

Anuario Elcano  
**América Latina 2002-03**

**Publicado por el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos**

La información aquí contenida ha sido obtenida de fuentes de fiabilidad reconocida. Y si bien se han tomado las medidas oportunas para asegurar que no se han deslizado inexactitudes o errores en la publicación, el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos no se responsabiliza de que estas medidas no hayan sido suficientes. En cualquier caso, todas las opiniones y posibles errores son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)



Prefacio. **Eduardo Serra**

### **Situación política.**

00 La política de América Latina en movimiento: 2002, un año de cambios y continuidades. <b>Carlos Malamud</b>	10
01 La política española hacia América Latina en 2002. <b>Celestino del Arenal</b>	14
02 La Unión Europea y América Latina: un momento especial de las relaciones. <b>Francisco León</b>	42
03 Democracia y comercio: política exterior de los Estados Unidos de América con respecto a Latinoamérica. <b>Arturo Valenzuela</b>	62
04 Hispanos en los Estados Unidos. <b>María Jesús Criado</b>	76
05 América Latina: balance electoral 2002. <b>Daniel Zovatto y Julio Burdman</b>	102
06 Gobierno y estado en América Latina. Algunos problemas y desafíos. <b>Guillermo O'Donnell</b>	142
07 América Latina: en la búsqueda de la globalidad, la seguridad y la defensa. <b>Francisco Rojas Aravena</b>	156
08 Brasil: los retos del nuevo gobierno. <b>Carlos Pio</b>	182
09 Crisis argentina: del <i>default</i> a la suspensión del <i>ballotage</i> . <b>Rosendo Fraga</b>	200
10 Colombia: la democracia a prueba. <b>Eduardo Posada Carbó</b>	218
11 La encrucijada del segundo populismo venezolano. <b>Diego Bautista Urbaneja</b>	234

### **Situación económica.**

00 Las economías de América Latina: otra vez en la encrucijada. <b>Paul Isbell</b>	256
01 Las políticas económicas en América Latina y El Caribe, 2002. <b>José Antonio Ocampo</b>	260
02 Los siete pecados capitales de Iberoamérica: mito, realidad y consecuencias. <b>José Juan Ruiz</b>	276
03 Pobreza, desarrollo sostenible y medioambiente. <b>José Antonio Alonso</b>	308
04 Régimen monetario y política cambiaria: lecciones de la experiencia argentina. <b>Domingo F. Cavallo</b>	338
05 El impacto de la crisis argentina sobre la economía española. <b>Jorge Blázquez y Miguel Sebastián</b>	356
06 Inestabilidad macroeconómica y contagio en América Latina. <b>Sebastián Edwards</b>	374

**Anexo.**

01 Argentina 2002	390
02 Bolivia 2002	400
03 Brasil 2002	410
04 Chile 2002	420
05 Colombia 2002	430
06 Costa Rica 2002	440
07 Cuba 2002	448
08 Ecuador 2002	456
09 El Salvador 2002	466
10 España 2002	476
11 Guatemala 2002	492
12 Honduras 2002	500
13 México 2002	510
14 Nicaragua 2002	520
15 Panamá 2002	528
16 Paraguay 2002	536
17 Perú 2002	544
18 República Dominicana 2002	554
19 Uruguay 2002	564
20 Venezuela 2002	574



Desde su creación, todavía reciente, el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos ha apostado de una forma clara por convertir a América Latina en una de sus áreas de trabajo e investigación prioritaria. No se trata, de ninguna manera, de una cuestión baladí o una mera expresión de principios en línea con la tradicional retórica americanista, la misma que durante décadas ha acompañado al discurso oficial y que ha servido para encubrir la escasa acción de nuestro servicio exterior. Nuestra apuesta por América Latina tiene que ver no sólo con nuestra interpretación del pasado de España y su vinculación con América Latina (la existencia de una lengua, una cultura y una historia común), sino también con la concepción que tenemos sobre el presente y el futuro de nuestro país.

En los últimos meses mucho se ha hablado de la relación trasatlántica de España y de nuestras relaciones con los Estados Unidos. Es verdad que se trata de un hecho sumamente importante, pero es necesario señalar que para que esa relación sea eficaz, sirva a los fines de nuestra política exterior y funcione sin contratiempos ni contradicciones es necesario incorporar a América Latina a dicha relación. No sólo por la existencia de una importante comunidad hispana en los Estados Unidos, sino también porque la potenciación de dicho triángulo puede ser beneficiosa para cada uno de sus vértices. España ha mirado y seguirá mirando al Océano Atlántico, pero su mirada se ha dirigido tanto hacia al norte como hacia el sur. De ahí que, y en función de los intereses españoles en América Latina (económicos, culturales y diplomáticos), estamos frente a una realidad compleja pero que no puede ser obviada.

Desde el comienzo de su transición a la democracia España ha redoblado su presencia en la región. Esto fue posible en buena medida gracias al cam-

bio producido en la imagen que los latinoamericanos tenían de nosotros y también por la transformación materializada en las décadas de los ochenta y los noventa. España ya no era un país rural y atrasado y encima había podido dejar de lado el mítico atavismo que casi nos obligaba a dividirnos en dos para enfrentarnos los unos a los otros. España se había convertido en un país de progreso y comenzaba a mirar a América Latina con otros ojos. Es evidente que muchos de los tics tradicionales todavía se mantienen, pero más allá de los cánticos tradicionales a los Reyes Católicos y a la cruzada evangelizadora de América había otros elementos a realzar y compartir, como la lengua española que se ha convertido en los últimos años en un potente medio de comunicación y en una mercancía de un potencial económico incalculable.

A fin de poder dar cuenta de los cambios producidos y de la evolución de las relaciones entre España y América Latina decidimos hacer este *Anuario*, una singladura que nace con una clara decisión de permanencia. Pero para poder profundizar en dicha realidad, España debe asumir la plenitud de su ser: su identidad europea, su proyección iberoamericana y su privilegiada relación trasatlántica, ya que la exclusión de una impediría entender la totalidad y los matices de una realidad sumamente compleja.

Cuando muchos países de América Latina caminan decididos a festejar el bicentenario de su independencia de España, una fecha simbólicamente muy importante, es necesario que desde la antigua metrópoli seamos capaces de plantear y analizar los distintos lazos que nos unen a América Latina con madurez y profundidad. Esa es la meta que se propone el Real Instituto Elcano y esas son las premisas con las que hemos hecho este *Anuario*.

**Eduardo Serra**  
Presidente del Real Instituto Elcano

## ***Situación política***

*La política de América Latina en movimiento: 2002, un año de cambios y continuidades*

Carlos Malamud, Coordinador

## 00 *La política de América Latina en movimiento: 2002, un año de cambios y continuidades*

---

Carlos Malamud

*Investigador Principal, Área América Latina  
Real Instituto Elcano*

América Latina sigue siendo un continente de luces y sombras, un terreno más propicio para las interpretaciones exaltadas y románticas que para el análisis sosegado, un vaso o una botella que puede verse medio llena o media vacía según los prejuicios del observador. Esto explica que con tanta facilidad se pase de la euforia al desencanto o de la frustración al optimismo desmesurado. Parece que en América Latina no hay lugar ni para las medias tintas ni para los matices. Cada cambio de coyuntura es un nuevo giro del péndulo. En este sentido, 2002 no ha sido una excepción en la historia reciente latinoamericana.

Tras la euforia vivida en los 90, en pleno crecimiento económico, cuando varios países, como México o Argentina, de la mano de Carlos Menem o Carlos Salinas de Gortari, parecían tocar con las yemas de sus dedos las puertas del primer mundo, llegaron los últimos años, lastrados por la crisis económica (de la década perdida se pasó al lustro infame), la crisis argentina, el conflicto colombiano, el desorden y el populismo venezolano, etc. Todos los síntomas puestos sobre la mesa eran negativos y América Latina volvía a ser el terreno favorito de la desesperanza.

Y de repente ganó Lula, y con él nos enfrentamos a un nuevo ciclo, esta vez de euforia. De modo que numerosos analistas, periodistas y observadores de todo pelaje comenzaron a hablar del giro a la izquierda en América Latina. Tras Lula el ecuatoriano Gutiérrez y tras él el argentino Néstor Kirchner. Se trataría sólo de las primeras piezas de un *puzzle* donde en fechas próximas deberían encajar el Uruguay del Frente Amplio, El Salvador del Farabundo Martí y el México de AMLO (Andrés Manuel López Obrador).

Sin embargo, y pese a las numerosas voces que insisten en leer la actualidad latinoamericana en blanco y negro, recalando que se trata de una rea-

lidad única e irreplicable, refractaria a las influencias ideológicas e institucionales occidentales, se vuelve a constatar, una vez más, que América Latina sigue enclavada en Occidente, o, en todo caso y si se prefiere la definición de Alain Rouquié, en el Extremo Occidente, pero en el Occidente al fin. Por eso hay que insistir en la existencia de sociedades complejas, con intereses variados, con preocupaciones distintas. Para empezar, América Latina no es una sino muchas, como queda claramente reflejado en el análisis electoral de 2002 realizado por Daniel Zovatto y Julio Burdman.

De dicho análisis se desprenden una serie de cuestiones positivas, como la buena salud que sigue teniendo la democracia latinoamericana, pese a todas las complicaciones, pese a todos los déficits institucionales y pese a la valoración negativa de las distintas opiniones públicas nacionales sobre su grado de satisfacción con la democracia. Por diversos motivos, en los que no vale la pena entrar en estas breves páginas, las democracias latinoamericanas se han consolidado y fortalecido. Es verdad que no es oro todo lo que reluce y sigue habiendo amenazas importantes para la consolidación democrática, como el resurgimiento del populismo, que en la Venezuela de Hugo Chávez ha alcanzado su máxima expresión, como apunta Diego Urbaneja. También hay que dejar constancia de la situación en Cuba (el único país no democrático de América Latina), donde la represión del régimen se ha cebado en la aún incipiente oposición política interna. Por el contrario, en los últimos años se han dado pasos importantes en el desmantelamiento de algunos enclaves autoritarios, como ha ocurrido con la salida de Alberto Fujimori del gobierno peruano y el triunfo electoral de Alejandro Toledo. La victoria de Vicente Fox en México permitió consolidar la alternancia, en un país marcado por largas décadas de predominio de un partido cuasi único, el PRI. En Paraguay, las últimas elecciones presidenciales

han vuelto a dar la victoria al candidato del Partido Colorado, pero al menos se vive en el país un clima que podría ser el preámbulo de tiempos mejores.

No sé si va a ganar la izquierda en las próximas elecciones presidenciales que tengan lugar en América Latina. Pero eso dependerá de los candidatos que presenten, de los programas que impulsen, de las alianzas que tejan, de los discursos que construyan y, también, de la gestión de Lula. Sin embargo, no habrá ningún sino hemisférico que condicione en un sentido u otro las decisiones electorales de las distintas sociedades latinoamericanas. La alternancia en democracia es siempre positiva y por eso es importante el triunfo de Lula, para demostrar que la izquierda puede gobernar en la región. Lula comprendió que para obtener la mayoría debía dejar de lado, o al menos moderar, el discurso radicalizado que lo había acompañado en las campañas anteriores. Esto significa comenzar a mirar al centro, donde se ubica una buena parte del electorado, precisamente aquella que es capaz de permitir la formación de las grandes mayorías de gobierno. Pero como muestra Carlos Pío, con eso no basta. Es necesario acoplarse al sistema político existente, que en el caso brasileño es de una complejidad y una sutileza enormes, lo que también es una garantía para que no se cometan excesos en nombre de la mayoría, sin tener en cuenta al conjunto de la sociedad. En 2003 se cumplieron treinta años del 11 de septiembre que acabó con el gobierno de Salvador Allende. Sería bueno que se comenzara a hacer una lectura de dicha experiencia distinta a la visión victimista hasta ahora omnipresente, que permitiera valorar la importancia del respeto a las reglas de juego de la democracia representativa.

Una de las sorpresas de la última oleada de transiciones a la democracia latinoamericana es el comportamiento de los sistemas presidencialistas, más allá de algunas predicciones agoreras formuladas a fines de los 80 y principios de los 90. En ese enton-

ces se insistía en que el fuerte presidencialismo latinoamericano, copiado a imagen y semejanza del de los Estados Unidos de América, era una de las claves de la inestabilidad política regional. El presidencialismo carecía de los mecanismos propios de los sistemas parlamentarios, o semiparlamentarios, para salir de las crisis políticas, y eso derivaba en golpes y dictaduras militares. Sin embargo, la historia regional reciente ha demostrado que esto no ha sido así. Del *impeachment* a Fernando Collor de Mello en Brasil a la salida de Fujimori en Perú; de las renuncias de Fernando de la Rúa en Argentina a las de Bucharam o Noboa en Ecuador, los sistemas políticos latinoamericanos han demostrado tener mayores resortes que los reconocidos hasta ahora y una importante fortaleza institucional, más allá de la necesidad de contar con estados fuertes y eficientes (algo muy distinto a estados grandes e ineficientes), tal como sostiene Guillermo O'Donnell. Es más, en algunos países de América Latina se instruyen, o se pretende instruir, procesos judiciales contra ex presidentes.

De todos modos, y como se ha demostrado recientemente, las sociedades latinoamericanas prefieren ser gobernadas por presidentes que ejerzan de tales, por presidentes que gobiernan, como se observa en Colombia y Argentina. Tanto Alvaro Uribe como Néstor Kirchner tienen altos, muy altos, índices de reconocimiento y aceptación. El caso de Colombia, apunta Eduardo Posada-Carbó, es importante, ya que Alvaro Uribe en su campaña electoral no hizo ninguna concesión bajo la forma de promesas destinadas a ser incumplidas. Uribe se presentó con un programa, que incluía su propuesta de seguridad democrática, elaborado para ser cumplido y esa es una de las claves de su éxito. Kirchner también gobierna, pero en circunstancias diferentes después de la espantada de Carlos Menem, que de una forma ominosa desistió de participar en la segunda vuelta. Por eso podemos preguntarnos

con Rosendo Fraga si los altos índices de popularidad se pueden traducir en votos para ganar elecciones. Del resultado de los procesos electorales provinciales, establecidos a lo largo del segundo semestre de 2003, dependerá no sólo el futuro político del presidente Kirchner, sino también del propio peronismo.

El futuro político de América Latina no se juega sólo fronteras adentro de cada país, lo que era una de las notas dominantes de la región en décadas pasadas. Se trataba de una postura sólidamente asentada sobre la teoría de la no intervención o no injerencia en asuntos de terceros países. Sin embargo, esta tradición ha comenzado a ser cuestionada por algunos procesos de integración regional o subregional en marcha, como el Mercosur, que cuenta con una cláusula democrática que vincula a sus miembros. Pero es el conflicto colombiano el que se está convirtiendo en la verdadera piedra de toque de la política de no intervención. ¿Cuál debe ser la política de los vecinos de Colombia frente a unas amenazas (terrorismo, narcotráfico, corrupción, blanqueo de dinero, contrabando, etc.) que amenazan con rebasar las fronteras colombianas y extenderse al conjunto de América del Sur? De ahí la importancia creciente que los asuntos de seguridad y defensa tienen en América Latina, como señala Francisco Rojas Aravena y de ahí la importancia de los debates que deberán impulsar la reforma o la actualización del TIAR.

Esto nos lleva a la necesidad de pensar a América Latina en su inserción internacional, teniendo presente que la región, pese a la baja densidad de conflictos interestatales o la mínima presencia de la violencia terrorista (Colombia es la principal y la gran excepción) fue una de las grandes perdedoras del 11-S. En los últimos años América Latina ha estado fuera de las agendas de la Unión Europea y de los Estados Unidos, en alguna medida también

de España, tal como señalan los estudios de Celestino del Arenal, Francisco León y Arturo Valenzuela. La duda que queda, desde la perspectiva española, se centra en el futuro de las Américas, un futuro que puede cambiar en la medida que las negociaciones del ALCA avancen por buen camino, aunque las negociaciones de la OMC no permiten ser demasiado optimistas. Sin embargo, en primera instancia, es a la propia América Latina y al conjunto de sus países a quienes les corresponde resolver sus problemas. Ello implica reconocer que la región ha dejado de ser una tierra de blanco y negro o de realismo mágico para convertirse en un territorio que sólo podrá redimirse con el trabajo de todos.

## 01 La política española hacia América Latina en 2002

*En los últimos años se ha consolidado la presencia de España en América Latina, y no sólo por el incremento de las inversiones empresariales. Sin embargo, el nuevo contexto internacional y la postura adoptada por el gobierno español en ciertas cuestiones, como el conflicto iraquí, podrían repercutir seriamente en estas relaciones.*

---

Celestino del Arenal

*Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense, Madrid<sup>1</sup>*

Las relaciones entre España y América Latina presentan un carácter singular, complejo y multidimensional, que desborda lo que son las relaciones político-diplomáticas y las económicas para abarcar una amplia gama de relaciones sociales de todo tipo, en las que están implicados actores gubernamentales y no gubernamentales de la más diversa naturaleza. En última instancia, lo que explica este hecho no son motivos estratégicos o de seguridad, ni siquiera económicos, aunque jueguen un papel cada vez más importante, sino razones fundamentalmente de identidad lingüística, cultural e histórica y de afinidad en todos los órdenes con América Latina<sup>2</sup>.

Este carácter especial y singular de la política latinoamericana de España va a encontrar su plasmación formal tanto a nivel constitucional como en la legislación ordinaria<sup>3</sup>, lo que explica el carácter de política de Estado que se atribuye a la misma (Arenal 1994: 110-114). En todo caso, la política latinoamericana de España, en el marco de su política exterior, va a estar condicionada, a partir de 1976, por tres hechos.

En primer lugar, por el carácter de potencia media que tiene España, con todo lo que ello supone en principio de limitación para el desarrollo de una política latinoamericana activa y con objetivos ambiciosos. Como señala Felipe Sahagún, "el principal problema de la política exterior española hoy tiene que ver mucho más con los medios que con los fines" (Sahagún 2000: 29). Este problema, en el caso concreto de la política latinoamericana, es aún más grave al existir una desproporción manifiesta entre la ambición de los objetivos planteados, en función del carácter especial y singular que se atribuye a esa relación, y la modestia de los medios destinados a lograrlos, tanto en recursos humanos y materiales como presupuestarios.

El segundo hecho que condiciona esa política, reduciendo en este caso los márgenes relativos de autonomía de su política exterior en general y muy especialmente de la política hacia América Latina, es la política de EEUU hacia la región. Desde el siglo XIX hasta nuestros días, EEUU, con intereses estratégicos, políticos y económicos directos en la zona, ha

sido un condicionante muy importante, especialmente cuando España ha tratado de desarrollar una política activa, como sucedió en el plano estratégico-político en los años ochenta respecto de Centroamérica<sup>4</sup>.

El tercer hecho deriva de la pertenencia de España a la Unión Europea (UE). A partir de 1986, con el ingreso en la UE, la política latinoamericana se plantea necesariamente bajo nuevos parámetros, pues España ya no sólo tiene una política propia, sino también la política de la UE hacia América Latina y se ve condicionada de manera más directa por las políticas de los países miembros. Los efectos derivados de esa pertenencia son dobles. Por un lado, reducen de forma importante la autonomía y los objetivos políticos y económicos de la política de España, limitada por su condición de Estado miembro, y provocan contradicciones sustanciales entre su europeidad y su iberoamericanidad. La dimensión europea supone un condicionante claro de la propia política latinoamericana de España, que limita la posibilidad de plantear objetivos de integración ambiciosos. Por otro, amplía, multiplica y refuerza las dimensiones y posibilidades de dicha política, al proporcionar la oportunidad de orientar la atención de la UE hacia la región y otorgar a España un peso y una importancia en América Latina que no tenía [Arenal 1994: 200-202].

Cuando hablamos de la política latinoamericana de España a partir de 1976, es necesario distinguir dos grandes etapas, con características y sentidos diferentes<sup>5</sup>. La primera etapa va de 1976 a 1992, abarcando los gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD) y parte de los gobiernos socialistas. Es una etapa marcada por la necesidad de articular una nueva política latinoamericana, distinta de la franquista, que cambie la imagen de España en América Latina y recupere un protagonismo no paternalista en la región. Es un momento de lanzamiento de una nueva política, que tiene un cierto carácter excepcio-

nal, lo que explica la importancia atribuida a la intensificación de las relaciones con América Latina en todos los ámbitos. Esta época se inicia con la transición democrática, tiene como hitos decisivos la política centroamericana y el ingreso de España en la UE y culmina con la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas a partir de 1991, la celebración de la II Cumbre en Madrid en 1992 y la conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento –Encuentro de Dos Mundos–. Es una etapa en la que, especialmente hasta avanzada la segunda mitad de los años ochenta, como consecuencia de la segunda Guerra Fría y del activismo de España en América Latina, la política latinoamericana choca relativamente con la de EEUU, produciéndose algunas tensiones bilaterales.

La segunda etapa va de 1992 a 2002, cubriendo los últimos gobiernos socialistas y los del Partido Popular, en pleno escenario de post Guerra Fría. Es una etapa de política latinoamericana normalizada y adaptativa<sup>6</sup>, de un creciente pragmatismo. Desaparecen las diferencias y tensiones políticas con EEUU, aunque empiezan a surgir algunos problemas económicos. Sus características más significativas son: en primer lugar, la europeización de la política latinoamericana. Aunque ésta se había iniciado en 1986, desde principios de los noventa el proceso será más importante. Las políticas y las relaciones exteriores de la UE se transforman en el elemento más determinante no sólo de la política interna, sino también de la política exterior española y en concreto de la política latinoamericana, de forma que condicionan los objetivos y los desarrollos, especialmente comerciales y de cooperación al desarrollo, de dicha política bilateral. Además proporcionan mecanismos multilaterales, como el foro de San José con Centroamérica, las reuniones UE-Grupo de Río, los diálogos UE-Comunidad Andina, UE-Mercosur, UE-México, UE-Chile, que España ha utilizado de manera especial y para impulsar con éxito su política latinoamericana.

[1] Quiero agradecer a José Antonio Sanahuja la elaboración de los cuadros que figuran en este trabajo, así como sus comentarios en relación a los mismos. [2] Vid.: Arenal y Nájera 1992. En la misma línea, Brysk, Parsons y Sandholtz, desde una perspectiva constructivista, señalan que para explicar las especiales relaciones políticas, económicas e institucionales entre España, Francia y el Reino Unido con sus respectivas excolonias, no se pueden alegar sólo intereses políticos, económicos o estratégicos, ni acudir a teorías realista o neorealistas, sino que es necesario encontrar la explicación en criterios de identidad [Brysk, Parsons y Sandholtz 2002]. [3] El art. 56.1 de la Constitución española de 1978 atribuye al Rey la más alta representación del Estado en las relaciones 'con las naciones de su comunidad histórica'. Esta predilección se manifiesta también en el art. 11.3, sobre los tratados de doble

La segunda característica de esta etapa es la iberoamericanización de la política latinoamericana, ya que las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de gobierno, celebradas anualmente desde 1991, y el objetivo de articular un espacio común iberoamericano o una Comunidad Iberoamericana, se han transformado en el segundo referente esencial. Esta dimensión iberoamericana es la que afirma su carácter singular frente a Europa y EEUU.

En tercer lugar, hay que mencionar la economización de la política exterior y muy en concreto de la política latinoamericana. Se trata de una economización relacionada con el espectacular incremento de las inversiones españolas en América Latina, desde mediados de los años noventa, manifestada en la adopción de medidas y acciones encaminadas a impulsar la presencia internacional de las empresas españolas y a proteger los intereses económicos en el exterior. Las inversiones directas de las empresas españolas en América Latina han conocido entre 1995 y 2000 un espectacular desarrollo. América Latina se convirtió en el principal destino de la inversión española, absorbiendo en promedio anual el 60% de las mismas, mientras que la UE se situaba en segundo lugar, con el 26%. Este elevado flujo de inversiones directas transformó a las empresas españolas, hasta el año 2000, en los segundos inversores internacionales en la región, apenas por detrás de EEUU (Arahuetes 2002). Estas inversiones se caracterizaron por su concentración geográfica y sectorial<sup>7</sup>.

Las razones del protagonismo inversor español en América Latina desde mediados de los noventa hay que situarlas, por un lado, en el escenario español, marcado por un importante desarrollo económico, que anima a las empresas a internacionalizarse y a buscar nuevos espacios donde crecer y competir, y en el escenario europeo, determinado por el impulso y la creciente atención de las relaciones de la UE con América Latina y por la firma de los Acuerdos marco

de Cooperación de cuarta generación con Mercosur, México y Chile<sup>8</sup>, que buscan el establecimiento de zonas de libre comercio. Por otro, esas razones las encontramos también en el escenario latinoamericano, caracterizado por la puesta en marcha de numerosos procesos de privatización, liberalización y desregulación en casi todos los países y por el avance de los procesos de integración regional y subregional, especialmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y Mercosur.

Finalmente, hay que mencionar el escenario internacional, marcado por las dinámicas de globalización y liberalización comercial, el éxito de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la Organización Mundial del Comercio, el crecimiento de la inversión y el comercio mundial y la tendencia a formar bloques económicos regionales.

Sin embargo, las razones anteriores no bastan por sí solas para explicar el incremento de las inversiones españolas en América Latina durante la segunda mitad de los años noventa y el hecho de que a finales de esa década más del 50% de las mismas se dirijan hacia la región. Este hecho sólo puede entenderse si se consideran las razones derivadas de las raíces históricas, culturales y lingüísticas comunes, que proporcionan ese carácter especial y singular a las relaciones con América Latina, y otorgan importantes ventajas comparativas a las empresas españolas (Casilda 2002: 218-219).

Una última característica de esta etapa es el desarrollo de la paradiplomacia, de la actividad exterior de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Municipales, con todos los problemas que ello plantea a la Administración Central para coordinar y unificar la acción exterior. Aunque esta actividad había empezado en los años ochenta, ha sido en los noventa cuando ha alcanzado su mayor desarrollo y ha provocado las mayores tensiones<sup>9</sup>.

---

*nacionalidad. La legislación ordinaria contiene igualmente disposiciones deferentes respecto de América Latina [Roldán 2001:126]. Es ilustrativa la existencia de una Comisión de Asuntos Iberoamericanos en el Senado. Este carácter especial ha quedado plasmado en el derecho convencional suscrito entre España y los países latinoamericanos. [4] Para la política centroamericana de España y los condicionantes de la misma, vid.: Arenal 2000 a: 254-259. [5] Las etapas en la política latinoamericana no se corresponden con las etapas generales que, en mi opinión, caracterizan la política exterior de España, lo que se explica por el carácter especial y singular de la primera. Para mi periodificación de la política exterior española, vid.: Arenal 1991 y 1994: 73-75. [6] Para una consideración más amplia del carácter normalizado y adaptativo de la política latinoamericana de España, vid.: Grasa 2001: 67-69.*

En esta segunda etapa de política normalizada y adaptativa hay que diferenciar dos fases, marcadas por la distinta orientación de las relaciones con EEUU, lo que implicará dos modelos distintos de política latinoamericana. La primera fase va de 1992 a 2001. Entonces se desarrolla una política que, sobre la base de unas excelentes relaciones con EEUU, busca mantener ciertos márgenes de autonomía, en función de los intereses españoles en América Latina. Estos márgenes se debilitarán de manera significativa a partir de 1996, con la llegada al gobierno del Partido Popular, aunque de momento no cambiará el modelo de política latinoamericana.

La segunda fase se abre en 2002, produciéndose un cambio en el modelo de política latinoamericana, que es reflejo del giro producido en la política exterior de España. El presidente del Gobierno, José María Aznar, entiende que a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre, consecuencia del nuevo escenario mundial, de los nuevos retos en materia de seguridad y del cambio en el vínculo trasatlántico por la política unilateralista de la Administración Bush, se ha abierto una ventana de oportunidad para que España adquiera peso y protagonismo internacional de la mano de EEUU. La lucha contra el terrorismo, la guerra contra Irak, la entrada de España como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad el 1 de enero de 2003 y la perspectiva próxima de una UE ampliada, que introducía importantes interrogantes en el proceso de construcción europea y ampliaba el campo de actuación de EEUU en la misma, abrían una oportunidad que, desde su punto de vista, no se podía desaprovechar, para dar un giro estratégico en la política exterior y situar a España entre los países que cuentan a nivel internacional.

En ese escenario, la política latinoamericana de España experimenta un importante cambio, marcado por un refuerzo general del alineamiento con EEUU y una coordinación con dicho país en la actuación

regional, con el objetivo declarado de favorecer el desarrollo económico y la estabilidad política de América Latina. La política latinoamericana pierde la relativa autonomía que había tenido, se debilita su carácter europeo, que la potenciaba, y se supedita a la política de EEUU en la región, respondiendo, en última instancia, a unos intereses en muchos casos no coincidentes con los de España, con los efectos negativos que ello puede tener tanto en relación con los intereses españoles, como respecto de la imagen de España en los países latinoamericanos. La consecuencia es la puesta en práctica de un nuevo modelo de política latinoamericana, que plantea importantes interrogantes en sus dimensiones europea e iberoamericana, acentuando las contradicciones inherentes a la misma.

### La política latinoamericana de los gobiernos populares

Dentro de la segunda etapa de la política latinoamericana, iniciada en 1992, se inserta la política de los gobiernos de José María Aznar, a partir de su triunfo en las elecciones generales de 1996 hasta 2002. Aunque la continuidad va a ser la nota dominante hasta 2002 en relación a los gobiernos socialistas, desde el primer momento, el gobierno popular va a tratar de establecer diferencias con la anterior política. Unas diferencias que se van a acentuar a partir de la segunda legislatura, con mayoría absoluta del Partido Popular.

Esas diferencias se van a concretar en tres puntos. El primero, general, alude a la reestructuración del Ministerio de Asuntos Exteriores a partir de 1996, traducido, en 2000, en un importante cambio en la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), que de ocuparse sólo de la cooperación con América Latina, a través del Instituto de Cooperación Iberoamericana

[7] El 86% de los flujos españoles de inversión directa en América Latina se localizaron en Argentina (30%), Brasil (28%), Chile (13%), Colombia (8%) y México (7%). Por sectores, las inversiones se orientaron principalmente a servicios financieros, telecomunicaciones, energía, infraestructuras, hostelería y alimentación (Arahuetes 2000). Vid. también: Durán 1999, Casilda 2002, Ontiveros y Fernández 2002, Casilda, Fernández y Pampillón 2002. [8] Para un análisis de lo que suponen los acuerdos marco de cooperación de cuarta generación que la UE ha suscrito con Mercosur, Chile y México, vid.: Arenal 1997: 125-135. [9] Vid.: Freres y Sanz 2002 a.

(ICI), pasó a coordinar toda la política exterior española hacia la región [Molina y Rodrigo 2002: 200]. Este cambio orgánico en la política exterior culminó con la creación del Consejo de Política Exterior, órgano colegiado de apoyo y asesoramiento al presidente del Gobierno en sus funciones de dirección y coordinación de la política exterior, que supone la institucionalización del protagonismo del presidente en la política exterior<sup>10</sup>, que viene desde los primeros gobiernos democráticos. Esta personalización va a tener un especial significado en la política latinoamericana<sup>11</sup>.

La segunda diferencia se refiere al alineamiento con EEUU de los gobiernos populares. Si los gobiernos centristas y socialistas habían mantenido una política relativamente autónoma en América Latina, el gobierno popular, desde el primer momento, introdujo una modificación sustancial al alinearse con la política regional de EEUU. Cuba es el tercer punto que marca diferencias con los gobiernos socialistas. Antes de triunfar, el Partido Popular había fijado su política hacia Cuba. Se trataba de marcar distancia con la política de cooperación y presión seguida por los gobiernos socialistas para que el régimen castrista evolucionara hacia la democracia y el respeto de los derechos humanos. Esa política se consideraba fracasada, se estimaba necesario cambiarla y adoptar una política dura a nivel político-diplomático y de cooperación, que obligase al régimen cubano a la apertura democrática. El nuevo gobierno popular se hizo eco de tales planteamientos, poniendo en práctica una nueva política, que suponía el seguidismo, salvo en el rechazo de la Ley Helms-Burton, de la que defendía EEUU<sup>12</sup>. Esa política llevará a las relaciones hispano-cubanas a una profunda crisis. El desencuentro entre España y Cuba alcanzó su punto culminante en la VI Cumbre Iberoamericana (9-11 de noviembre de 1996), en Viña del Mar (Chile), y en Bruselas, con la presentación por España, el 14 de noviembre de 1996, ante el Consejo de Ministros de

la UE, de una nueva estrategia de acoso político y económico al régimen castrista<sup>13</sup>. Esta estrategia estaría en la base de la posición común que la UE adoptó respecto de Cuba. La rectificación de la política hacia Cuba, desde 1998, sin que se hayan producido cambios significativos en relación a la democracia y los derechos humanos, pone de manifiesto el error cometido en la política latinoamericana en los momentos iniciales del gobierno popular.

En el marco de las características generales que tiene la política latinoamericana dentro de la segunda etapa, se pueden establecer ciertas características propias de la política de los gobiernos populares desde 1996, complementarias de las diferencias apuntadas, que en algunos casos no son sino una acentuación de las características generales señaladas. En primer lugar, una progresiva, pero clara, disminución de las referencias a la política latinoamericana en los discursos oficiales, expresión de la pérdida de perfil político de las relaciones bilaterales con América Latina. Segundo: un refuerzo creciente de las dimensiones europea y regional, es decir, europeización e iberoamericanización de la política latinoamericana<sup>14</sup>. Una europeización y una iberoamericanización que provocarán contradicciones y que estarán cada vez más condicionadas por el creciente atlantismo del gobierno popular. Tercero: mayor economización de la política latinoamericana, en correspondencia con el incremento de las inversiones españolas en América Latina. La dimensión económica de las relaciones entre España y América Latina aparece de forma creciente, tanto en los discursos y declaraciones gubernamentales<sup>15</sup>, como en la práctica diplomática. Sin embargo, ese espectacular crecimiento de las inversiones españolas se ha traducido en un deterioro de la imagen de España en la región, conformándose en algunos países la imagen negativa de *nuevos conquistadores*<sup>16</sup>, con los efectos que ello puede tener en la consecución de

[10] Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio (BOE de 22 de julio de 2000). [11] Es el caso, por distintos motivos, de Adolfo Suárez y Felipe González, pero también de José María Aznar, aunque hay diferencias entre los dos primeros, que la personalizaron tanto en las relaciones bilaterales como regionales, y el último, que sólo la personaliza significativamente a nivel regional, en las Cumbres Iberoamericanas, de acuerdo con la iberoamericanización que experimenta la política latinoamericana. [12] A los pocos días de la constitución del nuevo gobierno, con ocasión de la visita oficial del vicepresidente Al Gore, en la rueda de prensa conjunta del 25 de mayo de 1996, el presidente Aznar anunció el endurecimiento de la política hacia Cuba y la suspensión de la cooperación oficial, con excepción de la ayuda humanitaria, mereciendo el elogio de Gore. [13] La propuesta española, que proponía, entre otras medidas, la

un mayor peso de España en la región y en la configuración de un espacio común iberoamericano.

La cuarta característica de la política latinoamericana de los gobiernos populares es la especial atención prestada a la proyección cultural de España, como soporte de una mayor influencia política y de una mejor imagen en el exterior. Considerando que España es una potencia cultural<sup>17</sup> y la importancia de la cultura como instrumento para reforzar la capacidad de proyección en América Latina, se va a tratar de llevar adelante una política cultural más activa. El Plan Estratégico de Acción Exterior, aprobado en 2000, prioriza la acción cultural en América Latina, aunque con planteamientos selectivos orientados a la formación de élites. A ese objetivo responde la creación de la Fundación Carolina, a finales de 2000, orientada a la formación de élites emergentes en América Latina, acaparando una parte importante de los programas de becas de postgrado previamente existentes.

Quinta característica: el cambio producido en la política antiterrorista respecto de ETA en América Latina. Se pasó de buscar la acogida de los terroristas en los países latinoamericanos, como forma de apartarlos de los núcleos de decisión y acción, persiguiendo el debilitamiento de la banda armada y la apertura de vías de negociación, a una política de persecución de los etarras en América Latina a través de la solicitud de extradiciones. Finalmente, es necesario mencionar la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral hacia América Latina. Si bien la región se mantiene como principal destinatario de la AOD, con cifras cercanas al 50% del total<sup>18</sup>, prueba de su carácter especial, no ha habido un incremento en la relación AOD/Renta Nacional Bruta comparada con la de los gobiernos socialistas y se ha producido un descenso desde el 0,28% de 1994 hasta cifras que oscilan entre el 0,24 y el 0,22% [gráfico 01]. Todavía persiste el reto de

que la reducción de la pobreza sea la finalidad del sistema de ayuda al desarrollo. Sin embargo, como reconoce el último Informe del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), se han producido avances significativos en este campo, con la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998<sup>19</sup>, la puesta en marcha de un Plan Director cuatrienal (2001-04), el perfeccionamiento de los planes anuales y el reforzamiento de los organismos de coordinación<sup>20</sup>.

*Ver Gráfico 01. Evolución de la AOD española como porcentaje de la Renta Nacional Bruta (RNB), 1984-2001*

## La política hacia América Latina en 2002

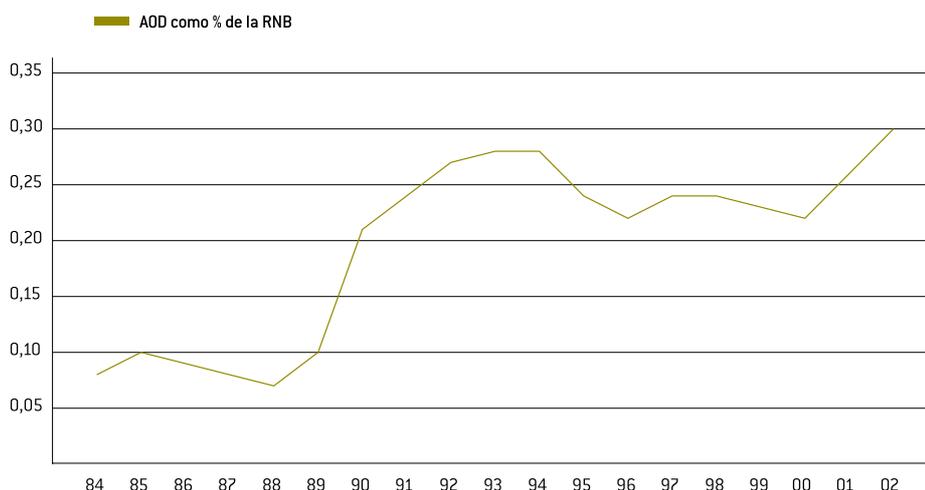
### Un escenario cambiante

La política latinoamericana de España en 2002 ha seguido en términos generales las líneas señaladas, pero con alteraciones derivadas de los cambios en el escenario mundial, europeo, latinoamericano y español, que han supuesto, en última instancia, un cambio en esa política. En la escena mundial, al margen de la crisis económica, que afecta tanto a EEUU como a Europa, acentuada durante 2002 con sus efectos sobre los intereses económicos de España en América Latina, los datos más relevantes continúan derivando del escenario conformado desde los atentados terroristas del 11-S. La lucha contra el terrorismo y el *eje del mal* y la nueva política hegemónica, unilateral e intervencionista de EEUU, han reducido los márgenes de autonomía política del resto de los Estados, so pena de ir a una situación de tensión o a un enfrentamiento con dicho país. Este escenario ha visto un incremento de la tensión como consecuencia de los preparativos bélicos contra Irak y las desavenencias con algunos Estados de la UE sobre los tiempos y forma de resolver dicha crisis y el nuevo

*suspensión de la cooperación económica, salvo la ayuda humanitaria, se alineaba en gran medida con la política de EEUU respecto de Cuba, transcribiendo casi todas las peticiones que el enviado especial norteamericano había formulado en septiembre en su gira por las capitales europeas, y suponía, caso de aprobarse en esos términos, una ruptura con la política seguida hasta entonces por la UE hacia Cuba. [14] Este hecho aparece claramente en la conferencia que pronunció el ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, en el CESEDEN, el 31 de octubre de 2001, sobre 'Los intereses nacionales en la política exterior', donde al hablar de América Latina, centró la atención en la dimensión europea y en la creación de un espacio común a través de las Cumbres Iberoamericanas.*

[15] Vid., la conferencia pronunciada por el ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué, el 18 de diciembre de 2000, en el Club Siglo

**Gráfico 01. Evolución de la AOD española como porcentaje de la Renta Nacional Bruta (RNB), 1984-2001**



Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)

\* En 2001 se llevó a cabo una operación triangular por la que se liquidó la deuda pendiente por el malogrado proyecto de Celulosas de Guatemala S.A. (CELGUSA). Guatemala pagó a España la deuda pendiente con títulos de deuda que Nicaragua adeudaba a Guatemala, que a su vez fue condonada en el marco de la iniciativa para los países pobres más endeudados (Iniciativa HIPC). El acuerdo, por un total de 578,03 millones de euros, suponía la condonación de 417,14 millones de euros, que a efectos estadísticos se imputan a Nicaragua. Esa cifra supone alrededor de un tercio de la AOD bilateral de ese año y el 54% de la AOD bilateral destinada a Iberoamérica. Esta operación, que no forma parte de los programas regulares de ayuda, distorsiona notablemente las estadísticas relativas del ejercicio 2001, por lo que también se presentan sin incluir esa cifra.

orden hegemónico que trata de establecer EEUU. Estas desavenencias han puesto en entredicho la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y pueden debilitar a la UE. En este contexto, el gobierno popular se ha puesto incondicionalmente del lado de EEUU, reforzando un alineamiento que ya se seguía desde 1996<sup>21</sup>, acercándose al mismo tiempo a los Estados menos europeístas de la UE y más próximos a EEUU, como el Reino Unido, y debilitando su posicionamiento en relación al núcleo duro de la UE, Francia y Alemania.

En América Latina se han incrementado las incertidumbres de todo tipo, como consecuencia del estancamiento económico que afecta a casi todos

sus países y la crisis económica, política y social que afecta gravemente a algunos de ellos, evidenciando la debilidad de sus sistemas democráticos y los problemas de gobernabilidad, del incremento de los niveles de pobreza y desigualdad social y, finalmente, de la crisis que afecta a los mecanismos de integración económica, especialmente al Mercosur. La crisis económica, especialmente en Argentina y Brasil, dada la importancia de las inversiones directas españolas en estos países, unidas a las incertidumbres políticas y sociales, han afectado las cuentas de resultados y las cotizaciones de las empresas españolas y su confianza en el futuro de la región, obligándolas a importantes provisiones. Se ha producido una situación nueva y

XXI, sobre 'Nuevas fronteras de la política exterior de España'. [16] Para Javier Noya, que ha realizado un completo estudio sobre la imagen de España en el exterior basándose en encuestas de opinión, las causas de este síndrome son el acelerado ritmo de inversiones y su concentración sectorial, el procedimiento de acceso a través de las privatizaciones, con el sentimiento de pérdida de soberanía que suponen y la desconfianza en la clase política que las ha realizado, el nivel de expectativas generadas entre la población al porvenir de las inversiones de España y los abusos y arrogancia que ha podido haber en algunos casos (Noya 2002: 185). [17] Es indudable que España posee todos los factores constitutivos de una gran potencia cultural –historia, lengua pujante, rico patrimonio histórico, gran espacio cultural fuera de España– y que la cultura es el cuarto sector económico del país, pero

muy diferente en relación a la del periodo dorado (1995-2000), que afecta el proceso inversor español en América Latina y la política latinoamericana de España, muy economizada. La inversión española en América Latina (cuadros 01 y 02), que ya había disminuido considerablemente en 2001<sup>22</sup>, se ha frenado en 2002<sup>23</sup>, planteándose algunas empresas la posibilidad de abandonar la región si continua y se agudiza la crisis, a pesar del compromiso de permanencia y del carácter estratégico con que en la mayor parte de los casos se han planteado las inversiones.

*Ver Cuadro 01. Distribución geográfica de los flujos netos de inversión directa española, 2000-02 y Cuadro 02. Flujos netos de inversión directa española hacia América Latina por países, 2000-02}*

Parece evidente, a la vista de los últimos movimientos inversores y de la prudencia con que se plantean las empresas en estos momentos sus estrategias, que las inversiones españolas en América Latina han alcanzado, o están cerca de hacerlo, su punto máximo, por lo que es lógico, incluso superada la crisis económica y política, que se produzca

una importante ralentización. El escenario favorable de los años noventa no parece repetible y es seguro que las empresas españolas no van a seguir apostando de forma prioritaria por América Latina.

Después del 11-S se ha producido una devaluación estratégica de América Latina, pasando a un segundo plano en la agenda de la política exterior norteamericana y también en la de la UE. Por otro lado, la ambigua posición de EEUU respecto de la crisis latinoamericana y muy en concreto la argentina, obligando al FMI a adoptar políticas diferentes, según el país y los intereses concretos de EEUU<sup>24</sup>, está generando un creciente descontento sobre las recetas del Consenso de Washington y las políticas económicas impuestas en la última década, lo que puede dificultar una salida de la crisis.

