constituida por 2 comisarios para cada uno de los 5 países más grandes (Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España) y un comisario para cada uno de los diez países restantes. Para el 2005, los 5 Estados más grandes perderán 1 comisario cada uno; cuando la UE tenga 27 miembros, se decidirá por unanimidad el número definitivo de miembros, que deberá ser inferior a 27. Para lograr que la composición de la Comisión refleje de manera satisfactoria las condiciones demográficas y geográficas de los Estados miembros, los comisarios serán elegidos mediante un sistema de rotación igualitaria.

El proceso de nombramiento de la Comisión fue reformado y, en adelante, la designación del Presidente estará a cargo del Consejo Europeo. Los miembros de la Comisión serán elegidos de una lista hecha de común acuerdo entre el Presidente nombrado y el Consejo, con la intención de que la nueva Comisión esté compuesta de manera armónica y balanceada y que represente los intereses de todos los Estados miembros.

Por otro lado, los poderes del Presidente de la Comisión fueron reforzados: decidirá la organización interna, asignará las funciones a los comisarios, señalará el número de vicepresidentes y podrá solicitar la resignación de comisarios, previa aprobación de la Comisión. El Presidente será designado por mayoría cualificada

⁵ Para la UE de los Quince el umbral de la mayoría cualificada se fijó en 169 votos sobre 217, pasando del 71,20% al 71,31%. El umbral se modificará en función de las adhesiones, y en la Unión ampliada de 27 Estados, el umbral alcanzará el 73,91% de los votos.

y no por unanimidad, como se hace en la actualidad; su nombramiento será sometido a la aprobación del Parlamento Europeo.

EL REPARTO DEL PODER EN LA UE

En trama los países aspirantes	ESCAÑOS PARLAMENTARIOS		VOTOS DEL CONSEJO		POBLACIÓN	
	Actual	Aprobada	Actual	Aprobado	Mill.	%
Alemania	99	99	10	29	82,038	17,05
Reino Unido	87	72	10	29	59,247	12,31
Francia	87	72	10	29	58,966	12,25
Italia	87	72	10	29	57,612	11,92
España	64	50	8	27	39,394	8,18
Polonia		50		27	38,667	8,03
Rumania		33		14	22,489	4,67
Holanda	31	25	5	13	15,760	3,27
Grecia	25	22	5	12	10,533	2,18
Rep. Checa		20		12	10,290	2,13
Bélgica	25	22	5	12	10,213	2,12
Hungría		20		12	10,092	2,09
Portugal	25	22	5	12	9,980	2,07
Suecia	22	18	4	10	8,854	1,83
Bulgaria		17		10	8,230	1,71
Austria	21	17	4	10	8,082	1,67
Eslovaquia		13		7	5,393	1,12
Dinamarca	16	13	3	7	5,313	1,10
Finlandia	16	13	3	7	5,160	1,07
Irlanda	15	12	3	7	3,744	0,77
Lituania		12		7	3,701	0,76
Letonia		8		4	2,439	0,50
Eslovenia		7		4	1,978	0,41
Estonia		6		4	1,446	0,30
Chipre		6		4	0,752	0,15
Luxemburgo	6	6	2	4	0,429	0,08
Malta		5		3	0,379	0,07
	625	732	87	345	481,181	100,00

Fuente: Diario "El país", <http://www.elpais.es/especiales/2000/niza/claves.htm>

4. Sistema Legal de la Unión

Las principales medidas legales tomadas en Niza se refieren al Tribunal de Primera Instancia y sus responsabilidades, así como a la flexibilización del sistema jurisdiccional existente, con el fin de prepararlo para la incorporación de los nuevos miembros. En adelante, el estatuto del Tribunal de Justicia podrá ser modificado por el Consejo, por solicitud del Tribunal de Justicia de la Comisión, y la aprobación de los reglamentos de procedimientos del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia la hará el Consejo por mayoría cualificada.

El Tribunal estará constituido de manera proporcional, a razón de un juez por cada Estado miembro, y se buscará mantener la efectividad de la jurisdicción y la coherencia en la jurisprudencia. La Gran Sala estará compuesta por once jueces, incluidos el Presidente del Tribunal y los presidentes de las Salas, quienes serán elegidos por un período de tres años.

El Tribunal de Primera Instancia utiliza el juez de «common law» para todas las acciones directas, excepto para aquellas atribuidas a una cámara especial y aquellas que el estatuto reserve para el Tribunal en sí mismo, y la Corte de Justicia retiene la responsabilidad para los otros procedimientos. El objetivo es mantener dentro de la Corte, como cuerpo supremo jurisdiccional de la UE, las disputas concernientes esencialmente a la Comunidad. Se realizará una revisión de las responsabilidades, luego de que el Tratado de Niza entre en vigor.

B. Reformas Políticas

El principal objetivo de funcionamiento político que persigue la Unión Europea es lograr que las decisiones se adopten por mayoría cualificada y no por unanimidad. En esta forma se logra una mayor flexibilidad en la toma de decisiones, teniendo en cuenta que la UE eventualmente tendrá casi el doble de los miembros actuales.

Las decisiones en torno a los temas del tratado de Amsterdam⁶, se han tomado por unanimidad, es decir, los Quince gozan de derecho a veto. Sin embargo, se ha aceptado ampliar el sistema de mayoría cualificada a cerca de treinta temas, quedando pendientes cuarenta, entre los cuales se encuentran cinco de los más álgidos: fiscalidad, cohesión, política comercial, inmigración y seguridad social.

En cuanto a la Comisión, ésta considera que en los temas referentes al ingreso de los nuevos socios, los nombramientos y los asuntos constitucionales, los Quince deben conservar su derecho de veto.

1. Implicaciones Gubernativas

En Niza se tocó un tema fundamental para el desarrollo futuro de la Unión: el balance de poder. Por ello uno de los temas más complicados durante la negociación fue el de la ponderación de votos, ya que afecta el equilibrio entre los Quince y los futuros miembros.

Uno de los principales protagonistas de estos enfrentamientos es el eje franco-alemán. Alemania, con 82 millones de habitantes, quiere tener más votos que cualquier otro país en el Consejo de Ministros de la UE, en tanto que Francia se opone, argumentando que la UE se fundó y ha funcionado bajo el principio de equilibrio de poder entre esos dos países. Este eje se ha constituido en motor del desarrollo del proceso comunitario, especialmente luego de la caída del muro de Berlín y la reunificación alemana. Sin embargo, el debate en torno a la ponderación de votos se caracterizó por una clara influencia alemana, especialmente acerca de los países candidatos⁷, lo cual va a aumentar su peso de manera considerable, independientemente del equilibrio de votos logrado.

⁶ El Tratado de Amsterdam entró en vigor el 1 de mayo de 1999 y modifica algunas disposiciones del Tratado de la Unión Europea, de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de diversos actos afines, pero no los sustituye, sino que se suma a ellos.

⁷ Polonia, República Checa, Hungría y Estados Bálticos.

De otra parte, se presentó un enfrentamiento entre los Estados más grandes y los pequeños. El debate se centró fundamentalmente en la futura composición de la Comisión Europea, una vez que se produzca la ampliación. Los países grandes apostaron por una Comisión reducida, mientras los pequeños rechazaron rotundamente que alguno pueda quedarse sin comisario. La decisión final resultó una combinación de las dos posiciones, resolución que se refleja en la nueva composición de la Comisión. El problema con este tipo de oposiciones es que podría profundizar aún más el déficit democrático⁸, ya que los países pequeños verían reducida su influencia y seguiría siendo insuficiente su representación en las principales instituciones comunitarias.

Este tipo de reformas ha enfrentado a países como Bélgica y Holanda. Hasta ahora, Bélgica y Holanda tenían cinco votos en el Consejo cada uno, pero Holanda hizo valer su peso demográfico, posición a la que se opuso Bélgica⁹. Finalmente Holanda quedó con 13 votos, frente a 12 de Bélgica.

Los cambios propuestos por Niza y las reacciones de los países europeos frente a ellos, evidencian la situación política que vive la UE: Mientras los Estados más grandes buscan reafirmar su superioridad, los demás quieren igualdad política dentro del proyecto comunitario y, a la vez, los Quince no quieren perder su supremacía dentro de la Unión ampliada.

De este modo, las alianzas del tipo del eje Franco-Alemán, fundamentales dentro de la Europa de posguerra, están dando paso a otras más fluidas, basadas en cuestiones individuales. Siguiendo éste patrón, Alemania está en busca de un liderazgo nuevo, basado en asociaciones más amplias y en una agenda menos intergubernamental.

⁸ Este déficit hace referencia a la falta de participación del ciudadano común en el proyecto europeo. "Refleja una percepción, según la cual, el sistema institucional comunitario estaría dominado por una institución que acumula poderes legislativos y gubernamentales, el Consejo, y por una institución sin legitimidad democrática real, la Comisión". Fuente: Página Web oficial de la UE.

⁹ La población actual de los Países Bajos es de 15,88 millones y la de Bélgica 10,2 millones. Fuente: Página Web oficial de la UE.

A su vez, el rol de los pequeños Estados adquiere importancia ya que las nuevas coaliciones se forman a raíz de su participación y su búsqueda de alianzas con los grandes en temas específicos. De esta manera, frente a la tradicional cooperación, se podría estar creando una cooperación sur-sur entre países menos desarrollados, en especial con los países candidatos a la próxima ampliación de la Unión.

Pero en Niza se hizo mucho más que modificar las formas tradicionales de cooperación, porque, en cierta forma, lanzó nuevamente el debate sobre la construcción de la Unión y los mecanismos de acción hacia el futuro. Este debate, que se encontraba más o menos estancado por los progresos espectaculares en el campo económico que dejaban de lado los temas políticos, dio inicio a una nueva etapa dentro de la evolución europea y las posiciones han tendido a desarrollarse en torno al conflicto sobre las futuras formas de gobierno de la Unión.

Previendo las posibles consecuencias, se instauró un debate constitucional de gran envergadura, que abarca temas como la distribución de poder, la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales y la clarificación de la distribución de responsabilidades entre las instituciones europeas. Se espera que este, que tiene por objeto recoger las inquietudes y expectativas de todos los ciudadanos europeos, sea público, abierto y culmine en la Conferencia Intergubernamental a realizarse en 2004.

Tony Blair, primer ministro británico, propuso un modelo intergubernamental en torno a una declaración política de principios como herramienta dinámica, lo que permitiría una revisión gradual de los tratados. Esta posición fue respaldada por diversos líderes españoles, quienes sostuvieron que los Quince debían concentrarse en desafíos prioritarios en vez de dejarse llevar por "visiones políticas", que sólo podían inducir al error, al centrarse en el desarrollo constitucional y dejar de lado otros aspectos.

De este modo, el Tratado de Niza sentó las bases para mejorar la Unión en los próximos cuatro años, ya que la reorganización interna de las instituciones y la

reestructuración de los procesos regulatorios para hacerlos más comprensibles, son requisitos esenciales para alcanzar las metas trazadas para 2004. No obstante, el choque de las posiciones políticas entre Francia y Alemania ha dejado ya huellas en Europa.

El canciller alemán Gerhard Schröder ha propuesto una Europa altamente federal, dotada de un texto constitucional base, donde la Comisión se ha de transformar en un verdadero ejecutivo y el Consejo de Ministros en una segunda cámara del Parlamento, con el fin de responder a principios de legitimidad, eficacia y transparencia. Las funciones del Estado se verían dramáticamente reducidas aunque podría darse una redistribución de competencias a escala nacional en sectores tales como la Política Agrícola Común.

Los franceses Jacques Chirac y Lionel Jospin, de igual manera, han trazado el proyecto de una Europa dotada de una Constitución base para una federación de Estados - Nación con el fin de precisar la repartición de competencias entre los diferentes niveles. Así, se ha buscado una integración respetuosa de las soberanías nacionales precedida de un gran debate público que debería generar un texto a ser aprobado por los jefes de Estado y Gobierno antes de ser sometido a los pueblos europeos. Sin embargo, la posición francesa ha sido criticada por ser más moderada que de costumbre, ya que el 2002 es un año electoral y la radicalización de posiciones pondría en peligro las aspiraciones del primer ministro Jospin para acceder a la presidencia. Las dos propuestas tienen puntos convergentes, tales como el refuerzo de la Unión Europea, la supresión del déficit democrático, la creación de una federación de Estados nación y de una Europa para los ciudadanos. Se han obtenido algunos consensos entre estos dos rivales que, después de sus declaraciones en Niza, han acercado gradualmente sus posiciones.

El primer consenso se refiere a la ampliación, la cual podría volver ingobernable a Europa, por lo que se requieren reformas profundas para ir más allá de la Unión Económica y Monetaria. El segundo es la responsabilidad particular de Francia y Alemania en la organización de la Europa futura. De esta forma las discusiones

frecuentes entre cancilleres y jefes de Estado, deben evitar las posibles contiendas entre los dos países y preparar en común un nuevo escenario que precise, hasta 2004, la arquitectura Institucional de la Europa ampliada. El objetivo es continuar con la ratificación del Tratado de Niza y mostrar la determinación de los dos para evitar retrasos en este propósito, como signo de confianza para los países candidatos¹⁰.

Las elecciones presidenciales y parlamentarias en Francia a comienzos de 2002 y las de otoño de ese mismo año en Alemania, dificultan la aplicación del principio de Integración, a pesar de que los objetivos fundamentales son claros.

Con un Euro en consolidación, una fuerza militar en proceso de ser consolidada para 2003, y un Primer Ministro británico más dispuesto a jugar el rol de líder en el proceso europeo, las negociaciones en torno a la dimensión constitucional de la Unión Europea parecen más viables.

Sin embargo, las discrepancias también se presentaron en el ámbito institucional. La Comisión sostiene que el Tratado de Niza debe reafirmar aspectos comunitarios y se fijó como objetivo supremo que los Estados cedan parte de su soberanía a favor del proyecto comunitario, aceptando que todas las decisiones se adopten por mayoría cualificada, y no por unanimidad, con lo que se busca acabar con la cultura del veto. Pero los Gobiernos no cedieron en temas que se consideran fundamentales en el equilibrio del poder (cohesión, seguridad social, fiscalidad, inmigración y política comercial), por lo que seguirán pendientes por lo menos hasta 2004.

2. Cooperaciones Reforzadas

Las cooperaciones reforzadas hacen referencia al procedimiento utilizado para permitir que algunos países vayan más rápido que otros en el proceso de

¹⁰ Irlanda es el único país de la UE que consultó a sus ciudadanos sobre el Tratado de Niza. El 63.87% de los votantes en el referéndum votaron por la no-ratificación. Pese a este resultado, la ratificación del Tratado no se obstaculizará. Sin embargo evidencia las dudas existentes al nivel de la población europea.

integración. Uno de los requisitos para que exista, es que por lo menos 8 países miembros participen. Este sistema es conocido comúnmente como Europa a dos velocidades ó de geometría variable¹¹ y de él quedan excluidos los temas del Tratado Schengen, los asuntos que puedan afectar el mercado interior y la política de defensa de la UE, por ser considerados temas vitales que deben ser desarrollados de manera conjunta.

3. Redes de Seguridad

Con el nuevo sistema de mayorías y minorías en el Consejo, se estableció una nueva red de seguridad. Con las reformas nacieron tres formas distintas para lograr bloques efectivos en el proceso de toma de decisiones, ya que para que una decisión sea aprobada, deberá cumplir con tres requisitos: tener la mayoría cualificada de votos, la mayoría simple de Estados Miembros y representar por lo menos al 62% de la población total de la UE. Esto quiere decir que para la UE de 27 miembros se tendrán 345 votos y el umbral de la mayoría cualificada será 255 votos. La minoría de bloqueo será de 88 votos desde el 2005, y luego de 91 cuando los 12 candidatos hayan ingresado. Este sistema permitirá que tres países grandes y 1 pequeño puedan bloquear la aprobación de una decisión. De otro lado, no pueda haber mayoría cualificada si la mayoría de Estados se oponen.

Con la "cláusula de verificación demográfica" se podrá paralizar una decisión con al menos el 38% de la población de la UE, o que implica darle un mayor peso a Alemania, que podrá bloquear cualquier decisión con el apoyo de dos de los otros tres países más grandes. En el siguiente gráfico se pueden observar las posibles variaciones a esta fórmula de bloqueo.

¹¹ Europa "de geometría variable" designa la idea de un método de integración diferenciada que reconoce la existencia de diferencias remediables en la estructura de integración permitiendo una separación permanente entre un grupo de Estados miembros y unidades de integración menos desarrolladas. Fuente: Página oficial de la Unión Europea.



Fuente: Diario "El país". <http://www.elpais.es/especiales/2000/niza/clave1.htm>

4. Defensa Europea

Con el Tratado de Niza se espera que los Estados Miembros permitan la creación de tres órganos políticos con carácter militar: un Estado Mayor, un Comité Político y de Seguridad y un Comité Militar. Estos órganos comenzaron a funcionar de manera

provisional desde marzo de 2001 y se prevé su utilización en situaciones de crisis que afecten a la UE¹¹.

Existe un acuerdo previo, no incluido en el Tratado de Niza, que contempla la creación de un grupo de reacción rápida compuesto por 60.000 hombres, así como sugerencias para la relación con la OTAN, con el fin de que la UE tenga acceso a sus instalaciones a pesar de que ésta no esté directamente implicada en la crisis. El tema de las relaciones con la OTAN también se considera pendiente.

En relación con la UEO¹², el Tratado de la Unión Europea "lo eleva a la categoría de parte integrante del desarrollo de la Unión Europea manteniendo sin embargo su autonomía institucional", y le corresponde elaborar y aplicar las decisiones y acciones que tengan implicaciones en el ámbito de la defensa. Su relación con la OTAN y con los nuevos organismos creados por medio del Tratado de Niza, afectará no sólo a los miembros de la UE, sino a los países que hacen parte de estos tratados y a los países candidatos.

5. La Carta de los Derechos Fundamentales

Este documento, considerado por muchos como la futura constitución de la nueva UE, fue proclamado por los quince Estados Miembros y consta de 54 artículos, agrupados en 6 capítulos: Dignidad, libertades, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia. Se tuvo que recurrir a la «proclamación», porque la Carta suscita un fuerte rechazo en algunos países, entre los que están Irlanda, Suecia y Dinamarca, que,

¹¹ En relación con el ataque terrorista a las Torres Gemelas en New York y la Pentágono en Washington el 11 de septiembre, se prevé la participación política de los organismos en el apoyo a los EE.UU., constituyéndose en uno de sus primeros interenciones en el ámbito internacional.

¹² La Unión Europea Occidental está constituida por 21 países, que se acogen a cuatro tipos de estatuto diferentes: Estados miembros, miembros asociados, observadores y países asociados. Los países que gozan del estatuto de Estado miembro son los de la Unión Europea (excepto Austria, Dinamarca, Irlanda, Irlanda y Suecia, que disponen de estatuto de observador).

liderados por el Reino Unido, se opusieron a su inclusión en el Tratado de Niza. Por ahora la Carta de los Derechos Fundamentales carece de fuerza jurídica.

6. Seguridad Alimentaria

Francia propuso la inclusión de los principios constitutivos de la futura Autoridad Alimentaria Europea en las conclusiones del Tratado de Niza. Estas iniciativas en materia de salud tienen origen en el Tratado de Amsterdam, donde se dispuso un alto nivel de protección en la definición y aplicación de todas las políticas y acciones de la Comunidad. La Comisión presentó una propuesta de reglamento con el propósito de establecer las bases de la legislación alimentaria europea y crear la Autoridad Alimentaria Europea. La política de seguridad de alimentos se aplicará en todos los ámbitos y se espera que funcione a partir del próximo año, con el mayor nivel de calidad para evitar crisis como la de las «vacas locas».

7. Derechos Humanos

Una de las decisiones más importantes hace referencia al artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Para evitar que se repitan sanciones como las que se tuvieron que aplicar contra Austria, cuando un partido extremista y xenófobo de ultraderecha entró en el gobierno, se decidió agregar un dispositivo preventivo.

El artículo 7 prevé una suspensión de los derechos de voto en las reuniones europeas para un Estado miembro que contravenga los principios «fundadores» de la UE (la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales).¹⁴ A propuesta de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría cualificada de cuatro quintos de sus miembros

y previo dictamen conforme de Parlamento, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro y dirigirlle recomendaciones apropiadas. El Tribunal de Justicia será competente únicamente para los litigios relativos a las disposiciones procedimentales contenidas en el artículo 7, y no para pronunciarse sobre el fundamento o la conveniencia de las decisiones adoptadas en virtud de dicha disposición».¹⁵

II. Las perspectivas de la nueva Europa

Los Quince acordaron convocar para el 2004 una nueva conferencia para delimitar de forma más detallada, las competencias entre la UE y los Estados miembros, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.¹⁶

Este acuerdo representa la gran victoria de Alemania en Niza. Además de delimitar las competencias, se abordó el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales proclamada por los Quince al inicio de la cumbre, el papel de los Parlamentos Nacionales en la construcción del proyecto europeo y la simplificación de los tratados en aras de una mayor claridad.

Las diversas estimaciones y los múltiples estudios económicos que sobre el tema de la adhesión a la Unión Europea se han realizado, conllevan a sorprendentes constataciones que revelan un cambio en la composición jerárquica de los países candidatos de Europa central y oriental. Las cifras referentes a los cinco criterios de convergencia traducidos en estabilidad macroeconómica, productividad, calidad de infraestructura e integración con el resto de Europa, permitieron una nueva clasificación de los países candidatos. Si bien los países miembros de la Unión establecieron que la prioridad de entrada debería ser concedida a la República

¹⁴ Comisión de las Comunidades Europeas Bruselas, 16 de enero de 2001, SEC(2001) 96, Síntesis del Tratado de Niza, página Web oficial de la UE.

¹⁵ Según este principio, la UE sólo actúa en asuntos que no pueden resolverse a escala nacional, con el objetivo de preservar el máximo nivel posible de soberanía de los estados, dentro del marco comunitario.

Checa, a la República de Hungría y a la República de Polonia; a realidad económica dicta por el contrario un orden prioritario a las Repúblicas de Eslovenia, Malta y Chipre.

Si se procede a realizar una clasificación europea, el siguiente sería el orden de precedencia por cumplimiento de criterios requeridos: Luxemburgo, Suecia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Austria, Francia, Gran Bretaña, Alemania, Portugal, España o Italia. En esto brilla por su ausencia Grecia, país que se sitúa muy por debajo de varios aspirantes orientales. Así la clasificación económica sitúa a Eslovenia en primer lugar, seguida por Malta, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Grecia, Polonia, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Rumania y Bulgaria; esto si sólo se tiene en cuenta a los doce países cuyas peticiones de adhesión han sido consideradas positivamente.¹⁶

De acuerdo con los estudios comparativos, se podría establecer el siguiente panorama, que da más luces sobre lo antes expuesto.

País Candidato	PIB en US\$ millones	PIB per cápita en US\$	Inflación %	Desempleo % ('1999)	Deuda Pública como % del PIB
Estonia	18.700	9.100	10.9	13.6*	-
Malta	3.600	9.200	2.4	5.3	-
Chipre	8.600	12.300	4.1	3.6*	-
República Checa	49.600	4.960	3.9	9	36
Estonia	5.000	3.500	4	13.7	-
Hungría	46.100	4.600	9.7	6.7	61.2
Grecia	111.900	10.400	3.1	11.4	102
Polonia	163.800	4.200	10.2	15.1	47.6
Eslovaquia	19.000	3.500	12	18.9	36.81
Letonia	7.100	2.900	2.7	8.4	-

¹⁶ The EU enlargement barometer, 2000. Index of suitability to be an EU member Price Waterhouse Coopers.

País Candidato	PIB en US\$ millones	PIB per cápita en US\$	Inflación %	Desempleo % ('1999)	Deuda Pública como % del PIB
Letonia	7.100	2.900	2.7	8.4	-
Lituania	11.200	3.000	1	11.5	-
Rumania	36.700	1.600	45.6	11.2	34.7
Bulgaria	12.300	1.600	10.4	18.1	78.2

Fuente: The Economist, EUI, Department of Foreign Affairs and Trade, Australia. Datos de 2000.

A. Los Candidatos a la Ampliación

Actualmente hay 13 países negociando su proceso de integración. Un primer grupo, constituido por Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia, comenzó este proceso en marzo de 1998. El segundo grupo, conformado por Bulgaria, Letonia, Lituania, Malta, Rumania y Eslovaquia, inició negociaciones en febrero de 2000. Turquía fue propuesta oficialmente en el Consejo Europeo de Helsinki en diciembre de 1999, pero las negociaciones no comenzarán oficialmente hasta que el Gobierno de Ankara cumpla los criterios políticos de acceso como la protección de minorías y el respeto a los derechos humanos.

Las etapas de la ampliación

La candidatura de Turquía todavía se encuentra por concretar

Estado actual

15 países

Primera fase

45 países

Eslovenia
Estonia
Polonia
Rep. Checa
Hungría
Chile

Segunda fase

8 países

Rumanía
Bulgaria
Lituania
Eslovaquia
Letonia
Malta



Fuente: Diario "El País", <http://www.elpais.es/especiales/2000/hiza/claves.htm>

El propósito principal de vincular las naciones europeas en el proyecto de la Unión, es preservar el fundamento geoestratégico de la estabilidad continental. La UE ve la necesidad de consolidar sus fronteras territoriales, estabilizar las políticas comunitarias, y reforzar las economías nacionales para que cumplan sanamente en un mercado común. Este esquema general garantiza no sólo una coherencia de intereses entre los estados europeos sino un marco de seguridad general para dar vía libre a la consolidación de un bloque europeo fortalecido.

Las fases de ampliación de la UE, hacia los países de la Europa central y oriental, contemplan un exhaustivo programa de adecuación nacional en cada uno de los países candidatos, para cumplir con los requisitos exigidos por la Unión frente a los

avances y progresos de los miembros. Así mismo, la calidad de Candidato, otorgada por los miembros de la Unión a través de una disposición especial de la Comisión en 1997, le permite a los aspirantes tomar parte en Programas y Agencias Comunitarias en diversos ámbitos.

1. Asociación para la adhesión

La Asociación para la Adhesión es el programa que reúne todas las políticas comunitarias encargadas de esquematizar los parámetros de ampliación y de evaluación de los progresos de los candidatos con base en los reportes de la Comisión, además de recopilar los resultados de las negociaciones, señalando las prioridades a corto y largo plazo de cada país para cumplir los requisitos de acceso.

En el marco de las Asociaciones se estableció la Cláusula de condicionalidad, en virtud de la cual el insuficiente progreso de un candidato hacia los criterios de adhesión, o el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los acuerdos de asociación, es sancionado por la Unión con la parálisis del proceso.

La Unión Europea exige una serie de requisitos para que los candidatos establezcan sus situaciones internas con respecto a las distintas materias, garantizando que la aplicación de las políticas comunitarias no genere distorsiones de los criterios aplicados en los antiguos miembros frente a los aplicados en los recién ingresados. Estos requisitos fueron adoptados por el Consejo Europeo de Copenhague, en junio de 1993. Cuando las primeras nuevos Estados miembros se integren en la Unión Europea, los fondos de preadhesión quedarán libres para ser utilizados por el resto de candidatos.

Estos recursos se canalizan a través de tres programas:

1. Phare: Creado en 1989. Inicialmente, ayuda para la transición del comunismo al libre mercado. Busca la consolidación institucional (adaptar y reforzar las instituciones democráticas y la administración pública) y la ayuda a las inversiones (adaptación de empresas y de infraestructura básica).
2. Ispa: Creado en 1997. Su objetivo es acercar a los estándares de la UE, las infraestructuras de transporte y medio ambiente.
3. Sapard: Creado en 1997. Trabaja en la modernización de la agricultura y el desarrollo rural.