Finalmente, a nivel español, hay que destacar tres hechos relevantes de la política exterior que han influido sobre la política latinoamericana. En primer lugar, la presidencia española de la UE, durante el primer semestre de 2002, y la celebración en mayo, en Madrid, de la II Cumbre UE-América Latina, que han marcado de manera decisiva la política latinoamericana. En segundo lugar, el cambio

**Cuadro 01. Distribución geográfica de los flujos netos de inversión directa española, 2000-02**  
(millones de euros, porcentaje sobre el total mundial y tasa de variación)

Países / grupos	2000		2001			2002		
	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje	T. variación	Importe	Porcentaje	T. variación
Países OCDE	13.593,92	70,40	11.737,73	86,53	-13,65	4.773,85	72,08	-59,33
Unión Europea	12.266,59	63,58	9.733,37	71,00	-20,65	3.444,30	52,01	-64,61
EEUU	146,45	0,76	1.081,19	7,89	638,27	617,09	9,32	-42,92
Paraísos fiscales	625,27	3,24	42,42	0,31	-93,22	-17,87	-0,27	-142,14
África	10,67	0,06	17,26	0,13	61,66	243,80	3,68	1.312,55
Norte de África	-2,53	-0,01	11,71	0,09	0,56	4.332,00	0,07	-63,00
Iberoamérica	5.010,04	25,97	1.614,94	11,78	-67,77	1.618,41	24,44	0,21
Asia	10,32	0,05	38,98	0,28	77,69	11,32	0,17	-70,96
<b>Total</b>	<b>19.292,31</b>	<b>100,00</b>	<b>13.708,051</b>	<b>100,00</b>	<b>-28,95</b>	<b>6.622,91</b>	<b>100,00</b>	<b>-51,69</b>

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio, a partir del Registro de Inversiones Españolas en el Exterior

también lo es que todavía ese poder potencial no se ha traducido en poder real, dada la escasez presupuestaria, la ausencia de una política cultural efectiva y la escasa atención, a pesar de los avances señalados, prestada a la proyección exterior. Guillermo Adams habla de España como una potencia cultural en potencia (Adams 2001). [18] En 2002 está previsto que la AOD hacia América Latina represente el 53,20%, si bien en años anteriores no se llegó a esa cifra [cuadros 03, 04 y 05]. [19] Ley 23/1998, de 7/VII (BOE de 8/VII/1998). [20] Vid.: OCDE 2002. Una consideración más amplia de la cooperación al desarrollo española en general y con América Latina en particular, en Gómez Galán y Sanahuja 1999, y Sáenz Gil 2001. [21] El incidente de la isla Perejil con Marruecos, en julio de 2002, solucionado por la mediación directa del Secretario de Estado Colin Powell y no por la UE, puso de manifiesto no sólo el

**Cuadro 02. Flujos netos de inversión directa española hacia América Latina por países, 2000-02**  
(millones de euros, porcentaje sobre el total de América Latina, y tasa de variación)

Países / grupos	2000		2001			2002		
	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje	I. variación	Importe	Porcentaje	I. variación
Centroamérica y Caribe	684,14	13,65	992,87	61,51	45,13	409,87	25,33	-58,7
Costa Rica	-0,18	0,00	0,36	0,02	434,42	-0,16	-0,01	-143,26
Cuba	551,81	11,01	7,80	0,48	-98,59	0,00	0,00	-100,00
República Dominicana	3,62	0,07	5,87	0,36	62,09	8,16	0,50	38,96
Guatemala	5,71	0,11	30,63	1,90	434,42	-0,15	-0,01	-143,26
Honduras	0,07	0,00	-53,83	-3,33	-74.034,30	0,07	0,00	100,14
México	123,25	2,46	995,73	61,69	707,88	343,67	21,24	-65,49
Nicaragua	-0,22	0,00	6,30	0,39	2.917,50	0,00	0,00	-99,92
Panamá *	12,15	-	-14,28	-	-217,47	-5,01	-	64,91
El Salvador	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	28,70	1,77	-
Sudamérica	4.325,91	86,34	622,07	38,54	-85,62	1.208,54	74,69	94,28
Argentina	-0,37	0,00	-1.350,49	-84,23	-365.518,39	340,87	21,12	125,24
Bolivia	-2,79	-0,06	-16,41	-1,02	-487,95	0,16	0,01	100,99
Brasil	3.499,31	69,84	1.361,74	84,37	-61,09	1.080,63	66,78	-20,64
Chile	604,52	12,06	170,97	10,59	-71,72	-353,53	-21,85	-306,77
Colombia	17,32	0,34	132,57	8,21	665,38	17,41	1,69	-86,87
Ecuador	0,08	0,00	8,41	0,52	10.703,09	0,29	0,02	-96,58
Perú	-140,91	-2,81	275,70	17,08	295,66	43,85	2,71	-84,10
Paraguay	0,26	0,00	0,17	0,01	-37,16	0,10	0,00	-40,27
Uruguay	320,53	6,40	25,92	1,60	-91,91	60,79	3,76	134,53
Venezuela	27,54	0,55	13,31	0,82	-51,68	17,97	1,11	35,03
<b>Total Iberoamérica</b>	<b>5.010,05</b>	<b>100,00</b>	<b>1.614,94</b>	<b>100,00</b>	<b>-67,77</b>	<b>1.618,41</b>	<b>100,00</b>	<b>0,21</b>

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio, a partir del Registro de Inversiones Españolas en el Exterior. Los totales pueden no coincidir debido al redondeo

\* Panamá es considerada paraíso fiscal y no se incluye en el total ni en los cálculos porcentuales

producido en el ministerio de Asuntos Exteriores, el 9 de julio, con la sustitución de Josep Piqué, de un claro perfil empresarial y económico y que había prestado especial atención a la dimensión económica de la política exterior y a la apertura de nuevas áreas de presencia española, por Ana Palacio, europarlamentaria, sin un perfil definido desde el punto de vista político internacional y económico y que se encuentra con un proyecto de política exterior ya definido, y en marcha, por la presidencia del Gobierno.

El tercer hecho es la ruptura del consenso en materia de política exterior, que desde 1976 ha caracterizado la política exterior española, especialmente como consecuencia del reforzamiento del alineamiento del gobierno popular, en 2002, con las tesis de EEUU sobre Irak y América Latina; tesis que no son compartidas en toda su extensión por los grupos de oposición. Este alineamiento mimético con la Administración Bush y el reforzamiento del atlantismo de la política exterior, a costa en cierta medida del europeísmo y del ibe-

mencionado alineamiento incondicional, sino también la relación especial que se trata de establecer con ese país. [22] Arahetes señala el fin del ciclo expansivo [1995-2000] de las inversiones directas de las empresas españolas en América Latina y el comienzo de una nueva etapa, marcada por una intensa disminución de los flujos españoles de inversiones directas y la reestructuración de sus estrategias empresariales [Arahetes 2002]. [23] En términos generales, en 2001, el capital español destinado al exterior descendió el 49%. En cualquier caso se trata de un fenómeno mundial, expresión de la crisis económica, que no afecta sólo a España y América Latina. A partir de 2001, las inversiones internacionales han bajado. Comparando los años 2000 y 2001, la reducción fue del 51%, hasta 750 mil millones de dólares, el mayor descenso en 30 años y el primero en el último decenio

roamericanismo, hace que nos encontremos ante un cambio en el modelo de política exterior seguido hasta ahora, al margen del consenso, con toda la importancia que tiene para España y para su proyección en el mundo desde un punto de vista político, económico, cultural y estratégico-militar. El cambio de modelo de política exterior implica un cambio en la política latinoamericana y, consecuentemente, una nueva fase. En este escenario complejo y cambiante, la política latinoamericana en sus líneas generales ha experimentado algunos cambios significativos, enfrentándose a retos y problemas nuevos, que han obligado a replantear algunos objetivos y a desarrollar una importante actividad diplomática.

#### Las relaciones bilaterales

A nivel bilateral, todos los países latinoamericanos han estado en el punto de mira de la diplomacia española como consecuencia de la crisis económica y de la inestabilidad política y social regional, si bien hay que destacar ciertos estados. La crisis política, económica y social de Argentina ha gravitado en las relaciones bilaterales, dada la importancia de los intereses económicos de España. La actividad diplomática española se ha encaminado a tratar de convencer al gobierno de Duhalde de la necesidad de evitar medidas radicales que amenacen las inversiones españolas y deterioren aún más la imagen del país y de la urgencia de llegar a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta actividad se ha visto acompañada por la realizada por los máximos responsables de las principales empresas españolas, que se han movido activamente ante el gobierno argentino.

Este activismo contrasta con el bajo perfil de la actividad española en el FMI en orden a impulsar y facilitar las negociaciones para un acuerdo definitivo con Argentina. Este punto ha sido objeto de críticas

por la oposición socialista, que considera que el gobierno no ha ayudado suficientemente a Argentina en sus negociaciones con el FMI y se ha limitado a aplicar la lógica neoliberal, atenta a los intereses norteamericanos, imperante en dicha institución internacional. En este sentido, la política respecto de la crisis argentina, alineada con las tesis de EEUU, refleja la coordinación con la política de este país en América Latina. En este tema, y desde la perspectiva de la política europea, España tampoco ha sido capaz de movilizar en el FMI al conjunto de los países de la UE, que representan el 30% de los votos, frente al 17% de EEUU. Lo grave es que estas carencias de España y de la UE se están haciendo presentes en las crisis financieras que han afectado a México, Brasil, Ecuador y Argentina. En este contexto, resulta llamativo que la UE no sea capaz de adoptar una posición común y la haga valer en las instituciones financieras internacionales (Sanahuja 2002 c). En Argentina ha sido, por otro lado, donde como consecuencia de la crisis, la imagen de España ha sufrido un mayor deterioro<sup>25</sup>. Está por ver si el alineamiento con EEUU no deteriora aún más esa imagen.

Brasil, por la importancia de las inversiones españolas, por el posible contagio de la crisis argentina y por la incertidumbre que generaba el triunfo de Lula en la segunda vuelta de las elecciones generales de octubre de 2002, con el 61% de los votos, ha sido otro foco de atención de la diplomacia española y de los responsables de las empresas españolas. Sin embargo, los mensajes tranquilizadores de Lula a los inversores y los compromisos de responsabilidad fiscal y monetaria, unidos al nombramiento del empresario José Alencar, del Partido Liberal, como vicepresidente, y a los 24 millones de dólares acordados con el FMI para 2003, han contribuido a disipar los temores iniciales, hasta el punto de que en estos momentos las principales empresas españolas han apostado por Lula.

(Casilda 2002: 383). [24] La actitud del FMI respecto de Argentina, discriminatoria en la aplicación de un plan de rescate financiero, choca frontalmente con la mantenida con Brasil y Uruguay y es escandalosa en relación con Turquía. Razones estratégicas y políticas de EEUU subyacen en los diferentes tratamientos. [25] Significativa es la posición de los medios de comunicación argentinos en relación a la crisis hispano-marroquí de Perejil. Al contrario de lo sucedido en el resto de los países latinoamericanos donde las simpatías y las posiciones estaban con España, en Argentina han sido en general críticas. La explicación, según Ortiz, hay que encontrarla en que su percepción está marcada por el conflicto de las Malvinas, pero también por la presencia de empresas españolas en los sectores claves (Ortiz 2002). La imagen relativamente negativa de España en Argentina se corrobora en todas las

Las relaciones con Venezuela han estado marcadas por la creciente inestabilidad política y económica del país y por el golpe cívico-castrense contra Hugo Chávez, del 11 de abril, y por el rápido restablecimiento de la legalidad constitucional el 14 del mismo mes. La actuación de la diplomacia española inmediatamente después del golpe, coincidente con la de EEUU, al visitar conjuntamente los embajadores español y norteamericano al efímero presidente Pedro Carmona, provocó algunas tensiones bilaterales. La agudización de la crisis política y económica, consecuencia del inicio, el 2 de diciembre, de una huelga general indefinida, convocada por la oposición integrada en la Coordinadora Democrática, y la necesidad de buscar una salida constitucional y negociada, ha dado lugar a la formación, a instancias del presidente Lula y con el beneplácito de Chávez, del Grupo de Amigos de Venezuela, integrado por Brasil, EEUU, Chile, México, España<sup>26</sup> y Portugal, que desarrolla su actividad subordinada a la labor que en nombre de la Organización de Estados Americanos (OEA), realiza Cesar Gaviria. El caso venezolano también refleja el alineamiento con la política latinoamericana de EEUU.

### La dimensión europea

La dimensión europea de la política latinoamericana de España, que, como se ha señalado, tiene cada vez más peso, tuvo en 2002 aún mayor importancia, como consecuencia de la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2002 y la celebración en Madrid de la II Cumbre UE-América Latina. La presidencia española y la Cumbre, desde la perspectiva de los deseos españoles, que en parte coincidían con las esperanzas latinoamericanas, se presentaban como una oportunidad para impulsar las relaciones birregionales, firmar los acuerdos de libre comercio con Mercosur y Chile, abrir negociaciones con Centroamérica y la Comunidad Andina y dejar perfilado en el horizonte de 2010 el

objetivo del establecimiento de una zona de libre comercio euro-latinoamericana. Todo serviría para reforzar el papel europeo y latinoamericano de España y asentaría la posición privilegiada de las empresas españolas en América Latina. Al mismo tiempo, serviría para afirmar el liderazgo de España de cara a la Comunidad Iberoamericana.

Sin embargo, el escenario europeo y latinoamericano no era el más favorable para dichas pretensiones. En junio de 1999, la I Cumbre UE-América Latina, celebrada en Río de Janeiro, puso de manifiesto un cambio en la estrategia de la UE respecto a América Latina, como consecuencia del abandono de la estrategia regionalista, materializada en el objetivo de establecer una *asociación* entre ambas regiones, y la adopción de una nueva estrategia multilateral, que situaba en una posición subordinada la estrategia anterior y suponía un debilitamiento del interés de la UE hacia América Latina. Las razones del cambio son muy distintas. Entre las mismas pueden destacarse, en primer lugar, la nueva Comisión, designada en 1999, menos sensible hacia América Latina; segundo, las dificultades surgidas en la negociación del acuerdo de libre comercio con Mercosur por el tema agrario y la Política Agrícola Común (PAC)<sup>27</sup>. Tercero, la marcada orientación de la PESC hacia Europa central y oriental y el Mediterráneo. Cuarto, la pérdida de prioridad en la agenda exterior de la UE de los temas económicos y de cooperación al desarrollo, consecuencia de la crisis económica mundial, y de los temas de derechos humanos y democracia, consecuencia de las nuevas amenazas a la seguridad. Quinto, la devaluación estratégica de América Latina después del 11-S. Finalmente, la crisis económica y política de algunos países latinoamericanos, la crisis de Mercosur y las dificultades que está encontrando el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Expresión evidente del menor interés por América Latina fue el estancamiento de las relaciones birregionales a par-

*encuestas. Vid.: Noya 2002: 177-185. [26] Como consecuencia de la actuación española durante el golpe de estado, el presidente Chávez puso objeciones a su presencia en el Grupo de Amigos. [27] La reforma de la PAC actualmente en marcha, que no parece que vaya a atender las demandas de reducción de aranceles y subsidios agrarios de América Latina, unida a las negociaciones en el seno de la OMC, define un escenario europeo poco favorable para las negociaciones comerciales con América Latina.*

tir de la Cumbre de Río, en 1999, puesta de manifiesto en el hecho de que hubo que esperar hasta abril de 2002, tres semanas antes de la celebración de la Cumbre de Madrid, para que la Comisión Europea hiciera pública su estrategia regional para América Latina en el periodo 2002-06<sup>28</sup>.

En este contexto, a pesar del esfuerzo de la diplomacia española, la Cumbre de Madrid (17 y 18 de mayo de 2002), que tenía como principal objetivo avanzar en el proyecto de *Asociación Estratégica* birregional, confirmó la pérdida de importancia de América Latina en las relaciones exteriores de la UE<sup>29</sup>. Los resultados de la Cumbre fueron muy pobres<sup>30</sup>. Desde la perspectiva española, uno de los éxitos, aparte del protagonismo atribuido a España en las relaciones UE-América Latina, fue el acuerdo entre ambas regiones para hacer frente al terrorismo, una prioridad de la presidencia española. Desde la perspectiva latinoamericana y subregional, no hubo progresos reales más allá de las buenas intenciones en las relaciones con Mercosur, Centroamérica y la Comunidad Andina. En el caso del Mercosur, el acuerdo, reiteradamente demandado por los países latinoamericanos<sup>31</sup>, quedó pospuesto hasta la finalización de las negociaciones de la OMC, a fines de 2004 o principios de 2005. Ello supuso una decepción para los integrantes del Mercosur, que al menos esperaban un compromiso, con una fecha de finalización de las negociaciones del Acuerdo de Asociación y Libre Comercio con la UE, lo que hubiera supuesto una muestra inequívoca de apoyo a Mercosur y especialmente una ayuda tangible a Argentina de cara a la superación de la crisis (Sana-huja 2002 a: 188). A la Comunidad Andina se le había ofrecido la puesta al día de las relaciones con la UE mediante un nuevo acuerdo de asociación, aunque la oferta se limitó al diálogo político y la ayuda al desarrollo, excluyéndose la posibilidad de incluir un capítulo comercial hasta que terminen las negociaciones comerciales de la OMC en 2004. Fue una sim-

ple señal de partida, calificada por los países andinos como insatisfactoria. Lo mismo sucedió con Centroamérica, que vio como la oferta de negociar un nuevo acuerdo de asociación no incluía un capítulo comercial, quedando el tema igualmente pospuesto a la finalización de la ronda de negociación comercial de Doha.

En el plano bilateral, los resultados fueron más positivos. Por un lado, se presentó el nuevo Acuerdo de Asociación UE-Chile, que al igual que el suscrito con México, llevará al establecimiento de una zona de libre comercio en un plazo máximo de diez años desde su entrada en vigor<sup>32</sup>. La rapidez en concluir la negociación se explica por la necesidad de la UE de no llegar con las manos vacías a la Cumbre de Madrid y presentar en ella un resultado destacable. Este éxito hay que atribuirlo a la diplomacia española y a la menor dificultad de las negociaciones comerciales. La importancia de este Acuerdo, calificado como la joya de la corona en las relaciones UE-América Latina o como de cuarta generación plus, es grande, pues supone la extensión y el fortalecimiento de un modelo de relación que a medio y largo plazo vendría a satisfacer las aspiraciones de configurar una verdadera asociación estratégica birregional (Cornago 2002: 32). México también puede sentirse satisfecho de la Cumbre, pues no sólo se evaluaron positivamente los 18 meses de vigencia del Acuerdo de Asociación, sino también se acordó la revisión de dicho Acuerdo de Asociación en 2003, a fin de ampliarlo en línea con el acordado con Chile y de acortar los plazos del desarme arancelario. También se acordó que México fuera la sede de la III Cumbre en 2004.

A la vista de dichos resultados, parece claro que la Cumbre de Madrid no supuso una mejora sustancial de las relaciones entre la UE y América Latina, si exceptuamos algunos logros políticos y económicos concretos en materia de diálogo y concertación polí-

[28] Comisión Europea, 'Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2002', IV/2002. El Parlamento Europeo, más sensible a intensificar las relaciones birregionales, adoptó el 15/XI/2001, el 'Informe Salafranca' sobre una 'Asociación Global y una Estrategia Común para las relaciones entre la UE y América Latina', que reclamaba una reactivación de las relaciones y el establecimiento de una política global y de contenido real hacia América Latina. [29] Paralela a la Cumbre de Madrid se celebró, también en Madrid, una reunión alternativa del Foro Social Transatlántico, con el lema 'Otra América es posible', con representantes de más de 70 organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y europea, que criticó duramente los planteamientos que inspiran las relaciones entre la UE y América Latina. [30] Las 55 prioridades acordadas en Río, reducidas a las 11 de Tuusula y que deberían

tica y el Acuerdo con Chile. La Cumbre de Madrid ha puesto una vez más de manifiesto que América Latina ocupa una posición secundaria en las prioridades de las relaciones exteriores de la UE y que el ambicioso proyecto de *Asociación Estratégica*, lanzado por la UE, está todavía muy lejos de ser una realidad. España, a pesar de su trabajo diplomático, no ha salido especialmente reforzada de la Cumbre, y los ambiciosos objetivos propuestos inicialmente no se han logrado, con la excepción del Acuerdo con Chile y el acuerdo en materia de terrorismo. Es evidente que la pérdida de peso de América Latina en la UE debilita de forma importante la política latinoamericana de España, que había apostado por intensificarla. Al mismo tiempo, la Cumbre de Madrid ha evidenciado las crecientes dificultades que España tiene, sin el apoyo del núcleo duro de la UE y con la sola colaboración de los EEUU, para desarrollar una política protagonista y activa en América Latina. Se ha vuelto a poner de manifiesto la necesidad española de ser parte integrante del núcleo duro de la UE, si quiere reorientar la política hacia América Latina y ser un actor relevante.

### **La XII Cumbre Iberoamericana de Bávaro (República Dominicana)**

#### **De Guadalajara a Bávaro**

Las Cumbres Iberoamericanas, denominadas oficialmente Conferencias Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno<sup>33</sup>, vienen celebrándose anualmente desde 1991 y constituyen la expresión más relevante del carácter singular de la política latinoamericana y de los criterios de identidad que la inspiran y sustentan. Es una de las dimensiones claves de la política latinoamericana de España. De hecho, a lo largo de los años noventa, cuando se ponen en marcha las Cumbres, la política latinoamericana ha tendido, especialmente con los gobiernos populares, a iberoamericanizarse de

forma creciente<sup>34</sup>. Si unimos a esto la enorme heterogeneidad y la asimetría existente entre los Estados participantes y el protagonismo que desde el primer momento tuvo España en la puesta en marcha de las Cumbres junto con el peso político y económico que continúa teniendo en las mismas, se explica que las Cumbres, más allá de su condición de mecanismo de diálogo, concertación y cooperación multilateral de Iberoamérica, se hayan transformado en la práctica en un instrumento de las relaciones entre España y América Latina.

Según Raúl Sanhuesa, se pueden distinguir tres etapas en la historia de las Cumbres Iberoamericanas. La primera, entre 1990 y 1992, en la que España ejerció un *liderazgo ejemplificador*, tratando de influir en la acción de los países latinoamericanos de forma indirecta y con prudencia, realizando la naturalidad de la relación multilateral iberoamericana, en contraste con la Franconía y la Commonwealth, escenificando una relación igualitaria que rechazaba la asimetría entre la vertiente europea y la latinoamericana de las Cumbres y evitando que los intereses nacionales de los países más importantes, incluidos los españoles, marcaran la agenda de las Cumbres. La segunda transcurre entre 1993 y 1996, ejerciendo España un *liderazgo declinante*, como consecuencia de la pérdida de intensidad producida en la política latinoamericana después del Quinto Centenario, de las crecientes dificultades de España para armonizar su pertenencia a la UE y sus acciones en el ámbito latinoamericano, de la crisis económica y los ajustes presupuestarios, de las dificultades internas de los Gobiernos socialistas y del liderazgo relativo que tomaron Argentina y Chile en la preparación y realización de sus Cumbres de 1995 y 1996. Finalmente, la tercera etapa, ligada al espectacular incremento de las inversiones españolas en América Latina y a los Gobiernos populares, va desde 1997 hasta el presente, ejerciendo España un *liderazgo hegemó-*

*haberse cumplido para Madrid presentaban un panorama general de retrasos e incumplimientos (Sanahuja 2002 b: 69-71). En Madrid se aprobaron tres documentos: una Declaración Política, denominada 'Compromiso de Madrid', un Informe de evaluación de los objetivos planteados en la Cumbre de Río y un documento 'Valores y posiciones comunes', que establece una serie de valoraciones y posiciones comunes sobre distintos temas internacionales. En el Compromiso de Madrid, que reafirma genéricamente la voluntad de ambas regiones, ya expresada en la Cumbre de Río, de construir una 'Asociación Estratégica' birregional, los avances son mínimos respecto de la Estrategia regional para América Latina 2002-06, presentada anteriormente por la Comisión. [31] El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la UE y Mercosur se firmó en Madrid, el 15/XII/1995, sin que hasta el momento hayan*

nico, que le lleva a relacionar directamente las Cumbres con sus intereses políticos inmediatos, centralizar la cooperación y promover reformas en el funcionamiento de las Cumbres, que acentúan las asimetrías existentes [Sanhueza 2002: 31-32].

A este liderazgo hegemónico contribuyó la toma de conciencia española, después de las salidas apresuradas de distintos mandatarios en la VII Cumbre de Isla Margarita, en 1997, de que las Cumbres estaban en pleno proceso de debilitamiento y necesitaban un nuevo impulso<sup>35</sup>. Este liderazgo se vio favorecido por el hecho de que las Secretarías *pro tempore* y la organización de algunas de las Cumbres del periodo recayeron en Estados pequeños o necesitados de apoyo en la organización y que el caso Pinochet, que ponía en entredicho algunos de los principios consagrados en las Cumbres, como los de no intervención y no extraterritorialidad de las leyes, provocó un momentáneo desinterés de Chile y Argentina. Durante la última etapa, España utilizó las Cumbres como foro de apoyo a sus controversias, particularizando menciones que hasta entonces habían tenido un tratamiento absolutamente genérico<sup>36</sup>. Esto abrió el camino para que otros Estados trataran de hacer lo mismo<sup>37</sup> y las Cumbres se politizaron cada vez más.

Si a las limitaciones anteriores, unimos la pertenencia de España a la UE, con los compromisos que ello comporta en todos los órdenes –que afectan a los problemas económicos fundamentales de los países latinoamericanos, sin que España pueda dar respuestas adecuadas– comprenderemos las contradicciones difícilmente salvables derivadas del choque entre la europeidad y la iberoamericanidad de la política exterior española. La consecuencia ha sido que las Cumbres Iberoamericanas, nacidas como un instrumento multilateral de concertación y cooperación, basado en el consenso, que fuese dando forma a un espacio común iberoamericano y, en última instancia, dando vida a la Comunidad

Iberoamericana, han perdido una parte significativa de su sentido, no percibiéndose por la mayor parte de los países iberoamericanos como un mecanismo multilateral igualitario y capaz de abordar y dar respuestas a la mayor parte de los problemas y retos a que se enfrentan, ni de generar un efectivo régimen internacional<sup>38</sup>.

En todo caso, los resultados derivados de las doce Cumbres realizadas no son en ningún caso desdeñables<sup>39</sup>. En su proceso de institucionalización hay que destacar dos hechos<sup>40</sup>. Uno, la aprobación, en la V Cumbre Iberoamericana (San Carlos de Bariloche, 1995), del Convenio para Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, que establece los principios reguladores de la cooperación e institucionaliza sus mecanismos y procedimientos. El segundo, la aprobación en la Cumbre Iberoamericana de La Habana, 1999, del Protocolo y los Estatutos de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), como organismo internacional<sup>41</sup>, eligiéndose Madrid como sede<sup>42</sup>. Sus funciones: ser un mecanismo de apoyo a los Responsables de Cooperación, debiendo dar cuenta de sus actividades a los Coordinadores Nacionales con ocasión de las reuniones preparatorias de las Cumbres y cuando sea requerido y manteniendo una estrecha relación con la Secretaría *Pro Tempore*. En la práctica, sin embargo, la SECIB ha ampliado sus funciones, desbordando el ámbito de la cooperación y actuando como una auténtica Secretaría General de las Cumbres, lo que ha vuelto a suscitar recelos por parte de algunos países latinoamericanos. El carácter español de la iniciativa, la aportación del 80% de su presupuesto y el establecimiento de la sede en Madrid han reforzado la dimensión española de las Cumbres, corroborando el liderazgo hegemónico que caracteriza la actual etapa.

Ver Cuadro 03. Contribución de los Estados Iberoamericanos a la SECIB, 2002

---

concluido las negociaciones conducentes a la firma de un Acuerdo de Libre Comercio UE-Mercosur en él contemplado. Ahora se pretende que las negociaciones estén cerradas para el año 2005, fecha en la que está previsto que esté operativo el ALCA. [32] La firma formal del Acuerdo de Asociación UE-Chile ha tenido lugar el 18/XI/2002 en Bruselas. [33] Las Cumbres Iberoamericanas agrupan a todos los países europeos y americanos que hablan español y portugués. Están integradas por 21 Estados. [34] La prioridad otorgada a las Cumbres Iberoamericanas es una constante en las declaraciones de los ministros de Asuntos Exteriores. Vid.: Josep Piqué, 'Los intereses nacionales en la política exterior', Conferencia pronunciada en el CESEDEN (31/X/2001), Ana Palacio, 'Comparecencia de la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso para informar de las líneas

### Bávaro 2002

La XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Bávaro (República Dominicana), 15 y 16 de noviembre de 2002, ha confirmado la trayectoria que las Cumbres siguen desde 1997 y ha puesto de manifiesto las crecientes dificultades de España para superar las contradicciones derivadas de su europeísmo y su iberoamericanidad. Por un lado, España ha reforzado su liderazgo, mediante la presentación por el presidente Aznar de una propuesta de reforma de las Cumbres, que casi supone su refundación. Esta propuesta, presentada por sorpresa en la reunión de Jefes de Estado y Gobierno, sin que se hubiese

negociado anteriormente en otros niveles diplomáticos, fue aprobada prácticamente sin dificultades<sup>43</sup>, a pesar de las reticencias existentes en algunos países a un reforzamiento y a un cambio en la naturaleza de las Cumbres. Se trata, sin lugar a dudas, de un gran éxito por parte española, que refuerza su liderazgo. Para ello, se encomendó, también a instancia española, al presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, que cesaba en el cargo poco después, la presidencia y la puesta en marcha de un grupo de trabajo que reflexionase sobre las medidas e iniciativas concretas a adoptar para presentar sus conclusiones en la XIII Cumbre Iberoamericana, a celebrar en Bolivia en noviembre de 2003.

### Cuadro 03. Contribución de los Estados Iberoamericanos a la SECIB, 2002

País	Cuota (dólares USA)	Cuota (euros)
Argentina	59.955,862	70.266,689
Bolivia	3.352,165	3.928,649
Brasil	104.357,680	122.304,448
Chile	11.742,155	13.761,495
Colombia	11.550,602	13.537,001
Costa Rica	3.735,269	4.377,637
Cuba	8.121,817	9.518,555
Ecuador	3.926,822	4.602,131
El Salvador	3.524,562	4.130,694
España	1.532.418,208	1.795.953,712
Guatemala	3.811,890	4.467,435
Honduras	3.218,078	3.771,503
México	81.084,078	95.028,401
Nicaragua	3.122,302	3.659,256
Panamá	3.677,804	4.310,289
Paraguay	3.601,183	4.220,491
Perú	10.592,841	12.414,530
Portugal	28.158,185	33.000,649
República Dominicana	3.677,804	4.310,289
Uruguay	9.137,044	10.708,374
Venezuela	22.756,410	26.669,913
<b>Total</b>	<b>1.915.522,760</b>	<b>2.244.942,140</b>

Fuente: SECIB

generales de la política de su Departamento' (BOCG, nº554, 24/IX/02). [35] La Cumbre de Isla Margarita fue un punto de inflexión, desencadenante de una nueva reflexión sobre su sentido y alcance (Piñeiro 2000: 81). [36] Sucedió con Gibraltar en la Cumbre de Isla Margarita, en 1998, y con el terrorismo a partir de la Cumbre de Panamá, en 2000. Aunque el terrorismo había sido condenado de forma genérica desde la Cumbre de Guadalajara, en 1991, en la Cumbre de Panamá, El Salvador, a instancia española y con el apoyo de México, presentó una iniciativa de condena expresa del terrorismo de ETA, aprobada por todos los países, excepto Cuba. Por primera vez, la Cumbre aprobó una declaración que no contaba con el consenso de todos. [37] En la Cumbre de Barloche, 1995, Chile había tratado de hacer de las Cumbres un foro de apoyo a sus controversias, al proponer la condena de China y Francia por sus

Según lo establecido en el punto 5 de la Declaración de Bávaro, el proceso de reflexión debe perseguir como objetivo una mayor cohesión interna en la Comunidad Iberoamericana, que debería tener mayor presencia en el ámbito internacional. Los aspectos concretos objeto de reflexión, según la Declaración, son: "a) Una mayor institucionalización del sistema de Conferencias. Considerar la posibilidad de elevar el rango de la SECIB para la creación de una Secretaría Permanente Iberoamericana. b) Estudio de los mecanismos y procedimientos necesarios para que la cooperación iberoamericana sea más efectiva, evitando la rigidez actual. c) Estudio de las peticiones de vincular a las Cumbres Iberoamericanas a los países que las han manifestado".

El equipo dirigido por Cardoso tendrá también que dar su opinión sobre la petición de ingreso de diversos países, como algunos caribeños de habla inglesa, Guinea Ecuatorial y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, siendo probable que se establezca el estatus de observador o asociado. Deberá, igualmente, estudiar la designación de representantes en las Naciones Unidas y otros foros internacionales. En caso de que este proceso de reforma avance, estaríamos ante un nuevo modelo, distinto del de 1991 y ante un salto cualitativo en la estructura y funciones de las Cumbres, que implicaría, como siguiente paso lógico, la constitución de una organización internacional iberoamericana.

Siguiendo la práctica iniciada por España en 1997 de utilizar las Cumbres como foro de apoyo a sus controversias o problemas, los países latinoamericanos, liderados por Argentina, han manifestado públicamente en Bávaro su desencanto por el rumbo de las relaciones entre la UE y América Latina y por la escasa voluntad de los Estados miembros de la UE de avanzar en la liberalización comercial agrícola. En dicha Cumbre, los 19 países latinoamericanos asistentes, y muy especialmen-

te Argentina, no sólo han echado en cara a España y Portugal las subvenciones agrícolas y el proteccionismo de la PAC y su prórroga por la UE hasta 2013, sino también han suscrito un documento separado de la declaración final en el que ratifican sus posiciones<sup>44</sup>; documento no suscrito por España ni Portugal. Éste no fue el único tema polémico que enfrentó a los países latinoamericanos con España y Portugal. Sin alcanzar el mismo grado de publicidad y notoriedad, también se habló de la exigencia de visado por la UE para algunos países latinoamericanos, como Ecuador, y la posición favorable de España.

Estos hechos ponen de manifiesto la creciente politización de las Cumbres y su progresiva transformación en un foro no sólo de diálogo, concertación y cooperación, sino también de discusión pública de los problemas que enfrentan a sus miembros. En definitiva, se evidencian las crecientes dificultades de España para conciliar europeidad y americanidad, es decir, su vocación, intereses y compromisos europeos, que de momento acaban siempre imponiéndose, y su vocación, intereses y compromisos iberoamericanos<sup>45</sup>, que debilitan a las Cumbres como foro de concertación y cooperación. La crisis argentina, y la negociación con el FMI, estuvo igualmente presente, aprobándose una Declaración especial sobre Argentina, bastante neutral. El presidente Aznar en declaraciones a la prensa manifestó genéricamente su apoyo a Argentina en sus negociaciones con el FMI.

Especial atención se dedicó en esta Cumbre al papel de la cooperación iberoamericana como instrumento de solidaridad y vínculo político, económico, social y cultural para el fortalecimiento del sentimiento de identidad y pertenencia a la Comunidad Iberoamericana, encomendando a los Responsables de Cooperación, con el apoyo de la SECIB, la realización de un análisis sobre la cooperación iberoamericana en el

---

*ensayos nucleares en el Pacífico. Más tarde, Argentina obtuvo apoyo sobre las Malvinas en Isla Margarita, en 1997. [38] Para la consideración de las Cumbres como un régimen internacional, que Sanhueza califica de 'régimen anómalo', vid.: Rojas Aravena 2000: 15; Sanhueza 2002: 33. [39] Los principales resultados son, en primer lugar, el reconocimiento formal de la existencia de una Comunidad Iberoamericana, de un espacio común iberoamericano, operativo en tres grandes dinámicas de naturaleza y alcance diferente. Por un lado, como foro de diálogo y reflexión, sin exclusiones de ningún tipo, entre los máximos dirigentes políticos iberoamericanos. Por otro, como espacio de concertación política, que permite a sus miembros actuar al unísono y con una sola voz en las relaciones internacionales. También como espacio de cooperación multilateral, que ha servido para la puesta en marcha de numerosos*

actual contexto internacional. También se aprobó un plan de reestructuración y relanzamiento del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Una novedad significativa, que indica que algo se está moviendo en las Cumbres, es que se instruye a la SECIB para adoptar las medidas pertinentes con el objeto de buscar recursos para financiar la cooperación iberoamericana, involucrando a la sociedad civil, incluyendo al sector privado.

La Declaración de Bávaro reitera toda una serie de tomas de posición que venían de Cumbres anteriores, como el rechazo a la aplicación unilateral de las leyes y a las medidas extraterritoriales, el rechazo a la aplicación de la Ley Helms-Burton, el apoyo a la lucha contra el terrorismo y contra la droga, la lucha contra la corrupción, el apoyo al Programa de Trabajo de Doha, con el fin de lograr una mayor liberalización comercial, la búsqueda de una solución justa al problema de la deuda externa y un largo etcétera de cuestiones. En todo caso, lo que se desprende de la Cumbre de Bávaro es que se ha abierto formalmente un proceso de cambio del formato y naturaleza de las Cumbres Iberoamericanas, que ya venía planteándose y cristalizando en algunas iniciativas desde 1998, en paralelo a la afirmación del liderazgo hegemónico de España en las mismas. Bávaro marcará, en este sentido, sin lugar a dudas, un antes y un después en el proceso de las Cumbres.

### Reflexiones finales

A la vista del análisis sobre la política latinoamericana de España cabe hacer algunas reflexiones finales que dividiremos en dos apartados. El primero, dedicado a la política latinoamericana y el segundo, a las Cumbres Iberoamericanas. A la vista de las consideraciones anteriores es evidente, a pesar de la importancia que para España tiene la política latinoamericana y del carácter multidimensional de la pro-

yección de España en América Latina, que no existe un proyecto global e integral de política latinoamericana que incluya a todos los sectores de actividad y a todos los actores involucrados<sup>46</sup>. La política latinoamericana sufre todavía el peso del pasado y no se ha producido una renovación sistemática. Al contrario de lo ocurrido con otras regiones, resulta sintomático que todavía no haya un Plan Marco para América Latina, que actualice esa política y defina claramente sus medios y objetivos en el actual escenario mundial. Tampoco hay planes-país, que atiendan a las especificidades de cada uno de ellos, así como a los intereses españoles concretos, políticos, económicos, sociales, culturales, en cada país. Resulta llamativo que continúe, pese a los esfuerzos realizados, la descoordinación en la política latinoamericana entre los distintos departamentos ministeriales, especialmente entre el ministerio de Economía, responsable de la política comercial, y el de Asuntos Exteriores, de la política exterior en sentido estricto, con los efectos negativos que ello tiene para la internacionalización de las empresas españolas<sup>47</sup>. Los problemas tradicionales entre estos ministerios en cuanto a la política de cooperación al desarrollo continúan subsistiendo. La ausencia de un proyecto global e integral en materia de política latinoamericana también lastra una eficaz presencia de España en los foros multilaterales, como el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo, donde nuestro protagonismo no se corresponde con nuestra cuota, siendo testimonial y, en muchos casos, ajeno a los intereses empresariales<sup>48</sup>. Ello incide negativamente en la política latinoamericana, en la que los intereses económicos son en estos momentos determinantes, impidiendo que España ejerza influencia en dichas instituciones, con un adecuado trabajo de *lobby*, en casos que la afectan directamente, como la crisis argentina.

Los problemas de descoordinación señalados son aún más graves la acción exterior de las Comunida-

---

*programas multilaterales de cooperación. El tercer gran logro es la conformación de una estructura institucional, que permite el funcionamiento de ese espacio común. Para dar sentido a ese espacio común se ha establecido un código de conducta basado en la democracia, los derechos humanos, el respeto al Derecho Internacional, la soberanía, la no injerencia, la no extraterritorialidad de las decisiones judiciales, la libertad de expresión y de prensa, las elecciones libres, el predominio del poder civil, la lucha contra la delincuencia organizada, el narcotráfico y el terrorismo, el desarrollo con equidad, el reconocimiento de la deuda social, etc., que se quiere sea guía de su conducta y de su posición a nivel interno e internacional. Para una consideración más amplia de los resultados derivados de las Cumbres, vid.: Díaz Barrado 1994: 81-111; Arenal 2000 b: 33-36, y 2002: 78-80; Díaz 2000; Ruiz-Giménez 2002; SECIB 2001 y 2002.*

des Autónomas, que si bien en algunos casos coordinan sus actividades con el ministerio de Asuntos Exteriores, en otros, como es el caso especial del País Vasco y Cataluña, tienen sus propias estrategias y tratan de desarrollar sus actuaciones al margen de la política latinoamericana de España. Lo mismo sucede con la cooperación al desarrollo, aunque en este ámbito la descoordinación afecta a la casi totalidad de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, que actúan con criterios y canales propios, impidiendo que la cooperación española transforme en realidades todas sus potencialidades.

La ausencia de un proyecto global e integral no ha impedido que se hayan producido cambios significativos en la política latinoamericana en relación con la que se había venido desarrollando hasta 2001, hasta el punto de que nos encontramos, como ya hemos explicado, ante un cambio de modelo en la política latinoamericana que refleja el que se está produciendo en la política exterior. Es discutible determinar qué efectos políticos, económicos y culturales, tendrá el alineamiento con Estados Unidos en la política latinoamericana, pero de lo que no cabe duda es de que desaparecen los márgenes de autonomía relativos con que España se movía en América Latina. Esto no puede considerarse positivo en sí mismo para los intereses políticos, económicos y culturales españoles, no siempre coincidentes con los de EEUU, ni para la afirmación de las dos dimensiones más importantes de la política latinoamericana. La iberoamericana, que prescindía de EEUU y otorgaba a España un papel de liderazgo en el seno de la Comunidad Iberoamericana, y la europea, que, también al margen de EEUU, potenciaba la política latinoamericana. El alineamiento con EEUU, que a nivel europeo implica la alianza con el Reino Unido e Italia, puede debilitar la política de la UE respecto de América Latina y con ello la europeidad de la política latinoamericana de España. Téngase en cuenta que no existe complementariedad entre el proyecto del ALCA de

EEUU y la Asociación Estratégica Birregional que preconiza la UE. El alineamiento con EEUU y los países comunitarios menos europeístas pondría, además, en entredicho lo que ha sido hasta el presente uno de los presupuestos sobre los que ha descansado la política latinoamericana, el reforzamiento del peso de España en la UE y de la propia UE como medio para reforzar la política europea hacia la región y, consecuentemente, la política latinoamericana de España.

Es evidente hasta el presente que la dimensión europea de España ha reforzado de forma notable la política latinoamericana, pues los intereses españoles y europeos en América Latina no son en principio, contradictorios. Está por ver que suceda lo mismo con la nueva política atlantista de España, dado el carácter no siempre coincidente de los intereses españoles y estadounidenses en la región, pues son claras las contradicciones que se derivan para la iberoamericanidad de un acentuado atlantismo. Más allá de los interrogantes que plantea este importante cambio, que afectará ineludiblemente a la europeidad de la política latinoamericana de España y que aún es pronto para contestar, la otra gran cuestión que se ha evidenciado a lo largo de 2002 en toda su extensión, y muy especialmente en la Cumbre UE-América Latina de Madrid y la Cumbre Iberoamericana de Bávaro, es la creciente dificultad de España para combinar sin contradicciones la europeidad y la iberoamericanidad, que caracterizan su política exterior<sup>49</sup>. Los avances en el proceso de integración europea, y se podría añadir en el atlantismo, se traducen, hasta el momento, en limitaciones y dificultades en la construcción de un espacio común iberoamericano o, al menos, así son percibidos por los países latinoamericanos. La razón de este hecho hay que encontrarla en los criterios de identidad que marcan toda la política latinoamericana de España y que como tales son percibidos y asumidos en las políticas exteriores de los Estados latinoamericanos respecto de España, con las con-

[40] Una consideración más detallada del proceso de institucionalización y de sus etapas, en *Portales 2002*: 54-55. [41] Su constitución como organismo internacional concluyó el 2/N/2002. El estatuto de la SECIB ha sido ya ratificado, a finales de 2002, por 15 Estados, de los cuales 12 están al corriente de sus cuotas. [42] Algunos países latinoamericanos fueron reticentes a su creación. Estos recelos se manifestaron, por ejemplo, durante la Cumbre de Oporto, 1998, cuando la propuesta española de crear una Secretaría de Cooperación encontró dificultades en algunos países, no siendo posible el consenso sobre su estructura, por lo que se acordó dejar el tema para la siguiente Cumbre, La Habana, 1999. Finalmente, el hecho de que España asumiese su financiación en un 80% y quedasen limitadas sus funciones al estricto campo de la cooperación permitió su creación. [43] La delegación española

secuencias distorsionadoras que ello tiene a la hora de plantear determinadas demandas u objetivos en relación a la propia España y a través de la misma respecto de la UE.

Las políticas basadas en criterios de identidad, como sucede en una medida significativa con la política latinoamericana de España, tienden a generar distorsiones respecto del alcance y sentido de las relaciones de todo tipo, político-diplomáticas, económicas y culturales, que se mantienen con aquellos actores que asumen dichos criterios, al introducir en la relación elementos emocionales. La consecuencia es que los actores implicados en dichas políticas no se guían sólo por criterios de interés, sino también por criterios identitarios, lo que amplifica o radicaliza los problemas y conflictos que puedan plantearse entre los mismos, como sucede en el caso que estamos estudiando<sup>50</sup>. La solución a este problema de complementariedad entre la europeidad y la iberoamericanidad, a la vista de los criterios de identidad subyacentes en ésta, no es sencilla, pero es evidente que no pasa por debilitar el vínculo europeo o embarcarse con el grupo de Estados europeos partidarios de una Europa *light*, como parece que ha optado el Gobierno popular, ni por alinearse incondicionalmente con EEUU, que tiene un proyecto hemisférico diferente y alejado de nuestros intereses, como el ALCA. Por el contrario, pasa por hacer más Europa, por jugar un papel más activo en el seno de la UE con el fin de intensificar las relaciones euro-latinoamericanas, lo que exige formar parte del núcleo duro de la construcción europea y pasa por clarificar de una vez por todas nuestras relaciones con América Latina, superando la retórica que todavía perdura en las Cumbres Iberoamericanas y en la construcción de un espacio común iberoamericano. Pasa, en definitiva, por compatibilizar espacio euro-latinoamericano y espacio iberoamericano, como espacios de intereses diferentes y complementarios de la polí-

tica latinoamericana de España. Lo que no es en ningún caso fácil ni sencillo, ni para España ni para América Latina.

En relación a las Cumbres Iberoamericanas, aunque lo acaecido en 2002 ha sido significativo, continúan presentes problemas que vienen de antes, siendo necesario realizar algunas reflexiones, que deben partir forzosamente del contexto en el que se desarrollan las Cumbres. Un contexto marcado por el espectacular desarrollo de la diplomacia en la cumbre, la multiplicación de las cumbres de todo tipo en el escenario latinoamericano y atlántico, que desvalorizan el sentido y alcance de éstas últimas, y el alineamiento incondicional de España con EEUU. En consecuencia, el proceso de reforma debe encaminarse a encontrar el espacio adecuado, complementario, y a definir con claridad su utilidad para los participantes. Es verdad que las Cumbres Iberoamericanas no pueden competir, en cuanto a peso específico, con las Cumbres Hemisféricas y las Cumbres UE-América Latina, ni pueden articular un espacio común equiparable al ALCA o a un espacio euro-latinoamericano de libre comercio, pero también lo es que sirven para diversificar las relaciones internacionales de América Latina y definir un espacio diferente al hemisférico, que interesa a la región, y complementario y enriquecedor del euro-latinoamericano, que favorece igualmente a los iberoamericanos.

Los problemas más graves para la definición concreta de ese espacio no parecen venir de la pertenencia de España a la UE, a pesar de las tensiones manifestadas, ya que, como los intereses de Europa en América Latina no son hegemónicos ni estratégico-militares, España y la UE pueden jugar papeles complementarios mutuamente beneficiosos. Por el contrario, éstos pueden venir de un alineamiento automático de España con EEUU, que, dado el carácter hegemónico de sus intereses regionales, dejaría

---

*utilizó la única táctica posible en el contexto de las Cumbres para evitar el fracaso de su iniciativa, que era, por un lado, evitar a toda costa anunciar previamente la propuesta y que la misma fuera objeto de discusión a través de los canales diplomáticos propios de las Cumbres, en cuyo caso su destino era totalmente incierto, y, por otro, presentarla directamente y por sorpresa en la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno que, dada la atmósfera de cordialidad que preside dichas reuniones, difícilmente se opondrían a la misma. [44] España y Portugal rechazaron la petición latinoamericana de que sus quejas se incluyeran en el documento de conclusiones de la Cumbre o Declaración de Bavara. [45] Los problemas entre ambas vocaciones no sólo se han hecho patentes en relación al comercio y las políticas migratorias, sino también en otros puntos. En la IV Cumbre, Cartagena de Indias, 1994, España y*

sin sentido el papel de España y el espacio común iberoamericano, apareciendo España como una extensión o un instrumento de la política de EEUU hacia América Latina. Ir de la mano de EEUU en América Latina puede dejar sin sentido y utilidad a las Cumbres Iberoamericanas para los latinoamericanos, por cuanto la imagen y los intereses de España pueden identificarse más con los de EEUU que con los de la propia España y Europa, lo que devaluaría el mecanismo multilateral iberoamericano al que España y Portugal aportaban hasta ahora unas señas de identidad propias y específicas. No parece que la imagen de España como una extensión de EEUU sea positiva para la Comunidad Iberoamericana. Desde esta perspectiva cabe hacer las siguientes reflexiones. En primer lugar, las Cumbres Iberoamericanas siguen siendo un foro multilateral iberoamericano identificado principalmente con España, sin que haya sido asumido como una prioridad por los países latinoamericanos. El liderazgo hegemónico de España en las Cumbres, inaugurado con los gobiernos populares, ha reforzado esa realidad y esa imagen. Es discutible si este liderazgo hegemónico va a ser beneficioso para las Cumbres a medio y largo plazo y si favorecerá más allá de lo inmediato a los intereses de España y de los demás países iberoamericanos. Lo positivo de la propuesta española es que las Cumbres no podían seguir languideciendo y que era necesaria una redefinición. La cuestión es si se acertará con el formato y si se avanzará hacia un modelo eficaz, asumido por todos los países iberoamericanos como útil y necesario.

En segundo lugar, en directa relación con lo anterior, sería necesario plantearse seriamente ciertas cuestiones, que hasta el momento se han tendido a soslayar. La primera alude a la naturaleza política de las Cumbres. Hasta ahora han sido un mecanismo de diálogo, concertación y cooperación multilateral, que, a pesar de introducir ocasionalmente los intereses y los problemas nacionales, había evitado trans-

formarse en un mecanismo de alcance político generador de problemas en las relaciones bilaterales entre sus miembros. Las Cumbres, más allá de las declaraciones genéricas, con la excepción de cuestiones puntuales como la condena del terrorismo de ETA o el proteccionismo agrícola europeo, no habían entrado a tratar en concreto cuestiones polémicas para los participantes, como el respeto de los derechos humanos, la emigración, el narcotráfico, las negociaciones de la OMC o las relaciones con EEUU. Aunque es verdad que la tendencia en los últimos años, a instancias del gobierno español y seguida de otros gobiernos latinoamericanos, ha sido la de ir las politizando gradualmente desde la perspectiva de los intereses nacionales, no se había planteado formalmente su cambio de naturaleza.

Ahora ha llegado el momento de estudiar la oportunidad de este cambio, que supondría una transformación profunda de las Cumbres y plantearía problemas importantes en relación a algunos a los países participantes, como Cuba, con los interrogantes que supone para su éxito o fracaso. Consagrar esta nueva realidad reforzaría el proceso de cambio de modelo. Ello serviría probablemente para reforzar el interés de las Cumbres para la mayor parte de los países participantes, pero al mismo tiempo, al superar el carácter de foro retórico, acabaría poniendo en entredicho el liderazgo hegemónico español. En cuanto a sus efectos, en relación al reforzamiento del espacio común iberoamericano actualmente en marcha, no es fácil establecer conclusiones. En todo caso, con independencia de esta transformación, lo que parece claro es que hay que ir a un reforzamiento de la SECIB, que tendría que convertirse en Secretaría Permanente, estudiándose la transformación de las Cumbres en una organización internacional. Sólo de esta forma sería posible superar la falta de visibilidad de las Cumbres entre Cumbre y Cumbre, llenando los vacíos y silencios clamorosos que actualmente las caracterizan.

---

*Portugal no pudieron respaldar la candidatura de Salinas de Gortari a la Dirección General de la OMC al tener que apoyar al candidato de la UE. En la V Cumbre, Bariloche, 1995, la propuesta chilena de condenar en términos muy duros a China y Francia por sus experimentos nucleares se vio modificada por la presión de España y Portugal, que se negaron a aceptar que Francia apareciera en la Declaración Final (Ruiz Jiménez 2002: 87). [46] Para una propuesta renovada de política latinoamericana, vid.: AIEI 2000. [47] Para una consideración más amplia de este punto y de los problemas que genera, vid.: Mallo 2001: 187-192. [48] Ayuso 2001: 104, y Mallo 2001: 191-192. [49] Como señala José A. Sotillo, es uno de los dilemas de la política exterior española [Sotillo 2000: 308]. [50] Este hecho explica la reacción, en términos de un deterioro de la imagen de España, producida en ciertos países latinoamericanos, especialmente*

*Ver Cuadro 04. Distribución geográfica de la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral española 2000-02, según el Plan Anual de Cooperación Internacional*

En la misma línea, habría que flexibilizar los requisitos establecidos en el Convenio de Bariloche para la puesta en marcha de programas de cooperación<sup>51</sup>. La cooperación multilateral no sólo es uno de los ejes centrales de las Cumbres, sino que es la base sobre la que se construye el espacio común iberoamericano. De ahí la importancia que tiene todo lo que ayude a reforzar e incrementar la cooperación. Esa flexibilización podría ir en el sentido de reducir, por ejemplo, a cinco, el número de países necesario para la puesta en marcha. Esto abriría la posibilidad de que unos pocos países avanzasen más decididamente en el proceso de construcción del espacio común iberoa-

mericano, actuando como acicate para que progresivamente se fueran sumando los restantes. Igualmente habría que estudiar la reducción del número de programas de cooperación y concentrar los esfuerzos en los más importantes.

*Ver Cuadro 05. Distribución geográfica y por niveles de renta de la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral española y de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo, 2000*

En tercer lugar, como parte importante de la formación de ese espacio común y de la visibilidad mencionada, habría que desarrollar decididamente el punto 52 de la Declaración de Bávaro, que llama a buscar recursos adicionales para la financiación de la cooperación y a involucrar a la sociedad civil. Ésta

**Cuadro 04. Distribución geográfica de la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral española 2000-02, según el Plan Anual de Cooperación Internacional**

Área geográfica	2000		2001		2001 (sin la operación de condonación de deuda a Nicaragua)*		2002	
	Millones de euros	% AOD bilateral	Millones de euros	% AOD bilateral	Millones de euros	% AOD bilateral	Millones de euros	% AOD bilateral
Iberoamérica	346,85	43,14	776,28	62,08	359,15	44,47	284,26	53,20
Asia y Oceanía	135,80	15,20	107,33	8,58	107,33	12,88	23,21	4,34
África Subsahariana	99,07	12,32	79,55	7,93	79,55	11,90	68,16	12,76
Europa	75,49	9,40	67,46	5,40	67,46	8,10	60,60	11,34
Norte de África	38,77	4,82	58,70	4,69	58,70	7,04	74,65	13,97
Oriente Medio	22,30	2,74	38,64	3,09	38,64	4,64	23,42	4,38
Varios	157,68	19,60	102,85	8,23	102,85	12,34	-	-
<b>Total</b>	<b>875,96</b>	<b>100,00</b>	<b>1.250,38</b>	<b>100,00</b>	<b>833,24</b>	<b>100,00</b>	<b>534,30</b>	<b>100,00</b>

Fuentes: PACI seguimiento 2000 y 2001 y previsiones incluidas en el PACI 2002, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). Las áreas geográficas se ordenan por su importancia relativa en los fondos ejecutados en 2001. Los datos de 2002, en tanto previsiones, no reflejan 424,03 millones de euros presupuestados como créditos FAD, microcréditos y otras contribuciones aún no asignadas geográficamente. Los totales pueden no coincidir exactamente debido al redondeo.

\* En 2001 se llevó a cabo una operación triangular por la que se liquidó la deuda pendiente por el malogrado proyecto de Celulosas de Guatemala S.A. (CELGUSA). Guatemala pagó a España la deuda pendiente con títulos de deuda que Nicaragua adeudaba a Guatemala, que a su vez fue condonada en el marco de la iniciativa para los países pobres más endeudados (Iniciativa HIPC). El acuerdo, por un total de 578,03 millones de euros, suponía la condonación de 417,14 millones de euros, que a efectos estadísticos se imputan a Nicaragua. Esa cifra supone alrededor de un tercio de la AOD bilateral de ese año y el 54% de la AOD bilateral destinada a Iberoamérica. Esta operación, que no forma parte de los programas regulares de ayuda, distorsiona notablemente las estadísticas relativas del ejercicio 2001, por lo que también se presentan sin incluir esa cifra.

en Argentina, como consecuencia de la presencia creciente de inversiones españolas y de los fallos que puedan haber cometido algunas empresas españolas. Si se hubiese tratado, por ejemplo, de empresas norteamericanas o inglesas, la reacción hubiera sido diferente y mucho menor. [51] De acuerdo con el Convenio de Bariloche para que un programa de cooperación sea incorporado a las Cumbres debe contar con la iniciativa de al menos tres países y ser aprobado por al menos siete, que asuman un compromiso financiero o técnico.

**Cuadro 05. Distribución geográfica y por niveles de renta de la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral española y de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo, 2000**  
 [proporción sobre la AOD bilateral total]

Región CAD	España	Promedio miembros CAD
Iberoamérica	41	12
Asia	18	39
África Subsahariana	16	29
Norte de África	12	7
Europa	10	7
Oriente Medio	3	4
Países menos adelantados (PMA)	12	26
Otros países de renta baja (LIC)	28	33
Total países de renta baja	40	59
Países de renta media-baja (LMIC)	50	35
Países de renta media-alta (UMIC)	9	6
<b>Total países de renta media</b>	<b>59</b>	<b>41</b>

Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo, *Development Co-operation Review. Spain, Paris, CAD/OCDE, 2002*

ha sido la gran olvidada de las Cumbres que, más allá de los programas de cooperación, han permanecido absolutamente ajenas a las sociedades civiles de los países participantes. Esto contrasta con la existencia de una gigantesca red de asociaciones y vínculos de la más diversa naturaleza, públicos y privados, de carácter realmente iberoamericano, que unen nuestras sociedades de forma manifiesta. Lo anterior supone que las Cumbres, especialmente a través de la SECIB, deben superar el carácter estrictamente diplomático que han tenido hasta el presente y articular los mecanismos oportunos para dar entrada a esas sociedades civiles que ya han establecido importantes vínculos en la mayor parte de los casos de forma autónoma.

En definitiva, a lo largo de 2002 hemos asistido a un cambio de política latinoamericana, de alto riesgo para los intereses españoles, no sólo por haberse realizado rompiendo el consenso existente hasta fechas recientes, lo que deja la política latinoamericana en manos de los avatares político-electorales, sino también por lo débil de sus argumentos y lo

incierto de sus resultados, a medio y largo plazo. Sin embargo, este cambio tiene una componente de apuesta personal tan importante, que es imposible predecir qué va a suceder una vez que Aznar deje la presidencia del Gobierno. ¿Seguirá su sucesor, en el caso de que triunfe de nuevo el Partido Popular, esta nueva vía, en cuyo caso habrá que concluir que el giro responde a algo más que a una decisión personal, o se volverá al modelo anterior de política exterior y, por lo tanto de política latinoamericana, lo que confirmaría el carácter eminentemente personal y estrictamente coyuntural de la decisión?

**Cuadro 06. Ayuda Oficial al Desarrollo a América Latina y el Caribe, por países e instrumentos, 2001**  
(en millones de euros)

Países	AOD bilateral reembolsable	AOD bilateral no reembolsable		AOD total bilateral
	Créditos FAD y microcréditos	Condonación de deuda externa	Programas y proyectos	
<b>Países programa</b>				
Nicaragua	6,66	417,13	22,17	445,97
El Salvador	14,16	0,00	37,28	51,44
Honduras	20,54	0,00	16,12	36,66
Bolivia	10,59	0,00	23,47	39,06
Perú	-0,19	0,00	30,63	30,44
Ecuador	5,08	0,00	14,04	19,12
República Dominicana	7,11	0,00	12,00	19,11
Guatemala	0,48	0,00	17,97	18,45
Paraguay	4,30	0,00	5,10	9,40
<b>Otros países</b>				
Colombia	9,00	0,00	17,57	26,57
Venezuela	9,27	0,00	3,49	12,76
Cuba	0,00	0,00	10,93	10,93
Brasil	0,00	0,00	7,28	7,28
Panamá	2,93	0,00	3,17	6,10
Costa Rica	1,62	0,00	2,04	3,66
Haití	0,00	0,00	2,91	2,91
Uruguay	-0,16	0,00	2,15	1,99
Jamaica	0,00	0,00	0,13	0,13
Belize	0,00	0,00	0,08	0,08
Trinidad y Tobago	0,00	0,00	0,04	0,04
Barbados	0,00	0,00	0,02	0,02
Chile	-5,44	0,00	2,21	-3,23
Argentina	-7,66	0,00	3,30	-4,36
México	-16,93	0,00	6,64	-10,29
América Latina y Caribe, no especificados	15,02	0,00	41,97	56,99
<b>Total</b>	<b>80,68</b>	<b>417,13</b>	<b>287,81</b>	<b>776,28</b>

Fuente: PACI-Seguimiento 2001, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECEPI)



**Adams, Guillermo, (2001):** "España, una potencia en potencia", en E. Bautista, A. Córdón, Cortés, M.A. y otros, *España ¿potencia cultural?*, Madrid, INCIPE/Política Exterior, pp. 79-112.

**AIETI, (2000):** *Elementos para una renovada política iberoamericana. España y América Latina en el sistema internacional*, Madrid, AIETI.

**Arahuetes, Alfredo, (2002):** Las inversiones directas de las empresas españolas en América Latina desde 2001 ¿retirada o repliegue?, *Análisis del Real Instituto Elcano* (31-7-2002).

**Arenal, Celestino del, (1991):** "Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio", en J. Vidal-Beneyto (ed.), *España a debate, I. La política*, Madrid, Tecnos, pp. 45-65.

**Arenal, Celestino del, (1994):** *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ed. Complutense.

**Arenal, Celestino del, (1997):** "Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº1, pp. 111-138.

**Arenal, Celestino del, (2000 a):** "La política exterior de España hacia Centroamérica", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1999*, Madrid, Servicio Ed. de la Universidad del País Vasco/Tecnos, pp. 235-272.

**Arenal, Celestino del, (2000 b):** "Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno: Balance y perspectivas" en F. Rojas Aravena (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 27-42.

**Arenal, Celestino del, (2002):** "De Guadalajara a Lima: Las Cumbres Iberoamericanas, una realidad en marcha", en T. Mallo y L. Ruiz Jiménez (coord.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 75-81.

**Arenal, Celestino del, y Nájera, Alfonso, (1992):** *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL).

**Ayuso, Ana, (2001):** "La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina. La acción española ante un pasado umbrío y un futuro incierto", *Afers Internacionals*, nº44-45, pp. 85-109.

**Brysk, Alison, Parsons, Craig y Sandholtz, Wayne, (2002):** "After Empire: National Identity and Post-Colonial Families of Nations", *European Journal of International Relations*, vol. 8, nº2, pp. 267-305.

**Casilda, Ramón, (2002):** *La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina, 1990-2000*, Alcalá, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá.

**Casilda, Ramón, Fernández, Ana R., y Pampillón, Rafael, (2002):** “Los sectores bancario, energético y construcción en Iberoamérica”, *Perspectivas Exteriores 2002. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE, pp. 315-345.

**Cornago, Noé, (2002):** “La Unión Europea, América Latina y el Caribe tras la Cumbre de Madrid: realidades y ficción de una relación”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja, n°10 (julio)*, pp. 26-35.

**Díaz, Eduardo, (2000):** “Descripción del contenido de las Cumbres”, en F. Rojas Aravena (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 171-199.

**Díaz Barrado, Castor, (1994):** *Perfiles de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (A la luz de las Cumbres Iberoamericanas)*, Cáceres, Casa de América.

**Durán, Juan José, (1999):** *Multinacionales españolas en Iberoamérica. Valor estratégico*, Madrid, Ed. Pirámide.

**Freres, Christian, y Sanz, Antonio (eds.), (2002 a):** *Las Comunidades Autónomas españolas y América latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, Madrid, Síntesis-AIETI.

**Freres, Christian, y Sanz, Antonio, (2002 b):** “La acción exterior de las Comunidades Autónomas españolas en América Latina: una visión general”, en C. Freres y A. Sanz (eds.), *Las Comunidades Autónomas españolas y América latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, Madrid, Síntesis-AIETI.

**Gómez Galán, Manuel y Sanahuja, José Antonio, (1999):** *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL.

**Grasa, Rafael, (2001):** “La política exterior española hacia América Latina: tendencias recientes y proyección hacia el futuro”, *Afers Internacionals, n° 44-45*, pp. 65-83.

**Mallo, Tomás, ed., (2001):** *España e Iberoamérica: fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*, Madrid, AIETI.

**Molina, Ignacio, y Rodrigo, Fernando, (2002):** “Las transformaciones organizativas de la política exterior española”, *Revista de Estudios Políticos, n° 117*, pp. 173-220.

**Noya, Javier, (2002):** *La imagen de España en el exterior. Estado de la cuestión*, Madrid, Real Instituto Elcano.

OCDE 2002, *Development Co-operation Review Spain*, Paris, CAD, OCDE 2002.

Ontiveros, Emilio y Fernández, Yolanda, (2002): "Flujos de inversión hacia América Latina", *Perspectivas exteriores 2002. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE, pp. 273-313.

Ortiz, Román, (2002): "Las miradas de América Latina sobre la crisis hispano-marroquí", *Análisis del Real Instituto Elcano* [22-7-2002].

Piñero, Manuel, (2000): "La cultura en el centro de las Cumbres Iberoamericanas", en F. Rojas Aravena (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 75-83.

Portales, Ana María, (2002): "El sistema iberoamericano y su institucionalización: ¿un proceso que avanza?", en T. Mallo y L. Ruiz Jiménez (coord.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 51-57.

Rojas Aravena, Francisco, (2000): "Introducción. Las Cumbres Iberoamericanas: articulando una comunidad", en F. Rojas Aravena (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 11-25.

Roldán, Javier, (2001): *Las relaciones exteriores de España*, Madrid, Dykinson.

Ruiz-Giménez, Guadalupe, (2002): "Tras diez años de Cumbres Iberoamericanas", en T. Mallo y L. Ruiz Jiménez (coord.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, I.U. Ortega y Gasset, pp. 43-49.

Ruiz Jiménez, Laura, (2002): "Las Cumbres y los ciudadanos: imágenes en la prensa española de la Comunidad Iberoamericana de Naciones", en T. Mallo y L. Ruiz Jiménez (coord.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, I.U. Ortega y Gasset, pp. 83-93.

Sahagún, Felipe, (2000): "La política exterior española en 1999", *Anuario Internacional CIDOB 1999*, Barcelona, CIDOB, pp. 29-46.

Sáenz Gil, Rubén, (2001): *Cooperación para el desarrollo entre España y América Latina*, Zaragoza, Egido Ed.

Sanahuja, José Antonio, (2002 a): "La II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (Madrid, 17 y 18 de mayo de 2002). Luces y sombras del vínculo euro-latinoamericano", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LIV, 1, pp. 181-190.

**Sanahuja, José Antonio, (2002 b):** “Cumbre Unión Europea-América Latina, Madrid, 17-18 de mayo de 2002”, en Intermón/Oxfam, *La responsabilidad de la Unión Europea en la lucha contra la pobreza. Claves de la Presidencia española 2002*, Madrid, Intermón/Oxfam, pp. 49-72.

**Sanahuja, José Antonio, (2002 c):** “De Río a Madrid: límites y posibilidades de las relaciones Unión Europea-América Latina”, *Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Conferencia organizada por el Instituto de Estudios de la Integración Europea del ITAM y el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, 26 de noviembre de 2002 [en prensa].

**Sanhueza, Raúl, (2002):** “El sistema de Cumbres Iberoamericanas”, en T. Mallo y L. Ruiz Jiménez (coord.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, I.U. Ortega y Gasset, pp. 21-33.

**Sotillo, José Ángel, (2000):** “La política exterior española y la primera Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe”, en C. Díaz Barrado y C. Fernández Liesa (coord.), *Iberoamérica ante los procesos de integración*. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, BOE, pp.299-309.

**SECIB, (2001):** *Balance y perspectivas de la cooperación iberoamericana*, Madrid, SECIB.

**SECIB, (2002):** *2002. De Lima a Bávaro*, Madrid, SECIB.

## 02 La Unión Europea y América Latina: un momento especial de las relaciones

*Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina pasan por un momento especial, no exento de tensiones. Los conflictos recientes entre unilateralismo y multilateralismo las han afectado. El artículo plantea las formas en que estas relaciones pueden avanzar y convertirse en un estímulo para el crecimiento latinoamericano.*

---

Francisco León

*Consultor del Banco Mundial  
Santiago de Chile-Madrid  
marzo-junio de 2003*

### Presentación

La Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) están en un momento especial de sus relaciones al enfrentar los siguientes acontecimientos:

- La UE busca reforzarse como potencia política y económica mundial, con la ampliación a 25 miembros.
- ALC pasa por una crisis de consolidación de sus avances políticos y económicos en un número importante de países. También está en cuestión su papel como actor internacional.
- Ambas partes enfrentan las negociaciones sobre seguridad, en particular con los EEUU, que tiene una instancia relevante en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. También abordan el tema comercial en la V Conferencia Ministerial de la OMC (Organización Mundial del Comercio) de Cancún, continuación de la ronda iniciada en Doha-Qatar para tratar de finalizar las negociaciones en 2004.
- Finalmente, ambas partes realizan esfuerzos para mantener vigente la relación con los EEUU en el marco del Triángulo Atlántico, manteniendo las diferencias en política internacional y la estrecha dependencia, particularmente económica y militar, que los vincula.

La ampliación de la UE es asumida como un desafío por sus miembros, especialmente en materia de cohesión, como pudo comprobarse durante la crisis generada por las divergencias sobre la guerra de Irak. En ese entonces, Francia criticó a los nuevos miembros por su posición favorable a los EEUU. La expansión del mercado europeo y el avance en la adopción del euro como moneda única de la UE y alternativa al dólar en el sistema financiero internacional son elementos complementarios del objetivo de convertir a la economía europea en la más competitiva y dinámica de las basadas en la sociedad del conocimiento. En Lisboa y Feria (2001) se fijó la fecha de 2010 para alcanzar esta meta.

Por su parte, ALC han logrado construir una normatividad supranacional en sus organismos regionales de integración (CARICOM, CAN, Mercosur, SIECA) y reforzado la labor de la OEA aprobando una Carta Democrática, ayudada por instrumentos de concertación como el Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas y las cumbres UE-ALC. ALC, junto a la UE, han sido uno de los principales participantes en la creación del nuevo orden internacional post Guerra Fría y un sostén de las actividades de las Naciones Unidas. En ese contexto, es paradójico que al enfrentar situaciones nacionales donde el respeto de los derechos humanos y el proceso de democratización experimentan retrocesos y generan frecuentes crisis de gobernabilidad, la ambigüedad de sus miembros sobre la intervención regional les impida/dificulte colaborar en su solución y les expone a la intervención extra-regional, debilitando o anulando su capacidad como actor internacional. Sin embargo, la elección y desempeño presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil ha dado un vuelco a la dinámica regional, al encontrar un liderazgo autónomo en la concepción del desarrollo nacional y de la política internacional. Por eso, Lula no sólo ha recibido el concurso de los países latinoamericanos, sino también la cálida recepción de la UE y el respeto de Washington y, especialmente, del presidente Bush.

La complejidad del escenario aumenta al situar las relaciones UE-ALC en el marco del Triángulo Atlántico. Las relaciones con EEUU siguen teniendo más importancia y prioridad para cada uno de ellos que entre los países de cada región. Mientras tanto, ha incrementado la asimetría entre EEUU y ALC en las negociaciones internacionales y también entre EEUU y la UE en algunos campos como la defensa. La concertación UE-ALC, ahora más necesaria, puede trocarse en aleatoria por su vulnerabilidad a la división interna en las negociaciones con EEUU. En temas vitales como las nego-

ciaciones en la OMC la similitud de posiciones EEUU-UE puede bloquear acuerdos favorables a ALC, anticipados desde el fin de la Ronda Uruguay, en materias tan sensibles como los subsidios y el comercio agrícola.

La concertación UE-ALC se ve favorecida por dos décadas de realizaciones y cuenta con una institucionalidad que la favorece. No obstante, también abundan los obstáculos que amenazan periódicamente los avances logrados. Los objetivos y valores comunes abundan en las declaraciones finales de sus Cumbres, pero las realizaciones se acompañan de retrocesos y concesiones pragmáticas, como los Acuerdos de Asociación (AA) realizados con países individuales y no, como fue anunciado, con grupos de ellos. No obstante, es probable que estas realidades sigan siendo enfrentadas birregionalmente con el objetivo de lograr cohesión social y gobernabilidad democrática en el nuevo escenario internacional (CEC-2003 a).

En este trabajo intentaré una síntesis de las lecciones de los éxitos y fracasos en las relaciones UE/América Latina desde finales de la Guerra Fría y trataré de identificar campos donde esas lecciones pueden contribuir a renovar y dar operatividad y larga vida a una concertación entre ambos.

## **Las relaciones UE/América Latina desde finales de la guerra fría**

### **En el Triángulo Atlántico**

La relación atlántica no se limita al espacio europeo, sino que contempla la complementariedad/suplencia entre EEUU y Europa en el resto del mundo. El Triángulo Atlántico lo hace desde la aceptación europea de América Latina como zona reservada de EEUU, a la asunción de un papel comple-

mentario, y con intención alternativa, a EEUU en la integración internacional y la democratización de los países latinoamericanos. Las relaciones birregionales UE-ALC nacieron institucionalmente del aprovechamiento de la coyuntura centroamericana y de las transiciones del autoritarismo a la democracia en los años 80, desafiando la estrategia de signo contrario de la Administración Reagan.

La enseñanza de las relaciones birregionales, que pasan de la discrepancia a la coincidencia, se selló al prescindir de la tradicional doctrina Monroe. Gracias a la creación (1986) y posterior participación de toda América Latina y el Caribe en el Grupo de Río (GR) y en las Cumbres UE-Grupo de Río; y, aunque limitadas a las antiguas colonias españolas y portuguesas, las Iberoamericanas.<sup>1</sup> Desde la primera Cumbre UE-ALC en Río de Janeiro (2000) la definición de ALC allí adoptada no temió en coincidir, parcialmente, con la de la Unión Panamericana en la OEA; pero incluyendo a Cuba. De este modo, ALC se integra al conjunto de regiones del mundo con el que la UE ha establecido relaciones birregionales y realiza Cumbres periódicas.

Desde fines de la Guerra Fría, los EEUU han firmado acuerdos concediendo preferencias comerciales a países situados en zonas de mayor conflictividad, como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en los años ochenta. Posteriormente desarrolló una política más ambiciosa. Así planteó la Iniciativa de las Américas con el presidente Bush-padre, la creación del NAFTA ampliando el acuerdo existente con Canadá para incluir a México; y, finalmente, el ALCA, firmado por los presidentes y jefes de Gobierno de ALC (1994) en Miami con el presidente Clinton. En ese entonces se anunció que el próximo país que firmaría un tratado semejante sería Chile, una decisión que ha tardado casi 10 años en concretarse, haciéndolo después de que la UE firmara el Acuerdo de Asociación con ese país.

La UE prefiere los Acuerdos de Asociación (AA), como ocurrió con México (2000) y Chile (2003), asociando diálogo político, TLC y cooperación. Mercosur comenzó a discutir en 2000 y los países del CARIFORUM<sup>2</sup>, en el marco del Acuerdo de Cotonou, lo hicieron en septiembre de 2002. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) lo harán en el marco de las conclusiones de las negociaciones de la ronda de Doha, que está previsto que concluya a fines de 2004. [CEC-2003 a]. Las preferencias arancelarias y otros beneficios existentes en acuerdos anteriores, como los de Lomé u otros posteriores pero parciales, serán reemplazados o subsumidos en los AA.

El mensaje a ALC de sus socios en el Triángulo Atlántico, desde la superación de la crisis de la deuda externa a nuestros días, fue que la nueva inserción internacional supone aceptar que las desigualdades entre países no constituyen un obstáculo insalvable para competir entre sí y en el sistema y el mercado globalizados. La democratización, las reformas económicas y la apertura externa de sus mercados serían los instrumentos capaces de hacerlo. Las negociaciones de los AA con la UE y los de libre comercio con los EEUU en el ALCA facilitarían las relaciones globales en la OMC, y viceversa, haciendo más llevadera esta negociación triple y simultánea.

La especificidad UE y EEUU en las negociaciones se ha ido desdibujando. Así vemos como:

· La UE ha concluido los AA con países individuales, que ya están operativos, mientras aún no ha concretado el primer acuerdo interregional (su teórico objetivo político) ni con el Mercosur ni con el CARIFORUM. En cambio, los EEUU comenzaron con acuerdos individuales pero acaban de iniciar (enero de 2003) la negociación del primer TLC

[1] Inglaterra, después de la descolonización del Caribe en la post II Guerra Mundial, en el marco de la Commonwealth, mantuvo la relación con ellas y la institucionalizó a través del CARICOM. Esto no tuvo una connotación similar en las cumbres UE-GR, pues el Caribe no español siempre fue considerado como una excepción al postulado de la doctrina Monroe de mantener a los europeos fuera de América. [2] Son miembros del CARIFORUM todos los países de la región que pertenecen a la Asociación de Países de África, el Caribe y Pacífico, excepto Cuba, que según la UE no cumple las normas estipuladas en el Acuerdo de Cotonou, especialmente en materia de derechos humanos y buen gobierno.

regional con los países miembros del Mercado Común Centroamericano<sup>3</sup>.

- Los componentes políticos, comerciales, financieros, tecnológicos y culturales que diferenciarían los AA con la UE de los TLC con los EEUU finalmente están presentes en ambos casos. En general, los avances en el diálogo político y la cooperación han precedido a la conclusión de los TLC y permiten reconducir los AA, como ocurre en el caso UE-Mercosur. Sin embargo, aun en esta última experiencia, el compromiso requirió que los países del Mercosur ratificaran su compromiso con la integración, acordaran en febrero de 2002 reforzar la coordinación macroeconómica y establecieran, por el Protocolo de Olivos-Argentina, un mecanismo de solución de sus disputas comerciales en Asunción del Paraguay.
- Hay un convencimiento creciente de las poblaciones y las clases políticas de los países de ALC y de los representantes de la UE de que en la región las reformas económicas, la gobernabilidad democrática y las mejoras en las condiciones de vida no han ido de la mano. La XII Reunión Ministerial UE-GR (2003) concluyó que la continuidad de las reformas económicas, si bien necesaria, no era suficiente. Por eso es imprescindible establecer mecanismos financieros novedosos, apoyados por la comunidad internacional, para reforzar la gobernabilidad democrática puesta en peligro por la falta de recursos para responder a las demandas sociales (CEC-2003 a).

### **El nuevo patrón de relaciones Europa/América Latina**

Como se recordará, desde la fase final del enfrentamiento Este-Oeste emergieron iniciativas para identificar y establecer normas universales, como el proceso de Helsinki, y, consiguientemente, formas legítimas de control/intervención externa que planteaban la transferencia de parcelas de

soberanía de los Estados nacionales a los organismos internacionales. Ese espíritu, con sus proyecciones latinoamericanas y caribeñas, lo tuvo el proceso de paz de Centroamérica, iniciado en los 80, gracias a la creación de los Grupos de Contadora y de Apoyo<sup>4</sup>, que contaron con la acción conjunta de la UE y de un grupo de países latinoamericanos. Los principios que orientaron ese proceso de paz siguen estando presentes en la solución de otros conflictos nacionales con apoyo regional en ALC y fueron:

- Legitimidad de la mediación /intervención externa<sup>5</sup>.
- Negociación e implementación por las partes involucradas.
- Consenso en las normas democráticas de respeto a los derechos humanos y reconciliación que regirán en la solución al conflicto.

Algunas de las experiencias más recientes muestran la actualidad de esos principios, como la mediación OEA-CARICOM, y la del Grupo de Países Amigos (Brasil, Chile, España, México y Portugal), complementando a la OEA, en la facilitación del diálogo y el acuerdo entre el Gobierno y la oposición en Venezuela<sup>6</sup>. Los reducidos avances conseguidos y la continuidad de la violencia por las partes enfrentadas en conflictos de larga data como el colombiano y los de Haití y Venezuela muestran la reticencia aún existente en influyentes actores nacionales a la intervención externa y las normas universales que inspiran sus propuestas de solución (CEC-2002b, Christopher Patten-2002, Inter-American Dialogue-2003). Queda, pues, mucho camino por hacer.

El GR fue la primera iniciativa exitosa en América Latina y El Caribe de encontrar un foro, un instrumento de formación de consenso y promoción de acuerdos regionales y de diálogo y concertación con la UE. También permitió a la UE encontrar su contraparte en ALC y a ésta le dio un argumento

[3] Aunque todos los países del Istmo (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) son miembros del Sistema de Integración Centroamericano-SICA, sólo están incluidos en ella los cinco miembros del Mercado Común Centroamericano, quedando fuera Belice y Panamá. [4] El Grupo de Contadora estaba formado por Colombia, México, Panamá y Venezuela y el de Apoyo por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. [5] Este principio explica la oposición de Cuba a los Grupos de Contadora y de Apoyo, aunque diera su concurso al Proceso de Paz y su posterior rechazo (1996) a las recomendaciones pro respeto de los derechos humanos en la Isla y a la cláusula democrática exigida para adherir al mismo, marginaron y terminaron por consolidar la posición crítica del gobierno cubano y su no pertenencia al GR. [6] El Grupo fue propuesto cuando la labor de la

para hacer atractiva la participación de los países de la región en el GR. Además contribuyó a hacer más fluida y efectiva la relación de la UE con CARIFORUM, CAN, Mercosur y SICA. Pero el GR no ha sido la única experiencia de este tipo, ya que estas iniciativas se han multiplicado. Han destacado, tanto por los programas que realizan como por su capacidad de propuesta<sup>7</sup>, la Asociación de Estados de la Cuenca del Caribe (1994) y las Reuniones de Presidentes de América del Sur en Brasilia-2000 y Guayaquil-2002. Estos organismos e iniciativas responden a factores constantes, aunque su ámbito temático y los países que participan sean diversos y no existan entre las distintas iniciativas demasiados vínculos formales, lo que es una prueba más de que todavía no constituyen una necesidad plenamente resuelta en las relaciones internacionales de ALC.

La institucionalización de las relaciones birregionales UE-ALC, a través del GR, fueron objeto de interpretaciones sobre las diferentes posiciones de Europa y de EEUU hacia ALC. Sin embargo, "en la mayoría de los temas, los EEUU y la UE comparten un enfoque común en sus políticas hacia América Latina. Y su cuidadosa y estrecha coordinación resulta tan valiosa para Latinoamérica como para otras partes del mundo" (Christopher Patten-2002). La eventualidad de que el GR y otras organizaciones e instancias similares respondieran a un proyecto alternativo a la OEA y a las demás instituciones panamericanas acompañó al GR durante parte de sus 15 años de existencia. Sin embargo, en la XV Reunión en Santiago de Chile (agosto de 2001) se dejó bien establecida su complementariedad, generalizada por la práctica común de las Cumbres Presidenciales. El nuevo interés de los países miembros en la OEA y el apoyo a su reforma deben mucho al inicio de las actividades de los grupos de trabajo del ALCA, enmarcados en el Sistema Interamericano. Al mismo tiempo, los países latinoamericanos alien-

tan propuestas para fortalecer la posición regional, particularmente en sus negociaciones con los EEUU y la UE, como ocurre con el intento del tratado de libre comercio entre el Mercosur y la CAN<sup>8</sup> o con la Zona de Libre Comercio de Sudamérica lanzada en la Primera Reunión presidencial en Brasilia (2000), convocada por el presidente Cardoso y ratificada por su sucesor, el presidente Lula.

El referente de la UE influye en que las propuestas y consensos de estos grupos, instancias de concertación y organizaciones tiendan a cubrir una amplia temática. Entre ellas destacan:

- La creación de zonas regionales de paz basadas en el desarme, el control del tráfico de armas pequeñas, la no-proliferación de armas de destrucción masiva y la solución pacífica de controversias en la Zona Andina, el Istmo Centroamericano y El Caribe.
- La búsqueda/promoción de propuestas de solución de los problemas fronterizos pendientes, como los de Belice-Guatemala por CARICOM-SICA; Ecuador-Perú por el GR y Chile-Bolivia y Guyana-Venezuela por los presidentes sudamericanos.
- La integración física con programas de ampliación y fortalecimiento de la infraestructura regional, como el Plan Puebla Panamá entre México y los países del Istmo Centroamericano o la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA)<sup>9</sup>.
- La formulación de Cartas de los Derechos Humanos, como la Andina.

A menudo, las propuestas y consensos van perfeccionándose por aproximaciones sucesivas en diferentes organismos e instancias. En este itinerario confluyen la UE y ALC a través del GR, las Cumbres UE-ALC y las Iberoamericanas y, frecuentemente, llegan al Sistema Panamericano, haciendo que las relaciones birregionales influyan en la adopción de

*OEA, apoyada por el Centro Carter y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD había entrado en un impasse por la resistencia del gobierno y la oposición a aceptar una solución. EEUU mostró interés en formar parte del Grupo de Amigos y el presidente Chávez propuso la inclusión de Cuba, los países del Caribe y Rusia, pero ninguna de dichas gestiones fue exitosa. El Grupo continúa formado por los 5 países originalmente seleccionados por el presidente de Brasil. (7) El Grupo de Amigos de Venezuela fue creado en ocasión de la última reunión de presidentes sudamericanos en Guayaquil, por iniciativa del presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva. (8) Las mismas esperaban culminar a fines del 2002 pero han sido interrumpidas por la inestabilidad política y económica en los países miembros de Mercosur y de la CAN. (9) A través de su participación en el Diálogo*

piezas claves de su propia normativa. Esto ocurre con la Carta Democrática Panamericana, que aprovecha las propuestas de varias Cumbres UE-GR y de las Iberoamericanas, como el Consenso de Viña del Mar en la VI Cumbre, noviembre de 1996, reforzado en la VII de Isla Margarita-Venezuela y la VIII en La Habana, Cuba. La Carta Democrática fue aprobada con el apoyo del GR en su XV Reunión en Santiago de Chile en agosto de 2001 y al mes siguiente en el XXVIII Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA en Lima.

El análisis precedente permite ver la riqueza y complejidad del frondoso árbol institucional de ALC y sus relaciones con la UE, incluyendo la interacción con el Sistema Panamericano. Aun cuando se ha tratado de asociar aquellas realizaciones o principios rectores del entramado de relaciones y la instancia que los aprueba o sitúa en la agenda regional, es difícil determinar cuáles son parte de aquellas declaraciones de buenas intenciones. Una década de vigencia de los Acuerdos UE-GR, ejecutados a través de los programas de actividad de la Comisión Europea y los organismos correspondientes de la CAN, CARIFORUM, MCCE-SICA y de los países con acuerdos propios (Cuba, Chile, México), han permitido perfeccionarlos antes de comenzar las Cumbres UE-ALC. Este problema sigue pendiente en la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Entre la IX Cumbre, La Habana-Cuba (1999), y la XII, Punta Cana-República Dominicana (2002), los representantes de los países han tratado de establecer un mecanismo de coordinación y seguimiento de los programas de cooperación y de la vigencia de los principios consensuados.

La imagen anterior sobre la UE y ALC es parcial y olvida la realidad de las relaciones entre las sociedades civiles de ambas regiones. En primer término, las existentes entre las comunidades de emigrantes en ALC y los países de origen en la UE, hasta las existen-

tes entre organismos no gubernamentales y Gobiernos locales de ambas regiones. Generando acciones espontáneas como las de solidaridad con la emigración, como probó la solidaridad con los argentinos el pasado año en España, a raíz de la crisis política y económica en su país. En las actuales circunstancias, la actitud negativa hacia la migración ilegal en muchos países de la UE ha llevado a adoptar o bajar medidas contra la entrada ilegal de trabajadores. Entre ellas, la eliminación del derecho de los ciudadanos de varios países latinoamericanos a ingresar sin visa a la UE. También cuentan las medidas empresariales, por su creciente presencia en ALC y por la importancia de la actividad privada al calor de las reformas económicas. Al transformarse el compromiso con sectores y empresas desarrolladas, especialmente por su vinculación al sector bancario o a los servicios de utilidad pública, las empresas comienzan a ocupar un lugar importante como vehículos del intercambio cultural entre la UE y ALC al auspiciar los contactos entre sus artistas e intelectuales o su actividad creadora. La importancia de estas relaciones ha impulsado iniciativas como los Foros de Negocios UE-ALC en Madrid y México, 2000 y 2002, al que se suman foros regionales como UE-Caribe. También está la experiencia del Foro Sociedad Civil UE-México, que la UE y ALC tratan de generalizar.

Finalmente, la concertación UE-América Latina ha priorizado la creación del nuevo orden internacional post Guerra Fría. Las Cumbres UE-GR y UE-ALC han sido su instancia principal para:

- Reforzar los papeles tradicionales de Naciones Unidas (misiones de paz) y emergentes (derechos humanos y medioambiente). Destacan en el campo de la paz la participación en el financiamiento y de ALC en el aporte creciente de efectivos de las misiones.
- Como foro privilegiado para la construcción del nuevo orden internacional, al promover la celebra-

---

*de Tuxtla y el Mecanismo de Acción Concertada, creados en 1991, promueven una mejor integración de la región mesoamericana (México y el Istmo Centroamericano). En este marco aprobaron el Plan Puebla Panamá (2001) para mejorar la integración física mediante la ampliación y fortalecimiento de la infraestructura, creando nuevas oportunidades de desarrollo, superar los problemas sociales y aumentar la consistencia regional de las políticas macroeconómicas.*

ción de conferencias mundiales como las de medioambiente con la firma del Protocolo de Kyoto y la puesta en marcha del Plan de Acción de Bonn; y, al asegurar el funcionamiento de sus comités especiales, especialmente, el de derechos humanos.

Europeos y latinoamericanos han apoyado la ampliación o adecuación de la normativa internacional en ciertos problemas, como la colonización o el cambio climático. Su participación en el Consejo de Seguridad es una oportunidad de ser tenidos en cuenta en las negociaciones y de evitar su marginación en aquellas decisiones que los afectan directamente. Su posición contrasta con la de los EEUU, que han limitado su participación y financiamiento a diversas actividades y organismos, o bien se han excluido de intervenir en otros, como el Tribunal Penal Internacional, por considerar que atentan contra su soberanía nacional. A la vez, éstos ven en el Consejo de Seguridad y las Conferencias Mundiales, donde se gesta la nueva normativa, una instancia que puede negar legitimidad al uso de su poder hegemónico, y por eso desean utilizarlos o desconocerlos a su conveniencia. Estas diferencias entre la UE, los EEUU y ALC ponen a prueba con cierta frecuencia las relaciones en el Triángulo Atlántico.

## Campos de concertación UE-ALC

### El escenario

Una mirada retrospectiva permite identificar cambios en el escenario de las relaciones entre la UE y ALC, en particular:

- En la década pasada ambas regiones marcharon juntas, al aumentar el interés en el apoyo mutuo y la coincidencia de las posiciones internacionales y de política interna de cada región y, a menudo, de sus países. El atractivo de los AA y el ALCA

respondía al interés de ALC por acceder a los dos mayores mercados del mundo cuando decidió abrir su economía. El extraordinario crecimiento de ambas economías hizo que la UE y EEUU prefirieran competir en sus propios mercados, de modo que los AA y el ALCA sufrieron retrasos<sup>10</sup>. En la presente década, el estancamiento económico de las principales economías de la UE y EEUU y la crisis en ALC explican la avidez compartida por expandir sus exportaciones y el interés en reactivar los AA y el ALCA.

- La sorpresa es que los intereses económicos han perdido importancia frente a los políticos y de seguridad. EEUU y la UE han disputado el apoyo de ALC a sus iniciativas internacionales<sup>11</sup>; en particular, a los problemas del Medio Oriente y la seguridad mundial, y han dejado en un segundo plano la solución de los problemas nacionales o regionales de ALC, relacionados con su inestabilidad económica y las crisis de inserción en los mercados financieros internacionales. El mensaje desde el Norte es: contribuyan a nuestros esfuerzos por lograr el orden y la estabilidad mundial, pero asuman la responsabilidad de sus propios problemas. Si bien reconocen la vulnerabilidad e influencia limitada de ALC en los problemas globales que la afectan<sup>12</sup> (crisis económica, variaciones del precio del petróleo, etc.), confían en que puedan controlar sus crisis con medidas internas y reduzcan a un mínimo el apoyo financiero externo requerido. Como en el caso reciente de Brasil, superar esos desafíos le permitió colocarse en una posición internacional de socio confiable y adquirió el liderazgo sudamericano a que aspiraba desde la década pasada.

- Las experiencias de las negociaciones de los AA con la UE y las del ALCA han llamado al realismo, en especial los países de ALC. Más de 6 años han llevado las negociaciones del AA de la UE con México y Chile; 10 años han pasado desde la Cumbre Panamericana de Miami y el comienzo de las nego-

[10] El AA con México no fue una excepción ya que la UE buscaba mejorar su acceso competitivo al mercado de EEUU y participar del explosivo crecimiento de la importación de capitales en México y de sus exportaciones al mercado norteamericano. [11] Esta alineación es demandada cuando las decisiones pasan por la ONU (Consejo de Seguridad, Comisión de Derechos Humanos, etc.) donde participan países de ALC. En cambio, en problemas como el de la República Democrática de Corea que están siendo resueltos entre sus vecinos regionales y EEUU, los países latinoamericanos y del Caribe y, en ocasiones, de la UE pueden ser informados por Washington pero sin pedir su apoyo a las propuestas de solución. [12] Esta interpretación es generalmente aceptada en el caso de los estados y economías pequeñas y medianas e inclusive en los grandes, como Argentina, cuando la

- ciaciones del ALCA y la conclusión del TLC EEUU-Chile, aún pendiente de aprobación por los respectivos Congresos. A fines de la pasada década se estimaba (Wolf Grabendorff-1999) que el AA con Mercosur, considerado prioritario para la UE, concluiría en 2001 y existiría una zona de libre comercio en 2005; hoy su horizonte temporal llega hasta mediados de esta década. Como vimos anteriormente, las negociaciones de los AA con la CAN y el SICA no comenzaron hasta entonces y la ya iniciada con CARIFORUM está prevista que concluya en 2008, como los restantes AA regionales en el marco del Acuerdo de Cotonou. Con respecto al ALCA existe un cierto consenso de políticos y técnicos de que el plazo de 2005 es sólo una referencia que puede modificarse y, según el ritmo observado, "casi imposible de cumplir" (Fabio Alves-2003)<sup>13</sup>.
- Los países de ALC han entendido que su presencia internacional esta ligada a la adopción de una posición común para enfrentar su vulnerabilidad externa e inestabilidad económica, conciliar la justicia social y la erradicación de la exclusión de sus desposeídos con los programas económicos exigidos para su inserción internacional y reconocer la existencia de situaciones nacionales que amenacen la seguridad regional.
  - La UE a 25 celebra el ingreso de los nuevos miembros con una foto de familia europea de 40 miembros a los que han repartido ramas de olivo, sin que esa imagen despierte los viejos temores en ALC al anunciarse la ampliación a los países del Este y Centro de Europa (IRELA-1997, IEEI-2001). Los países de ALC están preparados culturalmente a la idea de la Gran Europa y aprecian su contribución actual y futura al equilibrio del poder mundial. Saben que la ampliación a los vecinos más próximos de la UE pasa por aceptar las instituciones comunitarias y la nueva Constitución que aún discuten, lo cual limita o impide pensar en la candidatura de la mayoría de ellos. Por eso, Rusia es un interlocutor válido pero no un miembro potencial.
  - El número de nuevos miembros y el ritmo y costo de futuras ampliaciones serán menores que la actual y también su impacto negativo para los AA con ALC. El proceso de reformas de la UE parece marchar en una línea más propicia a los intereses latinoamericanos en lo agrícola y menos en los de migración. En el primer tema se van imponiendo progresivamente las propuestas de la Comisión y cede la resistencia de los países con mayor capacidad de movilización de los productores y peso electoral de las regiones agrícolas. En el tema migratorio se va extendiendo la postura favorable al refuerzo de los controles directos (entradas y expulsión de inmigrantes ilegales) e indirectos (condicionar la ayuda económica a una cooperación con sus países de origen).
  - Con el nuevo milenio se van disipando las resistencias de la UE, presentes en las relaciones birregionales a comienzos de 1990, de aceptar a ALC como una región con una identidad común. Basta recordar la preferencia de la UE a pensar a América Latina sin el Caribe, por considerarlo un integrante de los países ACP UE-GR. En América Latina ocurría algo similar, al plantear una identidad diferente para el CARICOM y al pensar en un potencial liderazgo de Argentina, Brasil, Chile o México. Sin embargo, esa identidad común ha prosperado. La UE acepta ALC como un todo en las Cumbres birregionales y en las reuniones ministeriales. El Caribe de todas las lenguas sella su unidad interna en la relación con UE a través de CARIFORUM, promueve la creación de la AEC para integrar a todos los países en el Gran Caribe (N. Girvan-2001 y 2003) y acuerdan con el SICA, en 2001, un mecanismo de cumbres periódicas. El ingreso a NAFTA no separó a México de ALC, pues continúa concluyendo acuerdos de libre comercio con varios países de la región, y el Gobierno del presidente Fox considera superada la rivalidad por el liderazgo latinoamericano con Brasil.