2. Países Mediterráneos

a) Chipre:

Inició sus contactos con la Comunidad Europea en 1973. Las negociaciones formales comenzaron en 1998 y actualmente cumple con los criterios relativos a la democracia y los requerimientos políticos de la Unión. Existe una mayoría turco-chipriota que desea postergar el proceso de adhesión para hacerlo junto con Turquía, motivados más por una fidelidad a su vecino del norte que a un nacionalismo definido, puesto que la entidad autoproclamada independiente en 1983 ha sido reconocida tan sólo por Turquía. De tal forma que el desequilibrio existente entre los turco-chipriotas del norte y los greco-chipriotas del sur, sumado a la ocupación militar del norte de la isla por el ejército turco, han obstaculizado el proceso de adhesión.

b) Malta

Se constituye como uno de los candidatos para la segunda vuelta de adhesiones. Inició negociaciones formalmente en marzo de 2000. El Gobierno debe profundizar la gestión pública, con miras a lograr la estabilidad económica del Estado, que tiene

su principal falencia en el déficit público, aunque las políticas gubernamentales han generado resultados alentadores para su control. Dentro de las estrategias seguidas para integrar a Malta, se pretende extender a la isla las redes trans-europeas en los ámbitos de transportes marítimos y telecomunicaciones, y la participación en programas comunitarios. El Ministro de Asuntos Exteriores de Malta, Joseph Bugeja, afirmó que el gobierno hará todo lo que esté en su mano para garantizar que Malta alcance a los países del "grupo de Luxemburgo" para poder tomar parte de la primera ola de adhesiones.

3. Países centroeuropeos

Luego de la caída del muro de Berlín, la Alemania reunificada se convirtió en el corazón de Europa, desde donde se empezó a configurar el continente en medio del fortalecimiento de la Unión Europea y el alejamiento de los países ex satélites de Rusia.

a) Polonia

Inició negociaciones para la adhesión en abril de 1998. La consolidación del nuevo Estado se presentó con el gobierno de unidad de Mazowiecki, apoyado principalmente por la oposición anticomunista del partido Solidaridad. Las posibilidades de crecimiento económico y ordenamiento social empezaron a ampliarse lenta pero constantemente, mientras la participación democrática y los consensos sociales tomaron nuevas dimensiones en las directrices políticas y económicas de la nación. Pese a los problemas económicos propios de los países ex comunistas, también llamados "en transición", Polonia ha alcanzado índices calificados por la Unión Europea como "muy satisfactorios", que proporcionan logros significativos para su adhesión en medio de la política de ordenamiento.

Es el país más grande en población y extensión, además de ser un posible competidor para España. Guarda una fuerte influencia industrial y comercial proveniente de Alemania, además de poseer las tradiciones culturales de los países centroeuropeos.

Sus condiciones generales la hacen un candidato preparado: sin embargo, algunos problemas internos como la corrupción requieren de un mayor control interno. También existe una tendencia de la opinión interna a cambiar su posición, hasta ahora de renuencia a medidas consideradas inflexibles y arbitrariamente impuestas, hacia una recepción amistosa de las propuestas europeas de desarrollo. A finales de 2001 las elecciones parlamentarias han dado la mayoría a los socialistas (excomunistas) que formaron un gobierno de coalición con el partido agrario.

Al ser, entre los candidatos, el país con la mayor tasa de crecimiento económico, reúne las condiciones económicas necesarias para enfrentar, en primera instancia, los retos del mercado europeo. Sin embargo, las reformas del sector agrario se hacen indispensables para armonizar este sector, vulnerable con la realidad que se vive en países como Francia e Inglaterra, donde el agro tiene gran peso.

b) República Checa

Ha sido la nación más expuesta a la influencia europeísta de la unificación, dado que limita territorialmente con dos países de la Unión, Alemania (al norte) y Austria (al sur), inició negociaciones en abril de 1998 y hace parte del primer grupo de adhesión. Su gobierno social-demócrata, en concierto con los conservadores, está firme en este propósito.

La situación de discriminación de la minoría roma o gitana, ha provocado la preocupación de la UE, que ha visto cómo el proceso para solucionar el conflicto ha retrocedido de manera ostensible. Esto ha ocasionado, a su vez, demoras en el proceso de Adhesión.

El ritmo de la aproximación de la legislación en la República Checa no se ha acelerado de una manera significativa, y los progresos más lentos se dan en los temas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, así como en el de agricultura. Sin embargo, su economía presenta índices satisfactorios y está preparada para los procesos de apertura.

c) Eslovaquia

El país más joven de los aspirantes a la adhesión y el que más ha progresado en la carrera hacia la Unión Europea, inició negociaciones en diciembre del 2000. Ha avanzado con significativa rapidez, requiriendo para un fortalecimiento total del aparato político, mejores mecanismos legales para la protección de las minorías y la consolidación de un gobierno presidencialista independiente.

En 2001 Eslovaquia enfrenta la cumbre de la OTAN (donde puede ser aceptada como miembro), el proceso de adhesión a la Unión y elecciones locales. La coalición ha logrado que la UE sea acogida entre los eslovacos como una opción muy benéfica que ayudaría a la solución de sus problemas socioeconómicos, heredados del comunismo.

d) Hungría

Inició negociaciones en 1998 y se encuentra en el primer grupo de adhesión. Presenta una significativa división de la opinión pública con respecto a la incorporación. Los húngaros más arraigados al antiguo sistema socialista, temen por la ardua competencia comercial del mercado interno, que puede llegar a perjudicar los niveles de vida de los productores agrícolas de pequeña escala.

Según datos estadísticos, "el 65% de los húngaros votará a favor de la adhesión en el referéndum prometido por el Gobierno de Viktor Orbán y un 25% aún no ha tomado su decisión"¹⁷.

En un marco general, Hungría proporciona para Europa un equilibrio geográfico, nuevos mercados y un mayor potencial para competir con EEUU y Japón, mientras que la UE representa para Hungría seguridad general. La Comisión Europea determinó que este país es, junto a Estonia y Eslovenia, el mejor preparado de los 12 candidatos para convertirse en miembro de pleno derecho a mediados de 2004.

Cabe resaltar que el gobierno húngaro se queja de asimetrías en la información que manejan los países miembros y que impiden una negociación clara y abierta para su país, sobre todo en los temas más álgidos. Enfrenta una oposición frente al proceso de integración, liderada por el Partido Húngaro por la Justicia y la Vida de extrema derecha (MIÉP), quienes comparten la hostilidad del Partido de la Libertad austriaco hacia la ampliación de la UE. Estos dos partidos enfrentan la posición recientemente adoptada del gobierno austriaco, de apoyar la candidatura húngara luego de que el gobierno de Orbán apoyara la posición del controvertido Primer Ministro Haider, acusado de xenófobo y racista.

4. Países Balcánicos

Desde la caída del comunismo, la segmentación de la península dio pie al nacimiento de nuevos estados, en medio de una extensa variedad de naciones, pueblos y culturas. Eslovenia, la primera nación libre de la ex-Yugoslavia, junto con Rumania y Bulgaria, antiguas repúblicas socialistas de la URSS, conforman este primer grupo de nuevas naciones balcánicas que se unen al proyecto europeo, aislándose del ambiente conflictivo de la zona.

¹⁷ Lobo, Ramón. Hungría entre el fatalismo y la esperanza.

a) Eslovenia

Inició negociaciones en 1999. Cumple con los criterios de adhesión de la UE, pero están pendientes reformas del sistema judicial y de la administración pública. Reporta índices económicos aceptables y se prepara con rapidez para el reto del mercado libre europeo, aunque su economía depende demasiado del sector público y necesita acometer procesos de privatización.

b) Rumania

Las negociaciones se iniciaron en diciembre de 2000. En materia política aún necesita fortalecer mucho su régimen de gobierno y mejorar los problemas de protección a las minorías.

Para la UE, Rumania cumple un papel estabilizador de la región, dada su calidad de miembro del Pacto para la Estabilidad de Europa Oriental del Sur y su participación en el Acuerdo de Libre Cambio Central Europeo, lo que mejora su capacidad negociadora en los procesos comunitarios.

Dado que sus índices no son muy buenos, en el corto plazo no se espera que cumpla los criterios macroeconómicos que permitirían su entrada a la UE. Existe un alto grado de riesgo para la inversión privada y mantiene aún una tasa de crecimiento muy baja. En materia de legislación, ciertos sectores básicos permanecen estancados. La Administración Pública es incapaz de afrontar los cambios legislativos, dado que el gobierno se atribuye muchas facultades legislativas que deprimen la función del parlamento.

c) Bulgaria

Su candidatura fue aceptada en 1995 e inició negociaciones en 1999. La mayor preocupación nacional se refiere al cumplimiento del calendario de la reforma de la privatización, la realización de inversiones extranjeras directas y la mejora del acceso de las PYME a los mercados de exportación.

Bulgaria se ha beneficiado del Quinto Programa Marco de Investigación y Desarrollo que se planea ejecutar entre 1998 y el 2002. A través del instrumento estructural de preadhesión ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*), se estableció la cuota que ese país debe aportar a la Unión como miembro.

Actualmente debe reforzar la débil administración pública para agilizar los procesos de armonización de la legislación con la Unión, sobre todo en materia de efectividad judicial. Quedan por emprender medidas más exigentes en las áreas de medio ambiente, transporte, agricultura, energía y justicia.

Hay que anotar que "el Gobierno búlgaro considera que la adhesión a la UE es un importante objetivo estratégico que contribuirá a incrementar la prosperidad y fortalecer el Estado de Derecho y el cometido de la economía de mercado, pero acepta que la adhesión no es un acto político único sino un largo proceso que exige la movilización de toda la sociedad búlgara para abrazar los valores europeos"¹⁴. En las elecciones de noviembre de 2001 resultó ganador de la presidencia el candidato del partido socialista (ex comunista).

5. Países Bálticos

Con la incorporación de estos países del antiguo bloque comunista, se busca fortalecer el marco de expansión de la Unión hacia el norte del continente. Estonia,

¹⁴ Ficha Técnica del Parlamento Europeo sobre los avances de Bulgaria.

Lituania y Letonia se convertirán en la región que culmine el círculo europeo que rodea el mar báltico, generando una cohesión de intereses sobre esta importante zona marítima.

a) Estonia

Ingresó a la primera ronda de países de la ampliación en marzo de 1998, bajo el patrocinio de Finlandia. En materia política ha experimentado una rápida transición de la democracia socialista de partido único a la democracia presidencialista mucho más equitativa y diversa. Además, ha venido mermando la oposición de las minorías rusas hacia la adhesión, implantando políticas que las obligan a aprender la lengua oficial. En materia legislativa debe fortalecer el control sobre el mercado negro y sobre todo la política agraria, tan importante dentro de los parámetros de la Unión.

b) Letonia

Inició negociaciones en 1998. En general, presenta oposiciones parciales de las minorías étnicas, entre estas la rusa, que no cesan la adhesión. Letonia implantó la Ley de la Lengua, que fue recientemente atenuada.

Debe concentrarse en la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales, encaminadas, principalmente, a controlar el déficit público y a emprender más privatizaciones de los centros productivos. El avance legislativo es lento y no se han reformado muchos procesos internos de armonización; además, quedan pendientes leyes en asuntos de libre circulación de personas, tecnologías y telecomunicaciones.

c) Lituania

Este es uno de los países cuya candidatura ha tomado más tiempo en ser aceptada, hasta el punto que las negociaciones formales sólo se iniciaron en 2000. Dentro del proceso de incorporación se hace imperioso que Lituania abra sus fronteras a otros organismos internacionales que le permitan agilizar la adecuación para la integración a la Unión; este es el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la cual está negociando su adhesión, en conjunto con Croacia. Existe una implicación política y estratégica de su transformación, que obliga a replantear las relaciones con vecinos como Rusia y Bielorrusia, dado que la brecha que se abre entre estos antiguos miembros de la URSS trae implicaciones considerables para la economía y la política. Hay que notar que las relaciones con Polonia, su otro vecino, tampoco son las más fáciles.

En el ámbito interno, la transición económica y política de Lituania aún deja mucho que desear, pese a que se han hecho avances. Es necesario que mejore su administración de justicia, mediante la profesionalización de la carrera judicial y la eficiencia de su funcionamiento. A pesar de la plena adopción jurídica de la legislación comunitaria, falta su efectiva implantación, sobre todo en algunas áreas como impuestos, agricultura, política regional y control financiero.

6. Turquía

Turquía y la UE firmaron el Acuerdo de Ankara en 1963, con el que se dio inicio a las relaciones entre ellas y se implementaron los criterios de adecuación a las condiciones comunitarias, en temas como el funcionamiento de la unión aduanera, la agricultura, la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, la liberalización de los movimientos de capitales y la coordinación en las políticas económicas y la libre circulación de los trabajadores, entre otros.

En abril de 1987, Turquía solicitó oficialmente su ingreso. Sin embargo, las negociaciones formales de adhesión no han comenzado y no está prevista su entrada en el corto plazo, en razón de la situación interna de serias limitaciones a la democracia y a los derechos de las minorías.

El proyecto vigente, del cual la Unión Europea es pionera, es la redacción de una Constitución Civil que defina soluciones a temas como la abolición de la pena de muerte, garantía de la libertad de pensamiento, prevención de la tortura, concesión de derechos culturales a los kurdos (radio, televisión, educación), abolición del Consejo de Seguridad Nacional, abolición del estado de excepción, la resolución del conflicto del mar Egeo y de la cuestión chipriota.

En 1998 un informe de la Comisión, relativo a la evolución de las relaciones con Turquía, mostraba a la UE como partidaria "de buscar una solución política al conflicto y apoyaba las propuestas destinadas a otorgar un reconocimiento jurídico a la identidad kurca, aunque se limitara simplemente a reconocer algunos aspectos de su identidad cultural". Por otro lado, la UE está en desacuerdo con el tratamiento turco a la cuestión chipriota, puesto que viola las disposiciones de la ONU y especialmente el programa de cooperación euromediterránea.

La Comisión ha establecido que Turquía está muy lejos de cumplir los criterios europeos, dado que la introducción de reformas democráticas es excesivamente lenta; además resalta los problemas en materia de Derechos Humanos y la participación de la sociedad civil en el proceso democrático. Enfatiza el excesivo papel que desempeñan las instancias militares en la vida política y la escasa armonización de la legislación, a excepción de la política de aduanas, con respecto al acervo comunitario, lo que ha generado arduas críticas de la clase política europea sobre la concesión de candidato que se ha otorgado a Turquía.

B. El futuro del Proyecto Europeo

Uno de los principales puntos que aún está por debatir es el concerniente al reparto de competencias entre las instituciones de la UE y los Estados y entre estos y las regiones, así como la simplificación del acervo legal de la UE.

Por un lado, se decidió incluir, en el acta final de la Conferencia, la Declaración sobre el futuro de la Unión, con el ánimo de tranquilizar al público y disipar las dudas sobre las insuficientes reformas hechas.

Esta Declaración recoge los postulados de la propuesta italo-alemana de convocar nuevas Conferencias Intergubernamentales, orientadas a lograr "un debate más profundo y más ancho sobre el desarrollo futuro de la Unión europea".

Esta Declaración, que se destaca por no utilizar en ninguna parte los términos «constitucional» o «federal», convoca a la Conferencia Intergubernamental del 2004, donde se espera concluir el proceso de reformas y flexibilización institucional, establecido en la Cumbre de Niza.

El futuro de la Unión está determinado por temas coyunturales como la delimitación de las zonas de competencia entre la UE y los Estados miembros, el estado de la Carta de Derechos Fundamentales, la simplificación de los Tratados y el papel de los Parlamentos de cada país dentro de la construcción del proyecto europeo.

Estos temas están directamente ligados con la política interior y exterior de la UE. Las decisiones que a largo plazo adopte la UE, ya sea por intermedio de sus instituciones o las nacionales de sus miembros, dependen en gran medida de las directrices políticas y económicas que fomen las zonas periféricas.

1. Relaciones Intraeuropeas

El nuevo panorama internacional exige a los países europeos modificar sus tradicionales parámetros de reconocimiento de Estados. La viabilidad del Estado ya no se circunscribe únicamente al tipo de Gobierno, sino a su estabilidad política, a la apertura democrática y a la política de derechos humanos. Este nuevo esquema se hizo evidente en el caso de Yugoslavia y los otros nuevos Estados, fuertemente cuestionados por carecer de una estructura adecuada en materia democrática, Estado de Derecho y protección de los derechos fundamentales.

A su vez, los países excomunistas han dejado de ver a Rusia como su referente en materia de política exterior, constituyéndose en elementos claves para la construcción y expansión del bloque europeo. La «soberanía limitada», aplicada a la política exterior en aras del interés general del comunismo, fue sustituida por unos nuevos principios basados en la soberanía plena, la defensa de la seguridad nacional y la promoción de los intereses nacionales. Esta ideología ha exigido que la UE flexibilice aún más sus instituciones, para acoger a los nuevos Estados sin causar conflictos entre las respectivas políticas. Los países del Este buscan, como su tabla de salvación, unirse a la denominada comunidad de naciones democráticas y amantes de la paz, complementaria a su adhesión a la OTAN.

Las relaciones de estos países se han intensificado, especialmente con Alemania, Francia y Reino Unido, a pesar de que no están plenamente convencidos de su inclusión en el proyecto europeo, por tener múltiples problemas en el ámbito de la democracia y la economía de mercado.

Actualmente, los Estados del Este manejan de manera independiente su política exterior, o que los convierte en competidores por su ingreso a la UE.

2. Política Exterior Común

Al finalizar la Guerra Fría, se esperaba que la UE reemplazara a Rusia en el rol principal. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, la UE no ha presentado posiciones comunes en política exterior tanto como lo anunciaba. Esto tiene explicación en gran parte por los nacionalismos que aun se viven en el interior de la comunidad europea. El tema de la Política Exterior y de Seguridad es uno de los más álgidos, debido a las grandes diferencias existentes entre los Estados, que no permiten concretar fácilmente decisiones en torno a la estructura de la seguridad europea.

3. Regiones Periféricas

Las relaciones con Estados Unidos y Canadá son estrechas debido a los vínculos en materia de seguridad global; es posible que pertenecer a la OTAN facilite la consecución de objetivos comunes. Las relaciones entre estas dos regiones se extiende a múltiples campos, que incluso abarcan cooperaciones en temas de defensa de valores y principios comunes. Los lazos creados entre la UE y Norteamérica están matizados por perspectivas a largo plazo, fortalecidos con mecanismos políticos. Sin embargo, las diferencias económicas y comerciales son numerosas y los reclamos constantes.

En cuanto a la Cuenca del Mediterráneo, el tema de la paz ha logrado reunir a los Quince con doce Estados de ésta importante zona. Problemas de seguridad, inmigración, desarrollo económico, político y social han obligado a la UE a no descuidar la evolución de la región. Las grandes inversiones realizadas por la UE en beneficio de los Estados más pobres y vulnerables a la influencia islámica, buscan disminuir el flujo migratorio hacia los países europeos.

Al igual que con los países del Este, la cuenca del Mediterráneo es múltiple y diversa, por lo que una negociación homogénea no es viable. La zona de Libre Comercio que acordaron crear, debe enfrentar los retos propios de incluir en un proyecto economías de tan abundantes recursos.

Geopolíticamente, la cuenca del Mediterráneo juega un papel fundamental en las relaciones internacionales de la UE, en especial si se tiene en cuenta que la gran potencia en formación debe cuidar sus regiones periféricas, al tiempo que contrarresta la influencia de los Estados Unidos. El conflicto Israel-Palestina es el mayor obstáculo a la extensión de los vínculos entre el norte y el sur de éste mar. Por esta razón los europeos intentan mediar, con un gran recelo por parte de Israel.

La zona asiática es un importante socio comercial de la UE. A pesar de las extendidas cooperaciones, que abarcan especialmente los sectores de tecnología, política ambiental e industria, la UE ha venido perdiendo competitividad frente a los más poderosos países de esta zona. Desde 1996 se han venido llevando a cabo acercamientos Asia-Europa, con el fin de incentivar la inversión, las cooperaciones en materia ambiental e incluso reforzar los intercambios culturales de todo tipo entre las dos regiones. Los lineamientos de la UE para Asia, incluyen la integración de China a la economía mundial, unida a la defensa de los derechos humanos y la democracia en éste país.

Las relaciones con los países en desarrollo están principalmente orientadas hacia la asistencia económica. América Latina no es considerada una prioridad en la agenda de la UE, pero los vínculos se han estrechado últimamente, por iniciativa de esta última. Se han celebrado varias cumbres entre países de las dos regiones. Los europeos habían dado preferencias a MERCOSUR, cuyas dificultades ven con temor. Finalmente, hay que anotar que la UE también hace presencia en América Central.

Después de intensas negociaciones, la Conferencia Intergubernamental de Niza produjo como resultado el Tratado de Niza. Este implica grandes cambios en el ordenamiento institucional de la UE y aun tiene que enfrentar uno de los principales obstáculos: lograr la aprobación pública. Los cambios introducidos bastan para conseguir que la ampliación no comprometa la estabilidad de los organismos europeos, pero, para algunos, no colmó las expectativas en torno a las reformas requeridas. Su carácter tecnocrático lo hace difícil de presentar a las escépticas opiniones públicas.

El Tratado de Niza creó las bases fundamentales para la ampliación de la Unión y el logro de un afianzamiento de su política exterior; de igual manera, consiguió consolidar el Euro. Las reformas van más allá de los aspectos técnicos de la ampliación: están dirigidas a la redistribución del poder entre los Quince. En un mercado común es fácil equilibrar los poderes, pero en una Unión ampliada de 27 Estados, la situación política influye en las decisiones a largo plazo. Ésta situación ha contribuido a dilatar las conversaciones en torno a la creación de una constitución para la Unión Europea, en la medida en que los países tienen que ceder su soberanía en aras de un ente verdaderamente supranacional.

Para lograr los consensos de Niza, los países pequeños tuvieron que aceptar la redistribución de votos en el Consejo para no perder representación en la Comisión y Francia tuvo que ceder en la política comercial común para asegurar la paridad con Alemania en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, el trasfondo de estas determinaciones muestra una pugna por equilibrar el poder entre Francia y Alemania, principales pilares del proyecto europeo.

El conflicto existente entre los países grandes y los pequeños se ha visto acentuado por el eventual ingreso de los países candidatos, ya que este reconfiguraría la estructura de poder existente y le daría mayor peso a factores como la población y el desempleo.

Las controversias sobre la mayoría cualificada encierran las tensiones existentes entre las Instituciones de la UE (intergubernamental) y los Estados miembros (supranacionalidad). Las cooperaciones reforzadas a su vez implican la posibilidad de tener un grupo directivo en la Unión Europea ampliada.

Pero los logros alcanzados en las reformas institucionales parecen no ser suficientes para reducir el déficit democrático, incluso para el ciudadano común. Los Estados miembros discutieron ampliamente la necesidad de reducir el número de miembros en la Comisión, pero ninguno quería perder su representación nacional. Esto puso de manifiesto la desconfianza existente hacia la supranacionalidad y la teoría de que los comisarios deben representar los intereses europeos sin importar su nacionalidad.

Las condiciones políticas demuestran que el eje Franco-Alemán tomará nuevamente vigencia, si el Reino Unido permanece al margen de la Unión Monetaria. La formación de alianzas regionales es inevitable en este proyecto de dimensiones continentales, con intereses no sólo económicos, sino geopolíticos.

El principal dilema de la UE es la elección de una opción viable para todos. En los próximos 4 años el debate político se centrará entre el establecimiento de una estructura institucional sólida, que garantice una cohesión mínima por medio de una constitución para la Unión y la opción intergubernamental de permitir que el proceso se desarrolle libremente, siguiendo las diversas iniciativas políticas.

El Tratado de Niza refleja la tendencia hacia la opción constitucional, que está siguiendo la mayoría de los Estados miembros. Este grupo, liderado por Alemania, lo conforman Italia, los países del Benelux, y algunos pequeños como Portugal y Grecia. Dadas las actuales condiciones de los países candidatos a la adhesión, es factible que estos tiendan a unirse al grupo constitucionalista, no sólo por estar mejor protegidos en una unión política que en una zona económica, altamente competitiva, sino por su considerable afinidad con Alemania.

Para 2004, las perspectivas de la Unión Europea serán muy diferentes a las actuales, teniendo en cuenta las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2002 en Francia, que probablemente acaben con la cohabitación Chirac-Jospin, y las elecciones de 2002 en Alemania. El panorama muestra a una Unión Europea más sólida, con un Euro listo para hacerle contrapeso al dólar y al yen, con instituciones más flexibles y con un importante acervo comunitario, pero con un nuevo balance de poder que contrasta con un real déficit democrático. La coyuntura económica, claramente recesiva, puede constituir un freno a los progresos programados.

Bibliografía

- CHRYSOCHOOU, Dimitris. Indefense of the Civic : The Search for an European Res Publica. En : *Arena Working Papers* : wp 01/12.
- DE SCHOUTHEETE, Philippe. Une europe pour Tous, Éditions Odile Jacob, Paris, 1997
- FONTAINE, Pascal. Diez Lecciones sobre Europa. Periódico 1995, Oficina de Publicaciones Críticas de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995
- HUMEUR, Vencelas. Construction Européenne, Acte III. En : *Futuribles*, N° 246, Octubre de 1999
- LOBO, Ramón. Hungría entre el fatalismo y la esperanza. <http://www.elpais.es/temas/ue/menua>.
- MAYHEW, Alan. El largo camino a la UE. University of Sussex. www.magazine-deutschland.de
- MICHNIK, Adam. Entre el pasado y el mañana. En : Revista Deutschland.
- Quo Vadis Europa?, En : *Les Noytes de la Fondation Jean Jaures*, N° 16, Julio de 2000.
- RAMJAS, Gebrie Arthur. Los Retos de la Nueva Europa. Serie Análisis. Fondo Editorial Cancillería de San Carlos, Bogotá, 1998
- The Economist. EU. Department of Foreign Affairs and Trade, Australia, Datos del 2000.

- The EU enlargement barometer. Index of suitability to be an EU member. Pricewaterhouse Coopers, 2000.
- TERTSCH, Hermann. Polonia; el gran reto de Europa. <http://www.elpais.es/temas/ue/menua>.
- ZAFRA TURBAY, Wilma y Sorja Mendoza, Alfonso. Marco jurídico de la Unión Europea. Colección Pre-exas, N° 12, Universidad Externado de Colombia, 1999.
- ZELONKA, Jan. Enlargement and the Finality of European Integration. Harvard Law School. Harvard Jean Monnet Working Paper, 2000
- Sitio oficial de la Unión Europea : www.europe.eu.int
- Requisitos de los candidatos: <http://www.elpais.es/temas/ue/menua/menua3.html>.
- Diario "El país". <http://www.elpais.es/especiales/2000/niza/claves.htm>.
- Hemeroteca ELPAIS, documentos sobre la UE:
- Resultados y expectativas de Niza: <http://www.elpais.es/especiales/2000/niza/grafi.htm>.
- Centro de Documentación Europea: <http://cde.ua.es/cde/masnov.html>
- Revista Deutschland: www.magazine-deutschland.de/spanish.html
- Programa de reconstrucción económica para Europa del este (UE y Banco Mundial): <http://www.seerecon.org/>
- Bulgaria: (Estrategia de Asistencia al País): <http://www.worldbank.org/bulgarias>

YURI GORBANEFF

Profesor e Investigador
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales - FIGRI
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIPE
Universidad Externado de Colombia

El deterioro de la economía y el nivel de vida de la mayoría de la población de Rusia, desde el fin del sistema comunista, se debe en buena medida a la manera como el capitalismo y las instituciones, sociales y legales, que lo respaldan fueron implementadas. Lejos de ser concertadas y adaptadas a la cultura rusa, fueron impuestas de una manera artificial.