---

complejidad y profundidad de su crisis hizo dudar sobre su capacidad para enfrentarla exitosamente. Brasil (2002-03) es visto, por algunos como un desmentido del desinterés internacional por las grandes economías pues, al otorgar la ayuda al compromiso de todos los candidatos presidenciales con posibilidad de ser elegidos al programa de ajuste propuesto por el FM, los países miembros del G-8, en particular EEUU, creían en su capacidad interna y trataban de incentivarla. La duda es si fuera de Brasil y México hay otro país de ALC que pueda aspirar a ese tratamiento. El período post electoral argentino puede ser propicio para esclarecer esta interrogante, cuando presente su pedido de ayuda internacional para reestructurar su deuda externa. [13] La conclusión de los AA y del ALCA esta condicionada por la evolución de la economía de cada país o grupo de países con respecto a la

### **Seguridad global y la reforma de las Naciones Unidas**

En la Cumbre de Madrid (CEC-2002 a), la UE y ALC anunciaban una asociación estratégica basada en raíces comunes, pero orientada a convertir principios, valores y objetivos en mecanismos de diálogo y cooperación para enfrentar los problemas del nuevo siglo. Entre éstos, la ratificación del enfoque multilateral en política internacional y la decisión de privilegiar aquellas acciones destinadas a reformar las Naciones Unidas. Es el inicio de una agenda birregional de estructura flexible.

#### **Prioridad en el enfoque multilateral y el refuerzo de Naciones Unidas**

La incapacidad de los miembros del Consejo de Seguridad de lograr un consenso sobre el desarme de Irak y la decisión de tres de sus miembros (España, EEUU y Reino Unido) de realizar una intervención militar antes de existir pruebas concluyentes y un acuerdo del Consejo autorizándola, aceleraron el debate y la crisis de seguridad internacional. Estos hechos se han sumado a otros problemas en el funcionamiento de órganos importantes de las Naciones Unidas, como el Comité de Derechos Humanos en Ginebra, que han llevado a incluir en la agenda inmediata la reforma, sustancial y no sólo administrativa y financiera, de las Naciones Unidas. En este sentido está por ver si el Consejo de Seguridad tendrá un papel importante, como desean la UE y ALC, o la conducción hegemónica de EEUU se afirmará a través de la confrontación<sup>14</sup> con aquellos países que, según su criterio, colaboren con el terrorismo.

Las relaciones entre la UE y los EEUU, y el Triángulo Atlántico, han sido afectadas negativamente por estos hechos, lo que pone en primer plano las diferencias en materia de enfoque multilateral en las relaciones internacionales y el papel de Naciones

Unidas en el nuevo siglo. La UE y ALC han manejado el debate según su diferente institucionalidad regional: la primera mediante reuniones del Consejo y de sus ministros de relaciones exteriores; y, la segunda con un contacto frecuente entre los presidentes y sus respectivas cancillerías, en particular de los países más importantes y activos en política internacional. Los mandatarios de la UE más directamente comprometidos en el debate han sido activos en la búsqueda de alianzas y apoyos y en argumentar públicamente en defensa de sus posiciones. Los latinoamericanos, por el contrario, han preferido mantener una actitud más discreta e, inclusive, ahorrarse declaraciones sobre hechos en los que se sienten espectadores. No obstante, los contactos presidenciales y de las cancillerías evidencian la preocupación y la voluntad de contribuir a impedir la vuelta a los días en que las intervenciones militares externas en la región eran decididas por EEUU y un grupo reducido de aliados. El presidente chileno, Ricardo Lagos, y el ex-presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, han argumentado regionalmente y tenido en cuenta el juego de fuerzas de los países que tienen derecho a veto en la ONU y, especialmente, los socios de ALC en el Triángulo Atlántico (Fernando Henrique Cardoso-2003 y Ricardo Lagos-2003). Sus posturas están muy lejanas de las de Fidel Castro que ha esgrimido nuevamente el peligro de agresión militar a su país por el vecino del Norte; y de las críticas severas a EEUU y sus aliados del venezolano Hugo Chávez.

Un riesgo, no menor, es que las diferencias dentro de la Alianza Atlántica lleven a las partes a marginar a ALC como socio menor del Triángulo Atlántico y sellen su fin. EEUU puede preferir discutir todos los problemas de seguridad que competan a la OTAN, lo que sería la forma más simple de marginación de ALC de ese debate. Sin embargo, la necesidad de adoptar decisiones en el seno del Consejo de Seguridad y de sumar aliados, como se ha visto en la entrevista

---

*UE y EEUU; pero no es una condición suficiente. Es difícil que Brasil logre entrar en plazo al ALCA según sus perspectivas macroeconómicas para 2005, aunque políticamente sería correcto para EEUU que lo hiciera. En cambio, de acuerdo a las perspectivas actuales, Venezuela no cumpliría ninguno de los dos requisitos. [14] El Secretario de Estado Powell aclaró en el Programa Meet the Press de la cadena NBC que la confrontación contempla cuatro etapas sucesivas: presión diplomática, aislamiento internacional, sanciones económicas y comerciales e intervención militar.*

reciente de los presidentes Bush y Lula, dificulta la marginación de los países de ALC.<sup>15</sup>

La UE trata de definir (mayo de 2003) su política de seguridad en función de los cambios en el escenario internacional<sup>16</sup>, en paralelo al anuncio del presidente de EEUU (3 de mayo de 2003) de confrontar a las naciones que pongan en peligro su seguridad nacional y la global<sup>17</sup>. Es probable que los países de ALC tengan que adoptar posiciones sobre el debate en Naciones Unidas; y, más importante, aun sobre sus propios problemas de seguridad, su relación con los temas globales y la incidencia de las soluciones en cada país de la región. El GR, como instancia de formación de consensos regionales, ya ha tenido que entrar al debate, como veremos en el caso de Colombia. Esta instancia y la OEA serán los instrumentos para definir la política de seguridad regional.

Los problemas de seguridad en ALC son conocidos y algunos de ellos, como el estatus del TIAR, han sido tratados en otro capítulo de este *Anuario*. Los más importantes han propiciado la coordinación de actividades con la UE y sus países miembros y, por razones históricas y geopolíticas, con EEUU. Las diferencias de perspectiva en las soluciones que pueden implementarse, pueden traducirse en actividades simultáneas pero no siempre complementarias entre ALC, UE y EEUU, como ha sido el caso del Plan Colombia. Aquí mencionaremos sólo dos, por señalar un vacío en las relaciones internacionales en ALC (Colombia) y el problema emergente droga-seguridad nacional.

### Colombia

El conflicto colombiano y su incidencia regional han sido objeto de diversas reuniones del GR, incluyendo la XV Reunión en Santiago de Chile (agosto de 2001) que emitió un comunicado sobre el Proceso de Paz<sup>18</sup>. En su comunicado, los presidentes del GR

apoyaron el esfuerzo del presidente Pastrana “por construir la paz”, y asignaron “una prioridad especial al cese de las hostilidades” llamando “a los grupos al margen de la ley para que respeten las normas y principios del derecho internacional humanitario y no involucren a la población civil en el conflicto” y recogieron un párrafo condenatorio de las acciones terroristas y las violaciones del derecho humanitario en su declaración final (Grupo de Río-2001). El tema fue nuevamente tratado en la reunión de Cuzco en noviembre de 2002. La forma en que el GR trató el problema colombiano eludió tradicionalmente la referencia a la incidencia en la seguridad regional y en los países limítrofes; así como la individualización de lo que denomina “grupos al margen de la ley que realizan acciones terroristas”. De igual modo, la Cumbre UE-ALC de Madrid, incluyó en su declaración política el problema colombiano “rechazando las repetidas violaciones a los derechos humanos y las normas humanitarias mundiales por los grupos ilegales..., condenando los ataques terroristas y los secuestros, incluyendo los de días recientes” (CEC-2002 b). Este tratamiento no ha resuelto los problemas, como puso en evidencia la propuesta ecuatoriana de organizar una fuerza regional para enfrentar la regionalización creciente del conflicto y colaborar a su solución interna.

La eventualidad de un giro hacia la regionalización abierta del conflicto no debe ser descartada en el corto plazo. Por ejemplo, si las acusaciones colombianas de apoyo venezolano a los grupos guerrilleros y las venezolanas de apoyo a los paramilitares colombianos dan lugar a la persecución del ejército colombiano de estos grupos en territorio venezolano. Es aún posible que el conflicto colombiano pueda encontrar una solución nacional negociada, a la que la UE, ALC y varios de sus países miembros han prestado su concurso en el pasado; pero las señales actuales no apuntan en esa dirección.

[15] La decisión del Presidente cubano de responder a la eventual intervención norteamericana con juicios sumarios y condenas de presidio y de muerte a opositores pacíficos y a secuestradores de un ferry habanero deterioró aún más el apoyo a sus actos en la opinión pública y, sobre todo, de los gobernantes de UE, ALC e, inclusive, de los sectores favorables a la normalización de relaciones con Cuba en EEUU. [16] En las conclusiones de la Cumbre de Madrid UE-ALC, se afirmaba “la UE ha reforzado sus políticas exterior y de seguridad comunes, en particular desarrollando políticas de seguridad y defensa europeas, que están ya operativas” (CEC-2003 a). [17] Ver nota 14. [18] No ocurrió lo mismo en la Cumbre de Presidentes Sudamericanos en Guayaquil, un año después; a pesar del fracaso reciente del Proceso de Paz, se acordó la “Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana”, con la

Este caso, repetible en otros países de la región, muestra el vacío de mecanismos para enfrentarlos en el sistema de seguridad regional. En este periodo, los países de ALC con apoyo de la UE encuentran una oportunidad favorable para contribuir al cese de la violencia y el terror en Colombia y establecer un mecanismo de intervención para enfrentar los problemas internos y de seguridad regional.

#### **La producción y tráfico de drogas ilegales y el combate al crimen organizado y la corrupción**

El control de la producción y el tráfico de drogas ilegales está regulado por el acuerdo regional de Barbados para el Caribe de 1996 y de Panamá de 1999 para ALC, que fuera ratificado en la Cumbre UE-ALC de Río, también en 1999. La asociación producción y tráfico de drogas-crimen organizado-corrupción ha adquirido una dimensión de problema de seguridad ciudadana en los países productores y de tránsito, entre los que están prácticamente todos los de ALC. Desde hace décadas, zonas fronterizas de ALC, como la de México-EEUU o la de Guatemala-México, urbanas como Cali y Medellín en Colombia y Río de Janeiro en Brasil y cuencas marítimas como el Caribe, sufren de estos problemas y experimentan crisis recurrentes de seguridad.<sup>19</sup>

Las recientes denuncias del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (23 de abril de 2003) y del Fiscal General de Guatemala sobre el imperio del crimen organizado, sustentado en el tráfico de drogas y la corrupción de autoridades de los distintos poderes del Estado, y sus vínculos regionales, van en la misma línea. Las acciones extraordinarias adoptadas por un mandatario con gran apoyo popular, como Lula, para restablecer la seguridad en una ciudad simbólica en ALC, como Río de Janeiro, constituyen una oportunidad para lograr que este problema sea enfrentado mediante la cooperación regional y de la UE. La UE, en tanto que consumidora, fue pionera en

compartir la responsabilidad del problema global de las drogas con los países productores y de tránsito ubicados en ALC. Ahora puede incluir el tema en el programa de cooperación birregional a partir de las experiencias nacionales.

#### **Facilitación del comercio internacional**

Las negociaciones birregionales y bilaterales entre los países de la UE y ALC y aquellas que se celebran en el marco de la OMC han encontrado en los aranceles y subsidios de la UE a los productos agrícolas un obstáculo mayor y son un factor de malestar y descreimiento político en ALC. En la última Cumbre Iberoamericana en República Dominicana se manifestó el problema, que quedó reflejado en la declaración final. La superación de este obstáculo, compartido con otros países en desarrollo, fue uno de los objetivos de la propuesta de reforma del PAC que preparó la Comisión a fines del 2002. Resulta alentador que esta reforma, aunque atenuada, haya avanzado. La relevancia que han adquirido los problemas de seguridad ciudadana/emigración ilegal y la defensa del ambiente natural y rural en los países de la UE, han hecho que varias Cumbres de la UE, desde la de Salamanca (2002), bajo presidencia española, hayan planteado la prioridad de esos objetivos, que parecen llamados a alcanzar la preeminencia en la política europea que en los orígenes de la CEC tuvo la PAC. En esa perspectiva, la multiplicación de empresas fruto de la asociación de capitales de países de la UE y ALC, en rubros sensibles de las negociaciones como el azúcar en Brasil o el aceite de oliva y el vino en Argentina y Chile, muestran que los intereses de los grupos de presión agrícolas en los países de la UE están divididos entre el apoyo a la PAC y el reconocimiento de la necesidad de su reforma<sup>20</sup>. Esto puede abrir el camino a negociaciones en la OMC, desde la conferencia de Cancún, que muestren el camino para poner fin a los subsidios y abrir los mercados europeo y norteamericano a las

*presencia de los presidentes Pastrana y del recién elegido Uribe. [19] Este problema no debe ser asimilado a la existencia de zonas oscuras, donde reina la ilegalidad, utilizada por el terrorismo internacional como centros de apoyo y actividad financiera, el cual ha preocupado a los mandos militares y el departamento de Defensa de EEUU, pues afecta la seguridad más global, no sólo a la ciudadana. Ambas manifestaciones tienen en común el imperio de grupos ilegales, pero los ilegales buscan crear la situación y los segundos aprovecharse de ella; razón por la que pueden coexistir en la misma localización y usarse mutuamente, como sucede en Colombia entre las organizaciones de guerrilla y paramilitares y los productores y traficantes de drogas ilegales. [20] La posición favorable de los sectores empresariales no se limita a los asociados con empresas de ALC, sino que incluye a las nacionales y*

producciones agrícolas y agroindustriales de los países en desarrollo, como fue anunciado al final de la Ronda Uruguay.

La importancia de estas negociaciones para ALC, que atraviesa la crisis económica más prolongada desde la crisis de la deuda de los 80, y el reiterado fracaso tras nueve años de intentos por liberalizar totalmente la agricultura dan a este tema una prioridad mayor que la acordada en la Cumbre de Madrid en la agenda de las negociaciones prioritarias entre la UE y ALC. El nuevo fracaso en Ginebra (28 de abril de 2003) con el borrador de liberalización agrícola que sería sometido a la conferencia de Cancún-México, anticipó las dificultades y el carácter estratégico de la concertación entre la UE y ALC para superarlas.

#### Seguridad financiera

La UE y ALC han planteado la necesidad de reformar el sistema financiero internacional (CEC-2002), pero su urgencia no ha sido tan evidente como durante los últimos dos años, al afectar las crisis financieras regionales, particularmente de Argentina y Brasil, a ambos mercados. La oportunidad de la reforma surge al combinarse el esfuerzo por reactivar las economías de EEUU y la UE para que arrastren a la economía mundial y la necesidad de restablecer la confianza en las economías emergentes, en especial las latinoamericanas, alentadas por el éxito de Brasil. En este año Brasil logró restablecer la confianza de las instituciones financieras internacionales y de los principales mercados del mundo, especialmente gracias al coraje de impulsar un programa de austeridad que incluso limitó el monto prometido durante las elecciones de 2002 como aporte solidario con los más pobres.

¿No es éste un capítulo prioritario de la reforma de la ONU y de las reglas de juego de la actividad finan-

ciera internacional en el que podrían actuar coordinadamente la UE y ALC? ¿No es la acción concertada de los países de donde provienen la mayoría de los inversionistas, como los de la UE, y de aquéllos que enfrentan el problema de la vulnerabilidad financiera la que puede hacerlo con un mayor conocimiento y con argumentos entendibles por sus pares? El reconocimiento en la última Cumbre UE-ALC de la íntima relación existente entre la gobernabilidad democrática y la justicia social y la viabilidad económico-financiera, ¿no convierten a este tema en una prioridad integral, y no meramente financiera, de la agenda birregional?

#### Migración internacional

Como es sabido, la migración internacional es la dimensión del proceso de globalización que enfrenta mayores obstáculos para desarrollarse, ya que la mayoría de los países receptores rechaza la libre movilidad de la mano de obra, al percibir un impacto negativo en la cohesión social (UN-2000). Se trata de otro punto de encuentro entre la UE y ALC, que están entre las mayores regiones de destino y origen de los movimientos migratorios. La migración es uno de los problemas que suscita un mayor interés regional para buscar e implementar soluciones.<sup>21</sup> A su vez, diversos países de la UE y ALC, como España y Ecuador, han firmado convenios migratorios encaminados a ordenarla. Sus resultados, si bien parciales y perfectibles, aportan lecciones que pueden y deben ser compartidas con la comunidad internacional. Sin embargo, fuera de los casos ecuatoriano y dominicano, ningún otro país en ALC goza de la cooperación de la UE para enfrentar la normalización de sus flujos a Europa (CEC:2002 c), aunque enfrentan las barreras impuestas, en especial después del 11-S, a los flujos a EEUU, el mayor destino de las migraciones latinoamericanas. La acción concertada entre la UE y ALC será importante para reforzar y actualizar la normativa internacional en el

*regionales. Es notorio que durante las reuniones de coordinación entre los ministros de Agricultura de España y de Luxemburgo para acordar acciones comunes en Bruselas contra la reforma del PAC, connotados dirigentes empresariales españoles argumentaron sobre la necesidad de esa reforma [Fernando Egudazu-2003]. [21] La emigración, un problema central de México, Centroamérica y el Caribe por décadas, constituye hoy una preocupación mayor de los países suramericanos. II Reunión de Presidentes Suramericanos-2002.*

marco de Naciones Unidas y su papel en el ordenamiento de la migración internacional.

### Derechos humanos

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDHNU) ha sido objeto de fuertes críticas, tanto de organismos no gubernamentales internacionales como dentro de la propia institución, incluido su actual presidente. Las críticas han llegado a un clímax en el último periodo de sesiones de la Comisión. La elección de Libia para ocupar la presidencia y la presencia de ciertos países que no aceptan sus decisiones cuando los afectan son los factores más frecuentemente mencionados por esos críticos. En particular, en este último caso, la elección de Cuba por los países latinoamericanos y caribeños en abril pasado, después de que Cuba rechazara la visita de un informante de Naciones Unidas.

Los casos de Cuba o Guatemala son emblemáticos de la resistencia a aceptar la normativa internacional por las más variadas razones, algunas también ilegítimas, como el abuso de autoridad o de la fuerza privativa del Estado. Las violaciones sistemáticas de los derechos humanos en Guatemala coinciden con el fracaso del proceso de paz, democratización y reconciliación nacional que con tanto esfuerzo han realizado conjuntamente los países centroamericanos. De continuar su inacción frente a países como Cuba y Guatemala, ALC perdería legitimidad en este campo, uno de los logros que facilitó la reinserción internacional post Gobiernos autoritarios de los países de la región. ¿Por qué la UE y ALC no reeditan la experiencia del Proceso de Paz en Centroamérica que auspiciaron en contra incluso de los EEUU?

### El fortalecimiento de las instituciones democráticas

Los socios birregionales tienen presente que la democratización es un proceso de largo aliento. Los

éxitos iniciales han conocido retrocesos importantes en varios países de ALC en los que es posible reconocer, como factor común, el debilitamiento de las instituciones democráticas. La participación de la Comisión Europea y la de los países miembros en aspectos claves como la reforma y fortalecimiento del poder judicial y la labor de los Parlamentos se han desarrollado durante más de una década. Sin embargo, se debería incluir el desarrollo de la capacidad de control de la ciudadanía sobre los poderes públicos, la democratización de la prensa, el financiamiento electoral y el fortalecimiento de los partidos políticos. En este último caso, identificando medidas para apoyar a los partidos nacientes o en reestructuración después de crisis democráticas.

Un lugar particular merece la crisis de Venezuela. La creación del Grupo de Países Amigos integrado por Brasil, Chile, España, México y Portugal a iniciativa del presidente Lula en la Reunión de Presidentes Sudamericanos en Guayaquil, el 27 de julio de 2002 ha convertido a ésta en una mediación birregional: Latinoamericana /Iberoamericana-UE. La oportunidad de la mediación está asociada a una situación de *impasse* en las gestiones que realizan el grupo institucional tripartito: OEA, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD y el Centro Carter, a los cuales no reemplaza, sino que refuerza en sus funciones<sup>22</sup>. El Grupo de Países Amigos crea una instancia adicional para negociar una fórmula, aceptada por representantes de Gobierno y de oposición, para devolver la gobernabilidad al país mediante una consulta democrática a la población. Junto a la preocupación compartida por la vulnerabilidad de las democracias en ALC, le dan un lugar en la agenda de concertación UE-ALC. Esta mediación y la solución resultante, constituirán un hito importante para otras, como Haití, donde está en juego la concepción misma de democracia, en particular el principio de división de poderes<sup>23</sup>, y su eficacia para resolver las crisis de su funcionamiento.

[22] La importancia de esta mediación se refuerza por la participación de los ministros de relaciones exteriores en las reuniones y misiones del Grupo; una regla interna que es esperable se haga extensiva a España, la única excepción. El Grupo de Amigos interviene en un país que ocupa un lugar estratégico en la seguridad de EEUU, por ser su segundo abastecedor petrolero y estar situado en la Cuenca del Caribe; en circunstancias que las autoridades de Washington, por ausencia o presencia, han limitado su capacidad de aportar a una solución del conflicto (Michael Schifter-2003). [23] Fue en referencia a Venezuela y a los conflictos que comprometieron la independencia del Poder Judicial que el Presidente chileno Eduardo Frei en Agosto de 1999 dijo: "A mi juicio, si no hay tres ramas de gobierno que funcionen de manera legítima, el estado de derecho está fracturado, y para mí eso no es democracia".

### La inserción internacional de los pequeños Estados y economías

La inserción regional y global de los pequeños Estados y economías ha sido objeto de atención especial en las relaciones UE-ALC y, como se ha visto anteriormente, existen diversos instrumentos para su aplicación. Sin embargo, la crisis económica de muchos de los países grandes y medianos de ALC hace que las demandas extraordinarias de algunos pequeños Estados y economías hayan recibido menos atención. En particular la crisis de Argentina y los difíciles momentos vividos por Brasil a fines del pasado año y comienzos del presente han afectado a las pequeñas economías asociadas al Mercosur por ser más vulnerables (Bolivia, Paraguay y Uruguay). A su vez, la crisis de gobernabilidad venezolana ha hecho que los países de Centroamérica y el Caribe que gozan de acceso preferencial a su abastecimiento petrolero sufran de la consiguiente inestabilidad en periodos de altos precios del crudo, con consecuencias negativas para sus economías. Finalmente, algunas de las más innovadoras iniciativas de solidaridad entre países latinoamericanos, con respaldo de la UE, como el Plan Puebla Panamá (PPP) entre México y las economías del Istmo Centroamericano experimenta una lentitud en su aplicación que será objeto de atención en la reunión organizada por los países participantes en ese Plan programada en Bruselas para fines de 2003 (CEC-2003). La concertación UE-ALC tiene que reaccionar en este campo con oportunidad, en un momento crucial para la triple negociación de sus AA, de Libre Comercio con EEUU y globales en la OMC.

### Pluralidad étnica y cultural, cohesión social y gobernabilidad nacional

La integración de las comunidades originarias y negras al sistema político, la economía y los servi-

cios sociales es uno de los mayores desafíos que enfrentan muchos países de ALC. En este proceso se asiste a ambiciosos programas con dificultades de financiamiento, soluciones a conflictos pendientes y peligros de crisis de gobernabilidad. La UE y sus países miembros, así como algunos de los candidatos, han enfrentado y enfrentan situaciones similares que sólo por excepción, como en la antigua Checoslovaquia, se han saldado con la fragmentación del Estado nacional. Los países de ALC ofrecen una gama de situaciones y de soluciones capaz de servir como fuente de comparación entre sí y con experiencias de fuera de la región. La oportunidad de responder a un problema de larga data pero emergente en la integridad de sus demandas y la fuerza para obligar a darles solución hace que deban ser incluido dentro de los campos prioritarios de acción concertada UE-ALC.

### Los AA UE con Chile y con México

El establecimiento de los AA con dos de los países latinoamericanos con mayor experiencia y capacidad para relacionarse con Estados y economías desarrolladas constituye una oportunidad para que el resto de los países de la región pueda comprobar las ventajas que tienen estos acuerdos, por integrales, respecto a los TLC. Algunas de ellas, como el intercambio científico, técnico y cultural, el acceso al Banco Europeo de Integración y la facilitación de las relaciones empresariales, pueden mostrar resultados apreciables desde las etapas iniciales. La concertación UE-Chile-México puede aumentar su efecto demostración y poner en la agenda la cooperación que pueden prestar a otros grupos de países que estén más avanzados en la negociación de AA con la UE, como Mercosur y CARIFORUM<sup>24</sup>. Al adoptar esta perspectiva, Chile y México profundizan su compromiso con ALC en lugar de que los AA y el TLC con EEUU se conviertan en un aliciente para olvidar sus lazos con la región.

[24] EEUU ha planteado a los países del Mercado Común Centroamericano-MCCA que tomen el TLC con Chile como modelo, en circunstancias donde ellos están también negociando otro similar con Chile, lo cual favorece el intercambio. Canadá estableció en el TLC que negocia, desde el año pasado, con Costa Rica una cláusula que garantiza al resto de los países del MCCA la posibilidad de usarlo como modelo.

## Conclusiones

La UE y ALC pueden convertir los desafíos de este momento especial en sus relaciones en una oportunidad de profundizar sus relaciones e incorporar modalidades y campos nuevos. Las críticas que a veces se hacen al complejo funcionamiento de la UE han sido desmentidas en la eficiencia con que sus órganos han respondido a las exigencias de las dificultades en sus relaciones con EEUU y, en general, de la coyuntura internacional actual. ALC no puede ser una excepción en ese escenario y la UE puede aprovechar su capacidad de reacción para exigir a su socio birregional avanzar, de una sola vez, en varias de las etapas que faltan a su desarrollo institucional. La revitalización de las relaciones UE-ALC no puede limitarse, sin embargo, a enfrentar concertadamente temas urgentes, como la seguridad global, ni pendientes, como la finalización en tiempo de la ronda de Doha y la reforma de Naciones Unidas. Debe incluir el apoyo que ALC demanda como incentivo y complemento a sus esfuerzos como región. En el logro de esta atención y en el apoyo de la UE no pueden estar ausentes los países que son los mayores socios políticos y comerciales de ALC, como Alemania, Francia o Reino Unido, y España y Portugal como miembros de la Comunidad Iberoamericana. La construcción de la alianza estratégica anunciada en la Cumbre de Madrid ha encontrado en el presente año desafíos inesperados, signo de los tiempos de incertidumbre y sorpresa que caracterizan el acontecer y las relaciones internacionales en este nuevo siglo. La UE y ALC tienen la oportunidad de mostrar en la práctica ese compromiso histórico.

---

*La Unión Europea y América Latina: un momento especial de las relaciones*

**Fabio Alves, (2003):** "Alca em 2005 é quase impossível, diz analista dos EUA" en *O Estado de São Paulo*, 30 de marzo.

**Fernando Henrique Cardoso, (2003):** "Depois da Guerra" en *O Estado de São Paulo*, 6 de abril.

**CEC, (2002 a):** *Cumbre UE-América Latina y el Caribe de Madrid: Conclusiones. Informe General*, Bruselas, mayo.

**CEC, (2002 b):** *Cumbre UE-América Latina. Conclusiones. Declaración Política*. Bruselas, mayo.

**CEC, (2002 c):** "Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third Countries". *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. Bruselas, 3 de diciembre.

**CEC, (2003 a):** Unión Europea-Grupo de Río: *XI Reunión Ministerial Institucionalizada* (Atenas: 28 de Marzo de 2003), Bruselas, abril.

**CEC, (2003 b):** Tercera Reunión del Consejo conjunto EU-México. *Informe conjunto de Prensa*. Atenas, Grecia, 27 de marzo.

**CEPAL, (2002):** *Globalización y desarrollo*. Santiago, Chile, Naciones Unidas.

**Jorge I Domínguez y Marc Lindenberg, Editores, (1997):** *Democratic Transitions in Central America*, Gainesville, Florida, University Press of Florida.

**Fernando Eguidazu, (2003):** "La necesaria reforma de la PAC", en *El País* (España), 29 de abril.

**Hubert Escaith, (2001):** "Les Petits Economies d'Amérique Latine et des Caraïbes: Croissance, ouverture commerciale et relations inter-régionales", Santiago de Chile, *CEPAL, Serie Temas de Coyuntura*, marzo.

**Christian Freres y Karina Pacheco, Editores, Nuevos Horizontes Andinos, Escenarios Regionales y Políticas de la Unión Europea, Caracas, Venezuela, AIETI y Nueva Sociedad.**

**Norman Girvan, (2001):** El Gran Caribe, *John Clifford Sailey Memorial Lecture, Port of Spain*, Trinidad, 5 de abril.

**Wolf Grabendorff, (1999):** "Mercosur and the European Union: From Cooperation to Alliance?", en *Riordan Roett-1999*, pp. 95-111.

**Wolf Grabendorff y Riordan Roett, Compiladores, (1984):** *América Latina, Europa Occidental y EEUU ¿Un Nuevo Triángulo Atlántico?*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

**Grupo de Río, (2001):** *Declaración de Santiago*. San José, Costa Rica.

**Norman Girvan, (2003):** *The Greater Caribbean and the ACS*, Georgetown, Guyana, 17 de febrero.

**Wolf Grabendorff y Ríordan Roett, Compiladores (1984):** *América Latina, Europa Occidental y EEUU ¿Un Nuevo Triángulo Atlántico?* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

**Grupo de Río, (2001):** *Comunicado del Grupo de Río sobre el Proceso de Paz en Colombia*, Santiago de Chile.

**Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais-IEEI, (2001):** *El nuevo multilateralismo. Perspectivas de la Unión Europea y del Mercosur*, Lisboa, 2001.

**Inter-American Dialogue, (2003):** *The Troubled Americas, Washington, DC: Inter-American Policy Report*, 2003, marzo.

**IRELA, (1997):** *Un Desafío al Triángulo Atlántico? Contexto y agenda de una Cumbre UE-América Latina*, Madrid, 12 de mayo.

**Anneke Jesenn, Coordinator, (1997):** *Closer European Union Relations with Eastern Europe: Implications for Latin America*, Madrid, IRELA.

**Ricardo Lagos, (2003):** "Volver al rastro principal", en *El País*, España, 22 de abril.

**Carlos Malamud, (2003):** "España, Irak y América Latina", en *El País*, España, 26 de abril.

**Roger Morgan, Jochen Lorentzen, Anna Leander y Stefano Guzzini, Eds, (1993):** *New Diplomacy in the Post- Cold War World. Essays for Susan Strange*, London, St Martin's Press.

**Christopher Patten, (2002):** *Latin America-The European Dimension. Speech at the Royal Institute of International Affairs Conference*, Miami, Florida, 2 de octubre, Bruselas, CEC.

**Christopher Patten, (2003):** *Intervención del Comisario Patten en la Reunión Ministerial del Grupo de Río en Atenas (27-28-2003)*, Bruselas, CEC .

**Giordan Roett, Ed, (1999):** *Mercosur: Regional integration, world markets*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.

**II Reunión de Presidentes Suramericanos, (2002):** *Consenso de Guayaquil*, Ecuador, 27 de septiembre.

**Andrés Serbin y Joseph Tulchin, compiladores, (1994):** *El Caribe y Cuba en la Posguerra Fría*, Caracas, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.

**Michael Shifter, (2003):** "Venezuela fuera del radar" en *Oxford Analytica Latin America Daily Brief*, 28 de marzo.

**Bárbara Stallings, Ed, (1995):** "Global Change, Regional Response", *The New International Context of Development*, NY, USA, Cambridge University Press.

**UE-Unión Europea-GR-Grupo de Río, (2000):** *Declaración de Villamoura*, Villamoura, 24 de febrero, en CELARE-2001.

**UN, (2000):** *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Population?*, NY.

**Cynthia Weber, (1995):** *Simulating Sovereignty. Intervention, the State and Symbolic Exchange*, Cambridge University Press.

*Referencias bibliográficas*

### **03 Democracia y comercio: política exterior de los EEUU con respecto a Latinoamérica**

*El actual momento de las relaciones entre EEUU y América Latina pasa por las negociaciones del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), que pretenden cerrarse antes de 2005. Para que esto ocurra deben solucionarse un gran número de obstáculos, aunque la firma del Acuerdo tendría importantes consecuencias en todo el hemisferio.*

---

**Arturo Valenzuela**

*Profesor Titular de Ciencias Políticas y Director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown*

En la Asamblea General de la OEA, celebrada en Santiago de Chile el pasado mes de mayo de 2003, dos candidatos propuestos por la delegación de los EEUU para desempeñar puestos clave de derechos humanos dentro de la organización regional fueron rechazados durante las votaciones secretas. El tercer candidato evitó por poco la derrota. Asimismo, la dura resolución que condenaba la violación de derechos humanos en Cuba y que también contaba con el respaldo estadounidense, no obtuvo el consenso necesario para su aprobación. A pesar de haber pasado claramente inadvertidos, estos pequeños reveses de la política estadounidense respecto al hemisferio occidental ponen de manifiesto la creciente fisura existente entre los EEUU y sus países vecinos, contradiciendo la tendencia registrada durante una larga década de cooperación creciente y comprensión mutua.

Meses atrás, Chile y México sufrieron la ira de la Casa Blanca por no apoyar la resolución de autorización de un ataque militar inmediato en Irak en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Incluso Colombia, aliado cercano de Washington y que se beneficia del generoso apoyo estadounidense en la financiación de su campaña para la lucha contra el tráfico de drogas y la guerrilla armada, contravino los intereses de la política global del gobierno estadounidense al negarse a refrendar un acuerdo para eximir a ciudadanos de los EEUU de ser procesados por el recientemente implantado Tribunal Penal Internacional. Estas claras discrepancias venían precedidas de un creciente malestar en el hemisferio frente a lo que se percibía como una falta de compromiso regional constructivo por parte de Washington. La Administración Bush ha sido criticada a lo ancho y largo de América por no haber estado dispuesta a liderar los esfuerzos internacionales para evitar el mayor error de la historia argentina, la caída en picado de la economía que, como resultado, ha tenido un efecto de onda expansiva en las

economías de otros países. También ha sido criticada por su apoyo tácito a un movimiento del ejército venezolano para llevar a cabo un golpe de Estado contra el gobierno constitucionalmente electo de dicho país, lo que constituye un brusco cambio de rumbo frente al compromiso que contrajo el gobierno de los EEUU, tras el final de la Guerra Fría, de apoyo a las instituciones democráticas y al Estado de derecho, considerados estos principios fundamentales en los asuntos del hemisferio.

Estos contratiempos no respondían tanto a cambios deliberados en la política, sino a la falta de liderazgo coordinado y coherente en la gestión de los problemas en las regiones; ya que los EEUU han supeditado de forma casi exclusiva todos los objetivos de su política exterior bajo la bandera de la guerra contra el terrorismo internacional. La política estadounidense con respecto al hemisferio planteada por la Administración de George W. Bush es especialmente sorprendente si se considera el hecho de que el presidente puso especial énfasis durante su campaña en su deseo de incluir a América como prioridad de su agenda política exterior. Incluso se hizo hincapié en una nueva definición de las relaciones bilaterales con México. De hecho, el único discurso importante que Bush dedicó a la política exterior durante la campaña se centró en la política con Latinoamérica. Éste sostuvo que el presidente Clinton había descuidado la región al promover cumbres internacionales de poca relevancia, estableciendo una clara referencia a la Cumbre americana, proceso que se puso en marcha después de que Clinton obtuviera la aprobación del TLCAN (Tratado del Libre Comercio de América del Norte).

En sus primeras semanas de mandato, el presidente Bush creó expectativas en torno a que la Administración republicana antepondría dentro de su agenda internacional los asuntos del hemisfe-

rio occidental. Recibió en la Casa Blanca al presidente Vicente Fox como primer jefe de Estado al que se le otorgaba semejante honor, indicando que estaba preparado para ir más allá de la simple relación comercial proporcionando ayuda para definir de nuevo las relaciones entre los tres países de América del Norte. En la Cumbre de América, que se celebró en la ciudad de Québec en la primavera de 2001, el presidente reiteró el compromiso que había contraído para reforzar el proceso de la Cumbre y, en especial, cumplir el objetivo definido en la primera Cumbre de América, celebrado en diciembre de 1994 y que se materializó en la firma de un Tratado de Libre Comercio para América para el año 2005. La nueva Administración puso de relieve que partiría desde la base del compromiso de la anterior Administración hacia la democracia en la región promoviendo la adopción de una Carta democrática dentro de las pautas de trabajo del proceso de la Cumbre y reforzó el compromiso de la Administración Clinton en su ayuda a Colombia en la lucha contra los narcotraficantes y los rebeldes que se benefician del comercio de drogas al extender la ayuda también hacia los países vecinos de Colombia.

Si se evalúa la política exterior de la Administración de los EEUU con respecto a una región específica del mundo, es necesario establecer una distinción entre tres categorías de política. La primera categoría alude a la *gestión cotidiana*. La posición de hegemonía de los EEUU dentro del hemisferio implica que EEUU tiene un conjunto denso de asuntos en su agenda con cada país perteneciente a la región, lo que probablemente sea más pronunciado en países con sistemas políticos y económicos más débiles en los que la influencia de los EEUU es relevante. A esta *gestión cotidiana* de asuntos bilaterales entre los que se incluye el comercio, la inmigración, la aviación, el medioambiente, las drogas, la seguridad ciudadana-

na, medidas para la lucha antiterrorista y las relaciones entre cuerpos militares, se ha añadido un creciente número de materias que van desde la corrupción hasta el terrorismo, incluyendo la educación, el medioambiente y el desarrollo sostenible. Por su parte, estos países se muestran más cooperativos con otros países a la hora de gestionar los asuntos internacionales y las amenazas, contribuyendo así a la proliferación de una diplomacia multilateral mediante reuniones a nivel presidencial y ministerial.

La segunda categoría se podría definir como la *gran estrategia*. Se trata de políticas que responden a una amplia visión de los objetivos de política exterior con un establecimiento de medios claros y unos objetivos a largo plazo. Tradicionalmente, se asocia con cambios cualitativos en la política que responden a ambiciosos retos para la seguridad nacional o a nuevas definiciones fundamentales de intereses y metas estadounidenses. Por último, el tercer tipo de política incluye la *gestión de crisis* o una respuesta efectiva a las emergencias políticas, económicas e incluso las debidas a catástrofes naturales que hacen peligrar la estabilidad y amenazan la seguridad nacional.

La política de *gran estrategia* en el hemisferio occidental se inició con el desarrollo de la doctrina Monroe y prosiguió con la diplomacia de política del garrote después de la guerra Hispano Americana, la política de buena vecindad durante el New Deal y la diplomacia de la Guerra Fría y la Alianza para el progreso hasta la caída del muro de Berlín. Aunque es demasiado pronto como para poder evaluar la política estadounidense tras la Guerra Fría en el hemisferio, sí que presenta elementos de *gran estrategia*. Comenzó en la Administración de Bush padre con una visión de la integración económica que se hizo realidad en la Administración Clinton, cuando el presidente se enfrentó a los deseos de la

mayoría de los demócratas en el Congreso y obtuvo la ratificación del TLCAN con el apoyo de los republicanos y promovió posteriormente la negociación de un Tratado de Libre Comercio para América para el año 2005.

De igual importancia, continuó con la visión de una acción colectiva que iba más allá del comercio –un compromiso con la democracia, los derechos humanos y la cooperación multilateral en una serie de asuntos que se canalizaron mediante el proceso de la Cumbre de América–. Iniciaron una serie de cumbres presidenciales e interministeriales sin precedentes sobre temas que abarcaban desde iniciativas anticorrupción y desarrollo sostenible del comercio hasta el refuerzo de las instituciones gubernamentales y el Estado de derecho. Estas medidas terminaron con una tendencia intervencionista unilateral de los EEUU en la región, cuyo último exponente fue la destitución por la fuerza del General Manuel Noriega de la presidencia de Panamá en 1991. De hecho, el embargo a Haití por la OEA tras el derrocamiento de Aristide y su posterior vuelta al poder bajo la sanción de las Naciones Unidas, con la implicación del hemisferio, fue símbolo de una nueva doctrina tras la Guerra Fría. De acuerdo con esta nueva doctrina, Washington estaba preparado para tener buenas relaciones con cualquiera que fuera elegido libremente por sus ciudadanos, ya fueran de izquierdas o derechas, en países importantes para los intereses de EEUU, incluido México.

La prueba de la existencia de una *gran estrategia* en evolución no se encuentra, sin embargo, en las declaraciones formales, sino en su aplicación, y en especial, cuando un país se enfrenta a retos o crisis de política exterior concretos. Además de Haití, las amenazas a un gobierno democrático en Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana y Paraguay fueron tratadas por la Administración

Clinton con energía. Esto se realizó dentro de un contexto multilateral, uno en el que el papel de la Organización de Estados Americanos pasó de ser un organismo dedicado principalmente a la defensa retórica del concepto de no intervención a un organismo preparado para evaluar la eficacia y legitimidad de las elecciones y considerar la responsabilidad de la nación y de sus líderes en el caso de trastornos potenciales del orden constitucional. Los EEUU se mostraron como líderes en la gestión de crisis pero su objetivo no era llevar a cabo acciones unilaterales sino desarrollar una base institucional para una acción colectiva y de cooperación a largo plazo en un contexto posterior a la Guerra Fría.

Si el proceso de la Cumbre de América, la restauración del gobierno democrático en Haití y los esfuerzos para evitar los reversos democráticos fueron la parte principal de la *gran estrategia* de la Administración Clinton, el *conjunto de ayudas financieras* del presidente Clinton para México tras la devaluación descontrolada que se produjo en este país a finales de diciembre de 1994 fue el paso más audaz y políticamente arriesgado llevado a cabo por la Administración. Tras la negativa del Congreso en la aprobación de la ayuda para México, el presidente utilizó su autoridad ejecutiva y, por primera vez en la historia, hizo uso del Fondo de Estabilización de Cambios (Exchange Stabilization Fund) para proporcionar un apoyo masivo a un país extranjero inmerso en una crisis financiera. Los 20 mil millones de dólares garantizados por los EEUU fueron parte de un conjunto de ayudas de 40 mil millones de dólares destinado a restaurar la confianza en la economía mexicana y a evitar la expansión de un colapso económico en toda Latinoamérica y otros *mercados emergentes*. La respuesta de los EEUU fue una acción necesaria, dadas las nuevas realidades de una economía globalizada con rápidos movimientos de capital internacionales.

Bajo el mandato de Bush, la política exterior de los EEUU continuó tratando correctamente la *gestión diaria* de las relaciones con Latinoamérica. Los recursos del gobierno de los EEUU son considerables. La Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado dispone, por sí sola, de un presupuesto mayor que el de la mayoría de los ministerios extranjeros y, además, las embajadas de los EEUU en la región son grandes y cuentan con suficiente personal. Tan sólo en Bolivia, el personal de la embajada cuenta con más de 600 funcionarios. El parque de automóviles de la embajada en Ciudad de México cuenta con unos cuarenta conductores. Una reunión habitual celebrada por el Consejo de Seguridad Nacional sobre un tema relacionado con un país en el hemisferio puede contar con hasta cuarenta asistentes que representan a una docena de agencias y oficinas. De hecho, durante los primeros meses, las acciones de la Administración continuaron con la política anterior ya que las personas que ocupaban los cargos procedían de la Administración anterior y continuaron en la gestión de las iniciativas bilaterales y multilaterales. Al margen de este proceso, surgió la adopción de una Carta Democrática en la Asamblea General de la OEA en Lima y la ampliación de la ayuda de los EEUU a Colombia que se materializó mediante un apoyo regional más fuerte. Incluso el cambio en la política con respecto a Colombia, de un planteamiento de lucha contra el tráfico de drogas por un planteamiento de mayor apoyo en la lucha contra la guerrilla, representó una continuidad de la política en unas circunstancias distintas; es decir, el estancamiento en el proceso de paz y el llamamiento específico del presidente Andrés Pastrana para un cambio en los compromisos de los EEUU. En otras palabras, es muy probable que un cambio similar se diera en la Administración Clinton en lo referente a la *gestión cotidiana*.

Sin embargo, la Administración Bush, al comienzo de su ejercicio, pareció estar inmersa en los traba-

jos preliminares de su propia versión de una *gran estrategia* cuando, en sus trabajos con México, indicaba que deseaba ir más allá de un acuerdo comercial que creara el mercado único más grande del mundo para constituir un amplio acuerdo, un pacto sobre la inmigración que conformaría los cimientos del desarrollo de programas de mano de obra mexicana, así como la regularización de la situación de millones de inmigrantes mexicanos ilegales actualmente en los EEUU. Los grupos de distintos niveles de trabajo realizaron progresos conceptuales considerables a este respecto, para gran satisfacción de la Administración Fox en México, que vio en el éxito de las migraciones un importante ejemplo de *bonificación democrática* que obtendría México al derrotar al partido gobernante durante mucho tiempo.

Sin embargo, pronto aparecieron dificultades políticas en el progreso de los distintos niveles de trabajo en la reforma de la inmigración con México, a causa de los intereses nacionales de la Casa Blanca. A pesar del compromiso personal del presidente para progresar en estos asuntos, que se reflejó en sus alabanzas hacia el duro trabajo desempeñado por los inmigrantes mexicanos en los EEUU, los consejeros políticos del presidente, siguiendo el modelo de los líderes republicanos, incluido el senador de Texas, Phil Gramm, dejaron claro que el presidente podría salir perjudicado políticamente por su propio bando si diera la impresión de tolerar una política que *recompensara* a los residentes ilegales por *quebrantar las leyes estadounidenses*. Incluso antes del atentado del 11 de septiembre, el toque innovador de la política de la Administración de cara al hemisferio fue puesto en duda seriamente, a pesar de que parecía existir un espacio para la contemplación de progresos modestos en el nuevo diseño de los programas para la mano de obra ocasional. Fue lo que impulsó al ministro de Asuntos Exteriores mexicano, Jorge Castañeda, a protestar

que México no estaba interesado en soluciones parciales, sino únicamente en *toda la enchilada*. En días previos al 11 de septiembre, el presidente Fox que se encontraba en Nueva York, dio el paso inusual de criticar el leve progreso realizado por la Administración, no respecto a la reforma de la inmigración, sino en otros aspectos de la *nueva agenda* con México, como la *Sociedad para la prosperidad*, que previó una inversión significativa en México para compensar las desproporciones de ambos países siguiendo la línea política de la Unión Europea.

Tras el 11 de septiembre, cualquier intento de progresar en los programas destinados a la mano de obra ocasional también fue desviado por los funcionarios de la Administración preocupados porque el Congreso no viera con buenos ojos una política diseñada para atraer más personas dentro de los EEUU para estancias de trabajo temporal. Curiosamente, la *normativa* no se modificó después del 11 de septiembre sobre los fundamentos de seguridad, a pesar del hecho de que existan más de diez millones de residentes sin papeles en los EEUU, cuya verdadera identidad ayudaría y no obstaculizaría los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo. A pesar de que la Administración haya alegado que la reforma sobre la inmigración se haya convertido en una cuestión sujeta a debate tras los ataques terroristas en Nueva York y Washington, los funcionarios mexicanos son conscientes del hecho de que la Administración Bush no desea tomar el compromiso político necesario para obtener una reforma en torno a la inmigración. El presidente tendría que, para poder seguir adelante con la reforma de la inmigración, hacer presión sobre su propio partido con el riesgo de tener que alcanzar un acuerdo en primer lugar con los miembros de la oposición, como le sucediera a Clinton en la aprobación del TLCAN. El compromiso del presidente con la *gran estrategia* destinada al hemisferio occidental no era un componente suficiente

como para asumir los riesgos que suponen su puesta en marcha.

Para complicar la capacidad de la Administración de innovación en la política del hemisferio occidental, se eligió al americano de origen cubano, Otto Reich, para asumir el puesto de Secretario adjunto de Estado para los asuntos del Hemisferio Occidental. Reich, que disponía de poca experiencia fuera de sus conocimientos de América Central y del Caribe, no supo emitir una señal de confianza hacia los países que discrepaban de los EEUU acerca del embargo cubano y provocó irritación con una declaración que se llevó a cabo para satisfacer las exigencias de la política de Florida sobre los progresos en las relaciones del hemisferio. Pero más importante aún que las impresiones que se expresaron en las filas de las embajadas o en los ministerios de Asuntos Exteriores de todo el continente fue la reacción que provocó la Declaración en el Capitolio, donde los senadores demócratas interpretaron el papel controvertido de Reich en la defensa de la política de la Administración Reagan en América Central como un anatema que surtió el efecto de impedir su ratificación como Secretario adjunto.

En lugar de buscar un candidato consensuado, la Casa Blanca perseveró con su candidato, teniendo que suspender a Reich temporalmente en sus actividades hasta que se realizase una revisión de su caso en el nuevo Congreso. A pesar de que el partido republicano recuperase el control sobre el Senado, éste último persistió en sus objeciones con respecto al nombramiento de Reich, obligando a la Administración a proporcionarle un puesto menos importante que le permitiera salvaguardar su honor en el Consejo de Seguridad Nacional. El sucesor de Reich, que no fue ratificado hasta mediados de 2002 (cuando había transcurrido más de la mitad del mandato del presidente) resultó menos controvertido para el Senado. Sin embargo, el antiguo jefe

del equipo de ayudantes del senador Jesse Helms, Roger Noriega, no provocó mucho entusiasmo, incluso dentro del círculo republicano, consciente del hecho de que los anteriores Secretarios adjuntos republicanos provenían de puestos de responsabilidad dentro de empresas de prestigio, con una amplia experiencia sobre el hemisferio.

La ausencia de liderazgo en el Departamento de Estado, junto con un interés decreciente por la política latinoamericana en los altos niveles de la Administración, ha contribuido a favorecer un enfoque cauteloso hacia una política del hemisferio que fracasó en la aplicación de una gestión enérgica en la *gestión de crisis*, en especial, en relación con la crisis que se produjo en Argentina y Venezuela.

En un esfuerzo intencionado por distanciarse de lo que se interpretó como una política excesivamente proactiva en la gestión de crisis financieras internacionales por parte de la Administración Clinton, el equipo de Bush optó por un planteamiento caracterizado por un *laissez faire* voluntario frente a la caída en la economía argentina. Al adoptar una política de *amor-odio*, el Tesoro de los EEUU incitó al FMI para que insistiera en el aumento de recortes drásticos en los gastos fiscales para enfrentarse a los déficit fiscales hinchados como forma de salir de la crisis. A pesar de que los líderes políticos argentinos hayan cometido claros errores al condonar el pago de los préstamos estatales, en especial en el ámbito provincial, las políticas del Fondo Monetario Internacional abogaban claramente por un sistema cíclico que sólo consiguieron agravar una crisis que estaba parcialmente fundamentada en un régimen de tipo de cambio fijo que se volvió progresivamente insostenible después de las devaluaciones masivas de Brasil, tras la crisis financiera asiática. En un clásico círculo vicioso, la deuda del sector público se hinchó más, no únicamente a causa de la postura argentina incompetente con respecto a sus

vecinos, sino sobre todo debido a una bajada continua de la calificación de solvencia que alimentó aún más su perfil de deuda. El Tesoro Público no ayudó mucho al sugerir que el problema argentino (y brasileño) hundía sus raíces en la corrupción y en la mala gestión.

Los funcionarios estadounidenses tampoco trabajaron activamente a nivel político con el gobierno de Fernando de la Rúa para buscar soluciones a los problemas; aprobaron precipitadamente un conjunto de medidas que no se ajustaba dentro de una estrategia económica y política más amplia que permitiera resolver la crisis, fundamentada más en la confianza que en los principios. La Administración llegó a la conclusión de que la economía argentina se podría aislar del resto del continente. A pesar de que es cierto que Brasil hizo las gestiones pertinentes para evitar una caída dramática e inevitable de la economía tras la devaluación argentina que trajo consigo un derrumbamiento del sistema de la banca y sumió a Argentina en una profunda crisis política y en el peor golpe financiero de su historia. El destino de Argentina ha tenido un efecto de profunda onda expansiva en el cono sur de América latina y en la región de los Andes, sobre cuyas dimensiones se seguirá hablando por mucho tiempo.

En el caso de Venezuela, la respuesta de los EEUU al intento de golpe de Estado de los militares para derrocar al gobierno de Hugo Chávez otorgó un respiro al marco de trabajo en evolución de la política sobre el hemisferio de los EEUU de la era posterior a la Guerra fría que se inició en la segunda mitad de la Administración Reagan y se reforzó a través de la gestión de crisis por Bush padre y en los posteriores años de Clinton. A pesar de que 12 presidentes no llegaron a alcanzar el término de sus mandatos respectivos durante la ola de democratizaciones que se inició a principio de los ochenta, en los últimos años de la Guerra Fría, sólo uno, el

presidente de Haití, Aristide, fue derrocado por un golpe de Estado militar. Los demás fueron o bien acusados de delitos o bien obligados a dimitir de sus puestos tras la pérdida del apoyo del pueblo y del Congreso y fueron sustituidos por sucesores refrendados por un sistema constitucional. En todos estos casos, los EEUU, en colaboración con sus socios del hemisferio y gracias a una Organización de los Estados Americanos renovada, hicieron todo lo posible en la disuasión de derrocamientos por la fuerza de gobiernos constitucionales.

Al no tomar ninguna acción para detener el movimiento militar y al asumir rápidamente la legitimidad de un gobierno *provisional* inconstitucional, los EEUU parecían haber regresado a una era en la que la legitimidad de las instituciones democráticas era menos importante que los objetivos políticos del régimen en funciones. La respuesta estadounidense en dar la bienvenida a un gobierno *provisional* sin base alguna en el marco de la Constitución venezolana no resultó ser una política meditada con detenimiento que se hubiera examinado en los más altos niveles del gobierno estadounidense. Más bien, fue la consecuencia de cierto entusiasmo entre designados políticos que desempeñaban puestos de nivel medio dentro de la Administración con resultados que podrían conllevar la eliminación de elementos molestos en las relaciones con el hemisferio, entusiasmo que ensombreció las amplias consecuencias de un cambio democrático en el hemisferio para la política de los EEUU. Tras el fracaso del golpe, los EEUU sí se unieron al consenso formado por la Organización de los Estados Americanos en su llamada al mantenimiento de la continuidad democrática en Venezuela. Sin embargo, sus actos la desposeyeron del liderazgo moral y político necesario para continuar en la gestión constructiva de Venezuela, y a pesar de los esfuerzos notables de la Organización de los Estados Americanos y en especial, de su Secretario General,

César Gaviria, esta situación queda lejos de estar plenamente resuelta.

Existen dos áreas en las que la Administración ha realizado importantes progresos: seguridad mutua y comercio. Como consecuencia del 11 de septiembre, la Administración apeló con éxito al Tratado de Río de asistencia de seguridad mutua, obteniendo un apoyo político importante para la respuesta estadounidense a los ataques en su guerra contra Al Qaeda y los talibanes. Si bien irónicamente México se ha retirado del Tratado de Río por declararlo obsoleto, ambos países han realizado notables progresos en la seguridad de la frontera sur de los EEUU. En el ámbito de la región, los países mejoraron también su nivel de cooperación en los asuntos de inteligencia y antiterrorismo.

Sin embargo, es en el ámbito comercial donde se han realizado los progresos más significativos. Ya en la Cumbre de Québec, el presidente Bush garantizó a sus vecinos que obtendría del Congreso una autorización de *fast-track* para negociar acuerdos comerciales y prometió concluir el ALCA y el acuerdo bilateral de libre comercio con Chile iniciado por su predecesor. Esta potestad, denominada *Autoridad de promoción comercial*, asegura al presidente la capacidad de negociar pactos comerciales que impliquen cambios en la ley de los EEUU, sujetos a la aprobación del Congreso de los EEUU que refrenó dicho acuerdo.

El presidente Clinton, tras su reelección, fracasó en la consecución de esta potestad cuando el liderazgo republicano en el Congreso insistió en que requería al menos el apoyo de una mayoría de demócratas para poder seguir adelante. Clinton descubrió que tras la derrota demócrata de 1994, que significó la pérdida del control de sendas cámaras, le resultó mucho más difícil obtener el apoyo de los demócratas para su propia agenda de libre

cambio. Los legisladores demócratas, ahora en minoría, perdieron el apoyo financiero de la campaña procedente de los intereses empresariales y se vieron obligados a depender de los sindicatos para lograr el apoyo financiero. Esto contribuyó al alejamiento de los planteamientos del Partido Demócrata del libre cambio, empeorándose la capacidad del presidente a obtener la potestad de *fast-track*.

A pesar de carecer de dicha potestad, la Administración Clinton no se vio limitada en los progresos del ALCA, que siguieron su desarrollo en el marco de trabajo técnico y en el proceso conducido por la OEA. Sin embargo, sí que apartó de las esperanzas de la Administración la posibilidad de la conclusión de un área de libre comercio con Chile, que se prometió inicialmente en la Cumbre de Miami. Chile quedó en suspenso dentro de la política comercial de la Administración Clinton hasta después de que el Congreso aprobara las Relaciones Comerciales Normales Permanentes con China. En sus últimos meses de mandato, el presidente Clinton decidió ofrecer al presidente Ricardo Lagos la posibilidad de negociar un área de libre comercio con los EEUU, a pesar de que carecía de la *fast-track*.

La Administración Bush se comprometió a concluir las negociaciones con Chile y el proceso más amplio del ALCA, disponiendo de la potestad de *fast-track*. El cumplimiento de dicho compromiso resultó más difícil de lo previsto, sin embargo, la mayoría republicana ampliada en el Congreso demostró ser más favorable al libre cambio que sus predecesores. En especial en el Sur, donde las filas republicanas engrosaron gracias a desertores demócratas, dichos desertores apoyan las posturas republicanas más conservadoras en cuanto a temas sociales a la vez que difieren de la corriente principal republicana en materia de comercio, ya que pretenden reflejar los intereses proteccionistas de su electorado. Por ello, para poder obtener la potestad

de *fast-track*, o Autoridad de Promoción Comercial, la nueva Administración republicana se vio obligada a regresar a medidas proteccionistas que incluso sus predecesores demócratas habían rechazado. La Casa Blanca obtuvo dicha potestad después de que la Administración se comprometiera a insistir en reducir los impuestos sobre la ropa y los textiles únicamente en los tejidos de fabricación estadounidense y después de que la Administración hubiera aumentado sustancialmente los aranceles en las importaciones de acero. Mientras que éstas fueron maniobras tácticas por parte del Representante de Comercio de los EEUU, Robert Zoellick, para obtener dicha autoridad, es posible que se vuelva a perseguir el progreso general en las negociaciones comerciales, incluida el ALCA, a medida que los congresistas recuerden al Representante sus compromisos.

Fiel a su palabra, Zoellick comenzó con las negociaciones de un Área de Libre Comercio con Chile, llevándolas a su fin junto con otras dos negociaciones, Jordania y Singapur, iniciadas por el presidente Clinton. Las negociaciones con Chile siempre fueron difíciles porque los EEUU deseaban que el acuerdo con Chile sirviera como un referente para el ALCA y que incluyera disposiciones sobre servicios financieros, telecomunicaciones y propiedad intelectual. Chile, por su parte, no deseaba introducir en el acuerdo elementos que no eran importantes para su régimen normativo bastante progresista. Chile también hubiera deseado que los EEUU trataran con las medidas antimonopolio estadounidenses que Washington no deseaba poner sobre la mesa. Con las negociaciones concluidas y esperando a la ratificación del Senado a principios del otoño, EEUU ha dejado claro que el acuerdo con Chile no debería considerarse como un modelo para el ALCA.

Durante las negociaciones de Zoellick con Chile, este país obtuvo una renovación de las preferen-

cias comerciales para los países andinos por parte del Congreso (Ley de preferencias arancelarias andinas) y se decidió a abrir otra tanda de negociaciones fuera del marco de trabajo del ALCA con los países de América Central. Los esfuerzos de los EEUU en el frente del comercio con los países andinos y de Centroamérica se han interpretado en Brasil y otros países como una política deliberada hacia negociaciones multilaterales alternativas y abiertas destinadas a presionar a Brasil para que adopte una posición más complaciente en las negociaciones con el ALCA, por si los EEUU se embarcaban en una serie de acuerdos alternativos que le colocarían en una posición de mayor poder a la hora de negociar. Algunos han argumentado que la estrategia de los EEUU también es una respuesta a la insistencia brasileña de crear un Área de Libre Comercio con los países del Mercosur y negociar con los EEUU como un único bloque.

Si bien existe cierta veracidad en estos argumentos, la renovación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) también respondió a la presión de continuar con las preferencias comerciales originalmente concedidas a los países que se enfrentaban a serias amenazas de tráfico de drogas, un tema considerado por los EEUU como una amenaza importante para su seguridad. Al mismo tiempo, el acuerdo de libre comercio con Centroamérica respondía tanto a las tentativas de los EEUU de cosechar el apoyo de esta región con respecto a su política frente a Irak como lo hacía a los imperativos específicos de comercio. No es casualidad que los únicos países que estuvieron dispuestos a participar en la *coalición de la buena voluntad* en el hemisferio occidental fueran Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Colombia.

Sin embargo, ¿cuáles son las expectativas actuales de que se conseguirá un ALCA en enero del año 2005? Las dificultades son desalentadoras. El

borrador actual del acuerdo realizado en el ámbito técnico incluye 7.000 paréntesis, cada uno de los cuales indica un concepto que requiere un debate más amplio para resolverlo. Washington, que ahora comparte la presidencia del proceso del ALCA con Brasil, mantiene su compromiso de alcanzar los objetivos para el año 2005 a pesar de los esfuerzos de los países caribeños para obtener más tiempo. Estos países temen que la firma del ALCA antes de una conclusión favorable de la ronda de conversaciones de la OMC pueda ser muy perjudicial para los países pertenecientes a CARICOM (Comunidad del Caribe), ya que esperan un *tratamiento especial y diferencial* del proceso de la OMC. Brasil, si bien no está retrasando la fecha, ha dejado muy claro que no está preparado en este plazo de tiempo para ver un acuerdo completo firmado. Para Brasil, al igual que para otros países de la región, el objetivo real en una negociación del ALCA con los EEUU es poder acceder al mercado estadounidense en materia de agricultura, aunque Brasil también se muestra interesado en los aranceles estadounidenses al acero. Así, Latinoamérica desearía concesiones de EEUU en las importaciones agrícolas y una modificación de las normas antimonopolio de los EEUU como barreras al comercio.

No obstante, los EEUU han dejado claro que es mejor tratar este tipo de asuntos en las negociaciones de la OMC en la ronda de Doha. El asunto de las subvenciones y preferencias a la agricultura son una materia que los EEUU no debatirán con los países en vías de desarrollo sin obtener concesiones de los europeos y japoneses en estos ámbitos. Por otra parte, EEUU desea incluir en el proceso del ALCA los denominados *asuntos de Singapur* como la inversión, la política de la competencia, las relaciones comerciales y la contratación pública, así como temas relacionados con la propiedad intelectual. El Representante adjunto de Comercio de los EEUU, Peter Algeir alegó que el área de libre comercio entre

EEUU y Chile es el modelo para el progreso en las negociaciones de EEUU con América Central así como en las negociaciones del ALCA. El desarrollo en Centroamérica, tras haber concluido las negociaciones con Chile, permitirá a los EEUU negociar acuerdos que obligarían a Brasil a enfrentarse con un hecho consumado.

Brasil, secundado por otros países, entre los que se incluyen los de la zona del Caribe, defendió que si EEUU no está dispuesto a debatir el tema agrícola en el ALCA, también prefiere dejar en manos de una negociación mundial temas que EEUU tiene en su propia agenda, salvo que fuera posible convencer a los EEUU para que entrara en negociaciones directas con Brasil mediante una configuración de Mercosur más 1. Básicamente, esta postura sostiene que Latinoamérica podría beneficiarse al desarrollar el progreso de los países a nivel mundial, mientras que podría verse amenazada por un acuerdo regional en el que los EEUU retiren los elementos clave de la mesa de negociación.

También resulta evidente, sin embargo, que la Administración Bush considera el progreso del comercio como un elemento político importante así como un objetivo de la política exterior. Las elecciones presidenciales de los EEUU se celebrarán en noviembre del próximo año 2004, y la Casa Blanca desearía poder mostrar sus progresos en la famosa política con el hemisferio. La Casa Blanca considera el desenlace de las negociaciones y el anuncio de la situación de la Secretaría del ALCA en Miami antes de las elecciones presidenciales estadounidenses como un elemento favorable a las expectativas sobre la reelección del presidente. Este factor político puede haber contribuido a la cautelosa recepción de la Administración frente a las peticiones brasileñas de que ambos países reduzcan las expectativas de las negociaciones y persigan un *ALCA suave* que evitaría los asuntos espinosos, asuntos que se

remitirían a las negociaciones con la OMC. Para Brasil, esto implica mantener un planteamiento pragmático sobre varias oportunidades específicas de apertura de mercados. Por ejemplo, un ALCA simplificada podría obligar a mantener una transparencia en los asuntos de contratación pública, sin que se acceda a abrir contratos a los licitantes extranjeros más allá de cierto límite.

Este planteamiento presenta una doble problemática. Se presenta ante unos objetivos de negociación más amplios defendidos por el Representante de Comercio de los EEUU, quien siempre ha insistido en su deseo de un ALCA fuerte o nada. En vez de limar asperezas en el ALCA para poder presentar los asuntos ante la OMC, los EEUU preferirían influir en los países europeos progresando en el ALCA en varios de los aspectos clave mientras que se tratan los temas como la agricultura y el antimonopolio en negociaciones más amplias. Por otra parte, el planteamiento de acceso restringido al mercado implica una cuestión política espinosa: ¿qué productos se verán afectados? Está claro que Brasil tiene pocos intereses en un acuerdo que no le proporcione un acceso sustancial dentro del mercado de productos agrícolas estadounidense.

Un claro ejemplo es el zumo de naranja. Brasil posee en la actualidad el 40% de la producción mundial de naranjas. El zumo de naranja brasileño tiene una imposición de 29 céntimos por galón [3,74 l] lo que impide *de facto* su entrada en los EEUU. Sin embargo, la Administración Bush no tiene mucha prisa por resolver el tema arancelario en torno al zumo de naranja. Los EEUU son el segundo productor mundial de zumo de naranja extraído a partir del 35% de la producción mundial de naranjas y su industria se centra fundamentalmente en Florida. Los intereses del zumo de naranja de Florida han llevado a cabo una campaña masiva con el beneplácito del gobernador Jeb Bush, hermano del pre-

sidente, para asegurarse de que ningún acuerdo del ALCA contemple la eliminación de la carga arancelaria sobre el zumo de naranja.

Así, cualquier concesión al zumo de naranja brasileño podría de esta forma constituir un impedimento en la campaña electoral de reelección del presidente en un Estado que se considera vital para dicho objetivo. Cualquier progreso en este tema tan delicado simplemente no se plantea hasta noviembre de 2004, lo que hace muy improbable que las negociaciones del ALCA se puedan concluir a tiempo para la fecha prevista de enero de 2005. Y eso que el zumo de naranja es sólo uno de los productos en discordia. El presidente Bush carga con Pennsylvania y Virginia Occidental, Estados productores de acero que se benefician de las imposiciones arancelarias adicionales de la Administración. La Casa Blanca no parece estar dispuesta a eliminar estos aranceles antes de los comicios presidenciales incluso si la OMC dictamina que estos aranceles son ilícitos, con lo que se complicarían aún más las negociaciones con los países productores de acero como Brasil. Está en manos de la Casa Blanca modificar su estrategia y buscar un trato que implique concesiones políticas difíciles si el presidente es reelegido; éste es un asunto que preocupa a los productores de zumo de naranja de Florida y a los Estados productores de acero ya que va en contra de sus intereses.

La percepción generalizada de que las negociaciones de la OMC están estancadas complica aún más las cosas. A pesar de los recientes esfuerzos de Europa para modificar su Política Agraria Común, los europeos no parecen ansiosos por anunciar por adelantado la posición negociadora que adoptarán en las negociaciones de la OMC que se celebrarán en septiembre en Cancún. Los funcionarios estadounidenses han argumentado que las concesiones europeas sobre agricultura no son lo suficiente

para la eliminación de las ayudas a la exportación y para la facilitación de un acceso al mercado. Subrayan que EEUU subvenciona al 23% de su sector agrícola mientras que la UE y Japón brindan una ayuda del 40% y 60% respectivamente. Los conflictos comerciales entre EEUU y Europa incluyen diferencias en torno a los aranceles del acero de EEUU; las restricciones existentes en Europa con respecto a las exportaciones de EEUU de alimentos transgénicos; y al desacuerdo sobre las desgravaciones fiscales a las exportaciones en EEUU. Al mismo tiempo, EEUU ha dejado claro que no aprecia la resistencia de los países en vías de desarrollo a relajar las restricciones en bienes industriales y ha amenazado con tomar medidas contra estos países mediante la eliminación del acceso preferencial al mercado estadounidense.

En resumen, a menos que suceda un importante progreso en la OMC que permita un gran avance en las primeras etapas del proceso del ALCA, lo que es un supuesto improbable, es bastante posible que las negociaciones del ALCA se alejen del momento de los comicios presidenciales estadounidenses. En este caso, el ALCA se pospondría hasta después de las elecciones presidenciales con una alta probabilidad de que se pueda avanzar en las negociaciones si Bush renueva su mandato. En el caso de que Bush no fuera reelegido, los demócratas se harían con la presidencia y el progreso del ALCA dependería de si el presidente demócrata logra obtener el control del congreso, hecho que en la actualidad tiene una débil probabilidad. No obstante, la pregunta más amplia alude nuevamente al estado general de las relaciones entre EEUU y Latinoamérica. ¿Mostrará la Administración Bush un cambio en las pautas generales de la política de EEUU hacia el hemisferio occidental (volviendo a unas prácticas más unilaterales)? O por contra ¿los elementos exteriores, y particularmente el inexorable proceso de la integración económica, reafir-

marán una política exterior multilateral fundamentada en esfuerzos de cooperación dirigidos a solventar los problemas comunes del hemisferio?

**Bouzas, Roberto, (2001):** *The FTAA Process: What has it Achieved and Where does it Stand?* Miami: University of Miami, North/South Center Press.

**Domínguez, Jorge I., eds., (2000):** *The Future of Inter-American Relations*, Nueva York y Londres, Routledge.

**Franko, Patrice M. y Georges A. Fauriol, (2000):** *The Strategic Implications of the FTAA*, Washington, Center for Strategic and International Studies.

**Hufbauer, Gary Clyde y Jeffrey Schott, (1997):** *Western Hemisphere Economic Integration*, Washington, Institute for International Economics.

**Organization of American States, (2000):** *Documentos oficiales del proceso de la Cumbre de las Américas 1998-2000*, Washington, Organización de los Estados Americanos.

**Pastor, Robert, (2001):** *Exiting the Whirlpool: United States Policy Toward Latin America and the Caribbean*, Boulder, Westview.

**Rodríguez Mendosa, Miguel, Patrick Low y Barbara Kotschwar, eds. (1999):** *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Washington, Brookings, Organization of American States.

**Roett, Riordan, ed., (1999):** *Mercosur: Regional Integration*, World Markets, Boulder, Lynn Rienner.

**Rosenberg, Jerry Martin, (1994):** *Encyclopedia of the North American Free Trade Agreement, the New American Community, and Latin American Trade*, New York, Greenwood Publishing Company.

*Referencias bibliográficas*

## 04 Hispanos en los Estados Unidos<sup>1</sup>

*El incremento sostenido de la población de origen o ascendencia latinoamericana, que la sitúa como la mayor de las minorías, está suscitando un extenso debate sobre la capacidad 'asimiladora' de la sociedad americana y su evolución en cuanto conjunto diferenciado. En el texto se repasan los datos y notas más destacados de esta población en varias vertientes anotando a partir de ellos hacia dónde parece apuntar dicha evolución.*

---

María Jesús Criado

*Colaboradora del Real Instituto Elcano e Investigadora Asociada del Centro de Estudio sobre Ciudadanía y Migraciones del Instituto Universitario Ortega y Gasset*

*'Nosotros somos ahora una de las mayores naciones hispano-hablantes en el mundo. Somos una fuente importante de música latina, periodismo y cultura. Sólo ve a Mami, o San Antonio, Los Ángeles, Chicago o el oeste de Nueva York, New Jersey... y cierra los ojos y escucha. Tú podías fácilmente estar en Santo Domingo o Santiago, o San Miguel de Allende. Durante años nuestra nación ha debatido este cambio –algunos lo han elogiado y otros se han irritado por ello–. Al nominarme a mí, mi partido ha elegido dar la bienvenida a la nueva América.'*

*George W. Bush  
(Miami, campaña presidencial 2000<sup>2</sup>)*

Las palabras del entonces candidato a presidente –más allá de sus tintes electoralistas– retratan una realidad que resulta cotidiana a cada vez más estadounidense. En efecto, pasear por las calles de la Gran Manzana, los condados más populosos de Nueva York (Queens, Brooklyn, El Bronx, Alto Manhattan...), o las localidades próximas, es un constante encuentro con rasgos y acentos que traen hasta aquí las muchas semblanzas de Latinoamérica. En calzadas y establecimientos el sonido familiar del español se ha convertido en un elemento más del entorno. A veces aparece de modo aislado; otras, *mano a mano* con el inglés; y algunas resulta tan dominante que convierte en una nota irónica los numerosos *se habla español* que menudean en los escaparates. Y es que 2,4 millones de los 9,3 que pueblan la metrópoli –uno de cada cuatro habitantes (*y la mitad de sus inmigrantes*)– es hoy de origen hispano.

Algo similar ocurre, aunque varíen las ratios, en un creciente número de lugares a los que, de modo gradual, se ha ido extendiendo la presencia hispana, patente ya en 35 de los 50 estados de la unión (Suro y Singer 2002). Ésta es ahora la minoría étnica más numerosa al superar con sus más de 35 millones –o 39, si se suman los 3,8 de Puerto Rico–, a la afroamericana (34,7). Y si hoy esa variopinta población que se amalgama bajo una sola etiqueta supone cerca del 13% de la total, cálculos de la Oficina del Censo apuntan que alcanzará los 70 millones en 2020 y rondará los 100 en 2050, esto es, la cuarta parte. Eso significa que antes de dos décadas EEUU tendrá la segunda población latina del mundo, sólo superado por México, el principal país emisor y referente de tan amplio segmento.

De modo que si la potente inmigración de la última década está cambiando la *cara de América*, como destacan los medios del país, los datos e informes que desganan la Oficina del Censo y los institutos especializados no dejan de enfatizar el liderazgo latino en esa transformación. Con una tasa de crecimiento muy superior a la nacional –58% y 13%, de 1990 a 2000, en una y otra–, la minoría hispana se afirma como la más numerosa y la que presenta un desarrollo más fuerte y sostenido, un hecho del que

han tomado buena nota los agentes sociales y del que derivan importantes efectos sociales, económicos y políticos.

Las consecuencias a largo plazo de este giro y el impacto que ello pueda tener en ambos polos es algo de lo que sólo el tiempo podrá darnos razón. Pero entre las cuestiones que se plantean, una de las señaladas es cuál será el futuro de esa comunidad una vez se conforme un stock relativamente estable. O, en otras palabras, si la *máquina asimiladora* será igual de eficaz que en la otra gran ola migratoria y sufrirán un proceso de aculturación análogo, perdiendo lengua y cultura, o rebatirán tal precedente y, aún integrándose en el conjunto general, conservarán esas señas promoviendo con ello la conversión de EEUU en un país bilingüe. Un futuro virtual que se opone a la secular tendencia asimiladora de ese país y que despierta no pocas dudas en buen número de escépticos; aunque también crecientes temores entre los partidarios del clásico —y hoy día un tanto devaluado— *melting pot*.

Parece evidente que la respuesta a tal cuestión ha de venir de la mano de la segunda y siguientes generaciones. Y si atendemos sólo a este factor, el desenlace no parece dejar lugar a dudas inclinándose, claramente, a favor de la primera hipótesis. En efecto, distintos trabajos han descrito el declive de la lengua materna entre los hijos de los inmigrantes que llega a su término en la tercera generación, que lo abandona totalmente dado su escaso dominio y falta de apoyo dentro y fuera del hogar [Veltman 1983]. No obstante, aunque los jóvenes le vuelvan la espalda, la presencia del español —*vocero* cardinal de *lo hispano*— es cada vez más patente en la vida cotidiana. Máquinas expendedoras de billetes, cajeros automáticos, anuncios, indicadores y avisos, medios de comunicación, grandes compañías y servicios públicos lo van incorporando gradualmente y, con ello, nor-

malizando cada vez más su uso. Por lo que, a pesar de tan adversos augurios, no parece que *a priori* debamos descartar tan pronto la segunda opción. Pues, a la vez que la presión ambiental lleva a la incorporación de los cánones dominantes, las dinámicas generadas en su torno pueden interferir, en alguna medida, en tal tendencia contribuyendo a ratificar la peculiaridad del conjunto. No hay que dejar de lado, por otra parte, la incidencia de otras variables, bien de índole histórica, ligadas a los distintos contextos, o de orden cultural como es la tradición del *mestizaje*, un eje central en el universo latinoamericano.

A intentar aportar algo de luz a esta cuestión van dirigidas las siguientes páginas. En ellas combinamos las fuentes secundarias con observaciones de nuestro estudio en Nueva York<sup>3</sup> para trazar un cuadro sucinto —a escala demográfica, económica y política— de la población latina en Estados Unidos, atendiendo también a los aspectos expresivos [identidad, lengua y afiliación]. Ello nos permitirá avanzar alguna hipótesis sobre su rumbo a más largo plazo.

### La variable demográfica

En octubre de 1965, y a la sombra del movimiento de derechos civiles, tuvo lugar un cambio trascendental en las políticas de inmigración de los Estados Unidos. En esa fecha se derogaron las llamadas leyes de los *Orígenes Nacionales*<sup>4</sup>, vigentes durante cuatro décadas, implantando un nuevo sistema de distribución de visas que atendía a los criterios de reagrupación familiar, habilidades profesionales y asilo político y fijaba un límite inicial de 20.000 inmigrantes anuales por país. Con ello no sólo se posibilitó un cambio de tendencia en el stock de inmigrantes —que alcanza la cota más baja de la historia en 1970, cuando suman 9,4 millones y

[1] Este trabajo se efectuó durante una estancia en el 'Centro sobre Migración y Desarrollo' de la Universidad de Princeton y contó con una beca postdoctoral —financiada por la Secretaría de Estado de Educación y Universidades de España y cofinanciada por el Fondo Social Europeo— y con el apoyo de dicho Centro. Una versión inicial fue publicada por el Real Instituto Elcano bajo el título '¿Perdurará lo hispano en USA?' [Documentos de trabajo 2002-08, Madrid, octubre 2002]. [2] Citado por Lawrence Auster en 'Mass Immigration And Its Effects on Our Culture', p. 2. [3] Éste comprendió observación participante y entrevistas en profundidad a inmigrantes e informantes clave con especial atención a los conjuntos mexicano y dominicano. [4] Promulgadas en 1921 y 1924 y ratificadas en el Acta de Inmigración y Nacionalidad de 1952, éstas establecían un sistema de cuotas por origen nacional que favorecía a los países occidentales y limitaba

suponen menos del 5% del total—, también abrió la puerta a una revolución demográfica que acabaría transformando la estructura étnica de la nación al dar entrada a numerosos nacionales de América Latina y Asia. Desde entonces la población foránea ha aumentado velozmente y alcanza, según el Censo 2000, más de 31 millones, el 11,1% de la población total. Algo más de la mitad (52%) procede de Latinoamérica. En 1990 eran 8,4 millones (el 44,3% de los foráneos); diez años antes representaban un tercio y menos de un quinto en 1970<sup>5</sup>. La escalada ha sido, pues, fulminante.

La estructura de la población extranjera ha dado un vuelco radical en este lapso. La tasa de europeos cae del 75% en 1960 al 15% en 2000 sumando ahora 4,4 millones frente a los 7,3 previos. Y aunque la población asiática advierte también un fuerte desarrollo y supone ahora —con 7,2 millones— la cuarta parte del conjunto, lo vela el latino. China, el país emisor más importante de esa región y el segundo en la lista de nacionalidades, aporta 1,4 millones, seis veces menos que México, el primer emisor. Sus nativos —unos 8 millones— constituyen algo más de la cuarta parte de la población foránea (27,6%) y más de la mitad (66,1%) del subconjunto latino. Hay que remontarse al censo de 1890 —cuando el 30% procedía de Alemania— para encontrar un índice tan elevado de una nacionalidad. Sólo entre 1990 y 2000 sus naturales aumentan el 82,4%. Junto a él, en la lista de primeros emisores, figuran también Cuba, El Salvador y la República Dominicana, en 5ª, 7ª y 9ª posición con 952.000, 765.000 y 692.000 inscritos. Por regiones, casi 10 millones (9,8) proceden de América Central, cerca de dos (1,8) de países del Caribe y una cifra similar de Sudamérica (Schmidley & US Census Bureau 2001).

Casi la cuarta parte de la población foránea son *indocumentados*, otra tendencia clave de la migración actual que se expande en los últimos años. Un estu-

dio del Instituto de Política Migratoria estimaba su cifra en 2000 en unos 8,5 millones, aunque algunos la elevan a 11. Ello supone una media anual de medio millón al superar en 5 millones a los cálculos de la década previa<sup>6</sup>. Y también entre ellos destacan los nacidos en América Latina; de allí son tres de cada cuatro (el 77%). Sólo los mexicanos sumarían unos 5 millones (el 55% del total) y otros 2 (el 22%) incumbirían al resto de países latinos. Las otras áreas geográficas están a suficiente distancia. De Asia sería 1,1 millón (el 13%), de Europa y Canadá otro medio millón (6%) y la fracción restante (2%), de África y otros orígenes (J. Passel 2002).

Según Suárez-Orozco (1999), tras este sistema de inmigración Inter-Americano que está surgiendo hay tres cuadros sociales: a) un flujo a gran escala, más o menos regular, desde México que se intensifica tras 1980; b) oleadas puntuales desde América Central y del Sur, unidas con frecuencia a conflictos políticos; y c) un patrón caribeño de migración circular tipificado en las experiencias de puertorriqueños y dominicanos. Las condiciones estructurales —efectos de la globalización y la reestructuración económica en los países emisores y la dependencia de la economía de EEUU de la mano de obra migrante— apuntan a una continuidad de los flujos desde esas latitudes, de modo que, aún en el caso de un eventual descenso, los latinoamericanos seguirán siendo dominantes.

En cuanto a los datos globales, el Censo 2000 registró 35.305.818 hispanos, el 60% más que en 1990, cuando sumaban 22,4 millones, y el 142% si lo cotejamos con 1980<sup>7</sup>. La distribución por nacionalidades es fiel reflejo de la señalada para los inmigrados. Algo más de 22 millones (el 62%) son de origen o ascendencia mexicana; muy detrás figuran Puerto Rico (unos 3,6 millones), Cuba (1,3), El Salvador y la República Dominicana (alrededor de 1,1 millón cada uno) y Colombia y Guatemala (entre 600.000

severamente la inmigración. (Schmidley & US Census Bureau: *Profile of the Foreign-Born Population. 2000*, pp. 8-9). [5] *Ibidem*, pp. 10-11. [6] Véase J. Passel: 'New Estimates of the Undocumented in the United States'. [7] Hasta 1970 no se registra a la población de 'origen' hispano como categoría independiente. Los mexicanos empiezan a contarse en 1930. El de 1940 recoge a quienes tienen el español como 'lengua materna'; los de 1950 y 1960, a las 'personas con apellido español' en 5 estados y, ya en 1970, se preguntó sobre el origen pudiendo elegir entre una lista del cuestionario. En los de 1980 y 1990 se incluían: puertorriqueño, cubano o mexicano, mex.-americano, chicano y 'otros hispanos'; el segundo tabuló datos sobre 30 grupos adicionales. En el último, la pregunta sobre 'origen hispano' precedía a la de 'raza', pudiendo señalarse más de una, y aparece, por primera vez, el término 'latino'. Todos estos cambios, además del aumento de

y 700.000). El resto no alcanza el medio millón (Suro 2002). Lo más destacado a este respecto es el giro en la composición, fruto del desarrollo de los flujos menores en esta década<sup>8</sup>. Los *nuevos latinos*, como les denominan, se duplican pasando, de 3 millones a algo más de 6 entre 1990 y 2000 perdiendo así peso en la suma global los grupos tradicionales. Ello añade aún más diversidad al universo hispano y, por ende, dificultad para hablar de él en general, dada la variedad de perfiles y marcados contrastes que presentan los miembros de cada grupo (Logan 2001; Suárez-Orozco et al. 2002).

Por otra parte, si los factores implicados, antes citados, auguran larga vida al sistema migratorio, el elevado índice de natalidad y la juventud de la población ratifican la tendencia ascendente del conjunto. En efecto, las mujeres hispanas tienen la tasa de fertilidad más alta: 95 nacimientos por cada 1.000 en edad fértil frente a 60 registrados entre las *anglo* en 2000. En el intervalo 40-44 años, sólo las mujeres de ese conjunto, con una media de 2,5 nacimientos, excedía la cota de reemplazo generacional (Bachu y O'Connell 2001). Si tenemos en cuenta que cuando se recogieron los datos, el 36% de los latinos tenía menos de 18 años—más de diez puntos por encima del índice registrado a escala nacional (23,5%)—y su edad media es 10 años inferior a la global (25,9 y 35,3 respectivamente), la unión de ambas variables apunta claramente a un crecimiento sostenido. La cifra de hispanos con 65 años o más es, por otra parte, relativamente baja (5,3%) y más si se coteja con la de la población blanco-hispana (14%) (Therrien y Ramírez 2001).

Un ejemplo del peso del primer factor citado lo ofrece California, uno de los estados más poblados (34 millones) y también el que cuenta con mayor población hispana (11 millones). Casi 1 de cada 3 de sus habitantes es de origen latinoamericano (32%) y, a su vez, allí vive casi 1 de cada 3 de hispanos resi-

dentos en EEUU. En la última década su población se incrementó en 4,1 millones pero, a diferencia de otras zonas, el incremento de este grupo se debe al alto índice de natalidad que tiene. Según cifras oficiales, de cada 3,3 millones de nuevos latinos, más de 2 nacieron en el estado. Otras estadísticas estatales indican que sólo un 17% del crecimiento de esa comunidad se debió a la inmigración.

La concentración es, por otra parte, uno de los rasgos de la población hispana que se agrupa—como suele ocurrir entre los inmigrantes— en ciertas zonas que varían según su procedencia. Así, algo más de tres cuartas partes (27,1 millones) reside en los siete estados que acogen a un millón o más de ese origen. Esto es, junto a California, Tejas (6,7 millones); Nueva York (2,9); Florida (2,7); Illinois (1,5); Arizona (1,3) y Nueva Jersey (1,1). Si bien es en Nuevo México donde hay mayor índice—el 42,1% de su población es de origen hispano— con claro dominio de mexicanos, al igual que sucede en California, Texas, Arizona, Illinois y Colorado. En Florida destacan los cubanos y los puertorriqueños se concentran mayormente en Nueva York y Nueva Jersey. Fuera de los estados citados, hay concentraciones significativas en los estados de Washington, Idaho, Wyoming, Utah, Carolina del Norte, Georgia, Iowa, Arkansas, Nebraska, Minnesota y otros estados no tradicionales de población hispana. En algunos de ellos, por ejemplo, suponían entre el 6,0 y el 24,9% de la población total.

Es ésta, a su vez, la nota más relevante de la evolución del colectivo en la última década: la extensión a zonas impensables hace diez años que advierten, en una buena parte, aumentos muy superiores a los núcleos tradicionales. En efecto, según un estudio de R. Suro y A. Singer (2002), aunque las *metrópolis latinas establecidas*, como Nueva York, Los Ángeles, Miami y Chicago, observen las mayores alzas en cifras absolutas en este tiempo, son los

*inmigrantes, han incidido en el balance de la población hispana* (B. Guzmán. 'La población Hispánica'. Información del Censo 2000).

[8] Algunos de los cambios metodológicos introducidos en el censo 2000 han causado bastante debate al aparecer subestimadas suficientes nacionalidades del centro y sur de América, entre ellos, salvadoreños, guatemaltecos dominicanos, colombianos y ecuatorianos. La Mesa Redonda Nacional Dominico-Americana (DANR) y el I. de Estudios Dominicanos de la Universidad de NY (CUNY-DSI), p. e., lideraron una campaña nacional instando a revisar los datos del grupo. Ésta fue respaldada por los representantes en el Senado y el Congreso de los estados de Nueva York, Nueva Jersey, Florida, Rhode Island y Connecticut que son los que aglutinan mayor número [ver <http://www.danr.org/misreporting.htm> y R. Suro 2002].

*nuevos destinos*, y en particular ciudades de tamaño medio, con una base pequeña de partida, las que registran los índices más elevados. Atlanta, por ejemplo, en donde la población latina en 1980 rondaba los 24.000, aumenta el 995% y llega en el censo 2000 a casi 270.000. O el área de Raleigh-Durham, en Carolina del Norte que, con más del 1.000% de incremento, pasa de 5.670 a 93.868 en el mismo periodo. Suro y Singer identifican 51 nuevas áreas que atañen a 35 estados; en dieciocho de ellas la subida supera el 300%. Entre éstas se encuentran ciudades como Nashville (Tennessee), Portland (Oregon), Washington DC, Indianapolis, Providence (Rhode Island), Orlando y las Vegas. El proceso afecta asimismo a la distribución en las áreas metropolitanas. Las periferias, y en particular los *nuevos destinos*, superan también allí, en crecimiento relativo, a los núcleos centrales. En Chicago, por ejemplo, el 63% del ascenso se produjo en los suburbios y en Miami alcanzó el 96%. Por otro lado, uno de los rasgos del nuevo patrón es el predominio de varones, lo que apunta a un mayor desarrollo a medio plazo fruto de la reagrupación familiar y la creación de familias<sup>9</sup>.

Tras la dispersión hay razones de distinta índole. Entre otras, *laboral*—búsqueda de áreas menos saturadas de inmigrantes y demanda de mano de obra en las misma—; *legal*—la última amnistía, en 1986, supuso la legalización de casi 3 millones de indocumentados que se podrán mover más fácilmente a partir de entonces (además de ejercer de aval para sus familiares próximos, lo que incide en el impulso que observa el flujo de la siguiente década); y *política* (la aprobación en California, en noviembre de 1994, de la Propuesta 187 que excluía a los indocumentados de las prestaciones sociales y el *clima* anti-inmigrante, impulsa a cierto número a dirigirse a otros estados con estatutos más benévolos (entrevistas junio 2002); a la par que las restricciones fronterizas frenan el modelo de migración circular

(Roberts et al. 1999)). Sin olvidar los factores *sociales*, bien ligados a la fase del proyecto migratorio—un asentamiento más permanente conlleva por lo común la compra de la vivienda, más asequibles en los extrarradios—, o los que atañen a la maduración de redes (el avance y asentamiento de los *cabeza de puente* atrae a nuevos miembros además de dar lugar a nuevas reagrupaciones).

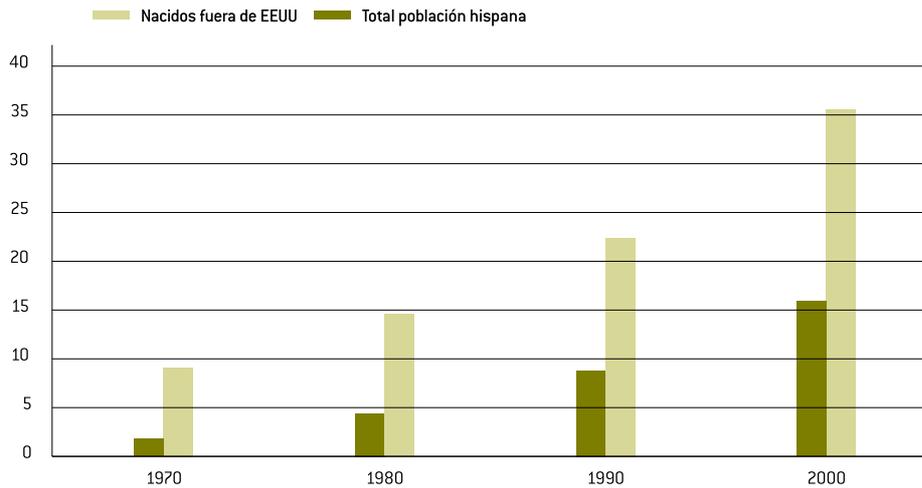
Si bien ello no implica que los focos previos sufran una involución. Santa Ana, por ejemplo, una ciudad de 320.000 habitantes en California, tenía en 1980 igual población latina y blanca (44%). En el censo de 2000 la segunda cae al 11% mientras la latina sube al 76%. En Los Ángeles, en donde eran el 28% hace dos décadas, suponen ya el 46,5%. El número de áreas en las que minoría y mayoría acortan distancias, o incluso invierten los términos, como ilustran estos ejemplos, empieza a ser menos anecdótico. De hecho, según un estudio del Brookings Institution (2001), los blancos no hispanos se han convertido en la nueva minoría en las 100 mayores urbes del país. Del 52% en 1990, bajan al 44% en 2000, menos que la suma agregada de afroamericanos (24%), hispanos (23%) y asiáticos (7%). De ahí que se cuestione la terminología y se busque nuevas definiciones para *minoría*.