CONTENIDO

Introducción	245
I. La Terapia	245
II. Un remedio peor que la enfermedad	246
III. Nuevas instituciones, viejas políticas	247
IV. Cambios históricos a ritmos históricos	249
¿Cómo lograr que la masa crítica se acumule?	253
Bibliografía	253

Introducción

Las reformas económicas en Rusia fueron iniciadas en la década de los 80, bajo el gobierno de Mihail Gorbachev, y llegaron a su máxima tensión durante los 90, con la "terapia de choque" de Boris Yeltsin. La aplicación de estas políticas no ha sido una historia de éxito; por el contrario, han conducido a la disminución del PIB, la concentración de los ingresos, el empeoramiento del estado de salud de la población y el deterioro del medio ambiente. Lo anterior se refleja en la caída de la economía rusa, que luego de ocupar el segundo lugar¹ a nivel mundial, cayó al duodécimo². Pese a que la situación ha mejorado desde 2000, todavía es temprano para hablar de esta como una tendencia duradera.

I. La Terapia

El gobierno de Yeltsin aplicó una terapia de choque, dirigida a lograr la estabilización macro, la liberalización de precios y la privatización, todas ellas sugeridas por la teoría económica neoclásica. La estabilización también ha sido exigida por organismos financieros multilaterales como condición para prestar ayuda financiera a Moscú. Para conseguirla, se establecieron límites sobre los gastos del estado, el déficit fiscal y la oferta de dinero. Este proceso ha resultado algo más lento de lo que predicaban los modelos neoclásicos; por ejemplo, después de más de diez años de reformas, el rublo todavía no ha ganado la confianza de los agentes, por lo cual continúa la fuga de capitales, en la que el dinero que sale³ supera varias veces al que entra por concepto de inversión y préstamos externos. Más de la mitad de las transacciones en la economía se realiza ahora no a través del dinero sino con el trueque. En lugar de una economía monetaria moderna, entonces, se ha

¹ Como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

² Como la Federación Rusa.

³ Según RFE/RL (2001), en el primer trimestre de 2001 salieron de Rusia 3,110 millones de dólares. Esto es un poco menos que en el primer trimestre de 2000, cuando de ese país salieron 3,660 millones.

creado una de intercambio natural que hace recordar a Robinson Crusoe. A lo anterior se suma que la inversión sigue siendo negativa, pues no compensa la tasa de depreciación de los activos.

La liberalización de precios también ha hecho a los autores neoclásicos sentirse avergonzados. La idea detrás de su propuesta era sencilla y atractiva: los precios deben ser establecidos por el mercado y no por los burócratas del Gosplan⁴, quienes pueden saber mucho, pero no son capaces sino de reflejar las preferencias de los agentes de manera muy aproximada. El resultado tampoco ha sido el esperado: en lugar de la del mercado, ha sido la mano visible de las mafas y de los "oligarcas" la que ha empezado a establecer los precios, con el visto bueno de los mismos burócratas corruptos de antes.

Tampoco se ha lucido la teoría neoclásica en la tarea de la privatización. La idea consistía en sacar las empresas del control estatal y rebautizarlas como empresas privadas. Como la mayoría de las empresas soviéticas eran altamente específicas y cubrían un nicho particular entre ellas no había competencia. La privatización las hizo unos monopolios privados, con todos los tipos de abusos que caracterizan estas estructuras en la ausencia de regulación. Estos monopolios, en más de un caso, han caído en manos de grupos criminales, cuyo objetivo era lavar el dinero y extraer las ganancias a corto plazo, en vez de dedicarse a la actividad productiva.

II. Un remedio peor que la enfermedad

¿Cómo se puede explicar que la teoría no ha funcionado?

Los arquitectos de la reforma rusa han olvidado las instituciones que representan la infraestructura de la economía de mercado. Es muy extraño que las hayan olvidado, porque la cultura y, especialmente, la literatura clásica rusa son insistentes:

⁴ Comité Estatal de Planificación.

en destacar las particularidades del país, la imposibilidad de aplicar el "metro" común a Rusia. Pero han dividido las instituciones.

Según North (1990) hay tres tipos de las instituciones formales: políticas (normas formales de toma de decisiones), económicas (normas formales que garantizan la propiedad), contractuales (normas privadas, garantizadas por el estado) y una institución informal: la cultura (códigos de conducta). Todas ellas hacen posible el funcionamiento del mercado, disminuyendo los costos de transacción.

El sistema político es adecuado cuando permite con el menor costo y "ruido" agregar las preferencias de los agentes. Esto se ca cuando el régimen político es democrático, no sólo por su forma sino por su espíritu. La institución de la propiedad es adecuada cuando la propiedad se considera legítima, es respetada por la sociedad y garantizada por el sistema judicial. El contrato, como institución, es adecuado cuando el sistema judicial garantiza su cumplimiento a bajo costo y de manera imparcial. La cultura es adecuada para el crecimiento económico cuando limita el oportunismo (Williamson, 1989) y crea un ambiente moral de responsabilidad y confianza.

III. Nuevas instituciones, viejas políticas

La mayoría de estas instituciones existen en Rusia sólo en forma embrionaria. Por ejemplo, los jueces, que se han acostumbrado a llamar por teléfono "arriba" antes de tomar una decisión, no son excesivamente independientes. Algo similar sucede con la imposición de contratos, que por no ser imparcial, convence poco a los agentes.

La respuesta de los agentes privados a las fallas del sistema judicial presenta dos tendencias. Primero, se limitan a hacer negocios con las personas hacia las cuales sienten confianza: dentro de la familia o el grupo étnico, de lo cual surgen

las mafias (Blanchard, 1997). Segundo, crean sistemas de justicia privada, para llenar el vacío de poder dejado por el Estado. La imposición privada del contrato criminaliza los negocios y la criminalización de la actividad empresarial frena la actividad productiva y, especialmente, la competencia. Por lo tanto, para generar la competencia no es suficiente privatizar monopolios. Es necesario descentralizarlos y permitir que nuevas empresas entren en el sector industrial.

Nada de lo anterior ha sido hecho en Rusia porque, en las condiciones de falta de garantías de propiedad y una inadecuada imposición de los contratos, invertir y crear empresa para hacer frente a los monopolios establecidos es una conducta irracional. De esta manera la ausencia de las instituciones adecuadas hace que los agentes se abstengan de desarrollar la competencia y la economía del mercado.

Dentro del tejido de las instituciones, el lugar más importante lo ocupa el sistema de toma de decisiones políticas. Yeltsin no se preocupaba mucho por el contenido ni por la forma del proceso de toma de las decisiones políticas y económicas. Su curso de ciencia política lo tomó en el Comité Central del PCUS. Su política fue manipuladora y egoísta, diseñada en los intereses de la burocracia que pretendían privatizar a su favor los activos públicos. Como consecuencia, surgieron unos "oligarcas" que se agrupaban en torno al Kremlin y ejercían una influencia decisiva sobre el gobierno. El resultado de este estilo de gobernar fue que la corrupción con Yeltsin llegó a niveles jamás vistos en Rusia, ni siquiera en el periodo de recesión de Brezhnev. Es un poco irónico, porque cuando Yeltsin era comunista y dirigía el Comité regional de PCUS de Sverdlovsk (ahora Ekaterinburg - el centro de una región importante en Siberia) logró vender la imagen de un líder honesto, que se disponía a dar una batalla contra la corrupción brezhneviana. Económicamente hablando, la política de Yeltsin impuso a los agentes un horizonte corto de planeación, porque no inspiraba confianza en su continuidad ni legitimidad. Resultado de ello fueron las tendencias de desinversión y la fuga de capitales, que apenas ahora empiezan a disminuir.

El gobierno de Putin es tal vez el primer gobierno democrático que intenta ser consensual, tomar en serio la norma constitucional y el parlamento, que a la manera medieval se llama Duma³. La política de Putin ha sido favorable para los negocios. No es casualidad que el PIB en 2000 ha crecido casi en un 10% y que para 2001 se esperen un 4 o 5%.

IV. Cambios históricos a ritmos históricos

La recomendación que se hace en la literatura económica consiste en que Rusia desarrolle las instituciones del capitalismo y, junto con ellas, un sistema judicial independiente y fuerte, una moneda estable y atractiva y una cultura emprendedora. Como dice la fábula rusa, las cosas se pueden relatar rápidamente, pero para hacerlas, uno demora. El cambio institucional es lento, por la misma naturaleza del fenómeno. Las instituciones se establecen precisamente como dispositivos que estabilizan la sociedad, le dan cierta inercia y no permiten un cambio instantáneo de normas. El cambio institucional ocurre después de acumular la "masa crítica" de la experiencia positiva con las nuevas formas de organizar la actividad económica, no antes.

El cambio institucional obedece a la lógica de la siguiente función:

³ Del verbo ruso "dumat" que significa "pensar".



Donde: $F_{t+1}(x)$ es la cantidad de las personas que apoyan las nuevas instituciones en el periodo $(t+1)$; $F_t(x)$ es la cantidad de personas que apoyan las nuevas instituciones en el periodo (t) y $F_t^*(x)$ es el punto donde se acumula la masa crítica de los partidarios de las nuevas instituciones.

Antes de llegar al punto de la masa crítica, la función siempre está por debajo de la línea de 45 grados. Esto quiere decir que a pesar de que cierta cantidad de personas puede apoyar las nuevas instituciones en el periodo (t) , estas personas no necesariamente continúan apoyándolas también en el periodo $(t+1)$. Las personas

no siempre están entusiasmadas con las nuevas instituciones. Ellas experimentan, evalúan su grado de aceptación - satisfacción, su utilidad. Esta situación empieza a cambiar cuando los proponentes del cambio llegan a tener la masa crítica. Una vez se llega a este punto, un pequeño aumento de la cantidad de los partidarios del cambio genera una "avalancha" de aceptación al cambio en el periodo (t+1) y la moda de las nuevas instituciones se difunde de manera espontánea (Stahl-Rolf, 2000, p. 30).

Este modelo no está muy alejado de la realidad. Efectivamente, existen externalidades positivas de la red: la innovación se hace más útil a las personas a medida que un mayor número de ellas la adopta. También cuenta la presión social, que es más fuerte en los países de tradición colectivista: las personas están pendientes de lo que hacen los demás.

Stahl-Rolf (2000) hizo un estudio de las normas y valores que prevalecen en el campo ruso y encontró el predominio de una cultura colectivista e igualitaria. Establecida desde la Edad Media, esta cultura se expresaba no sólo en los valores, sino en algo muy material: en la redistribución anual de tierra entre los miembros de la comunidad campesina, de acuerdo al tamaño de las familias. Esta norma obstaculizaba la concentración de la riqueza e imponía la igualdad social. Esta práctica no la pudo cambiar la reforma pre - revolucionaria promovida por el primer ministro Stolypin en 1907, que intentó abrir el espacio para el desarrollo capitalista en el campo: los campesinos se resistieron a abandonar la comunidad y fundar granjas privadas. La política del gobierno post - revolucionario de Stalin hacia los campesinos combinó el desprecio con la hostilidad y no hizo sino aumentar el sentimiento de impotencia de los habitantes del campo y su tendencia a reunirse para protegerse. El producto más palpable fueron los koljoz y sovjoz (granjas colectivas y estatales, respectivamente), que sustituyeron a la comunidad campesina medieval. Al mismo tiempo, los campesinos jóvenes y mejor educados trataron de migrar a las ciudades, lo que derivó en una fuga de cerebros del campo hacia la ciudad. Esto

ha vuelto a reforzar los valores colectivistas y el fatalismo de los que se han quedado, destruyendo su interés por ensayar con la propiedad privada y en general por buscar alternativas.

Es consecuente con este relato que la agricultura haya sido el eslabón más débil de la economía soviética. De ser un importante exportador de trigo y otros alimentos antes de la revolución, Rusia pasó a importarlos, durante el periodo soviético, a pesar de las grandes inversiones en tecnología agrícola realizadas por Moscú.

Todo esto hace pensar que para cambiar las instituciones rurales, no son suficientes las leyes que estimulan la creación de las granjas privadas. Esta opción no es coherente con las prácticas culturales anteriores y no se ve como viable ni atractiva por la población rural. Por lo visto, en vez de copiar el sistema de propiedad de tierra existente en Europa Occidental y Norteamérica, el campo ruso está obligado a tener colores colectivistas, algo al estilo de cogestión yugoslava (Furubotn, 1998). Incluso, si no llega a ser un sistema óptimo económicamente hablando, va a disminuir el problema de la agencia que generaba el sistema soviético.

Por otro lado, existe una interacción compleja entre las tendencias institucionales internas e influencias externas, que muestra la dificultad de cambiar las instituciones. Sin embargo, cierta política puede tener mayor o menor influencia sobre las instituciones. ¿De qué depende este grado de éxito? De la capacidad del político de entender las tradiciones culturales de la comunidad y detectar las tendencias de cambio, que podrían ser apoyadas por las medidas legislativas. Tratar de cambiar una institución no tiene sentido, porque se van a encontrar resistencias. La única manera viable es descubrir la tendencia del cambio y estimularla. La legislación que apunta al cambio institucional, tiene que ser un producto de la consulta y del diálogo con la población. Así, si se empieza con las formas colectivas de la propiedad, poco a poco se va a crear el escenario adecuado para la introducción de la propiedad privada. Sólo cuando la masa crítica de la propiedad privada se acumule, se puede esperar una transición masiva al capitalismo en Rusia.

¿Cómo lograr que la masa crítica se acumule?

Primero, tratando de acercar el mismo punto de la masa crítica $F^*(x)$ al origen de la función, difundiendo la utilidad de las nuevas instituciones entre la población. Segundo, creando una cinética de la imitación. Cuando personas altamente respetadas acepten el cambio, las van a seguir muchos. Para ser exitoso, el cambio institucional tiene que ser consensual y ético. El hecho de que la reforma rusa no tenga estas características, no quiere decir que el cambio institucional no se vaya a dar. Pero sí quiere decir que este cambio va a ser lento y costoso.

Bibliografía

- BLANCHARD, Oliver. (1997) Disorganization, "Quarterly Journal of Economics", v. 112(4), Nov 1997
- FURUBOTN, Erik and RICHTER, Rudolf. (1998) Institutions and Economic Theory (Ann Arbor, U. of Michigan Press, 1998)
- NORTH, Douglass. (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Cambridge U. Press, 1990)
- RFE/RL NEWSLINE Vol. 5 No. 104, Part I, 1 June 2001, <http://www.rferl.org/newsline>
- STAHL-ROLE, Silke. (2000) Transition on the spot: historicity, social structure and institutional change. "Atlantic Economic Journal" v.28(1), 2000
- WILLIAMSON, Oliver. (1989) Instituciones económicas del capitalismo (México, FCE, 1989)

TURQUÍA: ¿ESTADO MUSULMÁN CON RACIONALIDAD OCCIDENTAL O ESTADO OCCIDENTAL CON CORAZÓN MUSULMÁN?

8

MARIA TERESA AYA SMITMANS

Profesora e investigadora
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales - FIGRI
Universidad Externado de Colombia

8

Por su localización geográfica, Turquía a lo largo de la historia ha tenido una enorme importancia estratégica. La turbulenta situación actual de Asia central podría ser aprovechada para, una vez más, conseguir el apoyo de Estados Unidos y acercarse a su meta de ser admitido como miembro de la Unión Europea.

CONTENIDO

Introducción	257
I. Turquía y Occidente	259
A. Estados Unidos	259
B. Unión Europea	261
II. Turquía y Oriente	265
A. El Islam	265
B. Turquía en el contexto asiático	267
Conclusiones	271
Anexo 1: Mapa Político de Turquía	273
Anexo 2: Estadísticas	274
Anexo 3: Mapa del Territorio Kurdo en Asia Central	276
Bibliografía	277

Introducción

Turquía ha sido, desde época del imperio griego, el paso obligado de este a oeste y viceversa. Lo es de igual manera de norte a sur, de y hacia Rusia, Ucrania, el Cáucaso y el mundo Mediterráneo. Es parte de Europa, pero es también territorio de Asia Occidental y está situada en el Cercano Oriente. Como tal, Turquía representa una intersección de culturas, religiones y etnias que convierten a este país en un dilema político desde el punto de vista occidental y, hasta cierto punto, en un traidor occidental para sus vecinos del cercano y medio oriente. Esta imagen de Turquía como puente entre culturas y tierra de contradicciones se puede apreciar en el hecho que el país es miembro de la OTAN y la OSCE - Organización para la Seguridad y Cooperación Europea - por ser fundamental para la defensa del sureste del continente, más no de la Unión Europea por su doctrina política y de derechos humanos, la cual tiene más características de país de Asia Menor que de Europa.

La actual dicotomía entre oriente y occidente comienza para Turquía en el año de 1923 con la desintegración de Imperio Otomán y el fin de la Guerra de independencia turca. En este momento se proclama la República de Turquía. Su primer gobernante, Mustafa Kemal, define al nuevo estado como una república de orden secular basada en el voto popular indirecto, en un sentimiento de nacionalismo turco y en una economía de bienestar¹. En otras palabras, Kemal basa el nuevo país en los ideales europeos del momento. Es así como se puede argumentar que desde sus inicios modernos, Turquía ha estado siempre interesada en ser considerada una nación europea más y, desde el fin de la Segunda Guerra, en ser identificada como el aliado por excelencia de los Estados Unidos en Asia Menor al controlar el acceso de lo soviético hacia el Mediterráneo y el mundo Árabe durante toda la Guerra Fría.

Al finalizar la Segunda Guerra, Turquía introduce cambios a su estructura política. Entre estos, el más importante es la adopción de un sistema multipartidista. Este último hecho le hace ganar puntos con Estados Unidos, el gran vencedor de

¹ Mustafa Kemal, quien fuera llamado el padre de todos los turcos, 1923. Tomado de Internet: <http://i-cias.com/le.o/turkey-5.htm>
² China mantuvo una posición neutral durante la Segunda Guerra Mundial y no fue sino hasta 1945 que se unió a los Aliados.

la Segunda Guerra y por lo tanto, le hace acreedor a miles de dólares en ayuda económica por parte de este país. De este modo, empieza una relación de dependencia mutua con Estados Unidos que se formaliza con la entrada de Turquía a la Organización del Atlántico Norte - OTAN - en 1952. Esta relación sigue siendo fuerte en el siglo XXI y se puede argumentar que es una de las causas del problema actual turco con la Unión Europea puesto que Turquía da por descontado su entrada a la Unión, basada en su relación con los Estados Unidos; los europeos, por su parte, tienen otras ideas como resultado del conflicto de Turquía con Grecia y, como ya se había mencionado, de la política de derechos humanos del Estado turco. Probablemente también, para los europeos, la dominación del Islam es un obstáculo a la aceptación, aun cuando no se formule abiertamente.

El conflicto con Grecia tiene lugar durante los años cincuenta, por el control de la isla de Chipre y los recursos naturales del Mar Egeo. Tras varios incidentes, Turquía invade la zona norte de la isla en 1970 y se retira temporalmente de la OTAN. Cabe anotar que para este momento, Turquía ya había sido aceptada como miembro asociado de la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea). Durante la década de los ochenta y con un gobierno militar Turquía vuelve a aproximarse a la OTAN. No obstante, durante esta misma época, hay un resurgir de las fuerzas nacionalistas en Turquía. Es así como para 1989, llega al poder un representante del partido de la "Madre Patria," el partido de corte nacionalista más importante. De igual modo, durante esta década y por razones de xenofobia exacerbada, aumentan los enfrentamientos entre los kurdos que habitan el este del país y los militares turcos. Para 1995 la división etno-religiosa de Turquía es tal que un partido religioso musulmán se convierte en la fuerza política más importante, volviéndose así imprescindible a la hora de gobernar.

En 2001, el Primer Ministro Bulent Ecevit, cuenta con el apoyo de los nacionalistas mientras que, en detrimento de una apertura política y de su efecto en el entorno internacional, Turquía ha decidido declarar la ilegalidad del partido de Bienestar

³ No es de extrañarse que este acercamiento haya tenido lugar durante los años de gobierno del presidente Reagan en Estados Unidos, ya que este periodo coincide con la llamada segunda guerra fría. En este entorno, Turquía juega un papel geoestratégico muy importante en la contención del comunismo.

o partido musulmán. Cabe anotar que estas críticas a Turquía han perdido vigencia después del 11 de septiembre puesto que los fundamentalistas islámicos y los partidos musulmanes radicales han pasado a una lista negra internacional.

El actual gobierno, si bien resiente no ser todavía parte de la Unión Europea, considera que cada vez necesita menos de Europa. Fortalecidos por el arresto de Abdullah Ocalán, líder de los Kurdos, el compromiso con los Estados Unidos e Israel y resentidos por la falta de apoyo de los países europeos, Turquía ha vuelto los ojos a sus países similares tales como Azerbaiján, Georgia y Asia Central. De igual manera, siente que tiene un poder militar y económico en el entorno geográfico, hecho que le permite actuar como potencia regional.⁴ Por esta razón se enfrentaron recientemente a Siria de manera exitosa⁵. El nacionalismo de Ecevit se evidencia en sus posiciones frente a Chipre y los kurdos. Para él, en ambos casos se trata de tierras que son y siempre serán territorio turco. En otras palabras, Turquía adelante y el resto del mundo atrás. De este modo, el gobierno turco argumenta que "sigue - hoy en día - una política exterior multidireccional, dinámica y en acuerdo con su posición geográfica."⁶

I. Turquía y Occidente

A. Estados Unidos

Si bien se puede argumentar que las relaciones entre Turquía y Estados Unidos se remontan al siglo XIX,⁷ la cercanía actual data de finales de la Segunda Guerra y la implementación de la Doctrina Truman.⁸ En el caso turco, esta Doctrina fue el

⁴ Una potencia regional es aquella que tiene los recursos militares y económicos, al igual que la voluntad, para intervenir en sus zonas aledañas.

⁵ Uno de los resultados importantes de este enfrentamiento diplomático fue la expulsión de Abdullah Ocalan, líder turco, del territorio sirio, donde se refugiaba.

⁶ Suleimán Damirel, en *Política Exterior*, Vol. XII, Marzo-Abril 1998, pg. 14

⁷ En 1830 se firma el primer acuerdo de amistad entre los turcos del Imperio Ottoman y los Estados Unidos.

⁸ La Doctrina Truman se firma en Julio de 1947.

resultado de las dificultades que presentó Grecia en la lucha contra la insurgencia comunista de finales de los años cuarenta y de las demandas soviéticas para la instalación de bases militares en los estrechos turcos. Es así como los Estadounidenses deciden intervenir en la zona en aras de la seguridad nacional cuya máxima era la contención del comunismo y del expansionismo soviético, para garantizar así la integridad tanto de Grecia como de Turquía mediante la ayuda militar y económica.⁹ La amistad entre los turcos y los Estados Unidos se sella cuando Turquía ingresa a la OTAN en 1952, después de haber participado, del lado de los Norteamericanos en la Guerra de Corea.¹⁰ De este modo, Turquía se convierte en uno de los primeros países del mundo en recibir bases norteamericanas de cohetes.

Hoy en día, Turquía sigue siendo, en palabras de Madeleine Albright, un Estado pivote, central e importante en las prioridades de la política exterior de los Estados Unidos.¹¹ Turquía ha participado y apoyado las actuaciones militares estadounidenses desde Corea en los años cincuenta hasta Afganistán en 2001. Asimismo, es un Estado laico que se autodenomina democrático a pesar de tener una mayoría islámica y de ver sus gobiernos sometidos a constantes exigencias del ejército. Esto no es un hecho común en el mundo. Por esta razón es importante para Estados Unidos, quien ha promovido la democracia como principio internacional después de la caída de la Unión Soviética.

En la actualidad, Turquía es aún más importante para los intereses estadounidenses en Asia, como resultado de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington. Por un lado, es importante para los turcos mostrar que se puede ser un Estado de población musulmana sin ser terrorista y siendo aliado de los Estados Unidos. Por otro lado, es igualmente importante para los Estados Unidos tener un amigo en la región que permita la instalación de bases

⁹ Integridad en este caso se entiende como el mantenerse del lado de los Estados Unidos y no pasarse al campo comunista soviético. Esto era una premisa básica del realismo político de los Estados Unidos durante la Guerra Fría.

¹⁰ Estados Unidos ha invertido como parte de la cooperación con Turquía más de cuatro billones de dólares en ayuda económica y más de catorce billones en asistencia militar. Dato tomado de internet: *Background Notes: Turkey 1999*, http://www.state.gov/www/background_notes/turkey_9910_bgn.html

¹¹ Departamento de Estado de Estados Unidos, *Background Notes: Turkey 1999*, tomado de internet: http://www.state.gov/www/background_notes/turkey_9910_bgn.html

aéreas y el sobrevuelo de aviones de guerra por su territorio. Es así, como la posición geoestratégica de Turquía vuelve a jugar un papel de puente no sólo entre civilizaciones - Islam/ occidente - sino también físico entre el Mediterráneo y Asia Central. Este hecho constituye una ventaja comparativa en sus relaciones con occidente.

Más aún, Turquía es un Estado que durante años ha hecho fuertes declaraciones públicas contra el terrorismo, puesto que se considera víctima del mismo por parte de los separatistas kurdos. En esta línea cabe resaltar las declaraciones oficiales del gobierno turco:

"A Turquía se le acusa con frecuencia de rehusarse a negociar con la organización terrorista denominada PKK - partido kurdo -. Estas acusaciones contradicen las reglas fundamentales del derecho internacional. Negociar con una organización terrorista, responsable por la muerte de millones de personas, sería igual a justificar y promover el terrorismo"¹².

Es así como planteados unos nuevos lineamientos en el sistema internacional como resultado de los hechos mencionados con anterioridad, Turquía puede aprovechar ahora esta coyuntura para fortalecer sus lazos con Estados Unidos y subrayar su importancia como aliado no solo durante la Guerra Fría sino también en el siglo XXI.

B. Unión Europea

No obstante la cercana relación de Turquía con los Estados Unidos, no se puede afirmar lo mismo sobre su vínculo con la Unión Europea. Desde época del Imperio Otomán, Europa ha vivido, a lo largo de sus costas mediterráneas, ataques por parte de piratas musulmanes en los siglos XIV, XV y XVI, la amenaza luego de

¹² Documentos de la República Turca, Ministerio de Relaciones Exteriores, "Is There a "Kurdish Question" in Turkey?" Tomado de internet: <http://www.mfo.gov.tr/grupe/eh/eh01/pkk11.htm>

una invasión musulmana, que en sus momentos alcanzó a llegar hasta Viena, y ahora el terrorismo islámico. El atentado del 11 de septiembre no es el primero de su tipo ni será el último. Por el contrario, los países europeos, en su historia moderna, se han visto amenazados por terroristas islámicos varias veces.¹³ Por esta razón se puede argumentar que existe una desconfianza - si bien no es generalizada - por parte de los europeos hacia todo aquello que tenga que ver con el oriente medio y el Islam.

De igual modo, se puede decir que desde su concepción como entidad política, Europa ha fundamentado su existencia en los derechos del hombre. Estos derechos, base de la Revolución Francesa de 1789 y piso político hoy en día de la Unión Europea,¹⁴ corresponden a una tradición de Estado de corte occidental que para otras culturas puede significar una contravía política. Es así, como en el caso de Turquía, los derechos del hombre no nacen de una declaración de tipo racional sobre el papel del individuo en una comunidad, sino del Corán. En esta dicotomía en la interpretación sobre lo que son los derechos humanos se basa el problema turco para entrar a la Unión Europea.

Durante la Guerra Fría, la relación de Turquía con los países europeos giró alrededor de la cuestión de seguridad y defensa frente a la amenaza comunista proveniente de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Dada su posición geoestratégica, la cual convierte a Turquía en un *estado tapón* frente a la expansión comunista, los europeos no tuvieron reparos en aceptarla como miembro de la OTAN, cuando Estados Unidos lo propuso. De igual modo, Turquía firmó en 1963 un Acuerdo de Asociación con la entonces Comunidad Económica Europea. Sin embargo, nunca fue aceptada como miembro de la Comunidad.

¹³ Entre los atentados más importantes de los cuales han sido víctimas los europeos, tenemos el ataque palestino durante los juegos olímpicos de Munich en 1972, el secuestro del barco crucero Aquille Laura y de dos aviones comerciales sobre el Mediterráneo en 1985, los atentados en los aeropuertos de Roma y Viena en 1985 y de Atenas en 1986 y el atentado a una discoteca de Berlín en 1986. Cabe anotar que uno de los tres víctimas de este último atentado era turca. No se puede olvidar tampoco que el autor del atentado contra el Papa Juan Pablo II era turco.

¹⁴ Cabe anotar que los derechos humanos en Europa hoy en día se han extendido hasta incluir dentro de sus lineamientos políticos de derecho a un medio ambiente sano, a la educación, y otros derechos denominados de tercera generación, mientras que en países menos desarrollados, como en el caso de Turquía, todavía son los derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, aquellos que ocupan la atención del Estado.

De igual modo, Turquía ha encontrado numerosos obstáculos en su lucha por que la inviten a formar parte de la Unión Europea. En 1997, ya terminada la Guerra Fría, con una Europa reunificada y, sin la división impuesta por la *Cortina de Hierro*, cuando se anunció la lista de países a quienes se les ofreció la posibilidad de ingresar a la Unión, el gran ausente fue Turquía, a pesar de llevar diez años solicitando el ingreso, y de contar con un acuerdo acuanero con la Unión Europea desde 1994.¹⁶ Este hecho se debió a la política de derechos humanos que practica el Estado turco frente al problema kurdo.¹⁷ Para los europeos, el problema que enfrenta Turquía es más grave de lo que creen en Asia Menor. Es así como la que para unos es un problema interno de integridad del territorio, para los otros es un hecho que compromete los derechos fundamentales de todo un pueblo.

Estas diferencias en las interpretaciones entre los europeos y los turcos pueden verse en el caso del líder kurdo Abdullah Ocalán. Ocalán ha sido acusado por los turcos de incitar a los kurdos a separarse del Turquía y de fomentar este separatismo por medio de actos violentos. Capturado en África por los servicios de Inteligencia turcos en 1996, fue sentenciado a la pena de muerte. Los europeos protestaron argumentando, entre otros, que la pena de muerte atentaba contra el derecho a la vida de Ocalán, más cuando el juicio, al parecer occidental, no había concluido con las plenas garantías jurídicas. Cabe preguntarse si con su balance en materia de penas de muerte, Estados Unidos sería aceptado como miembro pleno de la Unión Europea o, si por el contrario, lo mantendrían exclusivamente como aliado en

¹⁶ Los países invitados, en esta ocasión a negociar su ingreso a la Unión europea fueron Polonia, Hungría, La República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre. Este último fue la gota que rebasó la copa de los turcos debido a que consideran a Chipre como territorio turco. Asimismo, se acordó en esta fecha que Lituania, Letonia, Eslovaquia, Rumanía y Bulgaria serían invitados a formar parte de la Unión en un futuro cercano.

¹⁷ Los kurdos ocupan un territorio repartido entre Turquía, Siria, Irak, Irán y parte de Armenia, el Kurdistan. Desde el punto de vista turco, el gobierno no puede aceptar ni menos entender que se le pida respeto por las aspiraciones sociales, económicas y políticas de los kurdos como si los ciudadanos turcos de descendencia kurda fueran parte de una comunidad diferente a la turca. El gobierno argumenta que sus ciudadanos de minorías que por razones históricas no sólo su territorio sino también sus valores lingüísticos, religiosos y culturales, al igual que una identidad histórica. Ningún ciudadano turco, argumentan, ha sido perseguido por sus creencias o por su origen étnico. Aquellos que sí son perseguidos son quienes atentan contra la integridad de la territorialidad del Estado Turco puesto que eso, según el gobierno, constituye un acto de terrorismo. Desde la óptica del Kurdistan, se trata de un pueblo que reclama su territorio y la posibilidad de tener su propio gobernante. Ver Documentos de la República Turca, Ministerio de Relaciones Exteriores, "Is There A "Kurdish Question" in Turkey?" Tomado de Internet: www.mfa.gov.tr/grupelch/eh01/pkk11.htm

materia de seguridad. En el caso de los turcos, este hecho ha generado resentimientos políticos como consecuencia de sentirse utilizados más no valorados en el sistema regional europeo.

No obstante, y en contra de todo los pronósticos, en 1999 la Unión Europea invita a Turquía a presentar su candidatura oficial para entrar a formar parte del grupo. Este hecho se debe, en parte, a que Turquía no siguió adelante con la pena de muerte en el caso de Ocalán, quien permanece en prisión, y, en parte, al acercamiento que hubo con Grecia, su rival, a raíz del terremoto turco de 1999.¹⁸ Este ofrecimiento por parte de la Unión Europea hacia Turquía se convirtió en el heraldo de una nueva etapa en las relaciones entre Europa Occidental y Turquía.

Cabe anotar que el ofrecimiento para entrar a la Unión Europea representa una oferta condicionada. El histórico mensaje que fue transmitido a Turquía sobre la aceptación de su candidatura no sólo abre el camino para su ingreso al órgano europeo sino también detalla el itinerario que debe seguir Turquía para conseguir su objetivo.¹⁹ De este modo, los europeos pretenden, por un lado, que Turquía lleve su problema fronterizo con Grecia a la Corte Internacional de la Haya y, por otro lado, que el país mejore su record en materia de derechos humanos mediante cambios internos en su legislación. Siguiendo esta línea de pensamiento, el Parlamento de Turquía votó en septiembre de 2001, autorizando un cambio constitucional que permite al país aproximarse a lo estipulado por los europeos. En este orden de ideas, aprobó una reforma que disminuye las restricciones impuestas a los kurdos en el manejo de sus asuntos.²⁰

¹⁸ Grecia fue el primer país en ofrecer ayuda a los turcos cuando el terremoto y Turquía promovió entonces un *acercamiento* de las relaciones bilaterales.

¹⁹ Documentos de la República Turca, Ministerio de Relaciones Exteriores, "Turkey And The EU Membership". Tomado de Internet: www.mfa.gov.tr/

²⁰ Ver *The Economist*, septiembre 22 - 28 de 2001

“Los cambios en materia de derechos humanos forman parte de un proceso irreversible. El gobierno se ha propuesto continuar con estos cambios y ha generado un número de iniciativas encaminadas a lograr este objetivo.”²⁰

Finalmente, se puede argumentar que la eventual entrada de Turquía a la Unión Europea representaría la culminación de un proceso de modernización y secularización que comenzó en 1923 con Mustafá Kemal.²¹

II. Turquía y Oriente

A. El Islam

La historia de Turquía está inextricablemente ligada a la historia del desarrollo de dos de las religiones más importantes del planeta: la cristiana y la musulmana. Los seguidores del profeta llegan a Turquía con la invasión de los Selcuks en el siglo VII de nuestra era. Hoy en día la población turca es en un 98% musulmana, de filiación sunita en su mayoría.²² Cabe anotar que los turcos se cuentan entre los musulmanes

²⁰ Documentos de la República Turca, Ministerio de Relaciones Exteriores, “Turkey And The EU Membership”, Tomado de Internet www.mfa.gov.tr/

²¹ Jesús Nuñez Villaverde, “Turquía y la Unión Europea: Una Carrera de Obstáculos sin Fin” en *Política Exterior*, Mayo- Junio 1998, Vol. XII, No. 63

²² Los sunitas son los herederos directos de Mahoma, en la primera división del Islam que se dió a la muerte del profeta. A diferencia de los chitas, ellos no creen que el yerno y primo de Mahoma y sus descendientes fueran hechos califas por mandato divino. De igual modo, los sunitas son descendientes de la llamada dinastía de Medina de la cual se deriva el Imperio Otomano. Este último se estableció durante siglos en Turquía aportando toda su influencia religiosa. Asimismo, el sistema del sultanato general, característico de Asia Menor nace con los sunitas de Turquía.

A pesar de la mayoría sunita, aproximadamente una tercera parte de la población de Turquía es chita y pertenecen a la secta conocida como Alevi. En esta los hombres y las mujeres se reúnen a rezar en turco y no en árabe y en lugar de ayunar por todo un mes en Ramadán, lo hacen por tres días durante el Muharem. Ver: “Religion In Turkey” tomado de Internet: <http://www.turizm.net/turkey/info/art.html>

más tolerantes que hay. De igual modo, es importante resaltar dentro de la geopolítica religiosa de Asia Menor, el hecho de que los turcos se sienten ideológicamente más próximos a los musulmanes de los Balcanes que a los *turco parlantes* de Asia Central.

Durante los últimos años los turcos religiosos se han reagrupado alrededor del partido político musulmán o Partido de Bienestar. Este nace en 1983, a la par que el partido derechista, de corte nacionalista, llamado el Partido de la Madre Patria. Los seguidores del Partido de Bienestar llegan al poder en 1996 con Necmettin Erbakan quien propone, como alternativa de poder, una plataforma antioccidental y, un acercamiento a Irán, Irak y Siria. En el caso de Irán se firmó un acuerdo para construir de manera conjunta un gasoducto hacia el Mediterráneo. No obstante, las protestas por parte de la OTAN y de Estados Unidos culminaron en que cada estado construiría y financiaría la porción del gasoducto que pasa por su territorio evitando así que a Turquía se le acusara de invertir en Irán, lo cual no era bien visto por los occidentales. Más aún, Erbakan argumentó en numerosas ocasiones que los iraníes no eran el enemigo de occidente y que por el contrario, ellos sufrían de terrorismo al igual que Turquía y que otros países que los miraban como los rebeldes del sistema internacional.

Cabe anotar, que si bien a Erbakan le criticaron su acercamiento a Irán, hoy en día y a la luz de los eventos del 11 de septiembre, la posición de Estados Unidos hacia Irán ha cambiado y le han levantado sanciones, todo en un esfuerzo por lograr una coalición internacional contra el terrorismo y de evitar un levantamiento islámico contra Estados Unidos por los ataques a Afganistán. De esta manera, se puede argumentar que la importancia de Turquía, como puente entre occidente y otros países islámicos de Asia Central, frente a su aliado occidental, es mayor en estos momentos y que sus políticas anteriores ya no son objeto de la misma crítica.

Por otro lado, no hay que exagerar la retórica de Erbakan con respecto a occidente puesto que durante su gestión se renovó el mandato para la Operación Provide Comfort - Provea Ayuda - que envía provisiones a los kurdos del norte de Irak y atraviesa el espacio aéreo turco para lograr su objetivo. De igual modo, su

amenaza de retirarse de la OTAN resultó vacía. Se puede decir entonces que "Turquía le estuvo agregando un componente oriental a su política exterior a fin de balancearla con respecto a sus relaciones con el mundo occidental".²³ No hay que olvidarse que en los países musulmanes, el rol del Estado se define de acuerdo a su habilidad para promover los intereses de la comunidad de creyentes – ummah – y estos no están tan lejanos de los intereses musulmanes de Asia Central. No obstante, Erbakan fue apartado del poder por las fuerzas armadas y su partido, mayoritario, prohibido.

Turquía, al igual que sus vecinos asiáticos, es miembro de la Conferencia para la Organización Islámica. Este es un organismo adscrito a Naciones Unidas y fundado en 1969 por Arabia Saudita en un esfuerzo por promover los ideales islámicos alrededor del mundo. Entre estos se encuentran "la consolidación de la solidaridad islámica, la defensa de aquellos ideales tales como la libertad, igualdad, paz y seguridad según los principios inmutables y los nobles preceptos del Santo Corán, La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre."²⁴ En el caso de Turquía, esta presentación de la Organización resume su política exterior puesto que habla de tener en cuenta no solo lo dicho por el Libro Santo del Corán, sino también, lo expuesto por la racionalidad occidental a través de Naciones Unidas y la Declaración de los Derechos Humanos; fusión de ideales difícil de mantener en la práctica.

B. Turquía en el contexto asiático

La dicotomía en las relaciones exteriores turcas, presente por un lado en la interpretación del Corán en la vida política y por otro en el aporte racional occidental al proceso de toma de decisiones, tiene un efecto también en los vínculos turcos con la región asiática. Turquía es, como habíamos dicho, un país potencia regional en la zona y, como tal, asume ciertas obligaciones y responsabilidades. Entre estas,

²³ Tony Barber, "Turkey and Islam" tomado de Internet: <http://www.foreignwire.com>

²⁴ Presentación de la Organización de la Conferencia Islámica, tomada de Internet: <http://www.oic-aot.org/>

un acercamiento a los países árabes con quienes comparte una frontera – Irán, Irak y Siria – que como vimos anteriormente está matizado por el Islam y supeditado a que no se enfríen demasiado las relaciones de Turquía con Estados Unidos. Cabe señalar que las relaciones turco – árabes sufrieron un deterioro significativo durante la Guerra del Golfo de 1991 puesto que Turquía como miembro de la OTAN se alió con Estados Unidos en la coalición que luchó contra Saddam Hussein.

Desde ese momento, los turcos, quienes se han visto directamente afectados por las sanciones impuestas por Naciones Unidas,²⁵ se han esforzado por reconstruir sus vínculos con Bagdad y, si bien Turquía aún cumple con dicho embargo, los comerciantes turcos han comenzado a criticar la medida, argumentando que va en detrimento de los intereses económicos de Ankara.²⁶ Asimismo, una normalización de las relaciones con Bagdad permitiría a Turquía solucionar parte de su problema con los kurdos ya que éstos suelen buscar refugio y encontrarlo en el norte de Irak.

En cuanto a Siria, la relación turca se basa en un tratado de seguridad regional, al cual sólo se pudo llegar después de solucionar el problema de los kurdos en la frontera entre los dos Estados. Más aún, el problema de los kurdos se interpuso entre Siria y Turquía con la figura de Abdullah Ocalán, el líder del Partido Kurdo de Turquía, PKK. Ocalán es para los turcos un terrorista que pretende acabar con la integridad del Estado turco. Como consecuencia, cuando éste buscó refugio en Siria, se puede decir que las relaciones entre Damasco y Ankara llegaron a su punto más bajo. De igual manera, la cercanía de Turquía a Estados Unidos y el apoyo incondicional de este país a Israel, el archi - enemigo de Siria, constituye un obstáculo más en la línea de comunicación entre Damasco y Ankara. Con los dos países, Siria e Irak, Turquía tiene un grave litigio por haber represado las aguas de los ríos Tigris y Eufrates en detrimento de regadío y producción de electricidad en estos países desérticos.

²⁵ Para los turcos, Irak era su cuarto mercado más importante y su mayor proveedor de petróleo y, si bien ya han vuelto nuevamente a bombear petróleo aquí hacia el Mediterráneo, a través de territorio turco, este último hecho se realiza bajo supervisión de la ONU y bajo el mandato de comida por petróleo. Este es un programa que ha sido muy criticado por los empresarios turcos y por el gobierno de Ankara en general porque no genera las ganancias que se podrían obtener como regalías de no ser por las sanciones.

²⁶ Jean-Christophe Peuch "Turkey: Many Obstacles Hinder Contacts With Neighbors" Tomado de Internet: www.rferl.org/ncr/feature/1998/08/FRU_980813130211.html

Con relación a Irán, los vínculos han estado marcados por el manejo de la cuestión kurda, al igual que con Siria e Irak, y los problemas iraníes con la población turca en su territorio. Y, si bien es posible hablar de un acercamiento entre Ankara y Teherán, hay otras razones de más peso que lo dificultarían, entre estas el apoyo de Irán al Hizbollah – grupo extremista terrorista islámico – y más importante aún, las diferencias ideológicas que separan a los chiítas de Irán de los suníes de Turquía.

"Para el establecimiento secular de Turquía, Irán constituye una amenaza ideológica. A sus ojos, Irán representa una pesadilla que podría convertirse en realidad si Turquía no está preparada. ... Creen que si algo falla al interior del país, en cuanto a su manejo de la política, podría haber una revolución islámica que desestabilizaría al país. ... Así mismo, la competencia entre los dos Estados por control de los intereses económicos y estratégicos de los antiguos países del Bloque Soviético constituye un obstáculo para mejorar las relaciones entre Ankara y Teherán. Esta competencia se refleja en que Irán apoya a Armenia mientras que Turquía es un aliado de Azerbaijón y, estos dos compiten por mayores regalías procedentes de la explotación petrolera del Mar Caspio. De igual modo, Azerbaijón y Armenia se encuentran enfrentados por la cuestión del Alto Nagorno."²⁷

En este orden de ideas y como consecuencia del vacío de poder que dejó la Unión Soviética en Asia Central y la zona del Cáucaso, Turquía se ha hecho presente en la región, motivada principalmente por la promesa de riquezas directas e indirectas que puedan resultar de los yacimientos de petróleo y gas del Mar Caspio.²⁸ Entre las iniciativas turcas en la zona está el Corredor de Transporte Euroasiático el cual está basado en una idea norteamericana para el transporte de hidrocarburos de la zona del Cáucaso hacia el Mediterráneo, cruzando por el

²⁷ Jean-Christophe Peuch "Turkey: Many Obstacles Hinder Contacts With Neighbors", Traducción Libre, Tomado de Internet: www.rferl.org/ncd/features/1998/08/FRU_980813130211.html.

²⁸ Ver: María Teresa Aya, "El Mar Caspio: Cuna de Prosperidad del Futuro o de los Conflictos del siglo XXI" en OASIS 1999, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000.

territorio turco.²⁹ De igual modo, Turquía ha propuesto la creación de un Organismo Regional encaminado a la Cooperación Económica entre los países ribereños del Mar Negro – BSECR.

De igual manera, la Cancillería turca ha tratado de acercarse recientemente a los países árabes, con quienes comparte la religión musulmana. Entre estos los más importantes para Ankara son Jordania, Líbano y Egipto. Turquía siempre ha tenido cuidado de no cortar relaciones con estos países en ningún momento. No obstante, los vínculos con ellos se deterioraron también como consecuencia de la Crisis del Golfo. En este momento, y dado el nuevo ordenamiento global que puede darse después del 11 de septiembre, las relaciones turco – árabes han tomado un nuevo rumbo, el de aliados en contra del terrorismo. Cabe anotar que tanto Turquía como Jordania, Líbano y Egipto han sido víctimas del terrorismo y si bien en su afán por perseguir a los autores de estos hechos han sido en varias ocasiones acusados de violaciones a los derechos humanos, a partir de ahora son parte de una coalición que encabeza Estados Unidos y donde las violaciones del pasado quedan en el pasado.

De igual modo, Turquía tiene continuas relaciones, en particular militares, con Israel, a quien sirve de retaguardia estratégica. Esta posición no le facilita el acercamiento a los demás países musulmanes de la región.

Finalmente, se puede decir que las mejores relaciones diplomáticas de Turquía en la región son con Bulgaria y Georgia con quienes, a pesar de compartir una frontera, no tiene mayores conflictos. Con Bulgaria, no obstante, ha tenido algunas dificultades por la difícil situación de la minoría turca que vive en ese país.

²⁹ Entre estos el más importante es el Oleoducto de Baku – Azerbaijón - a Ceyhan – Turquía - propuesto por accidente, con Estados Unidos a la cabeza. No obstante, los persistentes conflictos en Armenia por el control del Alto Nagorno han retrasado su construcción, obligando a las compañías interesadas en sacar sus productos vía Rusia o, en casos extremos, por Irán.

Conclusiones

Los eventos del pasado 11 de septiembre alteraron el sistema internacional y parece que se ha regresado a un esquema de políticas realistas donde lo importante es la defensa de los intereses que afectan la seguridad nacional de un Estado más que la defensa de los individuos que lo habitan. Este hecho implica que países como Turquía, quienes en un momento estuvieron en una lista de dudosa reputación por su manejo de los derechos humanos, hoy en día van a ser menos criticados y, por el contrario, su aporte como país que ha combatido el terrorismo en el pasado y que además es un aliado incondicional de los Estados Unidos es importante dentro del nuevo ordenamiento internacional.

No obstante, Turquía aún tiene un largo camino por recorrer para llegar a ser considerada como un miembro más del club europeo de naciones y, si bien el fundamento de la política exterior turca refleja un compromiso con los valores e instituciones políticas de corte occidental, la política interna del país refleja una realidad asiática y musulmana. Esta dicotomía en la política *intermística*¹⁰ del país es el resultado de una política realista en el ámbito internacional que surge después de la Segunda Guerra, sumada a varios siglos de dominación por los otomanes y, por lo tanto, de ausencia de valores democráticos. Los turcos tienen que congraciarse sus distintas percepciones del bien y del mal para ajustarse a las normas tanto escritas como implícitas para acceder a la Unión Europea. No obstante, cabe anotar que la tolerancia y el respeto a las diferencias es un principio básico de las relaciones internacionales en la posguerra fría y si a Turquía se le exigen cambios filosóficos tales como la supresión de la pena de muerte – que como castigo tiene su origen en el Corán – los países occidentales – por difícil que sea después del 11 de septiembre – deben también respetar las diferencias culturales y políticas de otros. Este hecho es especialmente importante si se tiene en cuenta la formación de una coalición internacional frente a un nuevo enemigo común – el terrorismo – en donde cada miembro puede tener su propia cultura y tradición política. En este orden de

¹⁰ Término que resalta a interrelación en el siglo XXI de los factores domésticos en la política exterior y viceversa.

ideas, Turquía, a pesar de ser un país musulmán, es indispensable para la coalición y su posición geoestratégica le permite jugar un papel importante como puente entre civilizaciones.

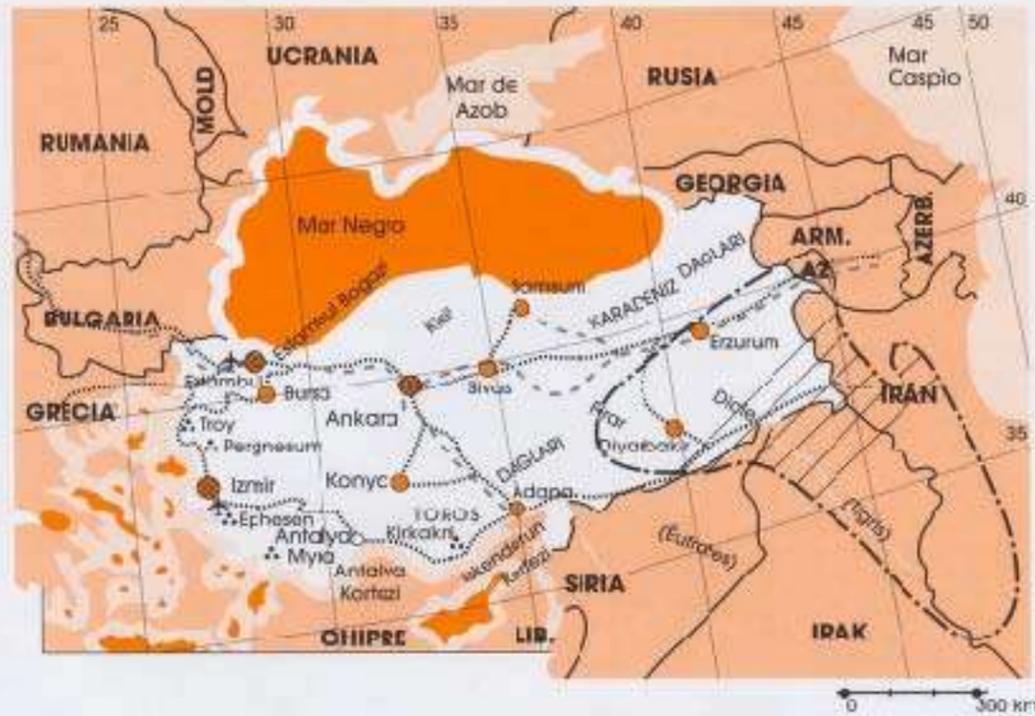
Si bien durante los últimos cincuenta años Turquía ha jugado un papel importante para la seguridad del hemisferio occidental, con los últimos acontecimientos se abren ahora dos caminos para los turcos. En el primero, se despeja el panorama frente a su entrada a la Unión Europea, quien comprende como parte de una lucha antiterrorista global las posiciones internas turcas frente a los derechos humanos y como tal, disminuye los obstáculos para su ingreso al club. Además está entre los intereses europeos mostrar que la pelea no es contra los musulmanes en general, sino contra el terrorismo. En el segundo, se aumenta el número de obstáculos a los que debe enfrentarse Turquía para conseguir su ingreso a la Unión Europea. Esto, como consecuencia del miedo hacia lo oriental y, sobre todo, hacia lo musulmán en el sistema internacional.

El primer escenario corresponde más a un mundo realista en donde la premisa básica para sobrevivir es *el enemigo de mi enemigo es mi amigo* y, en este momento Turquía es enemiga del terrorismo al igual que la Unión Europea y los Estados Unidos y por lo tanto está en posición para estrechar sus lazos aún más con occidente. No obstante, el pueblo turco y musulmán no está de acuerdo con los ataques a Afganistán ni la muerte de civiles en esta nueva guerra, hecho que puede complicar la legitimidad de las negociaciones del gobierno turco por acceder a la Unión Europea y acercarse más a occidente.

Asimismo, la crisis económica que atravesó Turquía durante el año 2000 obligó al gobierno a aceptar las condiciones del Fondo Monetario Internacional para recibir ayuda de éste. La pobreza y el desempleo pueden interferir negativamente sobre la estabilidad social y política, en particular a favor de los partidos musulmanes.

Se puede concluir que el corazón turco pertenece al Islam, pero su pensamiento y racionalidad como Estado son occidentales.