Ver Gráfico 01. *Evolución de la población hispana en Estados Unidos*

Hablamos, pues, de *una población elevada, en crecimiento sostenido, muy concentrada y que se extiende por la geografía*. Todo ello es importante para el tema que nos ocupa. Pues, mientras *volúmen, desarrollo y difusión* afirman el rango y dimensión del fenómeno al avalar su *proyección futura y alcance nacional*, la *concentración* tiene una serie de efectos—*hacia dentro y hacia fuera*—que atañen directamente a nuestra cuestión. Y ello es así por varias razones. Una es que facilita la con-

[9] Véase R. Suro y A. Singer: 'Latino Growth in Metropolitan America', julio 2002.

**Gráfico 01. Evolución de la población hispana en Estados Unidos**  
(cifras en millones)



Fuente: Oficina del Censo de EEUU. Censo 1990 y Censo 2000

servación de la lengua y otras pautas culturales al conformar un *espacio* en el que constituyen *lo habitual*. Asimismo, según se acumulan los indicios que *hablan* de una presencia específica —comercios, asociaciones, restaurantes, centros de reunión, etc.—, dicha zona se constituye en un marco espacial que se identifica con el mismo —frente a los otros— y le dota de un cierto *territorio*, lo que añade el nivel simbólico, una dimensión que acaba tomando forma<sup>10</sup>.

Pero, además, a partir de cierto punto, adquieren la suficiente masa crítica para ejercer un peso en la economía del área (y generar incluso sus propias redes de abastecimiento y servicios); en los servicios públicos y, lo que es aún más importante, a escala política. Ello hará que *ganen protagonismo* y se les empiece a *tener en cuenta*. Ésta —y que *les respeten*— son, por otra parte, las demandas que

más he escuchado en boca de miembros y representantes de esos colectivos. Es así como se va adoptando el español entre los servicios. Primero serán rótulos dispersos y esfuerzos más o menos puntuales y voluntarios. Más tarde, según aumenta la población, a las iniciativas privadas se van sumando las públicas lo que, además de contribuir a regularizarlas, las institucionaliza. De este modo el español llega a ser ubicuo.

Hospitales, bomberos y cuerpos de seguridad ciudadana fomentan o promueven, de un modo u otro, las habilidades lingüísticas de sus miembros. Los médicos del hospital Presbiteriano de Nueva York, por ejemplo, vinculado a la universidad de Columbia y situado en el corazón de Washington Heights, foco de concentración dominicana, reciben un curso intensivo al incorporarse en el que se les instruye en conocimientos básicos y términos de ese área

[10] Un ejemplo de ello lo ofrece Washington Heights en el Alto Manhattan —también conocido como ‘Dominican Heights’ o ‘Quisqueya Heights’ por sus residentes—, donde casi el 80% de la población es de origen dominicano. Varios de los recintos escolares, ocupados mayoritariamente por chicos de ese origen, ostentan nombres significativos para la comunidad [Juan Pablo Duarte, Gregorio Luperón, Hermanas Mirabal, etc.]. Asimismo la Av. de San Nicolás [St Nicholas Av.] cambió en 1999 a ‘Boulevard Juan Pablo Duarte’ el ‘padre de la patria dominicana’. É igual ocurre en el resto de lugares con fuerte presencia hispana. (entrevistas y notas de trabajo de campo).

en español, formación que continúan posteriormente en otros cursos a lo largo del año. En Texas los agentes de policía deben superar un curso de español, de cuyo coste se encarga la institución, para obtener el grado de suboficial. En Phoenix (Arizona), en julio de 2002, se puso en marcha en una de las estaciones de bomberos el primer programa de inmersión en el español para aumentar la dotación de miembros bilingües. El proceso afecta igual a la esfera educativa. En Dallas (Texas), cuyo distrito escolar es más de la mitad hispano (56-57%) y casi 1 de cada 3 con limitaciones en inglés, se aprobaba, en octubre 2002, un presupuesto de 1 millón de dólares para financiar la formación en español conversacional de profesores con algún conocimiento en esa lengua. Los acreditados como bilingües incrementarán en 3.000 dólares el salario anual.<sup>11</sup>

A escala nacional se han implementado también diversas acciones<sup>12</sup>. La Seguridad Social, la Reserva Federal y el Departamento Federal de Educación, entre otras entidades incluyen el español en sus páginas *web* y el último ha iniciado un programa específico dirigido a latinos. La General Accounting Office (GAO), brazo investigador del Congreso, ofrece una versión en español de su último informe sobre protección del trabajador, como hace también ya, con algunos de los suyos, la Oficina del Censo. Y aumentan, de igual modo, los condados y municipios (ya rondan los 300) que deben traducir al español las *papeletas* electorales para cumplir con los requisitos del Acta Federal de Derechos de Voto<sup>13</sup>. Los ejemplos son numerosos y de ejecución muy reciente (2001/02). Y aunque tras estos últimos haya una normativa federal, van unidos igual a la variable demográfica, punto aquí examinado y cuyo alcance atestiguan.

Finalmente y volviendo, para acabar, a las implicaciones de la concentración, ésta significa también fuerza a nivel político, más si alcanzan el número

suficiente de electores registrados para que, tras los datos censales, se reconfiguren las circunscripciones y se creen nuevos escaños. De esta manera pueden llegar a tener sus propios representantes<sup>14</sup> o, como poco, obliga al resto a buscar su apoyo. El uso del español se extiende así entre aspirantes y titulares de cargos públicos a la par que se acentúa la conciencia de especificidad y de la legitimidad que escolta sus reivindicaciones. Como afirmaba uno de nuestros informantes, nacido en la República Dominicana y concejal por uno de los distritos de Manhattan:

“En la ciudad de Nueva York no hay un político que no esté aprendiendo a hablar español. No hay un político que quiera aspirar, para representar la ciudad entera, los cinco condados, que no hable español. El alcalde, el defensor del Pueblo, el controlador, la presidenta del condado, todos hablan español. Y los que no lo hablan, lo están aprendiendo, porque entienden que para comunicarse y recibir el apoyo y el respaldo de la comunidad hispana, tienen que hablar el idioma”. (Entrevista, junio 2002).

Y así es. Sólo que no ocurre solamente en Nueva York y el resto de enclaves clásicos. También en Minnesota, Wisconsin o Iowa —que han duplicado o más su población latina—, senadores, congresistas y aspirantes aprenden las frases básicas para pedir el voto y pagan espacios en las televisiones de habla hispana, pautas que empiezan a ser comunes entre los candidatos electorales en distritos hispanos que, como poco, se esfuerzan en pronunciar alguna frase. Y si ya vimos a Bush, en las presidenciales de 2000, salpicar sus discursos con su imperfecto español y en mayo de 2001 marcó un nuevo hito al difundir su discurso semanal radiofónico en ese idioma, sus esfuerzos por acercarse a la amplia minoría de hispano-hablantes han llegado hasta la web de la Casa Blanca —[www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)— que ya *cuelga* la opción *en español*, un modo explíci-

[11] Entrevistas: Nueva York (marzo 2002) y Chicago (agosto 2002). Sobre las prácticas en los cuerpos de policía, bomberos y docentes, véase: M. L. Betsch: “More cops, firefighters forced to learn Spanish to keep jobs”, *CNSNews.com*. 10 julio 2002; y J. Villa “Firefighters going bilingual”, *The Arizona Republic*. 10 julio 2002; y T. D. Hobbs. “Spanish holds currency for DISD teachers”, *The Dallas Morning News*. 16 oct. 2002. [12] En 2000 la Administración de Clinton emitió una orden ejecutiva dirigida a hacer más efectivo el punto relativo a la discriminación por razones lingüísticas, cuestión que ya recoge el Acta Federal de Derechos civiles de 1964. Ésta exige a los gobiernos federales y organizaciones que reciban subvenciones disponer de algún sistema para suministrar sus servicios en otras lenguas a fin de garantizar el acceso a quienes no dominan el inglés. Aunque la mayoría de las administraciones todavía están intentando cumplir esa

to de reconocer que ésta es ya la segunda lengua del país.

Y es que tanto las cifras como las expectativas de crecimiento están causando un enorme revuelo en esta vasta *área comercial* que es la sociedad norteamericana. No hay sector, al que le vaya algo en ello, que se mantenga al margen de lo que ocurre. Las grandes corporaciones y demás agentes económicos; la clase política; las organizaciones y líderes que surgen de los colectivos, en busca todos de *un lugar bajo el sol*. Sin olvidar a los gobiernos de los países emisores que *redescubren* a sus emigrados desde una nueva óptica. Menos aún a los *nativistas* que, de la mano de poderosos *lobbies* conservadores, instan medidas anti-inmigrantes, izan la bandera del *English only* y llaman a la *americanización* frente a la *babel* y la amenaza de *balkanización* que profetizan<sup>16</sup>.

Todos van a tener un papel en esta *historia* e inciden —o pueden—, de una u otra manera, en el rumbo del devenir. Y es que, a pesar de la larga experiencia de EEUU como receptor de inmigrantes, la situación que deparan los nuevos flujos es totalmente insólita. Y no sólo por la diversidad —geográfica, étnica, social, cultural, en formación, etc.— que acarrearán, de lo que es buena muestra los que forman este conglomerado, reducido para más comodidad a la escueta etiqueta de *hispanos* o *latinos*. Tampoco sus actitudes hacia la sociedad receptora —a pesar de la devoción que buena parte le guarde— van a poder ser análogas a las de los antiguos inmigrantes. Ni en el contexto que les recibe siguen rigiendo igual las directrices de antes. Hay demasiada historia entre una y otra ola y por más que un aforismo predique la posibilidad de que se repita, es difícil que la *historia* se replique a sí misma.

Pero, antes de pasar a esa parte de la trama, que sobrepasa en buena medida los márgenes de este escrito, acabemos de esbozar el cuadro que sirve

de base a nuestro análisis, abundando algo más en las facetas económica y política, vectores señalados en relación a nuestra cuestión.

## El factor económico

Es evidente que no basta con ser muchos para ser tenidos en cuenta y menos aún para ejercer alguna influencia. Pero este conjunto, tan dispar en sí mismo, presenta ciertas notas que hacen que se le pueda *ver —y auto-percibirse—* como una unidad diferenciada, relegando a un segundo plano las muchas diferencias que lo segmentan, lo que le dota de singular *atractivo* para un mercado voraz siempre a la busca de nuevos clientes. Como señala Silvio Torres Saillant:

“Cuando más de 30 millones de personas pueden verse a sí mismos como una unidad, compartiendo valores, lengua, cultura y aspiraciones, el capital puede acumularse más rápidamente. Los negocios pueden dirigir sus estrategias de mercado y campañas de publicidad con mayor precisión. Los 17,3 millones de hispanos hispano-hablantes dispuestos y capaces de ver televisión, escuchar la radio y leer periódicos son una mina de oro que el comercio está impaciente por explotar.” (T. Saillant 2002: 447)

Y así es. Sólo que los 17,3 millones que anota Saillant se han transformado, del censo de 1990, al que corresponden, al actual, en más de 28 (el 11% de los habitantes de EEUU mayores de 5 años). En estados como Texas, Nuevo México y California la relación es 1 de cada 4. Pero el español no es sólo la segunda lengua del país, también ocupa igual posición en número de hablantes a escala mundial donde reúne a más de 330 millones, factor importante en sí mismo. Y, sobre todo, es el más común en el orbe geográfico contiguo. A pesar de las muchas y substantivas diferencias entre los grupos

orden, algunas agencias están suministrando ahora documentos en español y cursos acelerados a quienes tratan con el público (G. C. Armas: “Language barrier affects businesses” y D. Kong: “30 States have multilingual ballots”, *The Washington Post*. 25/9/02 y 6/8/02). [13] La ley, que exige suministrar todos los servicios que conlleva el ejercicio del voto en las lenguas minoritarias acordadas, se aplica en los condados y municipios que cuentan con 10.000 residentes que hablan inglés como segunda lengua o si el 5% de los ciudadanos en edad de voto no dominan el inglés. Dicha norma sólo se aplica a las minorías lingüísticas que han sido excluidas tradicionalmente del proceso político: hispanos, asiáticos, nativos americanos y nativos de Alaska. En el condado de Los Ángeles, p. e., en las elecciones de noviembre 2002, se sumaron al inglés otras cinco lenguas: español, tagalo, vietnamita, chino, japonés y coreano. [14] Los dominicanos

—raza, color, clase, origen nacional, etc.— el español es la *lingua franca* que une a todos.

Si a ello le unimos que el poder de compra de la población hispana se estima en 452.000 millones de dólares y se espera que alcance los 600.000 en 2002, y los ingresos generados por las empresas —1,5 millones según algunas estimaciones— rondan los 220.000 millones, es fácil entender el interés que despierta la evolución de esta población y los procesos que se están dando. Sólo el valor en dólares del mercado de música latina ascendió el año 2001 a 642,6 millones<sup>17</sup>. Invertir en promover el *sabor* latino o en abastecer a tan nutrido conjunto es pues un lucrativo negocio.

Si bien ese abultado potencial económico va parejo a unos ingresos por debajo de la media, notables tasas de pobreza, más desempleo y cifras récord de abandono escolar. En 1999 el 25% de los hispanos estaba por debajo de la línea de pobreza y suponían más del 23% de la población en tal situación, 11 puntos por encima de la indicada en la total. La tasa media de paro era, a su vez, doble a la de la población anglo (7% vs 3,4%). Entre los dominicanos la primera alcanza al 36% y el paro al 8,6%; el 8,2% requiere de asistencia pública para sobrevivir al igual que el 7,3% de los puertorriqueños (Logan 2001; Therrien et al. 2001).

Pero el mercado hispano es ahora una industria multimillonaria que se extiende a través de Los Ángeles, Miami, Nueva York, Chicago y cada uno de los *centros latinos* existentes (Dávila 2001). El número de empresas creció un 30% entre 1992 y 1997 (mientras las estadounidenses lo hacían un 7%) y sus ingresos un 49% según datos de la Oficina del Censo<sup>18</sup>. En esa fecha sumaban 1,2 millones, daban empleo a 1,3 y facturaban 186.000 millones de dólares. Tres cuartas partes se localizaban en cuatro estados: California, Texas, Florida y

Nueva York. Cinco de las diez primeras, según la lista anual de Spanish Business Magazine, tienen su sede en Florida y son propiedad de cubano-americanos, el colectivo que tiene la mejor posición en la escala económica y académica<sup>19</sup>.

En Atlanta, uno de los *nuevos destinos*, se inaugurará pronto un área comercial —*Plaza del Sol*— que impulsan algunos de los mayores grupos financieros latinos de la zona, con vistas a ese público. El proyecto, valorado en 8 millones de dólares, es el segundo de los grandes negocios que se pone en marcha con participación de capital hispano. El primero data de 1999. Hace dos años un centro comercial conocido como Oriental Mall reabrió sus puertas totalmente renovado bajo el rótulo de *Plaza Fiesta*. Y son sólo una muestra. Su número crece a la par que el de esa población. En 1990, la capacidad de compra del colectivo latino en el estado de Georgia se estimaba en 1.400 millones de dólares, hoy asciende a 11.300 y se espera que alcance los 25.700 en los próximos cinco años. Tampoco el nombre es lo único que alude al público potencial. Todo en ellos está orientado a recrear la *nostalgia de los lugares de donde vienen* (decoración, productos, etc.), y suelen contar con personal bilingüe.<sup>20</sup>

No obstante, la mayoría de firmas hispanas (1 millón) son *micro-empresas* enfocadas a las necesidades específicas de los inmigrantes: envío de remesas y otros bienes, servicios legales, importación y exportación de productos a y del país, etc. Algunas de estas actividades implican fuertes y sostenidos vínculos con el lugar de origen y constituyen, según han destacado diversos sociólogos, una forma alternativa de adaptación económica de las minorías en las sociedades avanzadas (Bash et al. 1994; Portes 1996; Portes et al. 2002; Landolt 2001; etc.). El trabajo de Portes, Guarnizo y Haller sobre *transnacionalismo económico* en varios colectivos latinos, muestra que los empresarios transnacionales

residentes en el Alto Manhattan (Washington Heights e Inwood) lograron así en 1991, tras la redistribución de distritos, el primer representante en el concejo de Nueva York, Guillermo Linares, que estuvo en el cargo hasta el año 2001. En 1996 le siguió en la Asamblea Adriano Espaillat, nacido como el primero en la R. Dominicana. Cuando Linares dejó su puesto al cumplirse el plazo máximo hubo 6 candidatos de igual origen dispuestos a sustituirle. Lo hizo Miguel Martínez, otro miembro de la generación 1,5 como les designa R. Rumbaut. Los otros condados con crecida presencia latina tienen también representantes electos en la alcaldía, la Asamblea y cuentan incluso con 2 en el Congreso. [15] K. Díaz: 'Como se dice, Please vote for me', *The Star Tribune* (Minnesota), 25 octubre 2002. [16] Véase, p.e., la intervención de Lawrence Auster (2002) citada al inicio; 'Multiculturalism's volatile mix' de G. Jonas, *The National Post*, 21 junio

suponen una gran proporción de los auto-empleados en las comunidades inmigrantes así como la dependencia de muchas de estas empresas de la continuidad de los vínculos con los lugares de origen. Aporta asimismo nueva luz sobre el perfil de los implicados en ellas que, en contra de lo que pudiera pensarse, no son los recién llegados o quienes ocupan una posición marginal. En conjunto forman parte de la elite de las respectivas comunidades en términos de educación y posición legal y sus ingresos están por encima de la media salarial de la mayoría<sup>21</sup>.

El movimiento monetario ha logrado llamar la atención de los principales bancos y entidades financieras que empiezan a reconocer el potencial económico del mercado hispano y orientan hacia él sus estrategias. En los últimos meses grandes bancos y grupos financieros—J. P. Morgan Chase & Co., FleetBoston Financial Corp., Citigroup, etc.—han iniciado o ampliado sus programas dirigidos a la población hispana. Durante 10 años sus servicios se reducían a traducir los documentos bancarios al español y las instrucciones de los cajeros automáticos. Ahora elevan el presupuesto publicitario dedicado al mercado de minorías, lanzan campañas en español, renuevan las sucursales en los *centros latinos*, dándoles un *aire* más próximo a la estética del grupo mayoritario presente y las llenan de personal bilingüe<sup>22</sup>. Pero no todo queda en cambio de imagen. Varios bancos—Popular y Citigroup—ofrecen descuentos a los inmigrantes en las transferencias de dinero a México y algunos empiezan a abrir cuentas que incluyen dos tarjetas: una para el cliente en Estados Unidos y otra para un familiar en el extranjero o, como Wells Fargo, permiten transferir de cuenta a cuenta sin que intervenga ningún otro banco reduciéndose los gastos. Recogen así algunas de las propuestas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dirigidas a abaratar el envío de remesas en las que se implicó directamente el

gobierno de México siendo secundadas por el de EEUU<sup>23</sup>. Ello no obsta para que muchos sigan teniendo dificultades para lograr un crédito. Citigroup, p. e., deniega préstamos convencionales a hispanos casi 3,5 veces más que a anglos según el informe 2000 de hipotecas para el hogar (Home Mortgage Disclosure 2000).

Pero quizá la medida más controvertida (y significativa) es la aceptación, tanto en entidades bancarias como en otras instituciones, de la *matrícula consular*—una tarjeta laminada con una foto, nombre, dirección en EEUU y fecha y lugar de nacimiento en México— que emiten los consulados mexicanos a sus naturales como documento de identificación<sup>24</sup>. El fuego lo abrió Wells Fargo con el acuerdo firmado en San Francisco con el Cónsul General de México, en noviembre de 2001, para prestar servicios a sus portadores en cualquiera de sus 5.400 sucursales distribuidas en 23 estados. Hoy, según el gobierno mexicano, ya lo aceptan 61 bancos y varios grupos financieros a nivel local (Wells Fargo, Lone Star, el Banco Estatal de Texas y el Banco de América). Y es que, según cálculos del banco de la Reserva Federal nada menos que el 25% de los hispanos de la nación carecen de cuenta bancaria. Muchos pagan altas tasas a servicios por el pago de cheques y a las remesadoras por transferir dinero a los familiares en sus países. Wells Fargo, por ejemplo, abrió en 6 meses más de 35.000 cuentas a inmigrantes que representaron unos 50 millones de dólares en depósitos sólo en California. Frente a la censura de los grupos contrarios a la inmigración—ProjectUSA, entre otros— que les acusan de transgredir la ley y estimular la inmigración ilegal, los bancos oponen que “no es su responsabilidad preguntar por el estatus legal de sus clientes”<sup>25</sup>.

No obstante, el sector que está viviendo una mayor revolución es el de los *medias*, útil del resto a través de la publicidad y uno de los modos en que se hace

2002, o, de S. A. Camarota, 'Too many'. [17] 'Hispanic business', mayo 2002, pp. 20 y 22; y 16. [18] Departamento de Comercio de EEUU. Oficina del Censo 2002, 'Negocios de Propiedad Hispana: 1997'. [19] El 73% ha cursado secundaria y un 23% posee un título universitario; en el mexicano, los porcentajes se reducen al 51,0% y 6,9% respectivamente [Therrien y Ramírez 2001] [20] Y. Rodríguez, 'Plaza del Sol: Latinos make a mark', *The Atlanta Journal-Constitution*, 17 julio 2002. [21] Véase: Portes et al (2002): 'Empresarios transnacionales: emergencia y determinantes...'. [22] El Banco de América, por ejemplo, ha cuadruplicado su presupuesto, que alcanza ahora 40 millones de dólares, en campañas con lemas como 'Creemos en ti'. [T. Padgett 'Interest grows at banks to tailor products, services for Latino community', *Newsday*, 23 junio 2002]. [23] El envío simbólico de 200 dólares por parte de Rosario Marín, Jefa del Dep. del Tesoro de EEUU,

evidente la presencia hispana en EEUU. Univisión, el líder del sector con sede en Los Ángeles, ocupa la 5ª posición del país, tras NBC, ABC, CBS y Fox y llega al 90% de los hogares hispanos en EEUU a través de un complejo entramado que incluye sus propias emisoras, otras 33 asociadas y 1.164 canales de cable afiliados. En junio de 2002 amplió su radio de acción al adquirir Hispanic Broadcasting, la primera cadena de radio en español del país (55 emisoras) por 3.500 millones de dólares; tiene acuerdos con la mexicana Televisa y la venezolana Venevisión y recientemente ha firmado un concierto con AOL para ofertar servicios por internet. La otra gran cadena de televisión en español Telemundo, fue adquirida por NBC en octubre de 2001 por cerca de 3.000 millones de dólares. Su objetivo: “ofrecer a los anunciantes la oportunidad de alcanzar un paquete de ventas mayor”, según declaraba en una entrevista Alejandro Brenes, su nuevo director de noticias (*Hoy* de Nueva York, 17 julio 2002).

En cuanto a la prensa escrita, también se ha incrementado significativamente al igual que lo ha hecho la dirigida a otras minorías. En Nueva York, por ejemplo, según un estudio de la Asociación Independiente de Prensa de NY, hay ya 270 publicaciones dirigidas a las minorías frente a 198 en 2001. Sólo las editadas en español rondan las 2 decenas. Y el número crece espoleadas por estudios como el que realizó no hace mucho, en doce idiomas, la agencia Bendixen & Associates en Miami: el 43% de los encuestados prefieren escuchar la radio o ver la televisión en su propio idioma (CNN, 24 abril 2002). Todo ello contribuye a la extensión del español en los espacios públicos y las actividades cotidianas.

En suma, en lo que atañe a la esfera económica, varios factores apuntan a la persistencia de cierto particularismo en el conjunto hispano y de sus señas diferenciales. El primero es que ya existe —y se sigue construyendo— todo un entramado pro-

ductivo y comercial dirigido a este segmento y que funda su razón de ser en necesidades y demandas específicas de la *comunidad* latina. Y un mercado que se construye sobre la base de las diferencias y glosando la especificidad —gustos, valores, idiosincrasia, etc.— no puede permitir que éstas se diluyan. Con lo que es de prever que marketing y publicidad seguirán realizándose y llamando a mantenerlas. Los *media* de habla hispana, cuya razón de ser deriva de la presencia de una vasta comunidad hispano-hablante —con dificultades con el inglés y, aún más en el caso de la prensa, con intereses específicos— deberán forzosamente fomentar y reforzar esa dinámica, entre otras razones, para reducir la desventaja de partida frente a los medios anglo y poder mantenerse. Dado el costo de la publicidad, su mayor fuente de ingresos, los eventuales clientes sólo optarán por tal medio si la cuota de audiencia es convincente<sup>26</sup>. Por otra parte, el español resulta cada vez más *funcional* en el mercado laboral debido a la demanda de personal bilingüe en los enclaves<sup>27</sup>. Asimismo, la preservación de la dotación cultural y el cultivo de los vínculos que les ligan al país de origen constituye para algunos, en ocasiones, la única manera de obtener cierta posición y ascender socialmente (Portes et al. 1999).

### La vertiente política

Si hay un punto que subrayan todos los sectores activos de la población hispana, es el escaso reflejo del conjunto a escala política, tanto en la participación en órganos de gobierno, como en el ejercicio del voto que, aunque vaya en ascenso, sigue siendo baja. Y, desde luego, en lo que atañe a la primera, si atendemos a la cifra de miembros de ese origen en los órganos legislativos de la nación, resulta claramente escueta: 22 en el Congreso —3 más de los que había antes de renovar-

desde una sucursal del Citybank en el barrio latino de Washington inició la campaña para abaratar el costo del envío de remesas. La iniciativa es parte del programa 'Sociedad para la Prosperidad entre EEUU y México' firmado por los presidentes de ambos países. Según el BID, los emigrados enviaron a México más de 9.000 millones de dólares en 2001 [véase FOMIN 2002] y cálculos del Banco de México avanzan una cifra de 10.000 millones en 2002. [24] Éste ha sido otro de los caballos de batalla del gobierno de México gestionado, entidad a entidad, por sus representantes consulares. Según estas fuentes en octubre 2002 ya la reconocen 88 ciudades, unos 13 estados y 798 departamentos de policía. Su éxito ha llevado a otros países (Guatemala, El Salvador y Honduras) a iniciar acciones en ese sentido. De hecho, el gobierno de Guatemala empezó a distribuir tarjetas análogas en septiembre de 2002. [25] Las informaciones proceden de

se la Cámara en noviembre de 2002— y ninguno en el Senado (NALEO 2002). Ello supone el 5% respecto al total (436) de la primera; lejos por tanto de la correspondiente en la población (12,6). Claro que si nos retrotraemos a 1990, cuando sólo había 11, aún puede objetarse que ha mejorado. A escala estatal, sí se empieza a advertir mayor presencia —59 senadores estatales (52 Dem. y 7 GOP) y 158 en asambleas (133 Dem. y 25 GOP)—, aunque en los puestos de cabeza aún no han superado la fase simbólica. Sólo uno ostenta el grado de gobernador —el demócrata Bill Richardson, electo en las últimas votaciones en Nuevo México—, y otro el de vicegobernador —Cruz Bustamante, reelecto en California y de igual signo político—. A ellos habría que añadir los que ocupan cargos a escala local y los designados en las diversas instituciones. En la administración de Bush, p. e., representan casi un 10% —poco más que en la de Clinton (7%)— y entre ellos se encuentra Rosario Marín, la primera latina (mexicana por más señas) al frente del Departamento del Tesoro. Sumando unos y otros serían, según la Asociación Nacional de Latinos Electos y Nombrados (NALEO 2002), más de 6.000 en el país.

En cuanto a lo segundo, distintos factores limitan y determinan la capacidad de acción electoral. Unos de orden sociodemográfico —edad, ingresos y educación (la *variable necesaria* y los primeros predicadores), puntúan en los rangos más bajos—; otros legales —alto índice de indocumentados y bajas tasas de naturalización (el 28% según el censo 2000, la menor por áreas geográficas)—, más los de índole instrumental y cultural —falta de familiaridad con el sistema político americano y desinterés por las elecciones, entre ellos— (DeSipio y de la Garza 2002). Ello no obsta para que también a esta arena haya llegado la *marea* de los datos del último censo. Y es que, según un análisis de la Asociación nacional de funcionarios latinos electos y nombra-

dos (NALEO), en 122 de los 435 distritos electorales de la Cámara Baja (el 28%), la población latina excede a la tasa nacional (12,6%). Y aunque los 7,6 millones de votantes hispanos registrados —la mayoría en 14 estados— no refleje el peso demográfico del conjunto, son más de tres veces los contabilizados en 1972 (2,5 millones) y se calcula que pueden suponer entre 6 y 10 millones en 2010 (Jamieson et al., 2002; NCLR 2002).

Para ello no sólo tienen a favor el tiempo (que *mejorará* el factor *edad*). La amnistía de 1986 —que regularizó a 2,7 millones de inmigrantes—; las medidas anti-inmigración de la pasada década, la gradual aprobación de la doble ciudadanía en los países latinoamericanos<sup>28</sup>, el *efecto 11 de septiembre* —que a la ola de *patriotismo* que produjo suma no pocos temores ante sus secuelas en la política migratoria— y las campañas dirigidas a ese fin, se han reflejado en los índices de naturalización y de votantes. Con lo que resultan, y cada vez más, un elemento decisivo a nivel estatal y local en las áreas en que se concentran.

Las bajas tasas de participación electoral y el hecho de que se agrupen en los seis estados que proporcionan dos tercios de los 270 votos necesarios para alcanzar la Casa Blanca les ha convertido en *objeto de deseo* para los partidos en liza. Algo que ya avanzaron los comicios de 2000 y han corroborado las de noviembre 2002. En efecto, tanto George Bush como Al Gore hicieron intentos sin precedentes para cortejar a este electorado, patrocinaron comerciales en español y efectuaron campaña en actos y comunidades latinas. Tampoco fue extraño ver a uno o incluso a los dos como oradores principales en conferencias nacionales patrocinadas por grandes organizaciones latinas como la Asociación de Empresarios Latinos, la Liga de Ciudadanos Latinoamericanos Unidos (LULAC), NALEO y La Raza (NCLA), entre otras (Barreto et al. 2002).

entrevistas con representantes consulares en Nueva York y artículos de prensa de distintos medios. Véase entre otros: M. Liedtke: 'Big banks focus on Hispanic market' *The Kansas City Star*, 25 mayo 2002; G. Gori: 'A card allows U.S. banks to aid Mexican immigrant', *The New York Times*, 6 julio 2002, J. Johnson: 'Mexican ID card gets illegal aliens access to banks', *Cybercast News Service*; C. Dougherty: 'U.S. banks, cities, accept Mexican illegals' ID', *The Washington Times*, 18 julio 2002, etc. [26] Como señalaba un asesor en las elecciones a alcalde de Nueva York: 'You can reach Hispanics through English media, but you can't reach English-speakers through Hispanic media' (P. Furman: 'New York's Hispanic media look to gain greater share of advertising money'. *Daily News*, 16/7/01). [27] En el curso del trabajo de campo encontré varios casos que mostraban la incidencia de este factor, incluso con 'efectos retroactivos'. Un neoyorquino, p. e., de

La orientación política de los hispanos —excepción hecha de los cubanos— viene favoreciendo, como en el resto de minorías étnicas, al Partido Demócrata, que ha recogido el mayor número de votos durante las dos décadas previas, y se ha caracterizado —en una y otra opción— por una enorme fidelidad. Ahí reside una de sus bazas para negociar su lugar en políticas electorales: no cambian y, al tiempo, componen un núcleo de electorado demócrata en los estados en donde se concentran (DeSipio y de la Garza 2002). Bajo esa bandera se agrupa, asu vez, la mayoría de candidatos y cargos electos de origen hispano, sea a nivel local, estatal o nacional. No obstante, según DeSipio y de la Garza, en caso de deriva entre partidos la dirección más común es del Demócrata hacia el Republicano. Un estudio reciente del Pew Hispanic y la Fundación H. Kaiser Family (2002) confirma la afiliación antedicha —el 49% de los votantes hispanos se auto-identifican como demócratas frente al 20% que dice ser republicano— pero a la vez da cuenta de cierta ambivalencia partidaria y las diferencias frente al electorado típico de ambos partidos. Así, aunque tienden a ser más conservadores en algunas cuestiones —casi la mitad, p. e., está en contra del aborto en la mayoría (30%) o todos los casos (12%)—, una buena parte (55%) prefiere pagar más impuestos y contar con servicios del estado. Y entre quienes planean naturalizarse, más del 60% no se alinea con ninguno y son menos los que se identifican con cualquiera de ellos (el 22% con los demócratas y el 14% con republicanos).

La diversidad de rasgos, procedencias y culturas de los distintos grupos, la menor inclinación hacia los demócratas que empieza a advertirse entre los miembros de los flujos más recientes, el avance socioeconómico de algunos segmentos, que suele ir unido a posiciones más conservadoras, y el peso que empieza a tener esta población ha logrado despertar el interés en *unos* —por ampliar su base electoral— y el temor en los *otros* —que ven que el terreno que ten-

dían a dar por seguro puede no serlo tanto—. Todo ello revierte en una reñida pugna entre ambos partidos por captar la atención de este electorado. Lo cual se explica fácilmente dado el escaso margen que dirimió la victoria de Bush en noviembre de 2000 —que obtuvo cerca del 35% del voto latino y ganó en Florida por sólo 535 votos—, la elevada cifra en edad de votar al margen de las elecciones —15,6 millones, casi tres veces la de quienes votan, según un estudio reciente de La Raza (2002)— y la popularidad del presidente<sup>29</sup>, firmemente resuelto a ganarse al electorado hispano, aunque le lluevan frenos del ala más conservadora de su partido.

Con este fin, los republicanos pusieron en marcha en mayo de 2002 un informativo semanal en las televisiones de habla hispana titulado *Abriendo caminos*, cuyo costo asciende a 1 millón de dólares y se difunde en seis *mercados*: Alburquerque (Nuevo México); Las Vegas (Nevada); Fresno (California); Denver (Colorado); Miami y Orlando (Florida). Éste será, en palabras de Raul Damas, director de *Opiniones Latinas* (firma republicana de sondeos), un paso más en el “continuo esfuerzo del Partido Republicano por incluir a los votantes hispanos en sus comunicaciones”<sup>30</sup>. Y es que, con el 40% de esos votos Bush tendría garantizada la reelección, algo que los demócratas intentan que no ocurra.

Ambos partidos mantienen páginas web y programas de radio semanales *en español*, son una presencia rutinaria en las ceremonias de ciudadanía en comunidades hispanas, impulsan programas de registro de votantes, sus líderes menudean en las conferencias que convocan las organizaciones hispanas y apoyan —además de animar a postularse— a candidatos de origen hispano, la mejor baza para atraer votos. Los dos se publicitan como el *destino natural* de los votos hispanos —*unos*, por su tradicional defensa de los derechos de las minorías; los otros, por encarnar los valores familiares y tradicio-

origen puertorriqueño, criado al margen del español, lo aprendió de adulto por su negocio. Otra joven, en Chicago, también nacida aquí y de igual filiación, razonaba las ventajas laborales que le suponía su conocimiento frente a su marido —de análogo origen y trabajo— que no lo hablaba. E igualmente, otros informantes —nacidos en México y con más de 20 años en EEUU—, que buscaron el modo de que sus hijas no perdieran la lengua, referían la utilidad que tenía ahora para una de ellas, abogada de profesión y con mayoría de clientes hispanos. (‘Entrevistas’. Nueva York: 14/4/02 y 25/7/02; y Chicago: 17/8/02). [28] Entre 1991 y 1997 seis países —México, Brasil, Guatemala, Colombia, Costa Rica, R. Dominicana, Nicaragua, Chile y Bolivia— se sumaron a los cuatro que reconocían la doble ciudadanía [Uruguay (1919); Panamá (1972); Perú (1980) y El Salvador (1983)]. Sobre los efectos en la naturalización, ver Jones-Correa: ‘Under two flags’.

nales que suelen atribuirse a los hispanos— y critican y desestiman los esfuerzos del bando contrario al que acusan, bien de poner toda su energía y recursos en una pura campaña de marketing (demócratas a republicanos) o de fiarse en exceso de su dominio sobre el voto hispano (republicanos a demócratas)<sup>31</sup>. Los dos se dirigen a esta población como *conjunto particular y unitario*, con intereses diferenciados, desligado de alguna manera de la población general y cuya peculiaridad exige una atención específica. De modo implícito o explícito hay siempre un énfasis en la etnicidad (*lo que, en la práctica, se convierte en una celebración de la misma*).

La consigna entre los republicanos es lanzar un mensaje de *inclusión* alejándose de las posturas extremas representadas, por ejemplo, por el congresista de Colorado T. Tancredo que propugna la eliminación de la educación bilingüe y una moratoria de la inmigración<sup>32</sup>. No quieren repetir la experiencia de Pete Wilson, gobernador de California que en 1994 impulsó la Propuesta 187 que excluía de los servicios públicos a los indocumentados. Aunque no llegara a implementarse —fue revocada en 1998 por inconstitucional por un juez federal—, impulsó las naturalizaciones y el voto entre hispanos, entre otros efectos, y supuso la pérdida del estado.

Por su parte, los demócratas reiteran su alineación tradicional con las demandas de las minorías y las inquietudes de los inmigrantes. Así, A. Gephardt, su líder en la Cámara Baja hasta el descalabro electoral de noviembre 2002, anunció en la reunión anual de La Raza (Miami, julio 2002) la presentación de un proyecto de Ley que, de aprobarse, supondría la legalización de 3 a 4 millones de indocumentados de los que del 60 al 70% serían hispanos. Es éste uno de los temas que preocupan al conjunto latino<sup>33</sup>, al que ya intentó dar una salida Clinton en 2000 —la propuesta fue bloqueada por los republicanos— y que también tiene en mente Bush, aunque limitándolo al conjun-

to mexicano para el que anunció una serie de medidas en 2001 que se frenaron tras el 11 de septiembre. El anuncio de Gephardt se materializó pocas semanas antes de las elecciones que habían de renovar la cámara legislativa y elegir a 34 senadores (un tercio del senado) y 36 gobernadores, además de nuevos titulares en los órganos estatales.<sup>34</sup>

En ésta últimas, los candidatos de uno y otro signo recurrieron al español para pedir el voto y gastaron más de 16 millones de dólares en comerciales en las televisiones hispanas (Segal 2002), una cifra record que informa de la importancia que se empieza a otorgar a este segmento. El uso del español se justifica no sólo por la clara preferencia que revelan los sondeos<sup>35</sup>. También ayuda a neutralizar la hostilidad que muchos hispanos han padecido —y aún padecen— frente a su lengua, y que sigue suscitando fuertes recelos. La prohibición de utilizarlo, que imperó durante décadas en muchas escuelas, persiste en docenas de empresas, instituciones y la administración de un buen número de estados, espoleados por movimientos como English Only<sup>36</sup>, y se refleja igualmente en la eliminación virtual de la educación bilingüe<sup>37</sup>. Que el presidente de la nación y cargos públicos se esfuercen en hablarlo, aunque sólo lleguen a hilar algunas frases, tiene un fuerte impacto psicológico y traslada varios significados. No sólo es un signo de deferencia o *respeto* —como declaraban Jeb Bush en la pasada campaña o Rudy Fernández, ejecutivo del Comité Nacional Republicano<sup>38</sup>— también emite un mensaje de *normalidad* sobre la utilización de la propia lengua e informa del interés por comunicarse y establecer puentes. Algo que tiene un mayor impacto al provenir de quien tiene el poder y por su contraste frente a la peculiar arrogancia que distingue al anglosajón.

Las organizaciones hispanas son, por otra parte, plenamente conscientes del poder que están adquiriendo sus votos y exigen, cada vez más, propuestas

[29] Según un sondeo patrocinado por Latino Coalition —organización republicana—, en agosto de 2002, el 68% aprueba el trabajo de Bush, tasa que sube al 78% entre los no registrados para votar. Las puntuaciones más altas para el presidente y su partido incumben a los recién llegados y a quienes tienen dificultades con el inglés. Así, entre los entrevistados en español la tasa de aprobación de la tarea del presidente fue del 74%, 12 puntos por encima de la obtenida entre quienes optaron por el inglés. The Latino Coalition: 'National Survey of Hispanic adults' 2002. [30] Raul Damas: 'PanderCare', *The Washington Post*, 30 mayo 2002. [31] J. Lawrence: 'Both parties are hotly pursuing Hispanic voters GOP no longer concedes Latinos to Democrats', *USA Today*, 1 agosto 2002. [32] Véase T. Tancredo: 'Do we still need as many H-1B visas? no', *FrontPageMagazine.com*, 17 junio de 2001, o, 'Secure borders are citizens' right. *Decision 2002: 6th Congressional District* "The

concretas al tiempo que advierten frente a la tentación de sustituirlas con meros discursos en español o *ffjarles* a una sola enseña. En ello insistió, por ejemplo, Raul Yzaguirre, presidente de La Raza, al presentar los resultados del estudio sobre tendencias de voto entre latinos. Éste confirma lo señalado por otros trabajos en el sentido de su coincidencia, en líneas generales, con el resto de población en cuanto a prioridades. Esto es, educación<sup>39</sup>, economía y seguridad a lo que se añade la política migratoria, derechos civiles y política extranjera.

Ello se refleja en la febril actividad que desarrollan todos los sectores dirigida a fomentar el interés por la participación política, bien como electores o como dirigentes. Desde las campañas para estimular la naturalización –el primer paso y principal obstáculo– y el registro como votantes, el entrenamiento en técnicas de liderazgo, o los numerosos grupos de trabajo y conferencias que impulsan, dan cuenta del esfuerzo por movilizar a los miembros de estos conjuntos. Cabe señalar, en este sentido, el vasto y rico tejido asociativo existente, que se articula alrededor de un amplio elenco de entidades, más o menos formales, y que informa del interés por ser parte activa de la sociedad y de la conciencia sobre la necesidad de organizarse. Buena parte de ellas limitan su actividad al contexto de EEUU, pero abundan también las que se dirigen o incluso centran su atención en el lugar de origen. Sus fines incluyen desde donaciones y subvención de obras públicas<sup>40</sup>, a objetivos políticos (doble nacionalidad, voto en el exterior, compromiso electoral, etc.).

La *arena* política se extiende ahora –y en ambas sentidos– por encima de las fronteras nacionales. Así, algunos políticos norteamericanos empiezan a incluir en sus itinerarios los países de origen de las minorías latinas dominantes, al igual que se han convertido en rutinarias las visitas de dirigentes y cargos públicos de estos países a las zonas en las

que se concentran los grupos emigrados. El primer viaje al exterior de Bush, tras su elección, fue a México; George Pataki, gobernador de Nueva York, y el alcalde, Michael Bloomberg, ambos republicanos, e incluso candidatos, visitan Puerto Rico y la R. Dominicana<sup>41</sup>. También Fox tras su victoria, y antes de tomar posesión de su cargo, viajó a Nueva York para reunirse con los grupos mexicanos que le habían apoyado desde el exterior y contribuido a impulsar su campaña (entrevista, agosto 2002). Y éste es también un destino habitual de autoridades y representantes de los partidos de la República Dominicana –que suman numerosos afiliados en EEUU–, al igual que Texas, California, Arizona o Illinois lo son para sus homólogos mexicanos. Unos y otros vienen y van en busca de apoyo –financiero y/o electoral– ampliando así el radio de acción e incidencia.

Es evidente el efecto positivo de los viajes de políticos *anglo*, cubiertos ampliamente por los *media* de ambas lenguas, a los lugares de origen de las minorías inmigrantes, que suelen ir unidos a alguna aportación u objetivo material y contar con la presencia de cargos electos de ese origen. En cuanto a los países emisores, la creciente importancia de los emigrados –vía remesas y contribución a proyectos de desarrollo local–, la influencia sobre el voto de los coterráneos y el apoyo financiero a campañas y partidos les convierte en actores relevantes en la política interna, a lo que se suma el valor potencial como aliados y mediadores frente a EEUU. Ello ha impulsado un cambio de orientación hacia éstos que se plasma en una serie de acciones y programas dirigidos a afianzar sus lazos con los países y comunidades de origen. La actividad desplegada es muy abundante e incluye tanto medidas internas –doble ciudadanía, voto en el exterior, etc.– como en EEUU, a fin de facilitar una inserción más completa de los emigrados. El ejemplo más paradigmático en este sentido es México que cuenta incluso con una entidad específica a cargo de esas relaciones (*Consejo Nacional para las*

*Denver Post*, 6 octubre 2002. [33] El último estudio del Pew Hispanic Center (octubre 2002), muestra que el 85% de los encuestados está a favor de una medida en ese sentido. [34] Véase: C. Hulse, 'Gephardt is preparing a measure to legalize illegal immigrant' *The New York Times*, 23 julio 2002; y S. Dinan: 'Gephardt pushes bill legalizing aliens', *The Washington Post*, 11 oct. 2002. [35] Un sondeo interno del Comité Nacional Republicano (RNC) mostró que el 75% de los hispanos creen que los políticos deberían hablarles en español en vez de en inglés, así como que la preservación de su lengua nativa es una de las 5 cuestiones más importantes en sus vidas (J. Howard: 'Spanish language joins U.S. culture', *The Washington Times*, 20 mayo, 2002). [36] Según ProEnglish –organización inscrita en este movimiento–, 26 estados han aprobado leyes haciendo el inglés su lengua oficial. Por otra parte, US. ENGLISH –la mayor y más antigua de las organizaciones de este tipo–

*Comunidades en el Exterior*, creado en agosto 2002 en sustitución de la anterior) y ha puesto en marcha múltiples iniciativas de distinta índole<sup>42</sup>. En este marco, la concesión de la doble ciudadanía se complementa con campañas en las que se promueve la naturalización y organización de los emigrados (Goldring 1998; Guarnizo 1998; Roberts et al. 1999; Smith 2001; Jones-Correa 2000).

Asimismo, y al igual que anotamos en el apartado previo respecto a las actividades económicas transnacionales, la implicación en la política de los países de origen —significada en algunos colectivos— no es un reducto de los miembros marginales, recién llegados o menos educados. Por el contrario, como muestra el trabajo de Guarnizo y Portes (2001) y corroboré en mi estudio, éstos suelen estar asentados en EEUU y poseer suficiente o elevado nivel de instrucción formal. Es, de igual modo, independiente de la naturalización y no se opone a la participación en la política en los EEUU. Es más, al igual que ocurre con el resto de asociaciones comunitarias y las instituciones delegadas de países emisores, las filiales de los partidos de origen promueven de modo activo la naturalización entre los inmigrantes y la participación política (entrevistas NYC, verano 2002).

La participación política no se agota, como es bien sabido, en el ejercicio del voto, aunque sea la práctica más notoria y fácil de contabilizar. Hay otras muchas maneras de incidir en la vida pública que son accesibles también a los no ciudadanos, por un lado, o desde la distancia, por el otro. Si la base que funda las demandas en los EEUU reside en la capacidad de movilización social y el voto potencial de una población numerosa y en alza, en el lugar de origen es la fuerza de las remesas —que representan en algunos países una de las primeras fuentes de ingresos y divisas<sup>43</sup>—, la aportación material, estratégica y política —en nombre del patriotismo y la lealtad— al lugar de origen, junto a la influencia sobre los resultados

electorales<sup>44</sup>. En uno y otro campo los conjuntos latinos desarrollan una extraordinaria actividad que se canaliza normalmente a través de asociaciones de base comunitaria, el mejor indicador, por otra parte, de implicación en la vida pública según L. Montoya (2002) y eficaces *mediadores* entre base electoral y partidos (Maxwell 2002). Nos parece importante destacar las dos caras de esta vertiente pues ambas, de una u otra manera, hacen presentes —y refuerzan— los lazos con el lugar y cultura natal y contribuyen a remarcar unas señas e identidad diferenciadas.