Anexo 1: Mapa Político de Turquía



Fuente: <http://www.eurasur.org/guiadelmundo/paises/turkey/mapa.htm>

Anexo 2: Estadísticas

- **Superficie:** 780,580 kilómetros cuadrados
- **Capital:** Ankara
- **Ciudad Principal:** Estambul
- **Demografía:**
 - Población estimada en el año 2001: 66.493.970
 - Crec. anual: 1,24% (estimado en el año 2001)
 - Tasa de natalidad: 18.31/1000 (estimada al año 2001)
 - Tasa de mortalidad: 5.95/1000 (estimada al año 2001)
 - Expectativa de vida: 71.24 años
- **Educación:**
 - Entendida como porcentaje de la población mayor de 15 años que puede leer y escribir: 85% al año 2000
 - Hombres: 94%
 - Mujeres: 77%
- **Comunicaciones:**
 - Más de dos millones de usuarios de internet en el año 2000
- **Economía:**
 - PNB per cápita: US\$6800.00 (estimado del año 2000)
 - Crec. anual: 3.2% (1989-1999)
 - Inflación anual: 39% (estimado del año 2000)
 - Desempleo 5.6% + 5.6% de subempleo (estimado al año 2000)Σ
 - Ingresos: 54.5 billones de dólares (estimado al año 2000)
 - Egresos: 75.2 billones de dólares (estimado al año 2000)
 - Deuda Externa: 109 billones de dólares (estimado al año 2000)
 - Importaciones: US\$55.7 billones (estimado al año 2000)

- Exportaciones: US\$26.9 billones (estimado fob al año 2000)
- Ayuda recibida: US\$461 millones (1993)

Fuentes:

<http://www.eurosur.org/guiaelmundo/paises/turkey/estadisticas.htm>

<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/tu.html>

Anexo 3 Mapa del Territorio Kurdo en Asia Central



Fuente: <http://www.kurdistan.org>

- Estados con población kurda
- Territorios de los asentamientos kurdos

- MAKOYSKY, Alan, "Research Guide: Turkey's Election And New Government" tomado de internet: http://www.biu.ac.il/SOC/besa/meria/research-g/turkey_elections.html
- MORRIS, Chris, "Turkey faces EU wrath as court bans Islamic party" en *The Guardian*, Junio 23, 2001, tomado de internet: <http://www.guardian.co.uk/>
- NAEGELE, John "Turkey: Foreign Relations Good With Two Of Eight Neighbors" tomado de internet: www.rferl.org/nca/features/1998/08/FRU_980813130211.html
- NÚÑEZ, Jesús, "Turquía y la Unión Europea" en *Política Exterior*, Mayo-Junio 1998, Vol. XII, Num. 63
- PELUCH, Jean Christophe, "Turkey: Many Obstacles Hinder Contacts With Neighbors" tomado de internet: www.rferl.org/nca/features/1998/08/FRU_980813130211.html
- "Political Parties" tomado de internet: www.library.cornell.edu/colldev/mideast/turkpart.htm
- RAND CORPORATION, NATO and Caspian Security-A Mission Too Far? (Part II), tomado de internet: <http://www.rand.org/>
- "Religion in Turkey" tomado de internet: <http://www.turizm.net/turkey/info/art.html>
- "Turkey makes constitutional challenges" en *The Economist*, Print edición septiembre 22, 2001
- "Turkey: History" Tomado de internet: http://i-cias.com/e.o/turkey_4.htm
- "Turkey: Politics" tomado de internet: http://i-cias.com/e.o/turkey_5.htm
- "Turkey And The EU Membership" tomado de internet: http://news6.thdo.ddc.co.uk/low/english/world/newsid_35000/35050.stm
- "Turkey bids for EU membership" BBC News, Noviembre 27 de 1997, tomado de internet: http://news6.thdo.bbc.co.uk/low/english/world/newsid_35000/35050.stm
- "Turkey faces another EU setback" BBC News, Diciembre 12 de 1997, tomado de internet: <http://news.bbc.co.uk/low/english/world/default.stm>
- "Turkey refused EU membership" BBC News, Diciembre 13 de 1997 tomado de internet: <http://news.bbc.co.uk/low/english/world/>
- "Turkey and Her Neighbors", en *The Republic of Turkey, Crossroad of Civilization*, Foreign Ministry Publications, tomado de internet:

www.mta.gov.tr/grupe/eh/eh03/default.htm

- WILKINSON, Roger, "Turkey insists on decisive role in EU Rapid Force" en *Journal of Aerospace and Defense Industry News*, Mayo 18, 2001, tomado de internet: www.aerotechnews.com/starc/2001/05_801/Turkey_NATO.html

Otros:

- <http://www.eurosur.org/guadelmundo/paises/turkey/mapa/htm>
- <http://www.eurosur.org/guadelmundo/paises/turkey/estadisticas/htm>
- <http://www.kurdistan.org/>
- <http://www.dic-oci.org/>

LAURA CAROLINA TARAZONA

Alumna de X Semestre
Facultad Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales – FIGRI
Universidad Externado de Colombia

Durante más de cincuenta años Corea ha estado dividida en dos estados, enfrentados por una razón que hoy resulta anacrónica: la rivalidad capitalismo – comunismo. Desde la llegada de Kim Dae Jung a la presidencia de Corea del Sur, este país ha dado un nuevo manejo a la relación con su hermano del norte, una política de distensión y acercamiento a la que se ha llamado "Sunshine Policy".

CONTENIDO

Introducción	284
I. Corea Dividida	284
II. El proceso de unificación: evolución de la política surcoreana hacia Corea del Norte	287
A. La política de "Marcha hacia el Norte" de Syngman Rhee (1948-1960)	287
B. La Política de Chang Myon (1960)	288
C. La política de Park Chung Hee (1961-1979)	288
D. La Política de Chu Doo Haw (1980-1987)	289
E. La "Comunidad Nacional" de Roh Tae Woo	290
F. La fórmula de Unificación en tres etapas de Kim Youn Sam (1992-1997)	291
G. Kim Dae Jung y la "Sunshine Policy"	292
III. La <i>sunshine policy</i> en palabras	294
A. Por la comprensión	294
B. Características y Conveniencia	295

IV. <i>La sunshine policy</i> en acciones: los resultados de la política del sunshine	299
A. Resurrección de los diálogos inter-coreanos	299
B. Activación de la economía inter-coreana	305
C. Proyecto turístico del Monte Kumgang	308
D. Encuentros de familias separadas	308
E. Expansión de los intercambios socio-culturales	310
F. Incremento de la ayuda alimentaria a Corea del Norte	310
G. Apoyo internacional	310
V. Presente y futuro de la Sunshine Policy	312
A. La nueva administración americana	312
B. La Cuestión del programa de misiles y las Armas Nucleares	313
C. Surgimiento de posiciones internas encontradas	315
D. La posición de Corea del Norte	316
E. El futuro de la política del Sunshine	316
VI. La política del Sunshine y otros actores	318
A. La experiencia de otras unificaciones	318
B. El papel de los cuatro poderes en el proceso de unificación	320
Bibliografía	325

Introducción

El eje central del presente documento es la política seguida por el gobierno del actual presidente de Corea del Sur, Kim Dae Jung, en relación con su hermana del Norte, en el marco de lo que se ha denominado "Sunshine Policy". Para entenderla es preciso revisar lo sucedido en el último medio siglo, desde el punto de vista de la división de la península, a igual que del recuento de los distintos intentos hacia la unificación, los posibles efectos inmediatos que esta traería y la situación actual.

Desde que Kim Dae Jung tomó posesión de la presidencia, en febrero de 1998, se inició una nueva era en las relaciones inter-coreanas, a través de firmes y decididos esfuerzos que han estado on marcados en lo que se conoce como "Sunshine Policy" o "Engagement Policy". La implementación de esta política¹ ha producido un acercamiento entre los dos Estados, cuyo resultado más sobresaliente fue la realización de la Cumbre de Gyongyang de 13 de Junio del año 2000, en la que por primera vez, desde la división del país, se produjo un encuentro personal entre ambos mandatarios, Kim Dae Jung del Sur y Kim Jong Il del Norte². Los desarrollos que se han dado a partir de esta fecha han entretado duros obstáculos y, aunque la comunicación no se ha cerrado y la cooperación inter-coreana continúa creciendo, el futuro es todavía incierto. Por delante queda la superación de múltiples obstáculos y el manejo de actores externos como Estados Unidos, China, Rusia y Japón.

I. Corea Dividida

En 1905, con el Tratado de Protectorado impuesto a Corea tras la Guerra Ruso-Japonesa, Japón asumió el control de muchos de los atributos de soberanía de

¹ En este documento conservaremos el título en inglés debido a que en español no se encuentra un equivalente que transmita fielmente su sentido, como sería "política del resplandor del sol".

² La Política del Compromiso.

³ Que sería uno de los elementos por los cuales se le otorgó el premio Nobel al presidente Kim en el 2000.

⁴ PARK, Jang Chul, "Challenges and opportunities for the two Koreas after the summit Meeting: Climate, Process and Task," *The Journal for East Asia Affairs*, Otoño/ Invierno 2000, p.301.

este país. Cinco años más tarde se produjo la anexión formal que duró hasta 1945, cuando, después de la rendición de Japón, Corea logró su independencia.

Durante las negociaciones entre los Aliados, a finales de la Segunda Guerra Mundial, se afirmó la intención de "liberar al pueblo de Corea de su esclavitud y de establecer un Estado independiente"¹. Una vez terminada la guerra y durante la discusión de los Tratados de Paz, se estableció un gobierno provisional en la península, con una Comisión de los Estados Unidos en el Sur, y otra de la Unión Soviética en el Norte. De esta manera el territorio quedó dividido a la altura del paralelo 38.

Con la creación de estas comisiones se pretendía adelantar consultas con los partidos y organizaciones políticas para la formación de un gobierno coreano y ayudar a la solución de los problemas administrativos y económicos del país, aunque no estaba en mente la formación de gobiernos independientes.

Dos años más tarde, en 1948, Corea continuaba dividida. El Norte seguía desarrollando su industria como lo había hecho durante la ocupación japonesa, mientras que el Sur continuaba con su modelo de desarrollo agrícola. No obstante, los intercambios entre las dos regiones eran casi nulos. El anhelo de todos los coreanos era la unificación, Estados Unidos y la Unión Soviética la respaldaban, pero cada uno pensaba en su propia hegemonía. Sin embargo, ante la imposibilidad de llevar a cabo unas elecciones generales por oposición del Norte y bajo el contexto de la Guerra Fría, las conferencias de unificación americano-soviéticas se debilitaron por mutua desconfianza.

¹ Korean Information Service, "A window on Korea 2000," CD-ROM.



Ese mismo año ambas potencias comenzaron a organizar gobiernos separados, para lo cual convocaron elecciones con la supervisión de las Naciones Unidas. El propósito era crear la República de Corea del Sur; a esto el Norte respondió con el establecimiento la República Democrática Popular de Corea y designó a Kim Il Sung como líder.

De esta manera, una división temporal se convirtió en una partición permanente. En el Norte se consolidó un régimen socialista, bajo el control del Partido Coreano de los Trabajadores, de orientación marxista-leninista, mientras en el Sur se formó una república de economía capitalista.

¹ Korean Information Service, "A window on Korea 2000," CD-ROM.

El 25 de Junio de 1950, Corea del Norte, convencida de que la unificación de la península era necesaria y que para lograrlo se debería llegar hasta el uso de la fuerza, invadió a Corea del Sur, lo cual dio inicio a la "Guerra de Corea" (1950-1953). Estos tres años de enfrentamiento terminaron en julio de 1953 con la tregua de P'anmunjom, sin que hasta hoy se haya logrado concluir un tratado de paz.

II. El proceso de unificación: evolución de la política surcoreana hacia Corea del Norte

A. La política de "Marcha hacia el Norte" de Syngman Rhee (1948-1960)

Antes del inicio de la Guerra, el entonces presidente surcoreano, Syngman Rhee, denominó la política que practicaba con su vecino como la "Marcha hacia el Norte por la Unificación", la cual tuvo como plataforma la lucha contra los comunistas, por la unidad nacional. Sin embargo, esta posición provocadora no constituía en sí misma una amenaza real de guerra, sino un mecanismo que pretendía infundir un sentido de superioridad entre la población surcoreana y, adicionalmente, asegurar la ayuda militar norteamericana⁷.

Después de la Guerra de 1950 a 1953, las relaciones quedaron muy tensas y fue evidente el afán de Kim Il Sung por expandir el régimen comunista en la península. Para Seúl era muy difícil en esta época acercarse al Norte, pues la mayoría de la población no era afectada a los comunistas⁸.

⁷ Koh Yu Hwan, "Unification policies of two Koreas and outlook for unity," en www.kit.or.kr/KoreaFacuul/Korea/.

⁸ *The Kim Dae Jung Government: The Sunshine Policy*, 1999 ed. (Seoul: The Society for Northeast Asian Peace Studies, 1999), p.92.

B. La Política de Chang Myon (1960)

En el gobierno de Chang Myon se trató de implementar la primera política de reconciliación, para lo cual se quiso llamar nuevamente a elecciones generales en el norte y el sur, bajo la supervisión de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, la fórmula no funcionó ya que no era consistente con la realidad de ese momento, enmarcada en el contexto de Guerra Fría. Además, Corea del Norte no abandonaba sus intenciones de expandir el comunismo en la península.

C. La política de Park Chung Hee (1961-1979)

La política de unificación de Park Chung Hee⁹, dictador como sus dos predecesores, puede ser dividida en dos etapas. La primera, desarrollada en los años sesenta, se basaba en una posición muy radical en contra del comunismo. La política exterior en estos años hacia Corea del Norte se orientaba a construir un Estado que fuera lo suficientemente fuerte para unificar el país.

La segunda etapa coincidió con el inicio de la détente a principios de 1970 y la reconciliación de Estados Unidos con China¹⁰. En ella se empezó a considerar una aproximación con Corea del Norte a través del diálogo. Los avances de esta etapa llevaron a la expedición del "Joint Comunicado" (Comunicado conjunto del Norte y del Sur) el 4 de Julio de 1972, en el que se incluyeron elementos fundamentales tales como la unificación pacífica, el evitar la interferencia de otras naciones, la reconciliación, la disminución de tensiones y la prevención de incidentes militares.

⁹ Presidente surcoreano que llegó al poder mediante el golpe de Estado el 16 de mayo de 1961. Durante su gobierno se llevaron a cabo reformas económicas fundamentales que se vieron reflejadas en una rápida industrialización del país y un notable crecimiento del PIB, del 10% anual. Aunque la economía creció espectacularmente, el descontento con su mandato originó su asesinato el 26 de octubre de 1979.

¹⁰ ROMINA, J. *Korean Unification: Imminent or Illusory? An Analysis in Inter-Korean Negotiations*, (Tesis no publicada del Departamento de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Torcuato Di Tella), p.5.

Corea del Norte frustró el intento de implementación del Comunicado, al no acceder a la creación del comité coordinador que éste había establecido e igualmente, según lo señaló el gobierno de Park, por la falta de voluntad y honestidad en los diálogos. Además, la política de unificación de Corea del Sur estaba enfocada en la seguridad nacional y el anticomunismo, lo cual no permitió avanzar en el proceso.

D. La Política de Chu Doo Haw (1980-1987)

Durante el mandato de Chu Doo Haw se sometió a consideración la formación de un Estado unificado independiente y moderno. Con la nueva Constitución se propusieron como guías del proceso de unificación, entre otros, los siguientes principios:

- De igualdad, en cuanto al estatus político de ambos países.
- De abandono del uso de la fuerza como mecanismo de resolución de conflictos.
- De reconocimiento mutuo de ambas partes en cuanto a instituciones políticas y sociales.
- De fin de la confrontación militar.
- De intercambio económico y cooperación.
- De respeto a tratados con terceros países, y
- De establecimiento de oficinas diplomáticas¹¹.

Sin embargo, esta nueva política hacia Corea del Norte también tenía limitaciones, como el deseo de continuar con el régimen de armisticio dejando a un lado la posibilidad de la firma de un tratado de paz que finalizara definitivamente la Guerra. Asimismo, Corea del Norte continuó con su posición hostil, y después del

¹¹ "The Formula for National Reconciliation and Democratic Unification", *Declaración de Presidente Chun Doo Hwan* (enero 22 1982), en J. Román, op. cit., anexos.

conocido incidente del avión de pasajeros derribado en 1983, las relaciones entre los dos países se deterioraron. Una mejoría de las relaciones sólo ocurriría en 1986, cuando Corea del Norte abrió, por primera vez, sus fronteras para permitir la visita de familias separadas desde la división.

E. La "Comunidad Nacional" de Roh Tae Woo

A partir del desmantelamiento de la Guerra Fría y el colapso del comunismo, el presidente Roh inició una nueva etapa en las relaciones inter-coreanas con la "Declaración del 7 de Julio de 1988", año en el que se celebraron los Juegos Olímpicos de verano en Seúl.

Con ésta se pretendía:

- El acceso libre de las personas a las dos Coreas.
- Ayuda para los intercambios familiares.
- Apertura de las puertas al intercambio comercial intra-nacional.
- La autorización de Corea del Norte a la realización de estos intercambios.
- El fin de la confrontación política.
- El mejoramiento de las relaciones inter-coreanas.

El gobierno de Roh es considerado como el primer paso hacia la transición democrática de Corea del Sur¹² y se califica como decisivo el diseño la primera política de unificación bajo un modelo basado en "dos sistemas-una nación" al que se denominó "Comunidad Nacional". Esta propuesta es considerada como el hito que marcó el cambio de la política surcoreana de contención por una de compromiso hacia el Norte¹³.

¹² El primer ministro Choi Kyu Hah asumió la presidencia después de la muerte de Park. Sin embargo, poco tiempo después, el General Chun Doo Hwan lo asesinó y venció en las elecciones. Gobernó por siete años hasta que, debido a protestas masivas, introdujo reformas democráticas en 1987. Así, en las elecciones del 16 de diciembre del mismo año Roh Tae Woo llegó al poder.

¹³ Koh Yu Hwan, op. cit.

El primer avance efectivo se dio con "El Acuerdo Básico sobre Reconciliación, cooperación y no agresión" de Diciembre de 1991. Con este instrumento, las dos Coreas se reconocieron mutuamente y se llegó a un consenso sobre la necesidad de manejar pacíficamente la situación, bajo un modelo en el que la solución al conflicto debería ser encontrada por los mismos coreanos y no por actores externos.

Los resultados de este acuerdo fueron:

- Diplomacia más activa para disolver la Guerra Fría en la península.
- Contactos, tímidos, para la coexistencia pacífica.
- Esfuerzos para intercambiar personas.
- El comienzo de un cambio interno de Corea del Norte¹⁴.

El 17 de septiembre de 1991 los dos países fueron incorporados simultáneamente a las Naciones Unidas, con lo cual la comunidad internacional buscó facilitar los diálogos. El año se cerró con la firma del "tratado de desnuclearización", en el que se acordó desarrollar el "Acuerdo Básico"¹⁵, la exclusión del uso y desarrollo de armas nucleares y la posibilidad de inspeccionar las bases militares.

F. La fórmula de Unificación en tres etapas de Kim Young Sam (1992-1997)

Decido a que no se fijó una posición frente al desarrollo nuclear de Corea del Norte y al tratado que se había firmado, el Acuerdo Básico fue inoperante y no mejoró las relaciones inter-coreanas. A pesar de los esfuerzos de Kim Young Sam, Corea del Norte continuó rechazando cualquier tipo de diálogo. Esta actitud, reflejo de los problemas de su política doméstica, en particular, una grave crisis económica, impidió avanzar en el tema. Sin embargo, Corea del Sur persistió en sus esfuerzos de reconciliación nacional, aprovechando el ambiente de pacificación a raíz del fin de la Guerra Fría.

¹⁴ The Kim Dae Jung Government: The Sunshine Policy, p.95

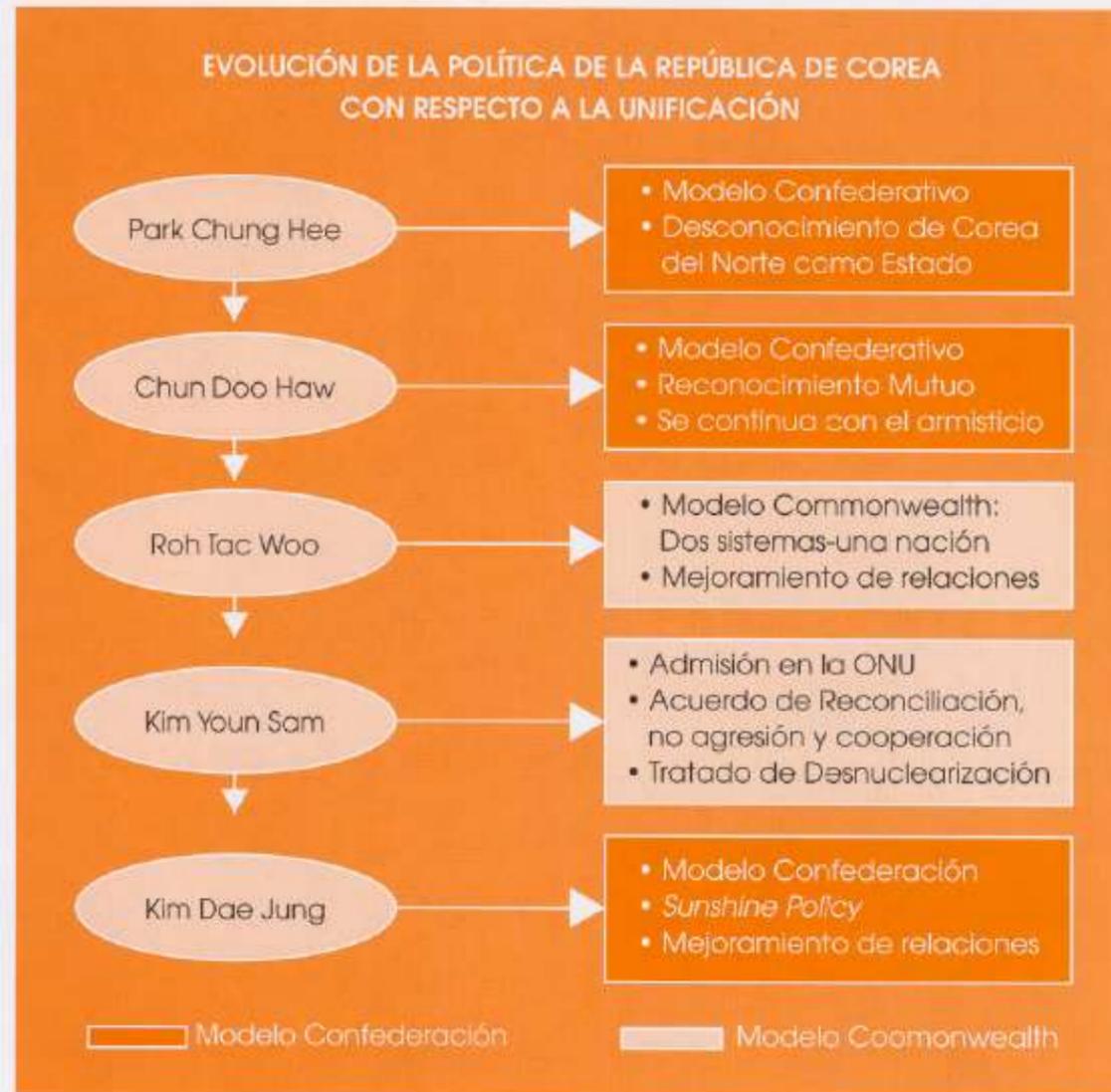
¹⁵ El Acuerdo Básico sobre Reconciliación, cooperación y no agresión de Diciembre de 1991;

La propuesta del presidente Kim fue crear una confederación norte-sur y, de manera eventual, llegar a la unificación bajo la fórmula "un Estado - una nación", en contraposición a lo planteado años atrás por Roh Tae Woo de "dos sistemas - una nación". Con esto tomaba ejemplo de las propuestas que existían para la reunificación en China, primero con Hong Kong y luego con Taiwán. No obstante, su estrategia careció de claridad y fue difícil materializar avances en el proceso.

G. Kim Dae Jung y la "Sunshine Policy"

La llegada de Kim Dae Jung al poder en 1998, en los primeros comicios realmente pluralistas de la historia de Corea del Sur, marcó un punto de quiebre en la historia de la península. El nuevo presidente había sido un vehemente opositor a las diferentes dictaduras, lo que le había costado sufrir cárcel y exilio. Su elección no sólo significó la culminación del proceso de democratización del Sur sino que también representó un cambio en la filosofía gubernamental. Su política, basada en la democracia y economía de mercado, trajo reformas como la consolidación de una democracia participativa, la materialización de la globalización, el establecimiento de una fundación creativa e intelectual del Estado, la creación de una nueva cultura de la administración, y el inicio de una nueva era en las relaciones inter-coreanas. A pesar de la llamada crisis asiática, Corea del Sur se había transformado en una potencia económica, gran exportadora hacia todo el mundo.

La denominada *Sunshine Policy* es una política completamente diferente a sus predecesoras: Plantea cambiar una confrontación de 50 años, mediante la adopción de una posición innovadora: "se da primero, sin tener la seguridad de recibir algo después". Con ella se deja atrás la política de contención, que ha resultado no sólo costosa sino desestabilizadora.



Fuente: J. Romina, Korean Unification: Imminent or Illusionary: An Analysis in Inter-Korean Negotiations, (Tesis no publicada del Departamento de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Torcuato Di Tella)

III. La sunshine policy en palabras

La *Sunshine Policy* se define como una política por la paz, la reconciliación y la cooperación económica. Su fundamento se encuentra en la ideología del Presidente Kim Dae Jung, quien ha diseñado sus estrategias durante varias décadas, apoyado en tres bases filosóficas: el nacionalismo abierto, la paz positiva y la democracia global. Estas reflejan la fuerte creencia del Presidente Kim en la reunificación, en una paz creada, no obtenida a través de la confrontación armada, y en la democracia como valor universal¹⁶.

A. Por la comprensión

El gobierno de Kim Dae Jung adaptó el término "Sunshine" de la conocida fábula de Esopo "Bóreas y el Sol," con la intención de clarificar la nueva política hacia Corea del Norte. El presidente Kim decidió utilizar una enseñanza simple para que, tanto el país vecino como la población sur coreana, comprendieran mejor los principios de esta política, que se resumen en los siguientes:

- No responder a ninguna provocación armada. Se trata de prevenir otra guerra, no de generarla.
- No absorber a Corea del Norte. No se pretende integrar dos países con sistemas diferentes, sino crear una sola comunidad sujeta a valores universales como la democracia y los derechos humanos.
- Promover activamente la reconciliación, la cooperación y diálogos¹⁷.

La moraleja de la fábula remite a la esencia de la política. Esopo enseña cómo es mucho más poderosa una persuasión que un acto de violencia. De esta manera, la política invita a la comprensión, al acercamiento y a la no confrontación. Así, en

¹⁶ The Kim Dae Jung Government: The Sunshine Policy, p 45-48.

¹⁷ Ibid., p 114-177.

la propuesta del gobierno surcoreano, el resplandor del sol estaría representado por la no-reciprocidad, la paciencia y la colaboración.

BÓREAS Y EL SOL¹¹

Bóreas y el Sol disputaban sobre sus poderes, y decidieron conceder la palma al que despojara a un viajero de sus vestidos.

Bóreas empezó de primero, soplando con violencia; y apretó el hombre contra sí sus ropas, Bóreas asaltó entonces con más fuerza; pero el hombre, molesto por el frío, se colocó otro vestido. Bóreas, vencido, se lo entregó al Sol.

Este empezó a iluminar suavemente, y el hombre se despojó de su segundo vestido; luego lentamente le envió el Sol sus rayos más ardientes, hasta que el hombre, no pudiendo resistir más el calor, se quitó sus ropas para ir a bañarse en el río vecino.

Esopo

B. Características y Conveniencia

La *Sunshine Policy* es considerada por Seúl como el camino más práctico para poner fin a la confrontación en la península¹². Sus características principales se pueden resumir en:

- Ser una política en la cual prima el mantenimiento de la estabilidad y de la paz por encima del afán de unificación de las dos coreas.

¹¹ IRIARTE, SAMANIEGO, ESOP, LA FONTAINE. *Los mejores fobúlos*. (Madrid M.E. Editores, S.L., 1995) p.32.

¹² "Seul's Fundamental concept of unification", en www.koreascope.org

- Promocionar la seguridad nacional y la reconciliación basados en la cooperación.
- Tratar de conducir a Corea del Norte hacia un cambio bajo su propia voluntad
- Apelar a una política positiva y participativa, pero evitar hacer sentir a Corea del Norte prisionera de ésta.
- Separar radicalmente los asuntos políticos de los asuntos económicos, bajo el principio de la no reciprocidad
- Apelar al realismo para lograr una reconciliación efectiva¹³.

Según el análisis aparecido en el sitio de internet "koreascope la Sunshine Policy" es conveniente por cinco razones principales:

- Favorece las reformas necesarias en el Norte, en vez de aislarlo y contenerlo como país comunista. Se ha demostrado que este tipo de políticas de contención han sido poco efectivas en el intento por reformar gobiernos totalitarios como en los casos de Cuba, Irak y Libia.
- Corea del Norte parece haber abandonado sus intentos de expandir el comunismo por la península.
- El gasto que genera la militarización, resultado de posiciones de confrontación, y la tensión generada por esto, no contribuyen a la recuperación de Corea del Sur después de la crisis financiera.
- Alivia los temores de Corea del Norte de ser absorbida por su hermana del sur, y además fomenta una mayor confianza para llevar a cabo las reformas necesarias en ese país.
- Es producto de un proceso institucionalizado de formulación de políticas y refleja la opinión pública de país del sur¹⁴.

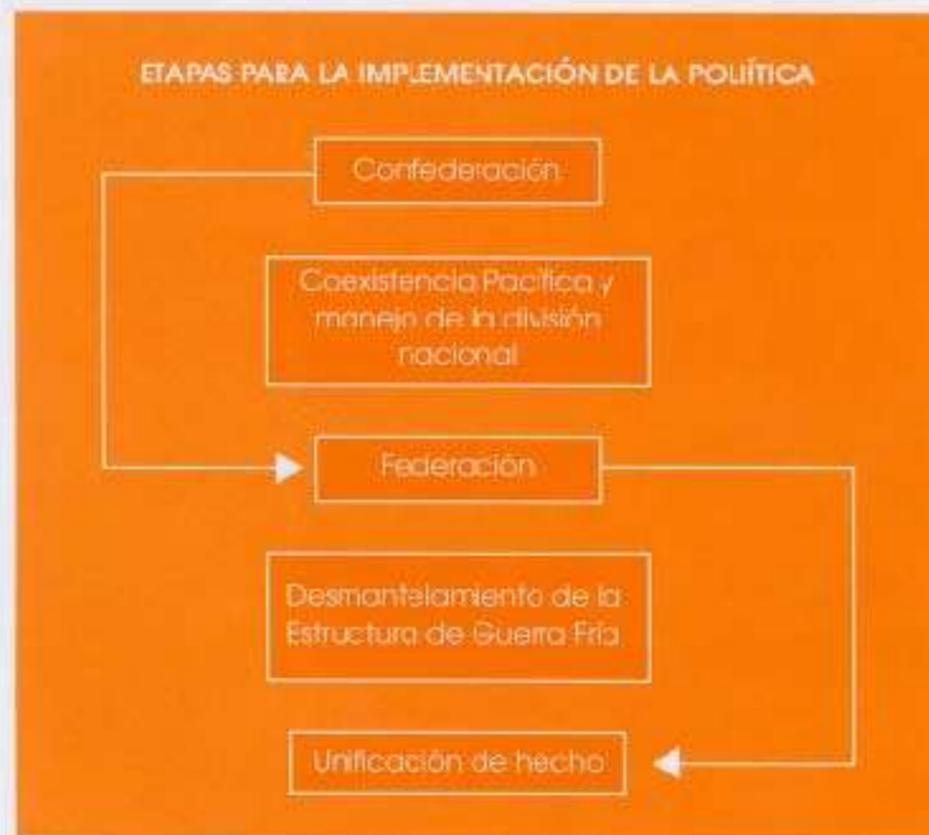
Los defensores de la *Sunshine Policy* esperan que, a través de la implementación de sus principios y la aproximación comprensiva hacia Corea del Norte, se logre la unificación de la península.

¹³ "The North Korea Policy for Kim Dae Jung Administration", en www.unikorea.go.kr

¹⁴ "Seul's Fundamental Concept of Unification", en www.koreascope.org

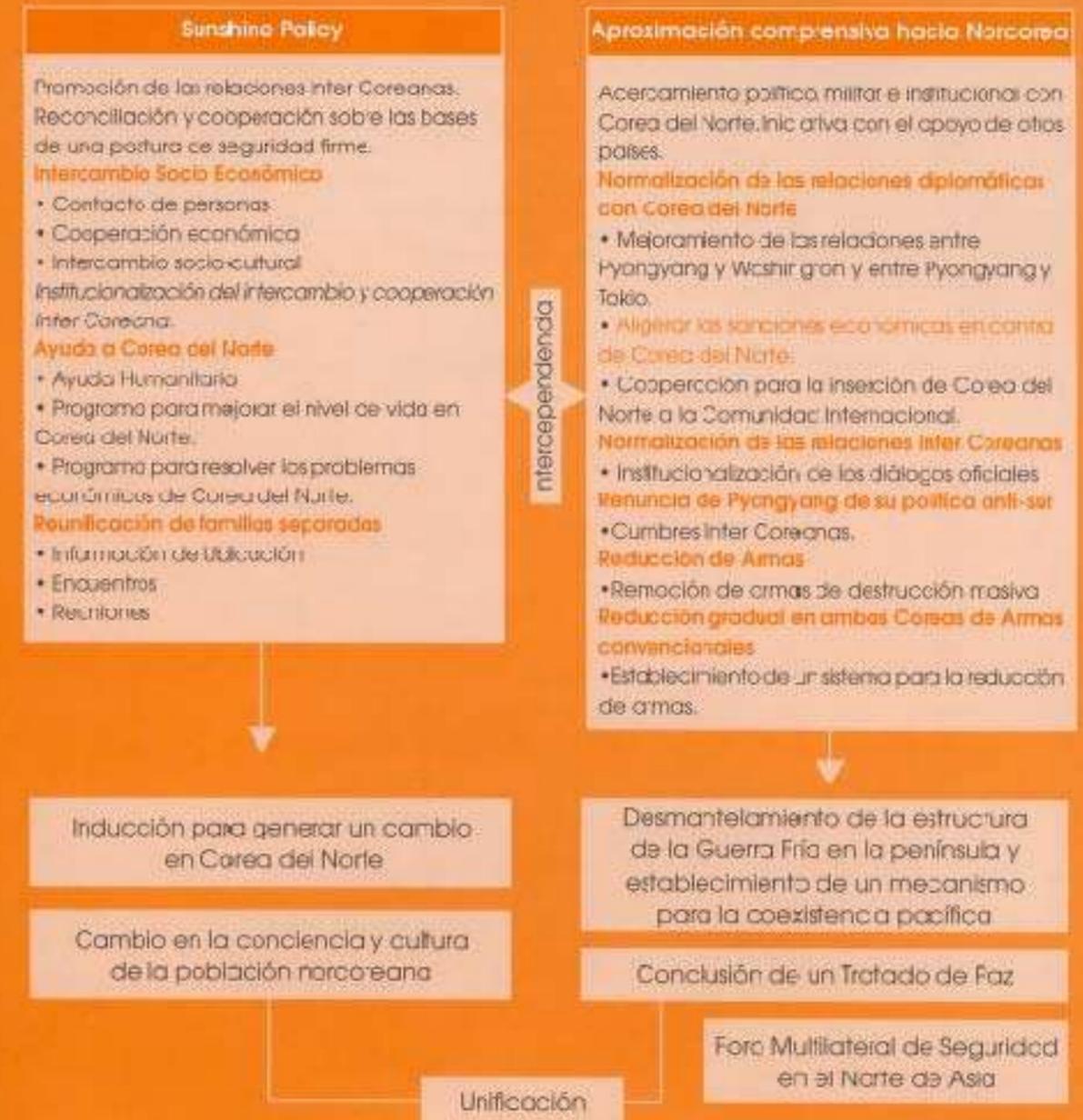
El modelo de unificación propuesto por Corea del Sur incluye tres etapas. En la primera, denominada confederación, se espera la coexistencia pacífica, la reconciliación, los intercambios económicos y la creación de un ambiente de confianza que permita continuar con el proceso. En la segunda, denominada la federación, se espera que ambos países existan en una sola comunidad socio económica, con dos gobiernos regionales autónomos y un gobierno federal encargado de la defensa y los asuntos internacionales. La tercera etapa se refiere a la unificación en sí, con un solo gobierno central que garantice libertad, bienestar y dignidad al pueblo coreano.

Los siguientes cuadros explican la implementación de la política:



Datos: www.kf.or.kr/KoreaFocus/Korea

UNIFICACIÓN DE LA PENÍNSULA COREANA



Fuente: The Kim Dae Jung Government: The Sunshine Policy, 1999 ed. (Seoul: The Society for Northeast Asian Peace Studies, 1999)

IV. La sunshine policy en acciones: los resultados de la política del sunshine

A. Resurrección de los diálogos inter-coreanos

Desde el momento en que se posesionó Kim Dae Jung -en 1998, se reiniciaron los diálogos inter-coreanos luego de cuatro años de suspensión. Estos continuaron hasta julio de 1999 cuando fueron interrumpidos. Se habían previsto tres rondas en China, la primera entre el 11 y el 17 abril de 1998, en la cual los temas principales fueron la provisión de fertilizantes para ayudar a la recuperación de la agricultura del norte -cuyo colapso provocó desabastecimiento y hambre- y las reuniones familiares. Estos temas no pudieron concretarse debido al rechazo contundente Corea del Norte a las propuestas.

La segunda ronda se realizó el 22 de junio de 1999 y en ella se plantearon los mismos temas. En esta ocasión sí se entregaron efectivamente los fertilizantes y se reanudó el diálogo sobre la reunión de familias separadas. Sin embargo, las discusiones sobre el incidente naval²² provocaron el retiro de la delegación norecoreana. Finalmente los diálogos se retomaron el 7 de julio del mismo año, sin ningún resultado. No obstante los tropiezos, hubo un cambio de actitud norecoreana al aceptar que los diálogos eran indispensables para obtener ayuda económica²³.

El año 2000 fue crucial en la historia de los diálogos inter-coreanos debido a la Cumbre de Pyongyang (Junio 13-15). En el encuentro, los líderes de ambos países abrieron un nuevo capítulo en el proceso de unificación. El presidente Kim Dae Jung, en un hecho sin precedentes, visitó a Pyongyang. Esta visita tuvo una gran relevancia simbólica que ratificó el espíritu de la reconciliación y el diálogo de su gobierno.

²² Intercambio de barcos el 5 de junio de 1999, que según Corea del Norte fue una acción premeditada de Corea del Sur.

²³ "Seul's Fundamental Concept of Unification", en www.koreascope.org

Ambos mandatarios firmaron un "Comunicado Conjunto" (Joint Declaration) el 14 de junio, cuyos cinco puntos constituyen el primer paso significativo de las relaciones para alcanzar la paz y la unificación nacional²⁴:

- En primer lugar, los dos mandatarios se reconocieron mutuamente como promotores y líderes de la unificación, haciendo un compromiso para resolver el asunto de la unificación nacional de manera independiente.
- Reconocieron que tanto la fórmula de unificación del norte como la del sur tienen puntos en común y, por tanto, se trataría de avanzar en ellos.
- Se acordaron los encuentros de familias separadas y la resolución de asuntos humanitarios, incluyendo la repatriación de prisioneros comunistas.
- Se convinieron intercambios sociales, culturales, deportivos, ambientales y de salud, como inicio de un sistema para balancear las economías de cada país.
- Y, por último, se pactó continuar con los diálogos.

Se debe resaltar el hecho que el Comunicado Conjunto es histórico, más por las implicaciones que tiene, que por lo que se refleja en el mismo texto²⁵. De él se destaca lo siguiente:

- El acuerdo fue el primero firmado en 55 años desde la división nacional.
- El Comunicado Conjunto confirma el principio de que los asuntos inter coreanos pueden ser resueltos por las dos partes.
- Es el primer acuerdo sobre prevención de la guerra y establecimiento de la paz en la península.
- Se prevé la posibilidad de una visita de Kim Jong Il a Corea del Sur.
- Por primera vez cada país reconoció las propuesta del otro para la unificación nacional (Ver cuadro comparativo). A través del tiempo el sur acusaba al norte por intentar expandir el comunismo y el norte acusaba al sur por tratar de absorber al norte. "Este reconocimiento mutuo se puede considerar como un punto de inicio y gran paso hacia la unificación real" ²⁶.

²⁴ Ministerio para la Unificación de Corea, *Text of the N-S Accord* (Seúl, June 15, 2000), p.1, en *Korea Now*, Junio 17 2000.

²⁵ "Analysis of the outcome of the Inter Korean Summit Talks", en www.korea.net

²⁶ "A monumental Step Forward", *Korea Now*, Junio 17 2000, p.12.

PROPUESTAS PARA LA UNIFICACIÓN: FÓRMULA EN TRES ETAPAS			
	Gobierno Surcoreano antes de la Sunshine Policy	Gobierno Norcoreano	Presidente Kim Dae Jung Sunshine Policy
Nombre de la Propuesta	La "Unificación en tres etapas" Plan para el establecimiento de una Comunidad Nacional Coreana.	Plan para el establecimiento de la República Democrática Confederada de Koryo.	Fórmula "La unificación en tres etapas"
Principios	Reconciliación, Paz y Democracia.	Reconciliación, Paz y Gran Unidad Nacional	Reconciliación, Paz y Democracia.
Primera Etapa	<p>Etapa de reconciliación y Cooperación, (1 nación, 2 estados, 2 sistemas, 2 gobiernos independientes.)</p> <p>Reconocimiento de ambas entidades políticas.</p> <p>Expansión de Intercambios y Cooperación.</p> <p>Construcción de la confianza política y de la estructura de paz.</p>	<p>Unión de los estados en forma de federación. (1 nación, 1 estado, 2 sistemas, 2 gobiernos regionales autónomos.)</p> <p>El Congreso Supremo Nacional Federal y los comités deciden sobre la defensa nacional, las relaciones exteriores y la asuntos de la unificación.</p>	<p>La etapa de la Confederación Inter-Coreana (1 confederación, 1 nación, 2 estados, 2 sistemas, 2 gobiernos independientes).</p> <p>Implementación de una política de guía. Coexistencia pacífica, intercambio y unificación.</p> <p>Establecimiento de una cumbre inter-coreana y el Consejo de la confederación</p>

PROPUESTAS PARA LA UNIFICACIÓN: FÓRMULA EN TRES ETAPAS			
	Gobierno Surcoreano antes de la Sunshine Policy	Gobierno Norcoreano	Presidente Kim Dae Jung Sunshine Policy
Primera Etapa			<p>del Sur y del Norte para el manejo pacífico de la división nacional. El proceso de Unificación.</p> <p>El primer establecimiento de la estructura de paz a través del Acuerdo de control de armas.</p> <p>Mejoramiento del interés mutuo a través de intercambio, cooperación y restauración de la homogeneidad común nacional.</p>
Segunda Etapa	<p>Etapa de la Confederación Sur Norte. (1 confederación, 2 estados, 2 sistemas, 2 gobiernos independientes).</p>	<p>Posibilidad de conceder un mayor grado de poder a los dos gobiernos regionales en cuanto asuntos exteriores, defensa, cuestiones internacionales como</p>	<p>Etapa de Federación (1 nación, 1 estado, 1 sistema, 2 Gobiernos regionales autónomos).</p> <p>Un gobierno federal a cargo de la defensa, asuntos internacionales</p>

PROPUESTAS PARA LA UNIFICACIÓN: FÓRMULA EN TRES ETAPAS

	Gobierno Surcoreano antes de la Sunshine Policy	Gobierno Norcoreano	Presidente Kim Dae Jung Sunshine Policy
Segunda Etapa	<p>Construcción de las condiciones políticas para la integración mediante el establecimiento y desarrollo de una Comunidad Social Económica.</p> <p>La institucionalización de una Cumbre-Conferencia intercoreana y un Consejo ministerial y otros a través de acuerdos.</p>	un arreglo de transición.	asuntos internacionales mayores, y dos gobiernos regionales autónomos.
Tercera Etapa	<p>Estado Unificado (1 nación, 1 estado, 1 gobierno).</p> <p>Una comunidad nacional con garantías de libertad, bienestar y dignidad humana.</p>		<p>Etapa de completa Unificación. (1 nación, 1 estado, 1 sistema y 1 gobierno central, o varios gobiernos federales regionales).</p> <p>Democracia, economía de mercado, bienestar social estado moral avanzado y pacifismo.</p>

Fuente: Korea Now, Junio 17, 2000

Después de la cumbre se llevaron a cabo cuatro encuentros inter-coreanos a nivel ministerial acordados para la implementación del Comunicado Conjunto del 4 de Junio. Resultado de lo anterior son los siguientes puntos²¹:

- Se convino la reapertura de la oficina de enlace Norte-Sur, localizada en P'anmunjom.
- Se aprobó el intercambio de más grupos de familias separadas, así como la facilitación del intercambio de correo entre ellas.
- Se institucionalizó un marco para la cooperación económica.
- Se permitió el intercambio de un grupo de turistas para visitar el monte Hala en el norte y el monte Baekdu en el sur.
- En el tercer encuentro, se acordó la búsqueda de un mecanismo más rápido y efectivo para la reunión de las familias separadas.
- Se concertó el encuentro de una solución a problemas como resolución de disputas empresariales y claridad en los sistemas contables.
- Se firmó un acuerdo para proveer garantías a las inversiones y evitar la doble tributación.
- Se convino en la creación de un órgano consultivo, llamado Comité para la Promoción del Intercambio Económico y la Cooperación, y
- Se pactó hacer intercambios de grupos de demostración de Taekwondo.

También durante 2000 se llevó a cabo la Conferencia de Ministros de Defensa, dos encuentros para la institucionalización de la cooperación económica, dos rondas de diálogos de la Cruz Roja sobre familias separadas y otros asuntos humanitarios.

En 2001 los canales de comunicación se cesaron casi por completo, particularmente después de la suspensión oficial de contactos en marzo, originados por tensiones entre Washington y Pyongyang. Sin embargo, después de seis meses de evasivas y pretextos, los diálogos se volvieron a iniciar el 19 de septiembre con el Quinto Encuentro Ministerial en Seúl. En la reanudación tuvieron un papel difícil de precisar pero aparentemente positivo, los viajes que realizó el presidente Kim

²¹ "Progress Report on South-North Relations," en www.unikorea.gov.kr

Jong Il a Beijing y Moscú. El encuentro de cuatro días revivió el proceso de reconciliación, "y permitió dar un gran salto en las relaciones inter-coreanas," de acuerdo con las declaraciones del Ministro para la unificación, Hong Soon-young,

Como resultado del nuevo encuentro se llegó a un acuerdo de cinco puntos, que según oficiales y analistas "contiene un número mayor de acuerdos y planes conjuntos que cualquier declaración anterior."²⁸ Entre los proyectos se encuentran:

- Visitas, en Octubre 16 y 18 del 2001, de familias separadas.
- La apertura del tren entre Seúl y Sineuiju, conectando Musan con Gaeseong.
- Diálogos gubernamentales sobre la apertura de una vía terrestre que conduzca del sur al complejo turístico del Monte Kumgang, en el norte.
- Acelerar la construcción del complejo empresarial en la ciudad norteña de Gaeseong.
- La conexión del tren inter-Coreano con el tren Transiberiano y un gasoducto para proveer a Corea del Sur de gas natural ruso, proyecto de enorme importancia estratégica.

También se mencionaron temas como el próximo encuentro del Comité de Promoción de Cooperación Económica y el intercambio de demostraciones de Taewondo, como parte de la promoción de intercambios socio-culturales y deportivos. Sin embargo, se fracasó en aspectos como el requerimiento por parte del Norte de una mayor ayuda en alimentos y energía, la repatriación de espías y la propuesta de Corea del Sur de firmar una "declaración inter-coreana anti-terrorismo".²⁹

B. Activación de la economía inter-coreana

Seúl sostiene su política de cooperación económica con el Norte bajo el principio de la separación de política y economía, manteniendo independiente

²⁸ "Talks restart stalled reconciliation between Koreas" en www.koreas.net.

²⁹ "Koreaspaf family reunions, railway links back on track" en www.korea.net.

el intercambio comercial de la situación política de la península"³⁰. Esto se refleja en que, hoy en día, Corea del Sur es el tercer socio comercial de Corea del Norte. El volumen de intercambios en 1999 alcanzó 333.4 millones de dólares y en 2000 se incrementó a 425 millones, siguiendo la tendencia creciente que ha tenido desde 1991, cuando el comercio era tan sólo de 100 millones de dólares. (Ver cuadro y gráfico: Comercio Inter-coreano).

Pero el volumen de intercambios no es lo único que ha aumentado. También lo han hecho el número de empresas relacionadas con este comercio y la variedad de productos incluidos. El número de productos pasó de 26 en 1989, a 589 en 2000, y el número de empresas paso de 30 a 652 en el mismo período³¹.

Debe señalarse el notorio desarrollo de los contratos de maquila que funcionan a través del mecanismo conocido como "procesamiento por comisión" o "procesamiento en consignación". Estas modalidades se desarrollan mediante el envío de maquinaria y materias primas del Sur para ser procesadas por empresas del Norte, con el fin de aprovechar los menores costos en mano de obra y exportar el producto terminado a Corea del Sur³². Este tipo de comercio empezó en 1992 y hoy el volumen transado se estima en más de 100 millones de dólares. Los productos en un principio estaban limitados a textiles y calzado, pero hoy incluyen productos de mayor valor agregado como computadores, partes de televisores y casetes.

La cooperación económica ha impulsado otras iniciativas tales como:

- Préstamos a pequeñas y medianas empresas del Norte.
- Mejora en la infraestructura de Transporte.
- Construcción del parque industrial en Gaeseong, para que compañías del Sur se instalen allí.
- Promoción de la agricultura y la pesca para ayudar a Corea del Norte y

³⁰ "Inter Korea exchange and Cooperation" en www.koreascope.org.

³¹ "Outcome of Engagement Policy toward North Korea" en www.koreacoops.org.

³² "Progress Report on South-North Relations," en www.unikorea.go.kr.

- Estímulo al envío de información, personal técnico, tecnología y maquinaria del sur para fortalecer el desarrollo del Norte.

Comercio inter-coreano: exportaciones / US\$ millones

Año	Corea del Norte	Corea del Sur	Total
1992	162.9	10.6	173.4
1993	178.2	8.4	186.6
1994	176.3	18.2	194.5
1995	222.9	64.4	287.3
1996	182.4	69.6	252
1997	193.1	115.3	308.3
1998	92.3	129.7	221.9
1999	121.6	211.8	333.4
2000	152.4	272.8	425.1
Total	1,618.50	907.5	2,526.20



Fuente: Cuadro y Gráfica creación propia sobre información de *Korea's Economy 2001*, Korea Economic Institute, vol.17, Seúl, 2001, p.72 citado en J. Romina, *Korean Unification: Imminent or Illusionary: An Analysis in Inter-Korean Negotiations*, (Tesis no publicada del Departamento de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Torcuato Di Tella)

C. Proyecto turístico del Monte Kumgang

Este proyecto es el resultado de una política para promover intercambios civiles. Más de 180.000 surcoreanos han visitado el Monte Kumgang gracias a la iniciativa de Hyundai. Se espera convertir este sitio en un complejo turístico internacional, con todas las garantías de seguridad para los visitantes. Como resultado de esta iniciativa se han visto incrementos en el comercio bilaterales. Manifiesta esta iniciativa de un viaje a una montaña sagrada la contribución del mayor consorcio surcoreano, de la gran industria a la iniciativa de unificación del Presidente.

D. Encuentros de familias separadas

La solución de este problema es prioridad para el gobierno surcoreano y se refiere a aquellas familias que quedaron separadas por la Guerra de Corea y la división de la península. Se estima que, incluyendo la segunda y la tercera generaciones, un total de 7.67 millones de personas son miembros de familias separadas, de los cuales 260.000 son mayores de 70 años. Si a ello se suman los coreanos que viven en terceros países, la cifra asciende a 10 millones. Por ello, más que una cuestión política, se trata de un problema humanitario²⁴.

²⁴ "Summary of Problems of separated families" en www.korea.net

Número de miembros de familias separadas de la primera generación	
Edad	Número
Hasa 60 años	540.000 persons
60-64 años	240.440 persons
65-69 años	176.702 persons
70-74 años	212.301 persons
75-49 años	79.830 personas
80 años y más	63.727 personas

Fuente: "Summary of Problems of separated families" en www.korea.net

En el año 2000 se acordaron tres encuentros de familias separadas. Se intercambiaron, para tal efecto, grupos de 100 o 200 personas de cada lado. Ello permitió poner en contacto a más de un millar de parientes del Sur y del Norte. Los dos primeros encuentros se desarrollaron entre el 15 y el 18 de agosto, y entre el 30 noviembre y el 2 de Diciembre del 2000. El tercero tuvo lugar entre el 26 y el 28 de Febrero del 2001²⁴.

Sin embargo, aunque esto ha significado un avance, los encuentros están restringidos a reuniones de dos horas, con conversaciones limitadas a temas superficiales y con límites financieros, aspecto que según el gobierno surcoreano se espera mejorar en futuras ocasiones. También se ha avanzado en temas tales como el intercambio de correspondencia, la confirmación de direcciones, la ubicación y la certificación de muertes, entre otros.

²⁴ "Kok's Efforts at resolving the issue of Separated Families" en www.unikorea.go.kr

E. Expansión de los intercambios socio-culturales

Son intercambios amigables para promover el entendimiento entre las dos Coreas. Se han promovido intercambios en diferentes sectores, tales como la investigación tecnológica, los deportes y el arte.

En el campo deportivo, un resultado destacado fue la participación conjunta de Corea del Norte y del Sur en los Juegos Olímpicos de Sydney en los cuales la delegación coreana estuvo representada por una sola bandera que mostraba un mapa de la península en azul con fondo blanco.

F. Incremento de la ayuda alimentaria a Corea del Norte

La escasez de alimentos en Corea del Norte ha sensibilizado al mundo, lo cual sirvió para movilizar la ayuda internacional, principalmente de Estados Unidos y Japón. Con respecto a la ayuda proveniente de Corea del Sur, que también se ha incrementado, ha tenido como propósito resolver el problema inmediato, pero también contribuir en la búsqueda de soluciones a largo plazo, que incluyen el envío de fertilizantes y ayudas para mejorar la productividad agrícola.

G. Apoyo internacional

Estados Unidos, Japón, China y Rusia han apoyado la política del presidente Kim Dae Jung, apoyo que se ha hecho manifiesto así:

- Estados Unidos. Durante la administración Clinton, Corea del Sur había logrado asistencia económica y la confianza por parte del ejecutivo y el Congreso

estadounidenses para su política. El gobierno de Bush reiteró este apoyo reafirmado con vista del secretario de Estado Colin Powell a Seúl en julio de 2001. Sin embargo, de acuerdo con las evaluaciones de algunos analistas, existe la posibilidad de que la política radical de la nueva administración estadounidense hacia Corea del Norte pueda poner en peligro la relaciones intercoreanas. Estados Unidos, según declaraciones de Powell, "apoya la *Sunshine Policy* y el mejoramiento de relaciones con Corea del Norte"³⁵.

- **Japón:** Durante la visita del presidente Kim a Japón en octubre de 1998, acordó con el Primer Ministro de ese país buscar un mayor compromiso hacia Corea del Norte y promover una instancia consultiva multilateral para discutir vías hacia la paz, la estabilidad y la prosperidad en la región. La posición de Japón aboga por el establecimiento de una discusión de los asuntos regionales de seis vías, que incluye a las dos Coreas, Estados Unidos, Japón, China y Rusia. Estos mismos puntos, fueron nuevamente afirmados durante la visita de Obuchi a Seúl, entre el 19 y el 21 de marzo de 1999³⁶.
- **China:** En visita del primero de noviembre de 1999 a China, el Presidente Kim coincidió con su homólogo Jiang Zemin en la necesidad de alcanzar la paz y la prosperidad en la región, como también sobre la unificación pacífica de la península de Corea. El presidente Jiang dio su explícito apoyo a la *Sunshine Policy* y encomió los recientes desarrollos, que incluyen el intercambio de personas civiles. Ambos líderes estuvieron de acuerdo en realizar esfuerzos concertados para utilizar un mecanismo de conversaciones con la intervención de cuatro naciones: las dos Coreas, China y Estados Unidos.
- **Rusia:** En el comunicado conjunto suscrito por los presidentes Kim y Yeltsin durante la visita de Estado del primero a Moscú, realizada entre el 27 y el 30 de mayo de 1999, se reafirmó el apoyo ruso a la política de Corea del Sur hacia la del Norte, que fue seguida por el compromiso de Yeltsin de hacer una "contribución constructiva" a la *Sunshine Policy*. En esta forma se culminó el endoso final de los cuatro poderes (ya lo habían dado Estados Unidos, Japón y China) a la política de reconciliación³⁷.