### La dimensión expresiva (lengua, identidad y afiliación)

Acabamos nuestra incursión en este terreno con una breve referencia a los aspectos expresivos y simbólicos de la cultura: la lengua y la auto-identificación o *membresía*.

Es bien conocida la tradicional presión de la sociedad americana sobre los inmigrantes para su rápida asimilación en la cultura mayoritaria y la *aculturación* completa como corolario. La imagen de los agentes del Servicio de Naturalización e Inmigración (INS) alterando los nombres de los recién llegados a su paso por Ellis Island ha quedado grabada en los anales de la historiografía. Pero el marco en el que tiene lugar la nueva ola migratoria —y la *latinización* de EEUU— difiere sensiblemente del pasado en muchas vertientes y, entre ellas, en lo que atañe a la posición frente a la diversidad y otras culturas. La lucha de los *movimientos en pro de los derechos civiles y el pluralismo cultural* han dejado una amplia huella en el contexto, patente en una mayor tolerancia de las diferencias y un cuerpo legislativo que hace especial hincapié en los derechos de las minorías. La asimilación, en su sentido fuerte, ha perdido tantos en el camino y se halla ahora —al menos a escala *normativa*— francamente devaluada (Glazer 1993; Alba y Nee

Llevó a cabo, en febrero de 2002, una encuesta nacional que mostró que el 84% de los americanos creen que el inglés debe ser el lenguaje oficial del país. [Idahoans say 'yes' to official English'. *The Washington Post*, 21 mayo 2002; G. C. Armas, *ibidem*]. Véase también G. Numberg: 'Lingo Jingo'. [37] El millonario Ronald Unz fue el principal promotor de la Propuesta 227 en California, conocida como 'Inglés para los niños' [English for the Children]. Su aprobación en junio de 1998, con el 61% de los votos a favor y un 39% en contra, dio luz verde al desmonte de la educación bilingüe. Después, y también con su patrocinio, le siguió Arizona (2000) y Massachussets (noviembre 2002). En Colorado se votó una iniciativa paralela pero no tuvo éxito. [38] Véase T. Abbady: 'Gov. Jeb Bush campaigns in Spanish'. *The Washington Post*, 31 octubre, 2002; y K. Diaz: 'Cómo se dice, please vote for me', *The Star Tribune* (Minnesota), 25 octubre 2002. [39] La primera es la mayor inquietud

1998). Ello no obsta para que la segregación y discriminación racial sigan vigentes, al igual que tampoco ha habido mucho avance respecto a las lenguas foráneas que despiertan hoy aún más suspicacia y oposición que antes (Numberg 1997; Crawford 1999; Portes y Rumbaut 2002). Ambas forman parte de los obstáculos y dilemas que deben enfrentar los inmigrantes y sus descendientes en el camino hacia su integración y se oponen al deseo de salvaguardar el legado cultural particular.

La exigencia de la asimilación —y *aculturación*— *lingüística*, se hace patente en las propuestas de los movimientos nativistas del tipo US English, a los que ya hemos aludido en páginas previas, y el desinterés —cuando no animadversión— hacia la educación bilingüe. Una actitud que, dados los muchos elementos, *publicidad* y resultados que tiene en contra, encuentra amplio eco entre los padres hispanos, inquietos por el futuro de los más jóvenes<sup>45</sup>. Es éste asimismo uno de los hallazgos que más me sorprendió en el curso del estudio: la disociación entre la *afirmación identitaria* y el deseo de que ésta perdure en los hijos, claramente expresos, y el desinterés bastante generalizado —que se extiende incluso a los miembros más activos y concienciados de la comunidad— hacia la conservación de la lengua vernácula.

No es de extrañar, por tanto, que la tendencia general entre los miembros de la segunda generación sea, como ya anticipamos al inicio, la pérdida de fluidez en la lengua materna —más o menos completa— y su relegación frente al inglés en un breve plazo. Y así lo corrobora el estudio longitudinal de A. Portes y R. Rumbaut sobre segunda generación en dos de las áreas de mayor densidad de inmigrantes, Miami y San Diego<sup>46</sup>. En efecto, mientras casi la totalidad de los jóvenes observados hablaba inglés con fluidez —el 94% en la primera fase y el 98% tres años más tarde—, menos de un tercio (29%) podía comunicarse con facilidad en las dos lenguas al completar

secundaria. E igual ocurría a escala de preferencias. El 72% de los chicos se decantaba por el inglés en el primer tramo de secundaria y aún subía al 88% al finalizar ésta a pesar de que en casi todos los hogares se hablara una lengua extranjera.

En estas condiciones lo sorprendente es, pues, que alguna otra lengua logre subsistir de alguna manera. Y en este sentido el español ocupa, como subrayan Portes y Rumbaut en el citado estudio, un indiscutible lugar de honor. Ésta es, con diferencia, la que conocen más jóvenes (56,3%), más usan en el hogar (34,6%) y con los pares (43,8%). La distancia con las puntuaciones de las que le siguen en la lista —el tagalo y otras lenguas filipinas (12,6; 2,2% y 4,0%, en igual orden) y, en tercer lugar, el vietnamita (6,5%; 5,8% y 5,1%)— nos informa de la distancia existente. El español sigue asimismo al inglés en orden de preferencia, aunque el margen es grande y se acentúa aún más entre la primera y segunda encuesta —14,8% y 6,5%— indicando la rapidez del giro lingüístico. Es, de igual modo, la que reúne mayor porcentaje de bilingües (entre el 39 y el 47% según nacionalidad), a notable distancia de los dos siguientes (haitiano (15%) y chino (10%). El origen latino es también el principal predictor de conservación de la lengua: los estudiantes de ese origen tenían un 51% más de probabilidad de mantener la lengua materna. Y aunque hay una fracción importante (65%) que pierde fluidez en ella, aún logra destacarse frente al 90% que la desconocen totalmente en los restantes grupos (Portes y Rumbaut 2001; Portes 2002).

Varias son las razones que explican la mejor posición del español, además del diseño de la muestra (efectuado en dos áreas de alta concentración latina). Esto es, junto a la proximidad al inglés, la cifra de hablantes que reúne en el medio social y escolar —que en su caso *suma*, al tratarse de una lengua franca para los de ese orbe a diferencia de los asiáticos— y el apoyo de instituciones externas entre las

entre los latinos, pues sus jóvenes tienen la tasa más elevada de abandono escolar. En 1998, el 30% no acababa secundaria frente al 77% de anglos y blancos no-latinos y el 13,8% de los afro-americanos (Departamento de Educación de EEUU, 2000). Sobre actitudes electorales entre latinos, véase, NCLR 2002; L. DeSipio y R. de la Garza 2002; Barreto et al. 2002 y Pew Hispanic Center et al.: 2002. [40] Un ejemplo de ello son las home town associations. Sólo las mexicanas sumaban en 1998 unas 500 según Luis Escala Rabadán, del Colegio de la Frontera Norte (datos facilitados por el autor, Chicago, agosto 2002). [41] El 19 de febrero de 2002 G. Pataki se convirtió en el primer gobernador de Nueva York que visitaba la R. Dominicana, importante fuente de votos. El azar o un cruce de agendas hizo que la visita coincidiera con la de Andrew Cuomo, uno de los candidatos del partido demócrata que de haber ganado las primarias (se retiró a fines de agosto en plena campaña)

que se incluye una creciente red de medios de comunicación (radio, TV, periódicos, etc.). El esfuerzo de los padres se ve así respaldado por un amplio marco externo (Portes y Rumbaut 2001; Suárez-Orozco et al. 2002).

En cuanto a la afiliación e identidad, es bien conocida la fidelidad que mantienen los miembros de la primera generación a las originales. De ello da cuenta la persistencia de la idea de retorno y las múltiples formas en que se manifiesta el arraigo a las referencias de partida: resistencia a la naturalización, implicación en asociaciones de base comunal, contribución a las zonas de origen, fidelidad a los símbolos y fiestas nacionales, etc. Menos fácil lo tienen los jóvenes que deberán elegir entre las opciones a su alcance, lo que hace su auto-identificación más compleja e inestable. En este sentido, lo más destacado, según el estudio de Portes y Rumbaut, es el desplazamiento entre las distintas etiquetas al final de la adolescencia; de signo positivo, para la ligada al origen nacional parental y a la pan-étnica, y negativo respecto a la identidad *americana*. Entre los mexicanos, por citar un ejemplo, el 41% opta por la primera en la segunda fase del estudio (23,5% más que en la primera) mientras que sólo un 1,2% elige la *americana* (2 puntos menos que en la previa).

Mis observaciones en el trabajo de campo corroboran ese giro y el momento en que se da. Distintos entrevistados vinculaban, así, el *descubrimiento* de la identidad nacional entre los jóvenes de la clase media con la entrada en la universidad. Esto tenía un reflejo directo en la incorporación de símbolos —exposición de la bandera del país, tatuajes, etc.—, la implicación o creación incluso de asociaciones vinculadas a la nacionalidad de referencia o al colectivo pan-étnico y la instrucción formal del español, entre otros. Ello es un indicio de la toma de conciencia e incorporación de la definición social que les cir-

cunda y la posición que les atribuye. Y así lo señalan también Portes y Rumbaut en el estudio citado.

En otro orden, varios factores dificultan una plena identificación con la sociedad americana y contribuyen a reafirmar la originaria. Entre ellos, la discriminación y segregación que padecen como miembros de una minoría étnica y como inmigrantes. Esto puede llevar a procesos reactivos en los que la lengua y cultura materna y la adscripción inicial se convierten en símbolos de orgullo frente a la amenaza externa; es lo que Portes y Rumbaut (1996; 2001) denominan *etnicidad reactiva*. Por otra parte, la rígida estructura racial de la sociedad norteamericana se opone a la tradición mestiza que trocuela las sociedades latinoamericanas y a la experiencia acarreada desde el contexto de procedencia. En este sentido, la inmigración implica, y en especial para quienes proceden de países caribeños, toparse con el componente racial particular, relegado, o incluso inadvertido, en la sociedad de origen<sup>47</sup>. La fractura de la identidad personal y la reelaboración posterior, que sigue a la inmigración, debe contemplar pues este nuevo elemento; la *tercera raíz* como la denominan los académicos dominicanos, para quienes el arribo a EEUU supone el descubrimiento de la propia *negritud*. Asimismo, las raíces indígenas coloca a buen número de los otros conjuntos en una posición ambigua en la escala racial acentuando así la percepción de *diferencia*. La elevada cifra que desecha las etiquetas que propone el censo 2000 en la pregunta sobre *raza* y opta por *alguna otra* —42%, frente al 0,2% entre los *no hispanos*— puede ser indicio de estos elementos<sup>48</sup>. Y así lo corrobora también el elevado índice (59%) que, en un estudio conjunto del Washington Post, la Fundación Kaiser e investigadores de Harvard, descartaba cualquier similitud tanto con los anglos como con la población afroamericana<sup>49</sup>.

A su vez el pensamiento multicultural, orientación ideológica del momento, instituye el valor de la diver-

habría sido su rival en las elecciones de noviembre 2002 (Richard Pérez-Peña, 'Pataki's Santo Domingo tour passes into tropic of politics', 'New York Times', 20 febrero 2002). El 26 de julio de 2002 era el alcalde de la ciudad, M. Bloomberg, quien realizaba su segunda visita a la isla (la primera fue en noviembre del 2001 a raíz del siniestro del vuelo 582 sobre el condado de Queens). Todos sumaron a la entrevista con el presidente L. Mejía, un breve recorrido por las calles de la isla. [42] Además de las citadas, cabe anotar el Programa para la Comunidades en el Exterior (1990), enseña de esta línea ([www.sre.gob.mx/acerca/organigrama/pcme.htm](http://www.sre.gob.mx/acerca/organigrama/pcme.htm)), el Programa Paisano ([www.paisano.gob.mx](http://www.paisano.gob.mx)); el programa 3x1; e-México; Ayuda a una micro-región, etc. Cabe destacar en este caso la implicación de los distintos estados que llevan directamente estos programas. Colombia, por su parte, estableció en 1996 el Programa para la Promoción de las

sidad, exaltando la etnicidad y culturas de origen, e impugna –en cuanto horizonte normativo– la asimilación. En esta línea cabe interpretar las palabras de una entrevistada –representante consular en Nueva York y antes en Los Ángeles– que refería el renacer de la comunidad como tal y la recuperación de las raíces al *descubrimiento de lo hispano* por parte de los americanos (NY, mayo 2002). Esto, unido a la visión positiva del hecho migratorio que distingue a EEUU de los países europeos –y al hecho *positivo* de que el migrante de hoy es también ciudadano, y por tanto votante, o puede serlo mañana– se refleja en la presencia habitual de autoridades y representantes en los actos que afirman la identidad particular (desfiles, festivales, etc.), ligados a conmemoraciones nacionales (independencia, etc.), en los que se suceden [al igual que en los de carácter reivindicativo] las aclamaciones al país y se ensalza el apego y fidelidad a la identidad y herencia cultural original. Y, aunque no deje de ser un práctica rutinaria, y con una marcada finalidad electoralista, es evidente que ello no anula el beneplácito que supone y su efecto afirmativo contribuyendo a la vez a contrarrestar la *etnicidad reactiva*.

Hay, asimismo, al menos dos diferencias de índole histórica frente a los emigrados en la otra gran ola migratoria que merecen destacarse pues tienen que ver con la cuestión considerada. Una incumbe a la *posición* respecto al propio país y la de éste en el universo simbólico, y la otra a las relativas al de acogida. En cuanto a la primera, mientras que los grupos europeos venían de estados en proceso de configuración (italianos o alemanes) o representaban sectores disidentes con la marcha de ese proceso (irlandeses, húngaros) (Guarnizo 1998), en el caso de los latinos hay por medio una larga historia de colonización, afirmación nacional y lucha contra el dominio externo. El nacionalismo, la exaltación patriótica, conforman un nudo central en el proceso de socialización y están por tanto muy arraigados.

Asu vez, si para los primeros EEUU era ante todo una tierra en la que cumplir proyectos, para los latinos constituye la nueva cara –y actualización– del *viejo* imperio. Éstos acumulan experiencias de su injerencia directa en el orden político, económico e incluso territorial, de sus países y tienen conciencia, igualmente, de que la reestructuración económica que impulsa su diáspora no es ajena a la honda asimetría frente al vecino del norte (Torres-Saillant 2002). Todo ello acentúa la dificultad para una plena *identificación* con la sociedad *huésped* y la inclinación a reivindicar la afiliación particular, ligada al origen o la ascendencia.

Por otra parte, también los países emisores juegan (o tratan) un papel en esta vertiente a través de las acciones y programas a los que ya hemos aludido en apartados previos. Además de los efectos indirectos que puedan derivarse de las medidas que atañen a otras áreas, todos tienen proyectos específicos en el campo cultural. México, p. e., incluye entre sus objetivos el fomento del español y hace un gran hincapié en la esfera educativa. La R. Dominicana tiene una presencia activa a través de la Casa de la Cultura. Junto con ésta, su Secretaría de Estado de Cultura organizó el pasado agosto el Primer Foro Consultivo en NY para debatir el Plan Decenal de Cultura que contó con una amplia y cualificada representación de la comunidad (trabajo de campo). Su inauguración coincidió en fecha con la de los V Juegos Patrios en los que participaron equipos deportivos de la isla, Puerto Rico y Canadá junto a los de varios estados de la unión (Nueva York, Nueva Jersey, Rhode Island, Florida, etc.) (trabajo de campo, agosto 2002). Los ejemplos son muchos y desbordan los márgenes de este escrito.

Finalmente, las nuevas tecnologías y la facilidad y rapidez de los traslados van a contribuir también a la comunicación y actualización de vínculos con los países de origen. Si los unos posibilitan el contacto

*Comunidades Colombianas en el Extranjero. El gobierno de R. Dominicana ayudó a fundar la Mesa Nacional Dominicano-Americana (1997) cuyo fin es coordinar y promover una agenda común. Y así podrían citarse gran número de ejemplos (Entrevistas NY 2002. Ver también Guarnizo 1998; Goldring; Landolt 2001; Smith 2001). [43] Según el último informe del FOMIN del Banco Interamericano de Desarrollo (2002) las remesas de los inmigrantes a Latino América y el Caribe superaron los 23 mil millones de dólares en 2001 y, de mantener el ritmo de crecimiento actual, pueden superar los 300 mil en esta década. Éstas exceden a la ayuda oficial al desarrollo a cada país y en 5 de ellos –Nicaragua, Haití, El Salvador, Jamaica y Ecuador– suponen el 10% o más del PIB. [44] Véase, p. e., E. Sepúlveda: 'Money boycott forces talks about voting', The Reno Gazette-Journal, 10 agosto 2002; y J. Mena. 'Mexico's 2006 race comes to Santa Ana'. Los Angeles*

de los más jóvenes con la cultura materna –no fueron pocos los entrevistados que apuntaron cómo gracias a ello sus hijos aprendieron español– los otros aportan nuevos medios de intercambio entre los emigrados y sus lugares natales. Ya existen, por ejemplo, más de 2 docenas de páginas *web* que conectan a los naturales de localidades mexicanas con sus familiares, vecinos e incluso electorado, en EEUU –*juchipila.com*; *jalpazac.com*; *tulcingo.com*; etc.– y también encontré experiencias de este tipo entre los dominicanos [*mibellotamboril.com*; *misalcedo.com*; etc.]. A través de ellas se preservan y recrean los vínculos entre los coterráneos y las tradiciones y costumbres del lugar natal.

Por supuesto, aunque no lo hayamos mencionado aún, la actividad transnacional en este área –cultura e identidad– es abundante y comprende a una población más heterogénea que en los campos precedentes. Mencionar, entre ellas, por su repercusión en los más jóvenes, las ligas y torneos deportivos en las que participan equipos de EEUU y del país natal. Un ejemplo de su extensión nos lo da la Federación Deportiva Mexicana del Noreste de los EEUU, que engloba a 450 equipos de softball y cuenta con 25.800 jugadores y unos 27.000 afiliados (entrevistas, junio y julio 2002). Y como nos decían varios informantes, y entre ellos el presidente de aquella, “el softball aquí, es *más* que un deporte” (NY, junio y agosto 2002).

### A modo de cierre

*Servisto* y suscitar interés es muchas veces la condición para dar cauce primero y reivindicar después el derecho a una presencia. Pues si los pares aportan la base para ver *común* lo que es ajeno al nuevo contexto –expresarse en español, que el sonido de la bachata, el merengue o la ranchera inunde la vía, disponer de los productos habituales o comer una

arepa en un puesto en la calle–, la actitud de los *disímiles* puede reducir esas conductas al ámbito de la privacidad o reforzarlas mediante la aprobación y más aún si las celebran. Y una vez que se inicia este proceso llega un momento en que son los agentes externos los más interesados en potenciar la imagen de *población diferenciada* –y apegada a una serie de señas– frente al conjunto global, tanto insistiendo en la [*supuesta*] unidad cultural, como enfatizando las [*a veces igualmente supuestas*] diferencias.

Los procesos y datos antedichos corroboran la creciente importancia de la población hispana en EEUU. Ésta ha superado ya el grado de *promesa* y alcanza la masa crítica necesaria para recabar una especial atención de los otros sectores y afirmar su posición en el horizonte de fuerzas sociales. En cuanto a la cuestión inicial, lo observado apunta a una doble respuesta según el plano al que nos refiramos y la *vara* con que queramos medirlo. Si la pregunta se limita a si hay un *futuro* –a escala social e institucional– para *lo hispano* en EEUU, la respuesta no puede ser otra que un resuelto sí. De hecho, el español es evidente en cada segmento de la vida estadounidense, hay ya una elaborada infraestructura que lo apoya y los intereses que le circundan tenderán a darle aún mayor solidez. La continuidad de los flujos, la cercanía a los lugares de origen, las nuevas tecnologías de la información, el interés de corporaciones y políticos en *cultivar* dicho público, sin olvidar la ideología multicultural y la *doctrina* normativa del país frente a los inmigrantes –positiva e integradora–, que aportan la legitimidad necesaria, avalan la evolución en esa línea. Y lo mismo cabe decir en cuanto a la alineación con una identidad diferenciada. Entre otras razones, además de las citadas, por lo difícil que le resulta a su vez al ciudadano americano medio verse reflejado –e identificarse– con el resto de *palos* que tiene hoy la baraja.

*Times*, 5 julio 2002. [45] Una encuesta realizada en Los Ángeles poco antes de votarse la iniciativa ‘English for Children’ en 1998 mostró, p. e., que la apoyaba el 84% de los electores latinos de California y el 80% de los blancos no-hispanos (F. Murria: ‘Court upholds English-only instruction in California’, *The Washington Post*, 9/10/02). Y también eran latinos los que lideraron, junto a R. Unz, la campaña pro inmersión lingüística en Massachusetts y Colorado en 2002 (véase de Rita Montero, líder en la última, ‘Teach our children English’, *The Denver Post*, 22/9/02). [46] El estudio –Children of Immigrants Longitudinal Study (CILS)– recoge datos de más de 5.000 estudiantes de 77 nacionalidades que asistían a escuelas privadas y públicas de ambas ciudades. Véase A. Portes y R. Rumbaut, *Legacies. The story of the immigrant second generation*. [47] Como nos señalaba una entrevistada: ‘En Dominicana la gente se siente muy ‘blancos’; muy ‘europeos’;

Otra cuestión es lo que ocurrirá a nivel individual así como el alcance y rango social del español. Si permanecerá mayormente como referente simbólico, reducido al intercambio espontáneo con los pares y a la dimensión expresiva y comercial (de bienes o votos) —lo que fía su transmisión al esfuerzo e interés particular y seguirá fomentando la aculturación lingüística de las nuevas generaciones—, o rebasará esos ámbitos afirmando su posición y validez a otras escalas. Por ahora, lo observado muestra que la tendencia, aún en aquellos que tienen un perfecto dominio de la lengua, es *saltar* al inglés en cuanto la conversación cambia de foro. Se echa de menos, en este sentido, una conciencia más extendida sobre la necesidad de cultivarlo entre los jóvenes y el perjuicio de su pérdida. Es más, no es extraño que se dé por hecho y acepte como normal o, en todo caso, que se fie su futuro al albur del ambiente. Se entiende, de un lado, que es el *precio* a pagar por integrarse y ascender socialmente. Y, de otro, la *ligazón natural que se da por sí misma*. “*Como el agua y el pez*”, según expresión gráfica de un entrevistado<sup>50</sup> (NYC, agosto 2002). Y nadie duda que ello sea así. Sólo que no hay reguero que resista el batir del océano.

No obstante, tampoco cabe hacer un gran desgarrar de vestiduras. Aunque ya sea posible vivir en EEUU *en español*, el hecho objetivo es que sólo quienes dominan el inglés pueden llevar una vida más plena y tener acceso a oportunidades. Es comprensible pues que, ante las dificultades escolares o las deficiencias de la —mal llamada— educación bilingüe, los padres opten por relegar su lengua (en la escuela e incluso en el hogar). Pero con independencia del componente afectivo y los beneficios psico-sociales asociados —mayor autoestima y expectativas académicas y menor disonancia cultural entre generaciones (Portes y Rumbaut 2001; Portes y Hao 2002)—, el bilingüismo tiene un notable valor en sí mismo en un mundo —y economía— cada vez más global e interconectado. Y de hecho, no faltan voces

que lo recuerdan. Por lo que es de esperar que, a medida que el español afirme su posición en el espacio social y se amplíe la demanda de personal bilingüe —algo que ya está ocurriendo, como hemos visto—, se empiece a contemplar —y apreciar— de otra manera el potencial natural con que se cuenta.

Por otra parte, la pérdida o el escaso dominio de la lengua materna, no parece afectar —al menos hasta donde alcanzan nuestras observaciones— a la afiliación identitaria, lo que sin duda choca con el presupuesto general que los engarza. Y, aunque ello no deje de suscitar cierta sorpresa en quien lo ve desde fuera los indicios apuntan hacia un sólido nacionalismo que prescinde del vínculo con la lengua de referencia. Las razones que hay detrás son muy variadas. Pero esto, también se sale de los márgenes de este escrito.

En suma, lo *hispano* —y lo *latino*— tienen por delante, en mi opinión, un sólido futuro en EEUU. El español seguirá consolidando su presencia e importancia aunque, de no haber un giro importante y recibir mayor apoyo institucional, no parece fácil que se reduzca la brecha entre su desarrollo a escala social y el retroceso individual que ahora presenta. No sería extraño pues que, de continuar en esa línea, nos encontremos con la paradoja de que mientras *los ajenos* se esfuerzan por aprenderlo, *los propios* le sigan dando la espalda. Por cierto, el Partido Republicano, que tanto ignoró hasta hace muy poco a los hispanos, ofrece clases de español a sus miembros en Florida desde marzo 2002 y proyecta extenderlas al resto del país<sup>51</sup>.

'negros'... son los hatianos...' [Entrevistas NY, marzo y mayo 2002]. [48] De los restantes, el 47% se declara 'blanco' y un 6% afirma pertenecer a dos o más razas, frente al 2% que elige esa opción en el resto de la población. [Ver Grieco y Cassidy 2001 y Singer 2002]. [49] Véase A. Goldstein y R. Suro: "A journey in stages", *The Washington Post*, 16 enero 2000. [50] Quizá valga la pena anotar que quien así descarta la necesidad de cualquier tipo de apoyo, es miembro de una prestigiosa universidad norteamericana y está tan comprometido con lo que sucede en su país como para presidir la extensión en EEUU del principal partido político de aquel que cuenta con un buen número de afiliados. [51] K. Diaz, *The Star Tribune* (Minnesota) 25 octubre 2002; T. Abbadly, *The Washington Post*, 31 octubre 2002. [52] Los artículos de prensa figuran sólo a pie de página omitiéndose en esta relación.



**Alba, Richard y Victor Nee:** "Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration", en *The Handbook of International Migration: The American Experience*, edit. por Ch. Hirschman, P. Kasinitz y J. DeWind, Nueva York, Russel Sage Foundation, pp. 137-160.

**Auster, Lawrence, (2002):** "Mass Immigration and its Effects on Our Culture: Why Are the Mainstream Conservatives Silent?" *Council for National Policy*, (Ritz-Carlton Laguna Niguel, Dana Point, California, 9 febrero), [www.counterrevolution.net/vfr/archives/000637.html](http://www.counterrevolution.net/vfr/archives/000637.html)

**Bachu, A. y M. O'Connell, (2001):** *Fertility of American Women: June 2000*, Departamento de Comercio de EEUU, Oficina del Censo.

**Barreto, Matt, Rodolfo de la Garza, J. Lee, J. Ryu y H. Pachon, (2002):** *A Glimpse into Latino Policy and Voting Preferences*, The Tomás Rivera Policy Institute.

**Basch, Linda, Nina Glick Schiller y Cristina Szanton Blanc, eds., (1994):** *Nations unbound: transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized nation-states*, Langhorne, Gordon and Breach.

**Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.** *Racial Change in the Nation's Largest Cities: Evidence from the 2000 Census*, [www.brookings.edu/urban](http://www.brookings.edu/urban).

**Crawford, James, (1999):** *Bilingual Education: history, politics, theory and practice*, Los Ángeles, *Bilingual Educational Services*, 4ª edición.

**Departamento de Comercio de EEUU, (1993):** *We, the American Hispanics*. Oficina del Censo de EEUU.

(1996): *Population Projections of the United States by Age, Sex, Race, and Hispanic Origin: 1995 to 2050*, Informes de población actual, Series P-25, No. 1130. Oficina del Censo.

(2002): *Negocios de Propiedad hispana: 1997*, CENBR/01-4sp, Oficina del Censo de EEUU.

**Camarota, Steven A., (2002):** "Too Many. Looking Today's Immigration in the Face", *National Review*, 19 julio 2002, Center for Immigration Studies, [www.cis.org/articles/2002/sac729.html](http://www.cis.org/articles/2002/sac729.html).

**Dávila, Arlene, (2002):** *Latinos Inc. The Marketing and Making of a People*, Berkeley, Los Ángeles, London, University of California Press.

**DeSipio, Louis y Rodolfo de la Garza, (2002):** "Forever Seen as New. Latino Participation in American Elections", en *Latinos. Remaking America*, edit. por M. Suárez-Orozco y M. Páez, Berkeley, Universidad de California y David Rockefeller Center for Latin American Studies, pp. 398-409.

**Glazer, Nathan, (1993):** "Is assimilation dead?", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 530, pp. 122-36.

**Goldring, Luin, (1998):** "From market membership to transnational citizenship?: the changing politization of transnational social spaces", *L'Ordinaire Latino-Americain*, n. 173-174, pp. 167-173.

**Goldstein, Amy y Roberto Suro:** "A Journey in Stages", *The Washington Post*, 16 enero 2000.

**Grieco, Elizabeth M. y Rachel R. Cassidy, (2001):** "Overview of Race and Hispanic Origin", Departamento de Comercio de EEUU, Oficina del Censo.

**Guarnizo, L. E., (1998):** "The rise of transnational social formations: Mexican and Dominican State responses to the transnational migration", *Political Power and Social Theory*, vol. 12:45-94.  
**(2001):** "On the Political Participation of Transnational Migrants: Old Practices and New Trends", en *É Pluribus Unum?*, ed. por G. Gerstle y J. Mollenkopf, Nueva York, Russel Sage Foundation,  
**y Portes, A., (2001):** *From assimilation to transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants*, working paper, Center for Migration and Development, Princeton University.

**Guzmán, Betsy, (2001):** *La Población Hispana*, Departamento de Comercio de EEUU, C2KBR/01-3SP, Inter-American Development Bank (FOMIN), 2002, "Remittances to Latin America and the Caribbean".

**Jamieson, Amie; Hyon B. Shin y Jennifer Day, (2002):** *Voting and Registration in the Election of November 2000*, P20-542, Dep. de Comercio de EEUU, Oficina del Censo.

**Jones-Correa, Michael, (2000):** *Under Two Flags: Dual Nationality in Latin America and Its Consequences for the United States*, Cambridge, MA, David Rockefeller Center for Latin American Studies.

**Landolt, Patricia, (2001):** "Salvadorian economic transnationalism: embedded strategies for household maintenance, immigrant incorporation, and entrepreneurial expansion", *Global Network*, vol. 1 no. 3, pp. 217-241.

**Logan, John R., (2001):** "The New Latinos: Who They Are, Where They Are", Lewis Mumford Center for Comparative Urban and Regional Research, Universidad de Albany.

**Marwell, Nicole P., (2002):** *Community-Based Nonprofit Organizations as Political Actors*, paper presentado a la conferencia Community Based Organizations and Social Services in the Dominican Community, New School University, NY, junio 2002 (mimeo).

**Montoya, L. J., (2002):** "Gender and Citizenship in Latino Political Participation", en *Latinos*, ed. por M. Suárez-Orozco y M. Paéz, Berkeley, LA y Londres, Universidad de California y David Rockefeller Center for Latin American Studies, p. 410-425.

**National Council of La Raza (NCLR).** (2002): *Mobilizing the Latino Vote*, julio.

**National Association of Latino Elected and Appointed Officials (NALEO),** (2002): *Latinos Gain New Ground in Congress and State Houses*, [www.naleo.org/press\\_releases/Press044.htm](http://www.naleo.org/press_releases/Press044.htm)

**Numberg, Geoffrey,** (1997): "Lingo Jingo. English Only and the New Nativism", *The American Prospect*, vol. 8, nº 33, agosto.

**Passell, Jeffrey,** (2002): *New Estimates of the Undocumented Population in the United States*, Migration Policy Institute, mayo, [www.migrationinformation.org/Usfocus](http://www.migrationinformation.org/Usfocus)

**Portes, Alejandro,** (2002): "English-only triumph, but the costs are high", *Context*, Spring 2002, pp. 10-15.

**Portes, A., William Haller y Luis E. Guarnizo,** (2002): "Transnational entrepreneurs: the emergence and determinants of an alternative form of immigrant economic adaptation", *American Sociological Review*, Vol. 67, abril, pp. 278-298.

**Portes, A. y Ligxin Hao,** (2002): "The price of uniformity: language, family and personality adjustment in the immigrant second generation", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 25 No. 6, pp. 889-912.

**Portes, Alejandro y Rubén Rumbaut,** (1996): *Inmigrant America*. Berkely, CA, Universidad de California, 2001; *Legacies. The Story of the Second Generation*, Nueva York, Universidad de California y Russel Sage Foundation.

**Roberts, Bryan, Rean Frank y F. Lozano-Ascencio,** (1999): "Transnational migrant communities and Mexican migration to the US", *Ethnics and Racial Studies*, Vol. 22 Num. 2, pp. 238-266.

**Segal, Alan,** (2002): "Records broken: Spanish-language Television advertising in the 2002 Election", *John Hopkins Journal of American Politics*, Noviembre 2002, [www.wcjournal.org](http://www.wcjournal.org)

**Schmidley, Dianne:** U.S. Census Bureau, Current Population Reports, Series P23-206. 2001, *Profile of the Foreign-Born Population in the United States: 2000*, US Government Printing Office, Washington DC, [www.census.gov/population/www/socdemo/foreign/ppl-145.html](http://www.census.gov/population/www/socdemo/foreign/ppl-145.html)

**Singer, Audrey,** (2002): *American Diversity at the Beginning of the 21st Century: Reflections from the Census 2000*, The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.

**Smith, Robert,** (2001): *Migrant Membership as an Instituted Process*, Paper presentado en la conferencia sobre Migración Transnacional, Center for Migration and Development, Princeton University, 30 junio-1 julio 2001.

**Suárez-Orozco, Marcelo, (1999):** "Latin American Immigration to the United States", en *The United States and Latin American: The New Agenda*, ed. V. Bulmer-Thomas and J. Dunkerley, Cambridge, MA, Harvard University Press.

**Suárez-Orozco, M. y Mariela M. Páez, (2002):** "The research Agenda", *Latinos. Remaking America*, Berkeley, ed. por mismos autores, Los Angeles y Londres, U. de California y David Rockefeller Center for Latin American Studies, pp. 1-37.

**Suro, Roberto, (2002):** *Counting the 'Other Hispanics': How Many Colombians, Dominicans, Ecuadorians, Guatemalans and Salvadorans Are in the United States*, Washington DC, Pew Hispanic Center.

**Suro, R. y Audrey Singer, (2002):** *Latino Growth in Metropolitan America: Changing Patterns*, New Locations, Center on Urban & Metropolitan Policy y The Pew Hispanic Center.

**Therrien, Melissa y Roberto R. Ramírez, (2001):** *The Hispanic Population in the United States*, Series P20-535, Departamento de Comercio de EEUU, Oficina del Censo de EEUU.

**The Latino Coalition, (2002):** *National Survey of Hispanic Adults*, agosto 2002.

**The Pew Hispanic Center/Henry J. Kaiser Family Foundation, (2002):** *National Survey of Latinos: The Latino Electorate*, octubre 2002.

**Torres-Saillant, Silvio, (2002):** "Problematic Paradigms: Racial Diversity and Corporate Identity in the Latino Community" en *Latinos*, ed. por M. Suárez-Orozco y M. Páez, Berkeley, Universidad de California y David Rockefeller Center for Latin American Studies, pp. 435-455.

**Veltman, Calvin J., (1983):** *Language shift in the United States*, New York, Mouton.

## 05 América Latina: balance electoral 2002

*Las elecciones celebradas durante 2002 a lo largo y ancho de América Latina demuestran que más allá de los problemas, los sistemas democráticos se consolidan en la región. Sin embargo, los resultados y otros datos asociados a los comicios, como porcentaje de participación y número de partidos participantes, hablan de otras tareas urgentes, como la consolidación del sistema de partidos.*

---

Daniel Zovatto<sup>1</sup>

*Director Regional de International IDEA y Director del Observatorio Electoral Latinoamericano*

Julio Burdman

*Co-Director del Observatorio Electoral Latinoamericano*

### Introducción

Antes de entrar a analizar los procesos electorales celebrados en América Latina en 2002, merece la pena destacar la situación históricamente singular que ha caracterizado a la región desde el inicio de la *Tercera Ola* democrática. América Latina vive, desde hace 25 años, el proceso de democratización más largo y profundo de su historia. Pese a la diversidad alcanzada por la democracia en desarrollo y calidad, la región vive el avance más importante de las libertades ciudadanas en muchos años<sup>2</sup>. El contexto histórico, las experiencias nacionales y las circunstancias internacionales han determinado que, en todo este periodo de tiempo no haya existido ninguna alternativa a la democracia. Cualquier régimen con perspectivas de viabilidad tiene que celebrar elecciones y declararse democrático: debe institucionalizar la política, dar ciertas garantías de protección de los derechos humanos, mantener un sistema judicial, asegurar la competencia partidaria, velar por la libertad de expresión, es decir, introducir elementos de la democracia ausentes en los regímenes autoritarios.

Nunca antes hubo tantos regímenes democráticamente electos ni tantas transiciones democráticas. Esto no implica una satisfacción total con la democracia; por el contrario, aun cuando la democracia está más firmemente establecida, la población se muestra decepcionada por los resultados económicos y sociales. Como bien destaca el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>3</sup>, muchos se comprometieron con la lucha democrática con la esperanza de lograr mayor justicia social, mayor participación política y una solución pacífica a los conflictos violentos. Y, con razón o sin ella, esperaban que la democracia trajera consigo más desarrollo. Hoy, dos décadas más tarde, en demasiados países vemos que la democracia no ha mejorado la vida de la gente común.

Los avances en materia de democratización ni han sido homogéneos ni se han visto acompañados por mejorías importantes en la calidad de vida de los ciudadanos. Si bien el desarrollo político era indis-

pensable, no era suficiente para asegurar la estabilidad política en nuestros países. A él debía sumarse el desarrollo económico, con el fin de que el sistema tuviese el equilibrio necesario para satisfacer las expectativas de la ciudadanía. La realidad de América Latina muestra que todos los países, aunque en grado diverso, presentan importantes limitaciones y carencias, y por tanto desafíos, en materia económica y social, cuya persistencia torna precaria la vida democrática y amenaza la estabilidad y la gobernabilidad.

El desencanto con la política, reflejado una y otra vez en las encuestas realizadas en América Latina, parece estar determinado por profundas raíces ligadas al desempeño económico y social, que de una manera u otra no se traduce en un entorno de crecientes oportunidades y bienestar. El resultado: apatía, alejamiento respecto de la política y sus instituciones representativas, y pérdida de confianza en ella como mecanismo de resolución de los asuntos de interés público. Pese a ello, el proceso democratizador ha seguido adelante, aunque con límites difíciles de superar. Las encuestas de opinión y los estudios cualitativos indican que los gobiernos y las principales instituciones de representación democrática se desgastan rápidamente. Frente a este análisis, cabe preguntarse por qué y cómo sobreviven las democracias en América Latina ¿Por qué no se reabre el ciclo democracia-autoritarismo?

Algunos estudiosos indican que la clave para explicar la continuidad de la democracia no es su propio mérito, sino la falta de actores decididos a erigir otro sistema político; así, la perseverancia de la democracia en América Latina se produce no como proceso endógeno y como resultado de su mayor legitimidad, sino como proceso definido externamente por la falta de actores expresamente en su contra<sup>4</sup>. Otros argumentos, más optimistas, indican que, pese a sus deficiencias y limitaciones, la democracia es el

mejor sistema político que existe, y que, aunque en sí misma no garantiza una mayor justicia social, un crecimiento económico más rápido o una mayor estabilidad social y política, los vínculos entre democracia y desarrollo humano pueden ser fuertes y en casi todos los países es necesario robustecerlos<sup>5</sup>.

El déficit democrático que presenta la región (con diferencias importantes entre los países), unido a un contexto económico y social difícil y al hecho de que, pese a sus reformas y avances, continúa presentando niveles de crecimiento económico bajos y volátiles, aunados con altos porcentajes de pobreza (40%) y de distribución desigual de la riqueza (la peor en el mundo), ha generado una creciente preocupación por la salud política de América Latina en términos de la profundización, consolidación y perdurabilidad de la democracia. Si bien las pasadas dos décadas vieron el fin de los regímenes autoritarios, y la expansión de la democracia constituyó un acontecimiento extraordinario que trajo consigo beneficios de suma importancia para los ciudadanos, en los albores del nuevo milenio, la alegría por la universalización de la democracia ha sido reemplazada con una perspectiva más sobria, concentrada en los serios desafíos sociales, económicos y políticos que tienen ante sí los países latinoamericanos.

## Contexto del año electoral 2002

### Contexto socio-económico

Los datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indican que América Latina se encuentra en uno de sus periodos más críticos de las últimas décadas. Aunque algunas economías presentaron un crecimiento moderado, ningún país ha escapado a la situación de lento crecimiento, y al menos cinco economías sufren una

[1] Los autores agradecen a Silvia Pizarro e Ileana Aguilar su colaboración en la elaboración de este artículo. Asimismo, expresan su gratitud y reconocimiento a los académicos que contribuyeron con sus observaciones y recomendaciones en los análisis nacionales y al documento en general: Jorge Lazarte y René Mayorga (Bolivia); Bruno Speck (Brasil); Jorge Rovira (Costa Rica); Humberto de la Calle y Gabriel Murillo (Colombia); Rosa Marina Zelaya (Nicaragua); Fernando Tuesta y Rafael Roncagliolo (Perú); Isis Duarte (República Dominicana); Juan Rial, Félix Ulloa y Oscar Fernández. [2] Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand. 'Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America'. [3] PNUD. 'Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Informe sobre Desarrollo Humano, 2002'. [4] Nahlen. 'Percepciones sobre la democracia y el Desarrollo Político en

fase recesiva. El ingreso *per capita* latinoamericano es menor que hace cinco años, el consumo está estancado y la inversión ha caído hasta su punto más bajo en los últimos diez años. Tras casi media década de restricciones financieras externas y bajo crecimiento interno, en la mayoría de los países ha desaparecido todo margen de maniobra para afrontar los efectos del ciclo<sup>6</sup>.

En 2002, según datos de la CEPAL, el desempeño económico de América Latina sufrió una caída del 0,5%. Con ello, el crecimiento por habitante fue negativo (-1,9%) por segundo año consecutivo. Las economías más afectadas fueron Argentina, Uruguay y Venezuela, mientras que el resto mostró un estancamiento del PIB por habitante. Con este resultado, la región acumula media década de bajo crecimiento (0,3% de crecimiento promedio anual del PIB *per capita* a partir de 1998). Esta evolución negativa ha estado marcada por múltiples factores, en particular por el contexto económico internacional: el deterioro de los términos de intercambio para la región en su conjunto, la creciente cautela de los inversores internacionales y las ramificaciones de la crisis económica argentina. Ya que prácticamente ningún país logró un crecimiento elevado, se afirma que, por vez primera en más de una década, la región registró una situación de estancamiento generalizado<sup>7</sup>. Como bien señala el balance económico realizado por la CEPAL, lo que más se destaca de la política económica de 2002 es que se confirma la pérdida de grados de libertad de las autoridades para manejar la coyuntura económica. En parte, la menor autonomía de la política económica se debe al cuadro externo más restrictivo, aunque también responde a los desequilibrios acumulados en los años de mayor holgura<sup>8</sup>.

#### En lo social

Debido a las condiciones de estancamiento predominantes en América Latina, el mercado laboral se

ha debilitado, estimándose que la tasa media de desempleo durante 2002 se elevó al 9,1%, casi un punto porcentual más que en los dos últimos años. En Argentina, Colombia, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, la tasa de desempleo fue superior al 15%. El problema del desempleo repercute en los niveles de pobreza. Según datos de la CEPAL, la incidencia de la pobreza se elevó al 43% en 2001, y la pobreza extrema se incrementó hasta el 18,6%. Respecto a 2002, aunque las estimaciones son preliminares, se estima que la incidencia de la pobreza se elevó hasta el 44% y que la pobreza extrema pudo llegar al 20%. Ciertos países –entre ellos Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela– presentaron una importante exacerbación de la pobreza<sup>9</sup>.

#### La opinión de la ciudadanía

A la incertidumbre económica se suma el creciente descontento popular en varios países, reflejado principalmente en el repudio de la política y de quienes la representan institucionalmente. Estas actitudes y percepciones se reflejan en las encuestas de opinión y en la participación política de la ciudadanía. Los datos del Latinobarómetro de 2002 son buena muestra de este desencanto creciente. A pesar de que un 56% de los latinoamericanos manifiestan apoyar a la democracia como sistema de gobierno, el nivel de satisfacción con su desempeño es muy bajo. Las cifras muestran que alrededor del 60% de quienes respondieron al sondeo pueden denominarse como *demócratas insatisfechos*, ya que si bien prefieren la democracia, están disgustados con la labor de sus gobiernos e instituciones. En contraste, apenas un 33% de las personas encuestadas se califican como *demócratas satisfechas*, es decir, adhieren el ideal de la democracia y a la vez consideran que los sistemas democráticos de sus países se desempeñan razonablemente bien. Es importante destacar que el sondeo del

América Latina. [5] Banco Interamericano de Desarrollo, 'Informe Anual 2002'. [6] *Idem*. [7] *Idem*. [8] CEPAL, 'Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002'. [9] Se define 'pobreza' como la condición de vivir con menos de 2,00 dólares diarios, y 'pobreza extrema' como la condición de vivir con menos de 1,00 dólar diario.

año 2002 muestra que los porcentajes en relación con la indiferencia entre un régimen democrático y uno autoritario no son significativamente altos (18%), sin embargo hay que atender al hecho de que un 50% afirmó que no le importaría que un gobierno no democrático llegara al poder mientras éste resuelva los problemas económicos y de trabajo a todos.

Al valorar la confianza en las instituciones, el Congreso y los partidos políticos son los que han perdido más la confianza de la ciudadanía en los últimos cinco años, pasando el Congreso de un 36% en 1997 a un 23% en 2002, y los partidos políticos de un 28% en 1997 a un 14% en 2002. Pese al apoyo generalizado al ideal democrático y al rechazo de las alternativas autoritarias, la mayoría de los ciudadanos están desilusionados con el desempeño del sistema en sus países. Ni los gobiernos ni, en un sentido más amplio, los procesos democráticos, han colmado sus expectativas con respecto a la producción de bienes y a la solución de problemas sociales, ni tampoco en términos de los procesos de la función pública. Si bien este malestar es relativamente generalizado, sus consecuencias políticas difieren de país a país.

En algunos países, las encuestas de opinión sugieren una cierta nostalgia por un liderazgo fuerte, lo cual ha ayudado a llevar al poder (en el ámbito nacional y subnacional) a líderes que intentaron acceder al mismo mediante golpes de Estado, exgenerales del ejército o líderes con una trayectoria en regímenes más restrictivos, e incluso opresivos. En otros casos, el malestar ha lanzado al poder a desconocidos de la arena política (*outsiders*) cuyos nexos con los partidos tradicionales eran débiles o inexistentes, o habían sido líderes de los partidos en otro momento para luego distanciarse. En muchos casos, su discurso político adquirió una clara orientación populista<sup>10</sup> y *antipartidaria* y se

reforzó la tendencia hacia una forma más personalista de representación. Tanto este *nuevo personalismo* como el fenómeno *outsider* sustituyen de alguna manera lo que antes fuera una solución abiertamente autoritaria y su avance en los próximos años podría resultar en un daño a las instituciones democráticas y en un impulso a la *deconstrucción*<sup>11</sup>. Las elecciones de 2002 muestran el avance de estas tendencias en casos tan disímiles como los de Lucio Gutiérrez en Ecuador, Álvaro Uribe en Colombia y el crecimiento de terceras fuerzas políticas en Costa Rica o Bolivia.