³⁵ "Powell backs sunshine Policy" en www.bbc.com

³⁶ The Kim Doe Jung Government: The Sunshine Policy p.203-205.

³⁷ The Kim Doe Jung Government: The Sunshine Policy p.206-208.

V. Presente y futuro de la *Sunshine Policy*

El inicio del 2001 significó, para la política del *Sunshine*, la entrada a una etapa de cuestionamientos y debilitamiento de su imagen, así como la oportunidad más prometedora para poner fin a la estructura de Guerra Fría, que aún persiste en la península. Los contactos se suspendieron oficialmente en marzo, con el aplazamiento del Quinto Encuentro Inter-ministerial y los diálogos de la Cruz Roja sobre asuntos humanitarios. El enfriamiento del proceso se debió, principalmente, al cambio de administración en Estados Unidos y a la reorientación de su política de seguridad. Además, contribuyeron el surgimiento de críticas en Corea del Sur con respecto a la efectividad de la política y la incertidumbre que aún existe con respecto a la posición de Corea del Norte.

A. La nueva administración americana

Una vez George W. Bush se posesionó como Presidente estadounidense, ordenó una revisión de la política hacia Pyongyang y un análisis de los diálogos adelantados con Corea del Norte durante la administración Clinton. La posibilidad de una radicalización de la política estadounidense hacia ese país puso a tambalear la política del *Sunshine*, por temores norecoreanos a un cambio sustancial del contexto político y de seguridad en el que se habían venido desarrollando los diálogos. Por su parte, Corea del Sur accedió al congelamiento de contactos para no arriesgar la cooperación de los Estados Unidos y por evitar una posible desestabilización de la situación en general³⁸. Según Chung Oknim, investigador del Sejong Institute, "con esto quedó demostrado que el papel de los Estados Unidos es la variable externa más importante en la implementación de la política del *Sunshine*"³⁹.

³⁸ "Powell backs Sunshine Policy," en www.bbc.com

³⁹ Chung Oknim, "Outlook for Bush Administration's North Korea Policy," Korea Focus, Marzo/Abril 2001, p.65.

La gran incógnita es cómo será la política americana hacia Corea del Norte en el futuro. Según analistas, como el ya mencionado Chung, ésta fluctuará entre posiciones radicales y conciliatorias con cierta indeterminación. Lo único cierto es que la administración Bush será enfática con respecto a la efectividad de la política en términos de reciprocidad.

Después de los ataques terroristas a los Estados Unidos, del 11 de septiembre del 2001, y del inicio de la campaña mundial anti-terrorista, no es clara la posición de Estados Unidos con respecto a Corea del Norte en este tema. Es posible que este último persiga consolidar una imagen de país no agresivo y mantener así la cooperación americana. Corea del Sur, por su parte, ha expresado que la Sunshine Policy permanecerá intacta y en adición contribuirá para que Corea del Norte firme una declaración anti-terrorista demostrando su sentido de responsabilidad y país en búsqueda de la paz⁴⁰.

B. La Cuestión del Programa de Misiles y las Armas Nucleares

Le resolución de la cuestión de las armas nucleares y misiles siempre ha sido un tema delicado, que afecta no sólo las relaciones inter-coreanas, sino también a las de este país con los demás poderes en la región, en especial con Estados Unidos.

En 1993, la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) ordenó una inspección especial en Corea del Norte, debido al temor de una posible construcción secreta de bombas nucleares. Como reacción a esta acción, este país se retiró del Tratado de No Proliferación (TNP), lo que originó una gran tensión en la península. Bajo resolución del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, Estados Unidos empezó a negociar con Corea del Norte, pero el intento fracasó debido a su negación de dejar inspeccionar sus siete plantas nucleares.

⁴⁰ "Talks restart stalled reconciliation between Koreans," en www.korea.net.

En 1994, después de la visita del ex-presidente Jimmy Carter a Corea del Norte, se logró reanudar los diálogos. En este contexto, ambos países firmaron el "Acuerdo de Génova", por el cual Corea del Norte convino congelar su programa nuclear (sin hacer mención concreta al de misiles), a cambio de dos reactores nucleares de agua liviana, provisión de petróleo durante su construcción y aligeramiento de las sanciones económicas en su contra.⁴¹ Con esto se pretendía que el plutonio generado por los reactores no fuera usado por Corea del Norte con propósitos bélicos. Sin embargo el acuerdo fue ineficaz debido a que el presidente Clinton enfrentó oposición en el Congreso estadounidense y no pudo avanzar en lo que había pactado, a lo que Corea del Norte reaccionó emprendiendo el desarrollo de su programa de misiles de mediano y largo alcance.

En 1998 se pretendió iniciar el período de prueba de los misiles norcoreanos. Estados Unidos respondió con la visita del secretario de defensa, William Perry, a Pyongyang para negociar un acuerdo que incluyera tanto misiles, como armas nucleares. Como resultado de la visita se dio el acuerdo de septiembre 17 de 1999, por el cual Estados Unidos logró la moratoria de la prueba de misiles norcoreanos⁴², a cambio de aligerar las sanciones económicas en contra de Corea del Norte.

Nuevamente Estados Unidos no consiguió disminuir las sanciones, ni logró concretar el tema de los reactores de agua liviana, debido a la preferencia de la mayoría republicana por la construcción de plantas termoeléctricas no nucleares⁴³. Esta situación la ha aprovechado Corea del Norte para aumentar su capacidad de negociación en cuanto a cooperación económica y alimentaria por parte de Washington⁴⁴.

⁴¹ The Kim Dae Jung Government: The Sunshine Policy, p. 171-174.

⁴² Taepodong, misiles de largo alcance con capacidad de llegar a Hawaii o Alaska y Nadong, misiles de mediano alcance con capacidad de llegar a las bases americanas en Japón.

⁴³ Chung Oknim, "op. cit." p.71.

⁴⁴ Seung S. Harrison, op. cit., p.63.

Cuando la nueva administración de los Estados Unidos expresó su intención de construir un sistema de misiles antibalísticos (ABM) dentro de su iniciativa del *National Missile Defense* (NMD), se generó de nuevo tensión en la península. Dentro de este contexto, es mucho más difícil convencer a Corea del Norte de renunciar a su programa de misiles. Aunque Estados Unidos tiene la intención de dialogar con Corea del Norte, el gobierno de Kim Jong Il acusa al país americano de buscar una dominación global⁴⁵.

C. Surgimiento de posiciones internas encontradas

Tanto en Corea del Norte como en la del Sur, se empezaron a gestar críticas con respecto a la *Sunshine Policy*. En Corea del Norte se ha venido presentado una lucha de poderes, en la que se enfrenta un grupo que apoya el acercamiento con cautela a Corea del Sur, a otro que rechaza del todo la idea. Para este último, el inicio de la administración republicana era la mejor oportunidad para cerrar las puertas al país del sur⁴⁶. Por su parte, en Corea del Sur la euforia y el entusiasmo causados por la Cumbre inter-coreana, se han apaciguado y la política del Sunshine ha empezado a recibir "montañas" de críticas. Se le reprocha al presidente Kim una actitud demasiado generosa con el Norte. La oposición y los conservadores expresan que los acuerdos y avances logrados con el norte han sido improductivos, porque este país los ignora. Como lo expresa el Profesor Yeon Ha-cheong de la Universidad de Myonggi "Las dos Coreas han convenido muchos programas pero simplemente el norte no los sigue."

En otras palabras, la política ha sido acusada de ser un mecanismo usado por Corea del Norte para obtener ayuda, como alimentos y electricidad, sin que muestre verdaderos avances en los proyectos ya pactados, como el tren inter-coreano⁴⁷.

⁴⁵ BELLO, Walden. "The Missing Dimension in Kim Dae Jung's Sunshine Policy." *Focus on the Global South*, Abril 2000.

⁴⁶ MEINARDUS, Ronald. "The Future of the Sunshine Policy" en www.koreatimes.co.kr

⁴⁷ "Talks restart stalled reconciliation between Koreas", en www.korea.net.

D. La posición de Corea del Norte

La falta de transparencia en los procesos internos y la dificultad para acceder a fuentes norcoreanas, no permite contar con elementos de juicio de gran detalle. Sin embargo, a continuación se intentará dar una aproximación con base en fuentes externas.

En Corea del Norte se ve una actitud diferente a la del pasado, pese a que aún mantiene una postura recelosa. No obstante, se ha dado cuenta de sus limitaciones y ha asumido una posición más práctica. Esto lo ha demostrado con la introducción de algunas reformas en su régimen y los acercamientos con Corea del Sur.

Lo más notorio de sus reformas fue la militarización en la formulación de la política económica, dejando atrás el dominio tecnócrata. Además, es muy importante la introducción del concepto de propiedad con las organizaciones cooperativas. Se incluyeron también conceptos claves de la economía de mercado como el de costos, precios, ganancias, utilización de la ley del valor e incentivos a la productividad⁴⁸.

Sin embargo, aún falta mucho para que se dé una reforma genuina en ese país⁴⁹ y muchos analistas afirman que el motivo real de la posición actual norcoreana es lograr la ayuda económica y humanitaria de Estados Unidos, Japón y Corea del Sur.

E. El futuro de la política del Sunshine

Un gran cuestionamiento gira en torno a qué pasará con la Política del Sunshine cuando llegue la nueva administración a Corea del Sur. Aún no está claro quiénes

⁴⁸ The Kim Dae Jung Government. *The Sunshine Policy*, p.74.

⁴⁹ Chung Chong Wook, op.cit. p.83.

serán los candidatos y en consecuencia, tampoco su posición con respecto al Norte. El gobierno del presidente Kim expira en menos de año y medio y aún faltan muchas tareas por resolver:

- **Cooperación económica.** Para incrementar la cooperación económica aún se debe mejorar la infraestructura en el Norte: vías terrestres, puentes y sistemas de comunicación. También se deben tomar medidas específicas para superar las imprecisiones legales e institucionales en la protección a las inversiones, la doble tributación y los mecanismos para la resolución de conflictos comerciales.
- **Los intercambios socioculturales.** Se debe superar un posible caos social, mediante la implementación de un programa gradual para que ninguna de las dos coreas se sienta amenazada. Es importante, asimismo, que Corea del Norte no utilice este tipo de intercambios en pro de beneficios económicos.
- **El encuentro de familias separadas.** Es primordial minimizar los procesos administrativos, incrementar la ayuda financiera y mejorar la asistencia y supervisión de reuniones relacionadas con las actividades de empresas privadas. Igualmente, es necesario promocionar los esfuerzos extra gubernamentales como la implementación de agencias de localización y comunicación de estas familias vía Internet.
- **Aspectos Sociales.** Se debe recuperar la identidad nacional y superar la división cultural experimentada durante los 50 años. Al mismo tiempo se debe lograr una cooperación gobierno - sociedad civil para dar legitimidad a la política de unificación²⁰.

²⁰ The Kim Dae Jung Government: The Sunshine Policy, p.258.

VI. La política del *Sunshine* y otros actores

A. La experiencia de otras unificaciones

Corea del Sur puede tener una visión de las experiencias de unificación pasadas, para así analizar posibles consecuencias económicas, políticas y sociales de la suya propia. Procesos de intercambio y cooperación, como el caso de China y Taiwán, o de unificación nacional de países divididos, como Alemania, Vietnam y Yemen, dejan lecciones claras para implementar aciertos y no caer en errores ya cometidos.

De la experiencia de China y Taiwán es importante resaltar los buenos resultados que trae para un proceso de integración separar lo económico de lo político. A pesar de su confrontación, China y Taiwán han generado una atmósfera que relaja tensiones y mejora las relaciones mediante el incremento de la interdependencia económica²¹.

En cuanto al caso alemán, a pesar de la satisfacción y orgullo generado por la unificación, el proceso también produjo efectos colaterales negativos. La Unificación fue posible después de la caída del muro de Berlín, en Noviembre 9 de 1989, mediante un tratado donde Alemania Occidental y Oriental se fundieron en un solo Estado²². Las enseñanzas que dejó la unificación alemana, para un eventual futuro proceso coreano fueron:

- Dadas las grandes diferencias económicas entre los dos países, es importante intensificar la cooperación económica con anterioridad a la unificación, para así disminuir los costos del proceso.
- Es mejor un proceso gradual para evitar conflictos sociales y facilitar intercambios y cooperación.

²¹ The Kim Dae Jung Government: The Sunshine Policy, p.218.
²² J. Romina, op. cit. p.8.

- Es importante cumplir requerimientos institucionales de ambas partes para afrontar el proceso y los efectos de la unificación, y
- Son necesarios programas de educación para asumir la unificación y promover el sentido de unidad nacional.

De una unificación forzosa, como fue el caso de Vietnam³³, se aprendió que de un proceso así sólo quedan víctimas y perdedores. Afecta no sólo el sistema político, sino también genera un gran caos y confusión en la sociedad. Del proceso vietnamita se puede rescatar lo siguiente:

- Todo proceso de unificación debe conducir a restaurar la identidad nacional.
- Deben promocionarse los valores democráticos.
- Además, el proceso debe darse gradualmente.

En Yemen³⁴ se observó una unificación abrupta, sin preparación, sin consenso nacional y sin reconocimiento mutuo de las partes. De su experiencia se puede aprender que:

- Es necesario saber cómo financiar el proceso de unificación.
- Se deben implementar programas de unificación de identidad.
- Es conveniente contar con el interés popular y
- Es importante el apoyo de las naciones amigas³⁵.

³³ Vietnam se dividió en 1954, después de su independencia de Francia. Tras la Guerra de Vietnam, ganada por el Norte, se llevó a cabo una unificación forzosa y abrupta imponiendo el régimen socialista en el Sur.

³⁴ Yemen fue dividida en dos durante el régimen británico de 1882 a 1914. Después de su independencia se formó un Estado islámico en el Norte de corte capitalista y un Estado democrático en el Sur con orientaciones socialistas. Bajo iniciativa de las respectivas partes, Yemen del Norte y del Sur iniciaron el proceso de unificación a través de acuerdos intergubernamentales pero lo concluyeron a través de una guerra en 1994, en la que el norte impuso su hegemonía.

³⁵ The Kim Dae Jung Government: The Sunshine Policy, p.209-235 et passim.

B. El papel de los cuatro poderes en el proceso de unificación.

La llamada comunidad internacional está de acuerdo en la necesidad del establecimiento de una paz estable en la península, pero aún buena parte del proceso depende de los cuatro poderes de la región: Estados Unidos, China, Rusia y Japón, "cuyos intereses y actitud política frente al tema afectarán sin duda la cuestión de la unificación coreana"³⁶.

- Estados Unidos. La política exterior surcoreana está aún significativamente influenciada por actores geopolíticos, reconociendo a Estados Unidos como el más influyente de ellos. Para Estados Unidos, Corea posee una gran importancia en la región, determinada por su ubicación geo-estratégica en términos de seguridad. Esta se vería realizada con la unificación, pues compartiría fronteras con China, Rusia y Japón³⁷.

Según el analista Walden Bello, una posible unificación afectaría a Estados Unidos, puesto que su presencia militar en la península se vería cuestionada. En la actualidad, ésta encuentra justificación en la inestabilidad de la península, pero este argumento se esfumaría con la reconciliación de los dos países y el gradual cambio de percepción que tendrían los surcoreanos del líder del Norte Kim Jong-Il, que pasaría de ser un "déspota" a un "hermano creyente" en la política de unificación y paz.

La desaparición de este argumento iría totalmente en contra de la estrategia militar americana, tanto regional como global³⁸, pues, según el Pentágono, las tropas situadas en Corea se necesitan ahora más que nunca para dar estabilidad al Norte de Asia. Es por ello que Estados Unidos aboga por una fórmula "2+2" durante el proceso de unificación³⁹. De esta manera el acuerdo de paz entre las dos Coreas estaría garantizado por Washington y Beijing y el mantenimiento de tropas podría justificarse como mecanismo de mantenimiento de la paz y estabilidad.

³⁶ FeiLing Wang, "Joining the Major Powers for the Status Quo: China's Views and Policy on Korean Reunification" Pacific Affairs, Enero 1999 p. 167.

³⁷ Nicholas Eberstadt, "Can the two Koreas be One", Foreign Affairs, Winter 1992-1993.

³⁸ Walden Bello, op. cit.

³⁹ Chung Gwan, op. cit. p.71.

- China. Oficialmente respalda las negociaciones que permitirán la estabilización de la península y su eventual unificación⁴⁰. Sin embargo, analistas como Fei Ling Wang, expresan que Beijing claramente prefiere el balance de poder actual.

China se encuentra en una posición ambivalente con respecto a la unificación. Por un lado, una Corea unificada puede generar estabilidad en la región y además eliminar la presencia política y militar de actores externos. Asimismo, una Corea más fuerte serviría como fuerza de contrapeso a Japón en el Este de Asia, con lo que se consolidaría la estructura multipolar deseada por Beijing. Por otro lado, para China es incierto el futuro de la alianza entre Corea del Sur y los Estados Unidos y teme una eventual alianza entre Corea unificada y este país. Es por ello que China, más allá de una unificación rápida, apuesta por el mantenimiento del status quo o, en su defecto, por una unificación "pacífica y gradual" donde pueda compartir con los otros poderes la determinación del futuro de la península⁴¹.

- Japón. Oficialmente apoya el proceso de unificación de la península "primera por que es un deseo de la población coreana y segunda por que se consolidaría un país democrático, con un mercado que no sólo estabilizaría la región, sino que también sería un buen mercado con quién negociar"⁴².

Sin embargo, "una Corea unificada económica y militarmente más fuerte que tiene un odio histórico en contra de la nación japonesa, podría amenazar la seguridad del país nipón"⁴³. Además, la competencia económica en la región se haría más intensa, pues sería posible que Corea se convirtiera en una de las cinco mayores economías del mundo, constituyéndose en un nuevo poder regional con influencia global, gran competencia para Japón.

⁴⁰ J. Romina, op. cit. p.3.

⁴¹ Fei-Ling Wang, op. cit. p.176.

⁴² J. Romina, op. cit. p.3.

⁴³ Fei-Ling Wang, op. cit. p.178.

- Rusia. El presidente Vladimir Putin prefiere no dejar a Estados Unidos con el monopolio de la influencia en el Norte de Asia y en la península. Putin reafirmó el interés de Rusia en el mejoramiento de las relaciones inter-coreanas y está a favor de un frente multilateral para la negociación de la unificación, que incluya a las dos Coreas, China, Rusia, Japón y Estados Unidos⁴⁴.

Este país está especialmente interesado en la reconexión del tren inter coreano con el transiberiano, pues esto daría un empuje a su debilitada economía. Además, ve con buenos ojos una Corea unificada, pues podría ser un buen mercado con el cual hacer negocios.

Para concluir se puede decir que los acontecimientos que sucedieron a la Cumbre inter-gubernamental de 2000, han demostrado que la unificación coreana no es un proceso consolidado, lo cual hace esperar que los desarrollos futuros estén sujetos a altibajos. A pesar de esto, la Sunshine Policy ha mostrado sus bondades para acercar a Corea del Norte y Corea del Sur, que parecían irreconciliables. Esto permite esperar que se sostenga como fundamento y soporte de futuros desarrollos.

⁴⁴ Lee In-ho, "Take a New look at Putin's Russia" *Korea Focus* Marzo/Abril 2001, p.17.

COREA DEL SUR ⁴⁶	
Nombre Oficial:	República de Corea.
Área:	98.480 Km ² .
Capital:	Seúl. (1.1 Millones de habitantes).
Población:	47.9 millones (Julio 2001 est.).
Fuerza de Trabajo:	22 millones
Grupos étnicos:	Coreanos, pequeña minoría china.
Religiones:	Cristianismo 49%, Budismo 47%, Confucionismo 3%, Ch'ondogyo, Chamanismo, Taoísmo y otros 1%.
Idioma:	Coreano.
Alfabetismo:	98%
Gobierno:	República
Ramas del Poder:	Ejecutivo (Presidente), Legislativo (Unicameral, Asamblea Nacional) y Judicial (Corte Suprema, Corte de Apelaciones y Corte Constitucional).
Partidos Políticos:	Gran Partido Nacional, Partido Democrático Milenio, Unidad Liberal Demócrata.
PIB:	434.5 billones de dólares. (2001 est.)
Crecimiento del PIB:	2000, 8.8%; 2001 est. 2.7%.
PIB per capita:	9.019 dólares. (2001 est.)
Exportaciones:	175.8 billones de dólares
Importaciones:	159.2 billones de dólares
Principales socios comerciales:	Estados Unidos, Japón, Unión Europea, ASEAN y Medio Oriente.
Moneda:	Won surcoreano

⁴⁶ The World Factbook, South Korea, en www.cia.gov

COREA DEL NORTE ⁴⁶	
Nombre Oficial:	República Popular Democrática de Corea
Área:	120.540 Km ²
Capital:	Pyongyang.
Población:	21.9 millones (Julio 2001 est.)
Fuerza de trabajo:	9.6 millones
Grupos étnicos:	Coreanos, pequeña minoría china y japonesa.
Religiones:	Budismo, Cristianismo, Ch'ondogyo, Chamanismo. Actividades religiosas autónomas no han existido desde 1945.
Idioma:	Coreano
Alfabetismo:	99%
Gobierno:	Estado Comunista muy centralizado.
Partidos Político:	Partido de los Trabajadores Coreano
PIB:	22 billones de dólares. (2000 est.)
Crecimiento del PIB:	-3% (2000 est.)
PIB per capita:	900 dólares (2000 est.)
Exportaciones:	520 millones de dólares (1999 est.)
Importaciones:	960 millones de dólares (1999 est.)
Principales socios comerciales:	Japón, Corea del Sur, China, Rusia y Alemania
Moneda:	Won norcoreano

⁴⁶ The World Factbook, North Korea, en www.cia.gov

Bibliografía

Libros y publicaciones

- "A monumental Step Forward", *Korea Now*, Junio 17 2000.
- CHUNG, Oknim. "Outlook for Bus Administration's North Korea Policy," *Korea Focus*, Marzo/Abril 2001.
- FEI-LING, Wang. "Joining the Major Powers for the Status Quo: China's Views and Policy on Korean Reunification" *Pacific Affairs*, Enero 1999.
- ROMNA, J. *Korean Unification: Imminent or Illusory: An Analysis in Inter-Korean Negotiations*, Tesis no publicada del Departamento de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Torcuato Di Tella.
- PARK Jong Chul. "Challenges and opportunities for the two Koreas after the Summit Meeting: Climate, Process and task". *The Journal for East Asia Affairs*, Otoño/ Invierno 2000.
- RIARTE, SAMANIEGO, ESOPOLLA FONTAINE. *Las mejores fábulas*, Madrid M.E. Editores, S.L. 1995.
- KAN, Sung-yoo. "Need for Relief in Inter-Korean Talks", *Korea Focus*, Septiembre/ Octubre 2000.
- KIM, Dae-Jung. *Mi vida, mi camino: Autobiografía del Presidente de la República de Corea*, 2000 ed. Madrid: Editorial Espasa Calpe S.A. 2000.
- Korean Information Service. "A window on Korea 2000" CD ROM.
- IN-HO, Lee "Take a New look at Putin's Russia" *Korea Focus* Marzo/Abril 2001.
- Ministerio para la Unificación de Corea, *Text of the N-S Accord*, Seul, June 15, 2000, en *Korea Now* Junio 2000.
- EBERSTADT, Nicholas. "Can the two Koreas be One". *Foreign Affairs*, Winter 1992 '93.
- PAIK Jin-hyun, "New Concept of Engagement Policy toward North Korea", *Korea Focus*, Enero/Febrero 2000.
- KIM, Samuel S. "Surviving through High Hopes of Summit Diplomacy", *Asian Survey*, Enero/Febrero 2001.

- HARRISON, Seling S. "Time to leave Korea," *Foreign Affairs*, Marzo/Abril 2001.
- "The Formula for National Reconciliation and Democratic Unification", *Declaración del Presidente Chun Doo Hwan*, Enero 22 1982.
- *The Kim Dae Jung Government: The Sunshine Policy*, 1999 ed. Seoul: The Society for Northeast Asian Peace Studies, 1999.
- YONG-CHOO, Ha. "A summit and search for New Institutional Identity", *Asian Survey*, Enero/Febrero 2001.
- BELLO, Walden, "The Missing Dimension in Kim Dae Jung's Sunshine Policy" *Focus on the Global South*, Abril 2000.
- COHEN, Warren I. "Compromised in Korea", *Foreign Affairs*, Mayo/Junio 1997.

Artículos en Internet

- "Analysis of the outcome of the Inter Korean Summit Talks", en www.korea.net
- "Euphoria after the Summit" en www.korea.net
- "Inter Korea exchange and Cooperation" en www.koreascope.org.
- KOH YU, Hwan "Unification policies of two Koreas and outlook for unity" en www.kf.or.kr/KoreaFocus/Korea.
- "Koreas put family reunions, railway links back on track" en www.korea.net.
- "Long road to reunification" en www.euromoney.com.
- "Powell backs Sunshine Policy" en www.bbc.com
- "Progress Report on South-North Relations" en www.unikorea.go.kr
- "Rok's Efforts at resolving the Issue of Separated Families" en www.unikorea.go.kr
- MEINARDUS, Ronald. "The Future of the Sunshine Policy" en <http://www.koreatimes.co.kr>
- "Seoul's Fundamental Concept of Unification" en www.koreascope.org.
- "Summary of Problems of separated families" en www.korea.net
- "Talks restart stalled reconciliation between Koreas" en www.korea.net.
- "The North Korea Policy for Kim Dae Jung Administration", en www.unikorea.go.kr.

- "The South North Joint Declaration Analysis and Prospects" en www.Korea.net,
- The World Factbook North Korea, en www.cia.gov

Sitios en Internet

- East Asian Review en www.koreascope.org
- Vantage Point en www.koreascope.org
- Korea Institute for National Unification en www.kinu.or.kr
- Declaraciones y comunicados en www.mofat.go.kr
- Casa azul www.bluehouse.go.kr
- Ministerio de Finanzas y Economía www.mofe.go.kr
- Ministerio de Defensa Nacional www.nmcf.go.kr
- Ministerio de Información y Comunicación www.mic.go.kr
- Prensa www.koreatimes.co.kr

RAZA, REPARACIONES: IMPLICACIONES DE LA CONFERENCIA MUNDIAL CONTRA EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y FORMAS ANEXAS DE INTOLERANCIA

10

10

MADELEINE ALINGUÉ

Docente e Investigadora
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales - FIGRI
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIPF
Universidad Externado de Colombia

En la conferencia de Naciones Unidas sobre el racismo, celebrada en 2001 en Durban, no sólo se discutió la manera de evitar las formas actuales que ha adoptado este problema. Buena parte de la atención se centró en "las reparaciones", entendidas más que como una compensación por la explotación sufrida en el pasado, como una manera de garantizar el bienestar presente y futuro de los pueblos que la sufrieron.

CONTENIDO

I. ¿Qué quieren los afrodescendientes y los africanos?	332
II. Las declaraciones de Durban, una lección de cautela	336
III. Un compendio de "lo no dicho"	337
Bibliografía	338

La discriminación racial es un hecho: imágenes violentas de rechazo son todavía comunes en los medios masivos de comunicación. La Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y formas anexas de intolerancia en Durban, Sudáfrica, fue una oportunidad más que tuvieron las comunidades africanas y afroamericanas para debatir los complejos esquemas del discurso de la "raza", que han marginado al "afro" de los escenarios públicos locales, nacionales e internacionales.

Realizado entre el 31 de Agosto y el 7 de septiembre de 2001 bajo los auspicios de las Naciones Unidas, la conferencia de Durban tenía como objetivo atacar al racismo y sus repercusiones, como la xenofobia y la intolerancia. Esta reunión fue precedida por la conferencia de Ginebra (mayo 2000), a su vez, una prolongación de los encuentros regionales preliminares organizados en Dakar para África, Teherán para Asia, Santiago de Chile para América Latina y Estrasburgo para Europa. Estos diferentes encuentros preparatorios evidenciaron los divergentes puntos de vista que hay en el tema del racismo. Sin embargo, todos concuerdan en la necesidad de pensar y buscar "reparaciones" a los daños ocurridos a las poblaciones que fueron afectadas por la trata transatlántica, la colonización y sus implicaciones de marginalización social.

La dinámica de las "reparaciones" tiene dos objetivos. Por un lado, obtener excusas públicas por la esclavitud, el colonialismo y la discriminación, además del reconocimiento de estas prácticas como crímenes contra la humanidad; en segundo lugar, busca el compromiso de rehabilitar a las víctimas de la esclavitud en sus derechos, a través de la creación de un fondo de compensación o un plan de reajuste económico para sus países.

Bien se sabe que la idea de reclamar indemnizaciones no es nueva. Desde hace décadas, incluso siglos, diferentes voces se han elevado, sin que se haya conseguido la movilización internacional. En el marco estatal, ciertas iniciativas y los resultados que estas han alcanzado reposan sobre el principio del perjuicio histórico de la esclavitud. Como ejemplo se puede citar el discurso de los

¹ Los "afros" hace referencia a los africanos continentales y a la diáspora africana.

representantes negros de Guadalupe, a comienzos del siglo XX, y sus intentos por activar la "ideología de la reparación" en contra de la explotación y la opresión². En Estados Unidos, la presión del movimiento afro-americano para los derechos civiles de los años 50 y 60 terminó con la aplicación de la legislación sobre estos derechos y los privilegios de la Affirmative Action (discriminación positiva). Más recientemente, las constantes demandas de reformas legales de los movimientos sociales afro-colombianos han sido satisfechas en Colombia por las disposiciones de la Constitución de 1991 y la ley 70 de 1993, que reconoce derechos específicos, particularmente territoriales, a los afro-colombianos.

I. ¿Qué quieren los afrodescendientes y los africanos?

La búsqueda de la compensación, frente a los perjuicios causados por la trata de esclavos, parece estar al orden del día en muchas partes del mundo³. Esta causa logra movilizar a los "de abajo", así como a los intelectuales y los políticos, quienes se han apropiado de la temática dándole las formas y profundidades diferentes que marcan su memoria social.

Tres ejemplos recientes permiten evidenciar la amplitud del debate. El primero lo constituye un proyecto de ley para el reconocimiento de la trata y la esclavitud

² Mam Lam Fouck Serge, "Les sociétés créoles des départements français d'Amérique et le fait esclavagiste: une laborieuse reconnaissance", Boite Roger, p. 151.

³ Esta movilización internacional se sostiene en algunas hipótesis (que quedan todavía por profundizar): 1) Para las diásporas africanas, las condiciones requeridas para una reclamación no estaban reunidas: a pesar de la abolición de la esclavitud, siguen buscando espacios de reconocimiento dentro de los diferentes países donde están. 2) Para los africanos, están bajo los condicionamientos del colonialismo racista hasta los años 60 y del neocolonialismo que lo siguió. 3) La evolución de la justicia internacional que ha ratificado normas en la definición de los crímenes contra la humanidad. 4) los antecedentes históricos en materia de compensación (los judíos, los americanos japoneses entre otros...) que hoy en día ofrecen justificaciones morales y políticas a los discursos producidos al respecto.

como crímenes contra la humanidad⁴ que el "Círculo Frantz Fanon", a través de la diputada socialista Christiane Taubira-Delannon, presentó desde las antillas francesas. Taubira-Delannon precisa que su "(...) posición es evidentemente (la) de declarar que es el deber de los Estados que se han enriquecido gracias a la esclavitud aportar una compensación a los que han sido empobrecidos por ella (...), que el reconocimiento del crimen sea añadido a la condonación de la deuda de los países africanos, latinoamericanos, caribeños. La reivindicación de la compensación debe incluir la de la redistribución de los medios de producción y de intercambio, dentro de todas las naciones del Caribe. Creemos igualmente urgente suprimir las barreras sociales de otra época que existen por la persistencia del espíritu de castas⁵.

El segundo ejemplo se toma de los hechos cotidianos de los afroamericanos, más específicamente de los líderes de la Black Caucus que, representados por el pastor demócrata negro Jesse Jackson, justifican su reclamación en las indemnizaciones concedidas a otros grupos raciales: " (...) los judíos, los japoneses, los mexicanos, hasta los indígenas, todas estas minorías han tenido derechos a indemnizaciones. Ahora es nuestro turno. América hizo fortuna con la esclavitud, debe pagar (...)"⁶.

El discurso de los movimientos sociales en África, el tercer ejemplo, confronta la problemática de la compensación con las dificultades actuales y la explotación experimentada en el pasado. Mark Wimberg, vocero de Sangoco - la coordinación nacional de las más de 400 ONG's sudafricanas - estima que África está en su

⁴ La noción de crimen contra la humanidad es reciente y resulta del estatuto del tribunal militar internacional de Nuremberg anexado al acuerdo de Londres del 8 de agosto de 1945. El artículo 6 del estatuto define los crímenes contra la humanidad como "el asesinato, la exterminación, la reducción en esclavitud, la deportación y todo otro acto inhumano cometido contra todas las poblaciones civiles antes o después de la guerra, o persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos cuando estos actos o persecuciones, que se hayan constituido o no en una violación del derecho interno del país donde ha sido perpetrado, que haya sido cometido o toda clase de crimen dentro de las competencias del tribunal". Esta definición del crimen contra la humanidad, sobre los cuales los responsables del régimen nazi han sido juzgados y condenados está muy marcada por el contexto que precedió su elaboración.

⁵ Cercle Frantz-Fanon, Section de Paris, « Les victimes de l'esclavage ont droit à réparation », L'Humanité, 8 juin 1999. Le Web de l'Humanité <http://www.humanite.presse.fr/journal/1999/1999-06/1999-06-08/1999-06-08-064.html>

⁶ Bouhét Alexandrine, « Les descendants d'esclaves demandent des comptes », Le Figaro, 20 janvier 2001, p. 3.

derecho de pedir compensación a los países ricos, ex colonizadores, pero precisa que "existen dos tipos de compensación, las individuales y las estructurales. Existe, por ejemplo, el problema de la tierra: los negros que han perdido sus bienes deben ser indemnizados. La reparación debe tomar la forma de apoyos a los Estados víctimas de la trata o de la colonización, en primer lugar condonando la deuda"⁷.

Estos ejemplos muestran la complejidad de la cuestión de las reparaciones en sus dimensiones locales, nacionales e internacionales. ¿Cómo reparar los crímenes y las injusticias del pasado cuya cadena de responsabilidades es cada vez más difícil de discernir? ¿Quiénes las deben soportar? ¿Los gobiernos, los ciudadanos o las empresas privadas beneficiarios del comercio de esclavos? ¿Se debe pagar a todos los afrodescendientes o solamente a los capaces de probar que sus ancestros eran esclavos? ¿El dinero es suficiente para disminuir las desigualdades escandalosas entre los herederos de los colonos y los descendientes de los esclavos? ¿Se debe simplemente condonar la deuda de tal o cual país? ¿Qué se puede sugerir?

Hay algunos elementos de respuesta que pueden evidenciarse dentro de la dinámica de represión experimentada por los afroamericanos y los africanos. Dentro de su diversidad, los discursos africanos, bien sean del continente o de la diáspora, están profundamente marcados por el sello de la experiencia de la conquista europea. El encuentro de los mundos es el acontecimiento que cambió el sentido de la raza en Europa y de la relación entre África y Europa. El discurso de la raza es el eje central de construcción de una identidad en relación con "otra", si se entiende la raza como la capacidad humana de identificar diferencias. Sin embargo, el discurso de la raza, durante el período de la Ilustración europea, hizo énfasis en una relación binaria del "yo", que implicó para su legitimación la transformación del lenguaje y la interpretación de los "hechos". El período de la Ilustración (siglos XVII y XVIII) permite evidenciar cómo los discursos formulados por las diversas disciplinas, teorizan las prácticas de expropiación y explotación en los territorios conquistados y luego colonizados.

⁷ Pompey Fabienne, « Les ONG sudafricaines exigent des dédommagements pour le continent », Le Monde, 03.08.01.

Vale la pena recordar que el discurso de la raza no opera, en principio, como la tesis de un grupo particular contra otro, sino que funciona como un instrumento discursivo, es decir, un "bagaje de conocimiento" que, instrumentalizado por disciplinas como la economía o la política, "actúa" o se pone en práctica. Sin embargo, las consideraciones sobre los contenidos de la noción del otro, en este caso el "afro", revelan la necesidad europea de buscar un esquema fuerte de representación a través de la oposición (blanco/negro) para consolidar su legitimidad cultural.

Históricamente, los cambios en las estructuras económicas en Europa y la creciente confianza en la ciencia y en el paradigma de la secularización transformaron el esquema del presupuesto "los hombres por someter". El énfasis fue puesto en los experimentos y la observación empírica, lo que en la práctica incrementó los viajes y los intercambios comerciales. El discurso sobre la humanidad de los pueblos no europeos, durante el período de la Ilustración, suplantó el del "desconocido", la "oscuridad" o lo "misterioso" del medioevo, para establecer nuevas formas de comprensión y dominación a través del recurso discursivo de la Razón y el Progreso.

Por ello, cuando se analiza el discurso de los africanos y los africanos-americanos, se lo encuentra cargado de toda una ira colectiva: pronunciado tanto individual como colectivamente, insiste y exige compensaciones financieras. Pero retomando a Henri Curtis⁴ "ninguna suma de dinero podrá jamás garantizarnos la libertad, la justicia y la igualdad social. La única forma de reparar nuestros sufrimientos es no seguir de la misma manera, permitir que nuestros hijos vayan a la universidad y brindarles la oportunidad de tener salud y vivir dignamente".

A partir de allí, el tema de las reparaciones sirve de vehículo a dos ideas centrales. La primera es la de la culpabilidad. Legalmente, la culpabilidad no es transmisible, lo que conlleva a la gran pregunta de cómo responsabilizar a los descendientes de los esclavistas que se han beneficiado de las riquezas políticas, económicas e intelectuales de sus ancestros.

⁴ Opinión de Henri Curtis, entrevistado por Souhier Natacha. « Emotion et tensions à Harlem ». L'Humanité, 31 août 2001. Le Web de l'Humanité <http://www.humanite.presse.fr/journal/jour.htm>

Además, la idea de una indemnización financiera a los eventuales "beneficiarios individuales" es minimizada, si no excluida, puesto que tomaría el significado de una transacción comercial.

La segunda idea es que la cuestión de las reparaciones continúa siendo eminentemente política. La amplitud tomada por la problemática impone saber si existe una verdadera voluntad de reparación por parte de los antiguos países esclavistas, los cuales han adoptado actitudes diversas, que van desde el mutismo hasta el acto político, pasando por el gesto simbólico.

Un claro ejemplo de mutismo se dio en la Cámara de los Lores, en 1994, donde el debate sobre las reparaciones no fue seguido por actos concretos. Por otro lado, el remordimiento expresado por el ex presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, en la Isla de Gorée (lugar de desembarque de esclavos) durante su gira africana de 1998 fue, ni más ni menos, un acto simbólico. Un caso aparte es el de la administración de su sucesor, George W. Bush, que no ha manifestado hasta ahora su intención de ir más allá, a diferencia de ciertas empresas multinacionales que han reconocido su responsabilidad y presentado excusas.

II. Las declaraciones de Durban, una lección de cautela

Al ser interpeladas sobre la cuestión de la reparación, las delegaciones de los países occidentales a la conferencia de Durban no han cedido ni sobre la forma ni sobre el contenido que esta debe tener. En el mundo occidental han sido establecidos consensos para reconocer, deplorar, lamentar y hasta condenar lo que pasó, pero no para presentar "excusas" y asumir una responsabilidad financiera. Las cuestiones semánticas de las excusas sobre la trata de esclavos y el colonialismo, han puesto en oposición a los africanos y los europeos. Para estos últimos, su principal preocupación reside en que incluir tales expresiones en la declaración fina puede tener implicaciones financieras y, además, motivar una serie de reclamaciones de

todos los pueblos que han experimentado la opresión de Europa, lo que los obligaría a responder a hechos imputables a las colonizaciones que ha llevado a cabo. Por su parte, el retro de la delegación de Estados Unidos le evitó tener que mediar en este debate, que posiblemente le hubiera generado una serie interminable de persecuciones en su país.

Los debates particularmente violentos que ha originado la cuestión de las reparaciones están a la medida de los resultados de la Conferencia. El Acuerdo de Durban "reconoce que la esclavitud y en particular la trata transatlántica (...) constituye un crimen contra la humanidad y debía ser considerada como tal". Sobre el delicado punto de las "excusas", el texto retoma la siguiente formulación: "la Conferencia anota que ciertos Estados han tomado la iniciativa de expresar lamentos y remordimientos, o de presentar excusas, y llama a todos los que no han contribuido a restablecer la dignidad de las víctimas para encontrar maneras adecuadas de hacerlo". En términos de programas de acción, la conferencia "reconoce la necesidad de poner en marcha programas para el desarrollo de las sociedades (africanas víctimas de la esclavitud) y de la diáspora en el marco de una nueva colaboración basada en el espíritu de solidaridad y respeto mutuos"⁹.

III. Un compendio de "lo no dicho"

En resumir, pese a que la declaración final de Durban reconoce la realidad de los crímenes contra la humanidad, no prevé obligaciones de reparación, evita cuidadosamente presentar excusas en buena forma y limita generar motivaciones en este sentido.

⁹ Motivado por las acusaciones que, en la declaración de las ONGs, se le hicieron a Israel de haber llevado una política racista y genocida hacia los Palestinos.

¹⁰ "Les principaux points de la déclaration finale", Le Monde, 10 septembre 2001.

Todos estos elementos permiten presagiar evoluciones inciertas, que podrían resumirse en "lo no dicho de Durban", como lo explica el editorialista del diario francés Le Monde: "El norte, que apenas se ha desplazado (con delegaciones de rangos inferiores), murmura hacia el sur: sus regímenes no son tan limpios como para culpabilizarnos de nuestro pasado (esclavismo o colonialismo). Y el sur, en un soplo, sugiere: su pasado (el mismo) no les autoriza a darnos lecciones de moral para hoy"¹¹.

Bibliografía

- Mam Lam Fouck Serge, "Les sociétés créoles des départements français d'Amérique et le fait esclavagiste: une laborieuse reconnaissance", Brette Roger
- Cercle Frantz-Fanon, Section de Paris, « Les victimes de l'esclavage ont droit à réparation », L'Humanité, 8 juin 1999. Le Web de l'Humanité <http://www.humanite.presse.fr/journal/1999/1999-06/1999-06-28/199906-08-C64.html>
- Bouilhet Alexandrine, « Les descendants d'esclaves demandent des comptes », Le Figaro, 20 janvier 2001
- Pompey Fabienne, « Les ONG sud-africaines exigent des dédommagements pour le continent », Le Monde, 03.08.01
- Saulnier Natacha, « Émotion et tensions à Harlem », L'Humanité, 31 août 2001, Le Web de l'Humanité <http://www.humanite.presse.fr/journal/jour.html>
- "Les principaux points de la déclaration finale", Le Monde, 10 septembre 2001
- "L'échec de Durban", Le Monde, 5 septembre 2001

¹¹ "L'échec de Durban", Le Monde, 5 septembre 2001.

ANEXO: INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

Clasificación de los Países según Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)

PUESTO ENTRE 201 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 1999, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL	
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1989 - 99	2000
1	Luxemburgo	42.769	44.740	5,3	8,5
2	Estados Unidos	31.872	32.894	2,9	4,1
3	Noruega	28.433	34.292	3,3	2,2
4	Islandia	27.835	31.765	3,2	2,2
5	Suiza	27.171	36.232	0,9	3,4
6	Mónaco	27.000	-	-	-
7	Canadá	26.251	20.822	2,3	4,7
8	Irlanda	25.918	24.896	6,8	10,7
9	Dinamarca	25.869	32.722	2,1	3,0
10	Bélgica	25.443	24.291	2,0	3,9
11	Austria	25.089	25.726	2,3	3,2
12	Japón	24.898	34.344	1,7	1,7
13	Australia	24.574	21.302	3,4	3,7
14	Caimán (R.U.)	24.500	-	-	-
15	Países Bajos	24.215	24.909	2,9	3,9
16	Alemania	23.742	25.724	2,2	3,0
17	Finlandia	23.096	25.099	1,6	5,7
18	Liechtenstein	23.000	-	-	-
19	Francia	22.897	24.434	1,7	3,2

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

Clasificación de los Países según Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)

PUESTO ENTRE 201 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 1999, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL	
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1989 - 99	2000
20	Suecia	22.636	26.947	1,5	3,6
21	Polinesia Francesa (Fr.)	22.204	16.449	2,2	-
22	Italia	22.172	20.313	1,5	2,9
23	Reino Unido	22.093	24.231	2,0	3,0
24	Hong Kong (Ch.)	22.090	23.650	3,7	10,5
25	Singapur	20.767	21.494	7,6	9,9
26	San Marino	20.000	-	-	-
27	Taiwan	19.652	13.980	6,4	6,0
28	Nueva Zelandia	19.104	14.342	2,4	3,5
29	Chipre	19.006	11.875	4,3	5,0
30	Qatar	18.789	17606 (b)	4,3	12,9
31	Israel	18.440	16.518	5,0	6,0
32	Emiratos Árabes Unidos	18162 (a)	17340 (a)	6,5	5,8
33	España	18.079	15.121	2,6	4,1
34	Andorra	18.000	-	-	-
35	Brunei	17.868	15392 (a)	-	-
36	Kuwait	17289 (c)	15.367	-0,3	3,6
37	Macao (Ch.)	16.937	14.085	3,1	-
38	Groenlandia	16100 (b)	-	-	-

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

Clasificación de los Países según Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)

PUESTO ENTRE 201 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 1999, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL	
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1989 - 99	2000
39	Portugal	16.064	11.384	2,7	3,0
40	Eslovenia	15.977	10.079	1,5	4,9
41	Corea del Sur	15.712	8.685	6,1	8,8
42	Grecia	15.414	11.870	1,9	4,0
43	Bahamas	15258 (a)	13176 (c)	1,6	3,5
44	Malta	15.189	9.207	4,8	3,2
45	Islas Vírgenes (E.E.U.U.)	15.000	18096 (f)	-	-
46	Barbados	14.353	9.285	0,8	3,2
47	Bahrein	13688 (a)	8320 (a)	4,8	3,9
48	Omán	13.356	6500 (a)	4,8	4,7
49	República Checa	13.018	5.167	-0,4	3,1
50	Argentina	12.277	7.741	4,2	-0,5
51	Antillas Holandesas (P.B.)	11.800	6.454	1,6	3,0
52	Saint Christopher y Nevis	11.596	7.354	3,9	2,6
53	Hungría	11.430	4.811	-0,1	5,3
54	Arabia Saudita	10.815	6.901	2,6	4,1
55	Martinica (Fr.)	10700 (c)	16061 (d)	2,0	-
56	Eslovaquia	10.591	3.653	0,0	2,2
57	Antigua y Barbuda	10.225	9.486	3,0	2,5

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL
 Clasificación de los Países según Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)

PUESTO ENTRE 201 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 1999, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL	
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1989 - 99	2000
58	Puerto Rico (E.E.U.U.)	9.800	12444 (b)	3,2	3,1
59	Mauricio	9.107	3.614	5,4	3,6
60	Guadalupe (Fr.)	9000 (c)	14040 (d)	2,5	-
61	Sudáfrica	8.908	3.114	1,3	3,2
62	Uruguay	8.879	6.280	3,3	-1,0
63	Costa Rica	8.860	4.221	5,0	4,5
64	Chile	8.652	4.493	6,4	5,4
65	Polonia	8.450	4.014	2,5	4,1
66	Estonia	8.355	3.628	-2,8	6,4
67	México	8.297	5.008	3,3	6,9
68	Malasia	8.209	3.480	7,1	8,5
69	Trinidad y Tobago	8.176	5.314	2,7	5,6
70	Libia	7.570	5088(h)	-0,4	3,0
71	Seychelles	7.500	6.814	3,0	1,2
72	Rusia	7.473	2.746	-5,4	7,5
73	Croacia	7.387	4.576	-1,9	3,5
74	Brasil	7.037	4.474	1,8	4,2
75	Bielorrusia	6.876	2.673	-2,2	6,0
76	Botswana	6.872	3.776	5,5	8,5

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

Clasificación de los Países según Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)

PUESTO ENTRE 201 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 1999, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL	
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1989 - 99	2000
77	Granada	6.817	3.774	3,4	7,0
78	Lituania	6.656	2.875	-3,3	2,7
79	Turquía	6.380	2.884	3,8	7,2
80	Letonia	6.264	2.575	-5,4	5,5
81	Tailandia	6.132	2.064	5,0	4,3
82	Rumania	6.041	1.515	-2,7	2,0
83	Gabón	6.024	3.602	2,3	-2,9
84	Guayana Francesa (Fr.)	6.000	15653 (d)	6,9	-
85	Túnez	5.937	2.215	5,0	5,0
86	Panamá	5.875	3.400	5,0	4,5
87	Colombia	5.749	2.085	2,8	2,8
88	Irán	5.531	1.759	4,7	3,6
89	Santa Lucía	5.509	4.228	3,1	4,1
90	República Dominicana	5.507	2.070	4,5	7,7
91	Venezuela	5.495	4.312	2,3	3,2
92	Namibia	5.468	1.807	2,8	3,5
93	Dominica	5.425	3.652	2,4	3,5
94	San Vicente y las Granadinas	5.309	2.880	3,7	3,5
95	Bulgaria	5.071	1.511	-3,9	5,0

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

Clasificación de los Países según Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)

PUESTO ENTRE 201 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (dato de 1999, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL	
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1989 - 99	2000
115	Guatemala	3.674	1.643	4,0	3,6
116	Guyana	3.640	794	4,7	2,5
117	China	3.617	789	9,7	8,0
118	Jamaica	3.561	2.652	0,6	1,5
119	Ucrania	3.458	774	-9,2	4,2
120	Egipto	3.420	1.423	2,7	5,1
121	Marruecos	3.419	1.239	2,4	0,8
122	Turkmenistán	3.347	670	-4,3	17,6
123	Sri Lanka	3.279	841	5,2	6,0
124	Albania	3.189	1.089	-0,8	7,8
125	Angola	3.179	692	-0,5	2,1
126	Vanuatu*	3.108	1.278	2,7	4,0
127	Ecuador	2.994	1.530	1,8	2,3
128	Zimbabwe	2.876	471	2,5	-5,5
129	Indonesia	2.857	688	4,6	4,8
130	Azerbaiyán	2.850	502	-8,6	10,3
131	Irak	2.700	2692 (g)	-	-
132	Kirguistán	2.673	257	-4	5,0
133	Georgia	2.421	502	-10,6	1,5

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

Clasificación de los Países según Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)

PUESTO ENTRE 201 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 1999, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL	
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1989 - 99	2000
134	Yibuti	2.377	816 (α)	-1,3	0,7
135	Papua y Nueva Guinea	2.367	762	4,2	-1,2
136	Bolivia	2.355	1.023	4,0	2,5
137	Honduras	2.340	853	2,7	6,2
138	Nicaragua	2.279	461	2,8	5,9
139	Uzbekistán	2.251	725	-0,7	4,0
140	India	2.248	448	5,6	6,4
141	Armenia	2215 (α)	484	-4,8	6,0
142	Tonga	2200 (α)	1.604	1,1	1,5
143	Cisjordania (Palestina)	2.050	1.487	-	-
144	Moldavia	2.037	271	-10,4	1,9
145	Islas Salomón	1.975	709	3,2	-1,0
146	Guinea	1.934	480	4,5	4,5
147	Ghana	1.881	414	4,3	3,7
148	Vietnam	1.860	370	7,1	5,5
149	Lesotho	1.854	415	4,0	2,4
150	Pakistán	1.834	431	3,9	5,1
151	Yugoslavia	1.800	-	-	-
152	Bosnia-Herzegovina	1.770	1.130	32,4	13,7

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL
 Clasificación de los Países según Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)

PUESTO ENTRE 201 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 1999, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL	
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1989 - 99	2000
153	Mongolia	1.711	385	-0,7	3,0
154	Cuba	1.700	-	-2,1	5,5
155	Islas Marshall	1.670	1.907	-1,3	-
156	Costa de Marfil	1.654	721	2,8	-2,0
157	Mauritania	1.609	369	3,4	5,3
158	Gambia	1.580	314	3,5	5,3
159	Camerún	1.573	625	0,3	4,2
160	Bangladesh	1.483	360	4,8	5,0
161	Laos	1.471	281	6,1	5,7
162	Haití	1.464	561	-0,7	2,0
163	Comoras	1.429	354	-0,1	1,7
164	Senegal	1.419	512	3,2	5,5
165	Togo	1.410	308	1,3	-0,5
166	Camboya	1.361	265	4,5	4,0
167	Bhután	1.341	563	5,9	6,1
168	Nepal	1.237	214	4,8	6,0
169	Myanmar (Birmania)	1.200	7.733	6,0	5,5
170	Uganda	1.167	298	6,9	4,6
171	República Centroafricana	1.166	297	1,6	3,3

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

Clasificación de los Países según Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)

PUESTO ENTRE 201 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 1999, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL	
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1989 - 99	2000
172	Santo Tomé y Príncipe	1.100	323	1,2	3,0
173	Gaza (Palestina)	1.060	-	-	-
174	Kenia	1.022	362	2,3	-0,5
175	Tadzhikistán	1.020	300	-9,0	8,3
176	Liberia	1.000	503 (h)	-	-
177	Corea del Norte	1.000	-	-	-
178	Burkina Faso	965	235	3,7	4,0
179	Benín	933	387	4,5	5,3
180	Ruanda	885	235	-0,5	5,2
181	Eritrea	881	162	4,1	-9,0
182	Mozambique	861	230	5,4	3,9
183	Kiribati	860	548	2,8	2,0
184	Nigeria	853	283	3,2	2,8
185	Chad	850	204	3,4	0,6
186	Yemen	806	400	3,0	6,5
187	Congo (Kinshasa)	801 (a)	116 (a)	-6,8	-4,9
188	Afganistán	800	217 (i)	-	-
189	Madagascar	799	247	1,6	4,8
190	Zambia	756	319	-0,6	4,0

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL

Clasificación de los Países según Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)

PUESTO ENTRE 201 PAÍSES	PAÍS	PIB por habitante (Dato de 1999, en dólares)		TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL	
		Según paridad en el poder de compra	Según tasas de cambio corrientes	1989 - 99	2000
191	Mali	753	243	3,5	4,3
192	Níger	753	192	1,8	3,0
193	Congo (Brazzaville)	727	776	0,7	4,5
194	Guinea Bissau	678	184	0,4	9,3
195	Sudán	664	335	4,6	8,3
196	Etiopía	628	103	2,6	4,7
197	Somalia	600	118 (g)	-	-
198	Malawi	586	168	3,8	3,2
199	Burundi	576	107	-1,3	0,0
200	Tanzania	501	266	3,2	5,1
201	Sierra Leona	448	135	-7,8	3,8

Fuente: *L'état du monde 2002, Paris, La découverte, 2001*

(a) Datos de 1998.

(b) Datos de 1997

(c) Datos de 1996

(d) Datos de 1995

(e) Datos de 1994

(f) Datos de 1993

(g) Datos de 1990

(h) Datos de 1989

(i) Datos de 1981