En algunos países, el sistema de partidos se encuentra debilitado, y la credibilidad del Congreso, de otras instituciones democráticas y de los políticos —grupales o individualmente considerados—, se ha erosionado. En algunos casos, esto ha llevado a la virtual desaparición de partidos políticos de larga trayectoria y ha dificultado a las instituciones representativas tradicionales el desempeño efectivo de sus funciones. Una consecuencia de esta evolución es que la competencia democrática tiende a volverse más incierta y tensa, la representación más personalista y la rendición de cuentas entre políticos y electores más débil. En algunos casos, la pérdida de credibilidad en los funcionarios elegidos, en los partidos políticos y en los Congresos ha debilitado la capacidad del Estado de dar una respuesta efectiva a los problemas económicos y sociales, debido a la fragilidad de la confianza ciudadana en la integridad y sensatez de cualquier tipo de acción que emprendan.

A pesar del bajo nivel de confianza en los partidos o en los congresos, un 52% de los latinoamericanos opinó que no puede existir la democracia sin estas dos instituciones. Esta cifra no difiere mucho de la registrada en años anteriores (50% en 2001 y 57% en 1999-2000). Este comportamiento valida la tesis de algunos sectores académicos en el sentido

[10] Con 'populismo', definición muy amplia y algo imprecisa, aludimos al conjunto de movimientos y corrientes políticas que expresan el rechazo a las reformas neoliberales de varios países de la región en los años noventa, valiéndose para ello de liderazgos carismáticos y propuestas demagógicas en materia económica —por ejemplo, nacionalismo económico o distribucionismo insustentable—. Un ejemplo de populismo en esta acepción es el chavismo en Venezuela. [11] Nahlen, 'op.cit'.

de que, a pesar de la hostil percepción de los electores sobre los partidos y sus élites, éstos aún son reconocidos como referentes para hacer operativo el sistema político<sup>12</sup>. En síntesis, y a la luz de los datos de 2002, se observa que la gente está aprendiendo a distinguir entre el apoyo a la democracia como sistema, por un lado, y el apoyo a los actores, por el otro. Es con éstos, con las élites políticas, con quienes la mayoría de los ciudadanos no está conforme. Como apunta Marta Lagos, la gente no quiere perder la democracia, sino deshacerse de los malos gobernantes. Lo que está en el centro de la cuestión son las élites y su desempeño, ya que éstas han creado grandes expectativas a las cuales hasta ahora no han sabido dar respuesta eficaz<sup>13</sup>. Pareciera que hay un proceso de maduración y de aprendizaje en el cual los ciudadanos apoyan las estructuras democráticas y, dependiendo de su labor, aprueban o desaprueban a las élites gobernantes.

### **Análisis de los procesos electorales 2002**

Tanto en su desarrollo como en sus resultados, los procesos electorales celebrados en 2002 reflejaron, en gran medida, la realidad política y económica de la región. Con total apego a la institucionalidad electoral, y con un buen funcionamiento de la estructura organizativa y judicial de las elecciones, ocho países celebraron importantes procesos de selección de autoridades nacionales:

- En Costa Rica se celebraron elecciones generales en febrero, con una segunda vuelta presidencial en abril, y un primer ejercicio de elecciones municipales separadas de las generales, en diciembre.
- En Nicaragua se realizaron comicios regionales para elegir las autoridades de la Costa Atlántica.
- Colombia celebró en marzo sus legislativas, y en mayo la elección presidencial.

- República Dominicana realizó elecciones legislativas y municipales en mayo.
- En Bolivia, presidenciales y legislativas en julio.
- En octubre, Brasil y Ecuador realizaron sus comicios generales, con posteriores segundas vueltas.
- Perú, regionales y municipales en noviembre.

Si se tiene en cuenta la realización de segundas vueltas en los casos en que fue necesario, se celebraron a lo largo del año trece elecciones. A continuación se presenta el análisis de cada proceso electoral.

#### **Costa Rica 2002: la fragmentación del poder y el aumento del abstencionismo (3 de febrero y 7 de abril, elecciones generales; 1 de diciembre, alcaldías)**

La jornada electoral del 3 de febrero transcurrió sin mayores sobresaltos, pero introdujo algunas características nuevas en la tradición electoral de aquel país. Las elecciones presidenciales, polarizadas durante más de medio siglo por los dos pilares del bipartidismo costarricense, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC, oficialista), y el Partido Liberación Nacional (PLN), contaron en esta oportunidad con la influencia del Partido Acción Ciudadana (PAC). Estas tres fuerzas políticas disputaron el comicio y por primera vez se recurrió al *ballottage* para dirimir la competencia política. Los principales candidatos fueron Abel Pacheco, médico psiquiatra y conocido comunicador, del PUSC; Rolando Araya, hombre de amplia trayectoria política dentro del PLN, y Ottón Solís, economista y disidente de las filas del PLN, que se presentó bajo la bandera del PAC. El PUSC, con orígenes afines al populismo y a la izquierda, se transformó gradualmente hasta convertirse en el partido identificado con las políticas neoliberales, particularmente durante la presidencia de Miguel Ángel Rodríguez. El PLN, por su parte, seguía sosteniendo su perfil socialdemócrata. La nueva fuerza liderada por Solís reivindicaba, por su parte, la renovación progresista,

[12] Alcántara y Freidenberg. *Los Partidos Políticos en América Latina*. [13] Lagos, Marta. *Latinobarómetro: Informe de Prensa 2002*.

la ética y la lucha anticorrupción como ejes centrales de su acción política. Ninguno logró sobrepasar el 40% requerido para ganar en la primera vuelta. El partido de gobierno (PUSC) obtuvo 590.277 votos (38,6%) y el opositor PLN, 475.030 (31,1%). Los dos candidatos con mayor número de votos debieron ir a una segunda ronda el 7 de abril. El PUSC sacó una ventaja de más de 115.000 votos al PLN en la primera ronda y más de 200.000 en la segunda, lo que explica la diferencia de casi 8 puntos porcentuales sobre el segundo lugar que correspondió al PLN.

*Ver Cuadro 01. Costa Rica: elecciones presidenciales 2002, total nacional*

Si bien todos los postulantes sufrieron los efectos de la apatía ciudadana y del surgimiento de la tercera fuerza, el PLN puede considerarse el gran perdedor de estas elecciones. No sólo lo hizo en términos de su caudal histórico de votos, sino que tampoco ganó en ninguna provincia, imponiéndose el partido del gobierno en las siete regiones del país, en algunos casos con holgura. En relación con las elecciones de 1998, cuando logró un 44,6% de los votos, el PLN redujo su votación en 13,5 puntos. El PUSC también vio disminuido su caudal electo-

ral, aunque en menores proporciones. El voto obtenido en la elección presidencial fue la suma del apoyo del partido (el llamado *voto duro*) y de los apoyos sociales con que contaba Pacheco como candidato. El PAC fue la *revelación* de los comicios, no sólo por su buen rendimiento electoral, sino también porque su presencia precipita la pluralidad y el *ballottage* antes mencionados. Su emergencia afectó principalmente al PLN, dado el origen liberacionista del candidato Ottón Solís. Analistas políticos como Rodolfo Cerdas advertían que la crisis de credibilidad a que se enfrentaban los partidos tradicionales podía no sólo dividir el voto, sino también comenzar a afectar la estructura del sólido bipartidismo costarricense. El tiempo dirá si la elección de 2002 fue consecuencia de una situación particular o expresión de una tendencia hacia el pluralismo partidario que comienza a insinuarse.

En la segunda ronda electoral, el 7 de abril, se impuso Pacheco con el 58% de los votos contra un 42% obtenido por Araya. Fue el primer *ballottage* de la historia costarricense, y también la primera vez en que el PUSC se mantiene en el poder por más de un mandato. En los últimos cincuenta años sólo el PLN había logrado ganar consecutivamente la Presiden-

**Cuadro 01. Costa Rica: elecciones presidenciales 2002, total nacional**

Candidato / Partido	1ª Vuelta (Feb-3-02)	%	2ª Vuelta (Abr-7-02)	%
Abel Pacheco (PUSC)	590.277	38,6	776.278	58,0
Rolando Araya (PLN)	475.030	31,1	563.202	42,0
Partido Acción Ciudadana	400.681	26,2	-	-
Movimiento Libertario	25.815	1,7	-	-
Renovación Costarricense	16.404	1,1	-	-
Otros	16.553	13,0	-	-
<b>Total votos válidos</b>	<b>1.529.845</b>	<b>100,0</b>	<b>1.339.480</b>	<b>100,0</b>
En blanco	7.241	2,1	6.006	0,3
Nulos	32.332	0,5	27.457	2,0
<b>Total</b>	<b>1.569.418</b>	<b>100,0</b>	<b>1.372.942</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por el Tribunal Superior de Elecciones (TSE)

cia de la República, con los gobiernos de José Figueres y Daniel Oduber [1970-1974 y 1974-1978] y los de Luis Alberto Monge y Oscar Arias en 1982-1986 y 1986-1990, respectivamente.

El análisis de la participación electoral en las elecciones presidenciales evidencia un ligero crecimiento del abstencionismo en el país, si tomamos las cifras de la primera vuelta. Distinto es el caso de la segunda, donde la abstención creció ocho puntos [31% en la primera vuelta y 39% en la segunda vuelta]. Muchos analistas estimaron que el crecimiento del abstencionismo se produjo porque una buena parte de los votantes del PAC no concurren a votar en el segundo turno, lo que se enmarca en la comprensible ausencia de *cultura de ballottage* en Costa Rica. F. Sánchez se refiere al *desalineamiento* electoral, una de cuyas principales características es el incremento de la abstención<sup>14</sup>.

En relación con las elecciones parlamentarias, debe destacarse que ninguno de los partidos mayoritarios alcanzó mayoría de escaños en el Congreso. Las elecciones legislativas de 2002 –igual que las presidenciales– marcaron el fin de un periodo de 16 años de alternancia del PLN y del PUSC como fracciones dominantes del Congreso. En consecuencia, la configuración del Parlamento está dominada ahora por tres bloques semejantes, el PLN con 17, el PUSC con 19 y el PAC con 14 escaños, y otro bloque menor, pero significativo, el Movimiento Libertario (ML), con 6 escaños. El número de fuerzas políticas representadas en el parlamento también se modificó. A diferencia del periodo 1998-2002, cuando estaban representados siete partidos políticos, en el periodo 2002-06 sólo hay cinco agrupaciones representadas. El efecto político de esta nueva configuración y de la fuerza de cada una se traduce en la necesidad de establecer alianzas que permitan un buen margen de gobernabilidad.

Es importante destacar que la forma en que se definió la nueva configuración parlamentaria evidencia una ruptura del voto ciudadano, al establecerse un balance de fuerzas distinto<sup>15</sup>. Ni la movilización del *voto duro* del PUSC para que su candidato ganara las elecciones, ni la carismática figura de Abel Pacheco, parecieron ser suficientes para que el segmento del voto de Liberación Nacional que no respaldaba a Araya como candidato de su partido, emitiera su voto a favor del PUSC en las elecciones a la Asamblea Legislativa. El PLN, que de igual forma movilizó el voto duro en apoyo al partido, tampoco logró obtener la mayoría parlamentaria, dado que mucho de su tradicional caudal de votación fue captado por el PAC.

*Ver Cuadro 02. Costa Rica: composición de la asamblea legislativa 2002-04 y Cuadro 03. Costa Rica: elecciones legislativas 2002, total nacional*

En relación con el voto del PAC debe indicarse que, además de movilizar a un segmento del voto histórico de Liberación Nacional –tanto en apoyo a Solís como a sus diputados–, lo hizo también con un voto sin filiación partidaria y que no estaba de acuerdo con ninguna de las opciones representadas por los dos partidos grandes. El Movimiento Libertario, que en la elección de presidente no pudo escapar al estigma de la polarización, hizo una buena elección legislativa, capitalizando un gran porcentaje de este voto. Con esta nueva configuración del Parlamento costarricense, los diputados de los partidos no tradicionales (RC, PAC, ML) cobran una importancia estratégica. El surgimiento del PAC como fuerza electoral y el aumento en el número de escaños del ML hace que éstos tengan posibilidades reales de jugar al equilibrio de fuerzas en el parlamento y de definir su rumbo, ya que ninguno de los dos partidos tradicionales recibió los votos necesarios para aprobar, por sí solos, proyectos de ley.

[14] Sánchez, F. 'Desalineamiento electoral en Costa Rica'. Este artículo será publicado en el número 98-2002 (IV) de la 'Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica'. [15] Sánchez (2003) señala que el quiebre del voto es un indicativo de un descenso en los niveles de lealtad partidaria, y una tercera característica del desalineamiento electoral presente en la arena electoral costarricense.

**Cuadro 02. Costa Rica: composición de la asamblea legislativa 2002-04**

Partido	Escaños	%
Partido Unidad Social Cristiana	19	33,3
Partido Liberación Nacional	17	29,8
Partido Acción Ciudadana	14	24,7
Movimiento Libertario	6	10,5
Renovación Costarricense	1	1,7
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano basándose en cifras oficiales del TSE

**Cuadro 03. Costa Rica: elecciones legislativas 2002, total nacional**

Partido	Votos	%
Partido Unidad Social Cristiana	453.201	29,8
Partido Liberación Nacional	412.383	27,1
Partido Acción Ciudadana	334.162	22,0
Movimiento Libertario	142.152	9,3
Renovación Costarricense	54.699	3,6
Fuerza Democrática	30.172	2,0
Otros	95.085	6,2
<b>Total votos válidos</b>	<b>1.521.854</b>	<b>100,0</b>
En blanco	19.023	1,2
Votos nulos	28.461	1,8
<b>Total</b>	<b>1.569.338</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano basándose en cifras oficiales del TSE

El 1 de diciembre se realizaron, por vez primera, las elecciones locales de forma independiente de las nacionales –presidenciales y parlamentarias<sup>16</sup>–. Ese día, 2.331.459 costarricenses estaban convocados para elegir a 81 alcaldes, 162 suplentes y 4.722 miembros de los concejos de distrito de sus respectivas comunidades. Tres características destacan del proceso electoral: la alta abstención, la puesta en marcha de un plan piloto de votación electrónica y el aumento de las opciones partidarias cantonales. En estos comicios se abstuvo el 77,7%, algo sin precedentes. El fenómeno concitó la atención de politólogos y especialistas. Amén de cierto desencanto con la política y del menor interés relativo de los comicios locales frente a los nacionales –fenómenos casi universales–, hay otras explicaciones coyunturales

que contribuyen a explicar la magnitud del ausentismo: la coincidencia con el inicio de las vacaciones escolares y la deficiente campaña de información sobre la fecha y el objetivo de las elecciones. Fernando Zeledón señala en el *Observatorio Electoral* que fue un error convocar elecciones en plena estación lluviosa –por las precipitaciones tuvo que suspenderse la votación en la caribeña provincia de Limón–, ya que esto contribuyó a un mayor ausentismo.

En este proceso electoral también se aplicó, como un plan piloto, el voto electrónico en 133 de las 6.028 mesas de votación. De las 46.241 personas que podían escoger entre el voto electrónico y el tradicional, el 60% optó por el primero. El plan piloto sirvió para establecer el grado de aceptación del voto electrónico y

[16] Con el propósito de dar un paso hacia la descentralización política del Estado se aprobó en mayo de 1998 la Ley 7794 que reformó el Código Municipal, introduciendo, entre otros aspectos, la elección popular del Alcalde y la realización de su elección en fecha distinta de las autoridades políticas a nivel nacional.

fue fundamental en la determinación de la viabilidad del proyecto, hasta tal punto que el Tribunal Supremo de Elecciones se ha propuesto su plena implementación en las elecciones de 2006<sup>17</sup>. El tercer factor fue el crecimiento de los partidos cantonales. Desde las elecciones de 1998 se ha profundizado esta tendencia. Entonces participaron once partidos cantonales para elegir cargos de regidores y síndicos municipales; en esa elección, por primera vez, un partido cantonal, la *Yunta Progresista Escazuceña*, obtuvo la mayoría de escaños del Concejo Municipal y desplazó la hegemonía del bipartidismo tradicional en ese cantón. Otros partidos cantonales, como *Del Sol* y *Curridabat Siglo XXI*, lograron algunas plazas que alteraron el bipartidismo tradicional. En los comicios de 2002, la cifra de partidos cantonales aumentó significativamente. En la elección de regidores, en febrero, participaron 19 partidos locales y 34 en la de diciembre, aunque sus resultados no fueron muy buenos.

Un análisis de los resultados según las agrupaciones políticas permite afirmar que los candidatos de los partidos tradicionales, PLN y PUSC, fueron los ganadores, ya que se impusieron en el 93% de las 71 alcaldías electas: 47 el PUSC y 28 el PLN. Los partidos no tradicionales que lograron plazas fueron cinco: *Acción Ciudadana* y *Curridabat Siglo XXI* en la provincia de San José; *Independiente Obrero* y *Auténtico Paraise-*

*ño* de la provincia de Cartago; y *Guanacaste Independiente* de la provincia de Guanacaste.

Ver Cuadro 04. Costa Rica: elecciones de alcaldes municipales 2002

Estos resultados podrían explicarse por diferentes aspectos: por un lado, la ley no financia a los partidos para las municipales, y al haberse celebrado éstas el mismo año que las presidenciales, y particularmente después de dos rondas electorales, las municipales se encontraron con estructuras partidistas cansadas y sin financiación. En consecuencia, la desinformación fue la característica primordial del proceso electoral: sin dinero no hubo propaganda y sin propaganda tampoco hubo carnaval electoral, divulgación de los programas de gobierno ni promoción de los candidatos, pese al esfuerzo informativo de algunos medios de comunicación.

### Nicaragua: nueva prueba para un sistema regional cuestionado (3 de marzo, elecciones regionales)

A principios de marzo se celebraron elecciones en las dos regiones autónomas del país: la del Atlántico Norte (RAAN) y la del Atlántico SUR (RAAS), que

**Cuadro 04. Costa Rica: elecciones de alcaldes municipales 2002, total nacional**

Partido	Total
Partido Unidad Social Cristiana	182.834
Partido Liberación Nacional	121.649
Movimiento Libertario	18.450
Renovación Costarricense	14.210
Partido Acción Ciudadana	64.681
Otros	53.145
<b>Total votos válidos</b>	<b>454.969</b>
Nulos	11.922
Blancos	5.028

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano con base en cifras oficiales del TSE

[17] De acuerdo con un estudio realizado por la Universidad de Costa Rica sobre la aplicación del voto electrónico, el 94% de los votantes manifestó una opinión favorable del sistema; el 84,7% de los que votaron en forma electrónica y el 66% del total de votantes opinó que era más fácil votar en forma electrónica; igualmente, el 66% de las personas de edad avanzada que votaron mediante este sistema consideraron que era más sencillo. Más del 98% pudieron votar electrónicamente dentro de los dos minutos establecidos por ley, ya que sólo al 1,2% de los votantes se les acabó el tiempo sin haber terminado el proceso de votación.

—junto a los quince departamentos— conforman la organización político-administrativa nicaragüense. Las regiones costeñas, geográfica y climatológicamente las más hostiles del país, reúnen más del 40% del territorio nacional y menos del 8% de la población, en su mayor parte indígenas de diversas etnias, predominando los miskitos, sumus y ramas. Ésta fue la cuarta elección regional de la historia —la primera en 1990— y se desarrolló en un contexto de tensión política e institucional, agravado por la apatía de los pobladores costeños.

La característica política de las regiones autónomas es el activismo de grupos indigenistas que, pese a ser numéricamente minoritarios, son relativamente fuertes en la costa desde los años setenta. El activismo indigenista atravesó periodos de radicalización, incluyendo la lucha armada en los ochenta, durante el gobierno sandinista. Aunque los indigenistas fueron socios y aliados del sandinismo en los inicios de la revolución, se convirtieron en sus principales adversarios cuando el régimen intentó transformar la estructura política y social de las regiones y a sus habitantes indígenas, que intentaban preservar su cultura, creencias y formas tradicionales de organización. La distensión del conflicto coincide con el establecimiento del régimen autonómico. Actualmente, el reclamo indigenista está centrado en la consolidación de la autonomía política de los costeños y en la afirmación de la identidad de su población, así como en la delimitación territorial. La población plantea sus demandas de ayuda al gobierno nicaragüense y a diversos organismos multilaterales para resolver problemas como la reconstrucción de las regiones afectadas por las catástrofes naturales o para afrontar los problemas de extrema pobreza.

Las elecciones de marzo estuvieron signadas por las deficiencias institucionales en las regiones y por el clima electoral nacional post-2001, ya que

los conflictos por la sucesión del caudillo conservador, Arnoldo Alemán, del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), estuvieron cerca de afectar negativamente a las instituciones electorales. Si los primeros comicios estuvieron centrados en el proceso de pacificación y las expectativas indígenas por el proceso de autonomía regional, los de 1998 —los terceros— mostraron la decepción de las poblaciones costeñas con los nuevos Consejos Regionales. Se denunciaba que los partidos nacionales no se esforzaban por regular la autonomía, se apartaban de las demandas de las etnias locales y protagonizaban la corrupción administrativa en los Consejos Regionales. Este descontento prevaleció en las elecciones de 2002 y se tradujo finalmente en un altísimo nivel de abstención.

Con un padrón de 199.262 electores (114.280 en la Región del Atlántico Norte y 84.982 en la del Atlántico Sur), del cual sólo un 35% habitaba en áreas urbanas o semiurbanas, compitieron el PLC, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), el indigenista Yapti Tasba Masraka Nanih Aslatakanaka (YATAMA) y dos fuerzas menores. En términos políticos, un debate diluido se organizó alrededor de las divergencias entre *autonomistas* y *neo-integracionistas*.<sup>18</sup> Los últimos, representados por el PLC, no rechazan la autonomía interétnica pero ponen su acento en mecanismos de integración con el resto del país para encarar una agenda de gobierno. Por su parte, los autonomistas de YATAMA se vuelcan en la defensa particularista de la etnia miskita, mientras que el FSLN reclama un compromiso con la autonomía, percibida por muchos costeños más como estrategia de oposición al PLC que como una opción política creíble. YATAMA, que en el pasado tejió alianzas con la Unión Nacional Opositora (UNO) y con el PLC, en esta oportunidad formó un pacto de gobernabilidad con los sandinistas para impedir que los liberales accediesen al gobierno de la RAAN. En el Atlántico Norte se impulsó el PLC con

[18] Para más detalles, ver: González, 'La costa atlántica a sus cuartas elecciones: autonomía o neo-integración'.

el 35,9%, frente al 32,9% que obtuvo el sandinismo y el 21,6% de YATAMA. Por su parte, en el Atlántico Sur, los liberales se impusieron ampliamente y lograron el gobierno del Consejo Regional.

*Ver Cuadro 05. Nicaragua: elecciones regionales 2002 - RAAN y Cuadro 06. Nicaragua: elecciones regionales 2002 - RAAS*

En el promedio de las elecciones regionales (con 73.128 votos válidos) se impuso el PLC con el 45,8% de los votos, seguido por los sandinistas con el 30,5% y en tercer lugar los indigenistas de YATAMA. El partido Movimiento de Unidad Costeña (PAMUC) sólo se presentó en el Atlántico Norte y obtuvo el 4,4% de los votos regionales. El partido Resistencia Nicaragüense (PRN) alcanzó el 3,5% de la votación. Al proceso concurren observadores electorales de ONG como Ética y Transparencia, Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE), Centro de Derechos Humanos, Ciudadanos y Autónomos, y Hagamos Democracia, y también de la Organización de Estados Americanos (OEA). La Misión de Observación Electoral (MOE) de la OEA —en rigor, la extensión de la MOE establecida en Managua el año anterior, con motivo de las conflictivas elecciones generales de noviembre de 2001— destacó la persistencia de algunos aspectos críticos, tanto en la norma como en el funcionamiento de la autoridad electoral. Divergencias internas entre los miembros del Consejo Supremo Electoral, particularmente en

lo relativo al tema del voto con testigos, ocasionaron una crisis interna en el organismo, reflejada en la falta de quórum para la toma de decisiones sobre diferentes aspectos del proceso electoral.

La Misión de Observación de la OEA advirtió sobre una modalidad de sufragio mediante la denominada Acta de Promesa de Ley (APL), que permite a todo ciudadano con documento válido para votar y que no aparezca en el padrón de su localidad, ejercer el voto con la presencia de dos testigos que den fe del domicilio o residencia del elector. La mayor parte del arco político (sandinistas, indigenistas, etc.), con excepción del oficialista PLC, se opuso a este mecanismo, ante el traslado irregular de electores ajenos a la región.<sup>19</sup> Agrega el informe que el malestar alrededor de la APL agudizó la crisis en el Consejo Supremo Electoral, produciendo la ruptura del quórum reglamentario a pocas semanas de la elección. Observa la Misión, comandada por Santiago Murray, la precariedad institucional del Consejo Supremo Electoral (CSE) que no logra concertar acuerdos en su seno, afectando su compromiso como autoridad electoral durante el proceso comicial.<sup>20</sup> El CSE tiene una conducción politizada, repartida entre el PLC y el sandinismo.<sup>21</sup> Por último, la MOE manifestó su preocupación por la elevada abstención en las elecciones regionales y solicitó a las autoridades el desarrollo de mecanismos que aumenten la participación en las regiones autónomas.<sup>22</sup> La abstención fue la gran triun-

#### Cuadro 05. Nicaragua: elecciones regionales 2002 - RAAN

Partido	Votos	%
Partido Liberal Constitucionalista (PLC)	16.340	35,9
Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)	14.961	32,9
Yapti Tasba Masraka Nanih Aslatakanka (YATAMA)	9.837	21,6
Partido Movimiento de Unidad Costeña (PAMUC)	3.232	7,1
Partido Resistencia Nicaragüense (PRN)	1.106	2,4
<b>Total votos válidos</b>	<b>45.476</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por el Consejo Supremo Electoral (CSE)

[19] *Unidad para la Promoción de la Democracia / OEA (2002 a)*. [20] *Ibíd.* [21] *En sus conclusiones, la Misión sostiene que 'con nuestra presencia en los comicios celebrados en el año 2000, 2001 y el pasado 3 de marzo, la Misión ha constatado que el régimen electoral nicaragüense debería ser en el corto plazo materia de revisión y estudio por parte de todos los estamentos de la sociedad nicaragüense, a fin de que de manera consensuada se generen reformas que permitan resolver los actuales problemas que confronta el poder electoral de Nicaragua' (Unidad para la Promoción de la Democracia / OEA, 2002 b)*. [22] *Unidad para la Promoción de la Democracia/OEA, op.cit.*

**Cuadro 06. Nicaragua: elecciones regionales 2002 - RAAS**

Partido	Votos	%
Partido Liberal Constitucionalista (PLC)	17.186	62,2
Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)	7.315	26,5
Yapti Tasba Masraka Nanih Asbtakanka (YATAMA)	1.726	6,2
Partido Resistencia Nicaragüense (PRN)	1.425	5,2
<b>Total votos válidos</b>	<b>27.652</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por el CSE

fadora de las elecciones; por la afluencia de votantes no registrados en virtud de la vigencia de la APL, no puede estimarse con exactitud, pero se calcula que entre el 60% y el 65% de los costeños no ejerció su derecho al voto.

**Colombia: elecciones conmocionadas por la inseguridad y la violencia (10 de marzo, elecciones legislativas; 26 de mayo, presidenciales)**

Coincidiendo con el inicio de la campaña electoral —legislativas en marzo y presidenciales en mayo—, el proceso de paz iniciado en enero de 1999 por el presidente Pastrana se desmoronó definitivamente. Pese a la cesión de la Zona de Distensión, los representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) demostraron poca voluntad de negociación y supeditaron cualquier canal de diálogo a que primero se pusieran en marcha *medidas revolucionarias de gobierno*. Sin abrir aquí juicios de valor sobre la marcha y resultados del proceso de paz encarado durante el gobierno de Pastrana —existen sólidos argumentos a favor y en contra de su gestión—, para la mayoría de los colombianos el balance era negativo. Pastrana, de origen conservador<sup>23</sup>, llegó al poder con el mandato de solucionar la prolongada guerra interna y terminó siendo visto como quien llevó hasta el final unos esfuerzos vanos en el marco de un diálogo sin contrapartes.

Tanto el contexto interno como el internacional comenzaban a cambiar respecto de la narcoguerrilla. En los últimos años, Pastrana logró que el mundo entendiera el entramado real del problema, la responsabilidad de los países consumidores y la naturaleza de la insurgencia armada y su relación con el narcotráfico, logrando que disminuyese el tácito *visto bueno* que la guerrilla obtenía de numerosos dirigentes políticos europeos y latinoamericanos. Al mismo tiempo, las FARC —y en menor medida el Ejército de Liberación Nacional (ELN)— aumentaban considerablemente su reclutamiento de combatientes<sup>24</sup>, y también lo hacían las fuerzas regulares del Estado<sup>25</sup>, equilibrando una relación que había llegado a ser favorable a los primeros. Según los sondeos de opinión, casi dos tercios de la población comenzaba a ver con buenos ojos una participación militar norteamericana en la resolución del conflicto<sup>26</sup>, y la nueva Administración Bush, tras el trágico 11-S, se mostraba cada vez más dispuesta a ayudar a Colombia en temas de contrainsurgencia.

Todo —el contexto externo, la lógica militar del conflicto y la opinión pública— apuntaba a un giro político y a un endurecimiento del conflicto armado. Álvaro Uribe Vélez, ex alcalde de Medellín y ex gobernador de Antioquia, hijo de un hacendado asesinado por las FARC en los años ochenta, había seguido una carrera política ascendente y a la vez controvertida en el seno del Partido Liberal (PL), particularmente desde su elección como gobernador en 1994, cuando fue acusado de aliarse con los para-

[23] Aunque Pastrana tiene origen conservador, para la campaña que lo llevó a la Presidencia formó la llamada 'Gran Alianza para el Cambio'. [24] Falcoff, Mark, 'Colombia: a questionable choice of objectives'. [25] Valenzuela, Arturo, 'La política exterior norteamericana hacia Colombia tras el fracaso del proceso de paz'. [26] Falcoff, op.cit.

militares por su programa *Convivir* de autodefensa de la población rural. Se lo vinculó con los sectores más conservadores del Ejército y de los terratenientes, pero mantuvo su filiación liberal hasta la campaña de la sucesión de Pastrana, que precipitó su alejamiento. Uribe presionó por un distanciamiento de la política de Pastrana y, al no encontrar eco, decidió presentar su candidatura —adelantando sus planes presidenciales, anunciados para 2006— fuera del partido. Diferenciándose del involuntario denominador común acerca del proceso de paz entre parte de los liberales y de los conservadores, Uribe partió de una propuesta que contemplaba la aplicación nacional de su plan *Convivir*, el fortalecimiento del Ejército y la petición de ayuda a Estados Unidos. Propuso abandonar la negociación con la insurgencia y pasar al ataque. Su campaña se basó en otros dos ejes: la renovación del sistema político a través de una reforma institucional y el combate contra la pobreza.

El liberalismo oficial, el mayor partido del país, postulaba por segunda vez consecutiva a Horacio Serpa, quien a fines de 2001 parecía el seguro ganador, pero la crisis del proceso de paz y su apoyo a Pastrana modificaron las tendencias, dejando el espacio libre para el surgimiento de Uribe. Por su parte, la crisis del Partido Conservador (PC) fue profunda durante el año 2002, pues su nombre quedó asociado al fracaso del proceso de paz. Días después de las elecciones parlamentarias, el presidente del partido, Carlos Holguín, renunció a su cargo (aunque todavía lo ejerce) y poco después renunció Juan Camilo Restrepo, su candidato presidencial, argumentando sus escasas probabilidades de ganar —en ese momento tenía poco más del 1% de la intención de voto— y deplorando el acercamiento anticipado de muchos dirigentes conservadores a la candidatura de Uribe. Gran parte del conservadurismo, que por primera vez desde 1849 no presentaba un candidato propio a la contienda, terminó

apoyando la candidatura de Uribe. Dos liberales, Uribe y Serpa, disputaron la Presidencia.

*Ver Cuadro 07. Colombia: elecciones legislativas 2002. Cámara de diputados, por partido político y Cuadro 08. Colombia: elecciones legislativas 2002. Cámara de senadores, por partido político*

En los comicios legislativos, celebrados dos meses antes de los presidenciales, se insinuaron algunas tendencias verificadas luego en los presidenciales. Si bien el PL mantuvo su primera minoría —con los votos de quienes nunca dejarán de votar al PL—, se advierte una importante dispersión de la segunda fuerza en una miríada de partidos menores. El Congreso, más que nunca, aparece fraccionado entre el retroceso de los partidos tradicionales y de la propia fidelidad partidaria, y la conformación de nuevas coaliciones alrededor de compromisos programáticos. El fenómeno Uribe, un candidato presidencial mayoritario sin partido propio, precipitó estos cambios. En el Senado de 104 escaños, hay un bloque de 30 *liberales oficialistas*, que siguen las decisiones del partido, un tercio identificado como *pro-Uribe*, constituido por conservadores, ex izquierdistas, indigenistas y legisladores regionalistas que comenzaron a apoyarlo desde las elecciones de marzo, y otro tercio que se mueve con mayor independencia. Como señala Murillo<sup>27</sup>, con estos resultados el candidato más beneficiado fue Uribe, quien vio fortalecidos sus ímpetus presidenciales. La mayoría en el Congreso significa un respaldo a sus osadas iniciativas, en especial la más ambiciosa, la revocatoria del mandato a los congresistas recién elegidos y la reducción del órgano parlamentario.

En vísperas de las elecciones de mayo, el candidato liberal disidente continuaba encabezando las encuestas de opinión, pero aún no había claridad sobre la segunda ronda electoral. Los resultados electorales confirmaron lo que las encuestas habí-

[27] Murillo y Fernández, 'Elecciones Presidenciales 2002: Un desafío a la seguridad'.

**Cuadro 07. Colombia: elecciones legislativas 2002. Cámara de diputados, por partido político**

Partido	Votos	%
Partido Liberal	2.595.640	31,3
Partido Conservador	910.788	11,0
Cambio Radical	316.516	3,8
Coalición	235.339	2,8
Equipo Colombia	192.005	2,3
Convergencia Popular Cívica	180.914	2,2
Apertura Liberal	162.621	2,0
Movimiento Popular Unido	127.485	1,5
Movimiento de Salvación Nacional	114.193	1,4
Colombia Siempre	109.182	1,3
Participación Popular	105.641	1,3
Otros	3.242.528	39,1
<b>Total votos válidos</b>	<b>8.292.852</b>	<b>100,0</b>
En blanco y anulados	1.896.077	18,6
<b>Total</b>	<b>10.188.929</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia

**Cuadro 08. Colombia: elecciones legislativas 2002. Cámara de senadores, por partido político**

Partido	Votos	%
Partido Liberal	2.655.855	29,1
Partido Conservador	867.340	9,5
Coalición	548.542	6,0
Movimiento Nacional	413.903	4,5
Equipo Colombia	285.102	3,1
Movimiento Integración Popular	260.504	2,9
Colombia Siempre	251.590	2,8
Cambio Radical	219.801	2,4
Movimiento Popular Unido	170.326	1,9
Acción Laboral Moral	146.619	1,6
Frente Social y Político	126.777	1,4
Nueva Fuerza Democrática	121.424	1,3
Anapo	117.615	1,3
Otros	2.937.424	32,2
<b>Total votos válidos</b>	<b>9.122.822</b>	<b>100,0</b>
En blanco	447.575	4,4
Nulos	988.861	9,8
<b>Total</b>	<b>10.111.683</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia

an venido reflejando: Álvaro Uribe resultó elegido con el 54% de los votos, seguido de Serpa, con el 32%. Luis Garzón, de Polo Democrático, fue tercero, superando a la candidata independiente Noemí Sanín. Después de dos elecciones consecutivas resueltas en la segunda vuelta (1994 y 1998), la de 2002 tuvo el resultado más contundente desde 1986. Los pronósticos electorales anticipaban desde meses antes la victoria de Uribe en la primera vuelta, aunque obtuvo algunos puntos más que los previstos por buena parte de los consultores<sup>28</sup>.

*Ver Cuadro 09. Colombia: elecciones presidenciales 2002 y Cuadro 10. Colombia: participación 1978-2002 - presidenciales*

La participación electoral (46,7%) se mantiene en niveles bajos, pero fue la más alta en la primera vuelta de los últimos años. La baja participación electoral es un tema aún no resuelto, ni siquiera desde el análisis político: suele atribuirse a los malos padrones, a los desplazamientos internos

de población por la violencia política y al control insurgente de determinados puntos rurales. Pero más allá de la identificación de causas específicas, el problema de la exclusión de la población rural del proceso político surge como el resultado de fondo, sin que en el horizonte político existan consensos o capacidades para avanzar sobre esta seria carencia de la democracia colombiana.

Según diversos analistas, las elecciones de mayo de 2002 estuvieron rodeadas de un ambiente de tensión e incertidumbre, resultante sobre todo de las actitudes y acciones de las organizaciones armadas, que trataron de desequilibrar la coyuntura electoral y de confundir a los electores en su intención de votar por Uribe. Con la reiteración de sus acciones desestabilizadoras obtuvieron el efecto contrario y terminaron fortaleciendo a Uribe, quien se mantuvo firme en enfrentar a los grupos armados. Los comicios de 2002 fueron considerados como un desafío de la sociedad colombiana a los violentos, puesto que no valieron

#### Cuadro 09. Colombia: elecciones presidenciales 2002

Partido	Votos	%
Primero Colombia (Álvaro Uribe V.)	5.862.655	54,0
Partido Liberal (Horacio Serpa U.)	3.514.779	32,4
Polo Democrático (Luis Eduardo Garzón)	680.245	6,3
Movimiento Sí Colombia (Noemí Sanín)	641.884	5,9
Otros	155.966	1,4
<b>Total votos válidos</b>	<b>10.855.529</b>	<b>100,0</b>
En blanco	196.116	1,7
Nulos	198.089	1,8
<b>Total</b>	<b>11.249.734</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia

#### Cuadro 10. Colombia: participación 1978-2002 - presidenciales

Año	1978	1982	1986	1990	1994 - 1ª	1994 - 2ª	1998 - 1ª	1998 - 2ª	2002
	36,2%	43,0%	40,4%	30,1%	26,0%	33,2%	43,4%	49,7%	46,7%

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano

[28] El último sondeo del Centro Nacional de Consultoría adjudicaba a Uribe el 48% y a Serpa el 32%; el de Napoleón Franco, 49% a 33%.

las presiones subversivas para que el electorado declinara su intención de elegir al opositor más acérrimo. El respaldo popular al recién elegido presidente significó el mayor reto que haya tenido Uribe, quien prometió recuperar para los colombianos la tranquilidad y la autoridad estatal<sup>29</sup>.

### **República Dominicana: el PRD ¿de la consolidación al predominio? (16 de mayo, elecciones legislativas y municipales)**

Casi cuatro millones de dominicanos que estuvieron en condiciones de elegir a 32 senadores, 150 diputados, 125 alcaldes, 787 regidores (ediles) y otros tantos suplentes, en unos comicios a los que se presentaron 11.000 candidatos. Como ocurre elección tras elección, los partidos tradicionales —el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Reformista Social Cristiano (PRSC)— capturaron la casi totalidad de los votos válidos. El proceso político de fondo, no obstante, refleja las graduales transformaciones que produce el recambio generacional.

Durante la segunda mitad del siglo XX, la política dominicana estuvo dominada por la presencia de Joaquín Balaguer, Juan Bosch y José Francisco Peña Gómez. El primero, líder del PRSC, y el segundo, del PRD (él mismo lo creó en 1939 y luego se separó para fundar el PLD). Peña Gómez asumió la dirección del PRD tras la salida de Bosch, convirtiéndose en su principal líder hasta su muerte. Pese a su avanzada edad, los caudillos Balaguer y Bosch tuvieron una formidable capacidad de perduración, reteniendo importantes cuotas de poder. Bosch falleció en el 2001, y Balaguer lo hizo en 2002, semanas después de las elecciones —fue siete veces presidente y candidato en las presidenciales de 2000, pese a tener 94 años y estar

inválido—. Peña Gómez fue el dirigente político nacional que logró una mayor vinculación con los sectores populares. Tras varios intentos fallidos por llegar a la presidencia, murió días antes de las elecciones legislativas y municipales de 1998.

En las elecciones de 2002, Balaguer, el último y más importante caudillo de la historia dominicana, por primera vez no cumplió su papel. La muerte de Balaguer dejó en crisis a una importante fuerza política, el PRSC, que nació en 1985 de la fusión del tradicional Partido Reformista y el Revolucionario Social Cristiano. Desaparecido su líder y *alma mater*, el partido se debate entre la renovación y el estancamiento, sin que surja todavía una directriz clara en su estrategia para volver a convertirse en alternativa de poder. No menor es la crisis del PLD de Bosch y del ex presidente Leonel Fernández. Muertos sus míticos jefes, ambas fuerzas parecen haberse debilitado. En este escenario político, y con una economía que viene creciendo por encima del promedio regional desde hace cinco años, el gobernante PRD se consolida como el partido más importante. No es casual que tres días después de la muerte de Balaguer, el 17 de julio de 2002, fuera aprobada la restitución constitucional de la reelección presidencial (la *contrarreforma*), instalando la idea de un nuevo periodo presidencial de Mejía.

Durante 2001, el tema constitucional consumió las mayores energías *perredistas*. Después de la reforma de 1994 y de los diferentes cambios a la ley electoral de 1997 y 1998, se planteó la necesidad de reformar nuevamente la Carta Fundamental, esta vez de manera integral, transformando el régimen electoral. El objetivo político de Mejía era extender el mandato de los legisladores hasta el año 2004 —para unificar las elecciones legislativas y las presidenciales— y restaurar la reelección presidencial. Sin embargo, tanto la oposición del

[29] Murillo, *op.cit.*

PLD y el PRSC, como la propia oposición interna del PRD, desaprobaban esta última medida.

*Ver Cuadro 11. República Dominicana: elecciones 2002, total nacional y Cuadro 12. República Dominicana: participación electoral 2002*

Mejía formó una Comisión para la Reforma Constitucional con representación de los partidos y de organizaciones de la sociedad civil, coordinada por un representante de la Iglesia Católica, para hacer una propuesta sobre la reforma. Los tres partidos mayoritarios consensuaron en la comisión una reforma que excluía la reelección presidencial y la extensión del periodo de los legisladores. Pese a ello, en diciembre de ese año, el presidente logró que la Cámara de Diputados aprobara una reforma que incluía la reelección presidencial y la extensión del periodo legislativo. La protesta y la presión de los distintos grupos representados en la Comisión, del propio oficialismo, e inclusive cierta repercusión internacional, lograron que la Suprema Corte anulara la reforma promovida por el Congreso, la cual ha quedado pendiente de nuevo tratamiento sin fecha determinada.

La *contrarreforma* constitucional no afectó a los resultados electorales del PRD, que se impuso en las elecciones legislativas con el 42,2% y con el 41,4% en las municipales. El PLD quedó en segundo lugar a más de diez puntos, pero le arrebató al oficialismo el control de Santo Domingo, tradicional bastión del PRD. Las fuerzas de izquierda, que por primera vez participaron unidas en la Coalición, integrada por 12 organizaciones y tres listas electorales (lista 16 del Polo Político MIUCA - Partido Comunista del Trabajo; 18 de la Fuerza de la Revolución y 19 del Partido Nueva Alternativa - Partido de los Trabajadores Dominicanos), no lograron la representación pretendida, pero marcaron un precedente. Tras la victoria del PRD en las elecciones legislativas y municipales de 1998, y las presidenciales de 2000, el partido se consolidó como un gobierno de mayorías. El partido del presidente Mejía se impuso en 27 de las 32 provincias del país, quedándose con mayoría parlamentaria y la mayor parte de los cargos locales.

La participación electoral aumentó alrededor de un punto respecto de las elecciones de 1998 (en

**Cuadro 11. República Dominicana: elecciones 2002, total nacional**

Partido	Legislativas	%	Municipales	%
P. Revolución Dominicana (PRD)	963.735	42,2	942.820	41,4
P. Reformista Social Cristiano (PRSC)	556.431	24,4	607.491	26,6
Partido Liberación Dominicana (PLD)	657.658	28,8	611.732	26,8
Otros	105.585	4,6	117.662	5,2
<b>Total votos válidos</b>	<b>2.283.409</b>	<b>100,0</b>	<b>2.279.705</b>	<b>100,0</b>
En blanco y nulos	88.182	3,7	87.064	3,7
<b>Total</b>	<b>2.371.591</b>	<b>100,0</b>	<b>2.366.769</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por la Junta Central Electoral (JCE)

**Cuadro 12. República Dominicana: participación electoral 2002**

	Legislativas	%	Municipales	%
Total electores hábiles	4.594.941	100,0	4.644.791	100,0
Total votos emitidos	2.371.591	51,6	2.366.769	50,9

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por la JCE

las presidenciales se suele superar los dos tercios del padrón]; las expectativas depositadas en las campañas publicitarias realizadas para incentivar la participación de la ciudadanía y combatir el ausentismo no se cumplieron. Pocos argumentos hay contra quienes atribuyen la baja participación al escaso interés que las elecciones legislativas despiertan entre los dominicanos.

Los recurrentes conflictos en los escrutinios dominicanos convocaron a docenas de observadores electorales internacionales, pero ello no bastó para impedir que diferencias surgidas entre delegados partidarios<sup>30</sup>, a raíz de la difusión de un primer boletín que no dejó contento a ninguno de los partidos, obligasen a suspender por varias horas el cómputo de los votos de la Junta Electoral del Distrito Nacional. Pese a ello, los comicios no presentaron incidentes de importancia y, en términos generales, hubo orden en casi todos los colegios de la capital, pueblos, provincias y municipios. Por primera vez, se aplicó un sistema de lista cerrada pero desbloqueada para la elección de diputados, así como la división de las grandes circunscripciones. Hasta las elecciones de 1998 se utilizaba un sistema de listas cerradas. En esta ocasión, la ciudadanía pudo elegir, dentro de una lista suministrada por cada partido, al candidato que consideraba más adecuado para representarlo en la Cámara, lo que se denomina *voto preferencial*. Si bien los partidos hacen el listado de candidatos, la ciudadanía puede escoger dentro de ese listado a su *preferido*.

Los resultados del escrutinio mostraron que la mayoría de los electores ejerció el *voto preferencial*<sup>31</sup>. La población del Distrito Nacional y de la Provincia de Santo Domingo acogió mayoritariamente el nuevo sistema de votación, marcando el rostro de un diputado en la boleta. Las cifras de ambas localidades fueron similares: de los 265.755 votos válidos emitidos en el Distrito Nacional, 164.110

aplicaron el voto preferencial para una representación porcentual del 61,7%. En la provincia de Santo Domingo se registraron 318.621 votos válidos, de los cuales 194.413 ejercieron el preferencial, lo que representa el 61%. Según fuentes de los partidos, en el Distrito Nacional los electores del PRD ocuparon el primer *lugar preferencial*; en la provincia de Santo Domingo la delantera la obtuvo el PLD, y el tercer lugar en la aplicación del voto preferencial lo obtuvo el PRSC. Donde no se registraron grandes novedades fue en el nivel de clientelismo presente en el proceso electoral, en términos de dádivas, empleo público y proselitismo entre empleados estatales. Los tres partidos están vinculados a estas prácticas, lo que deja vacío el espacio del cambio y el rechazo a las mismas con vistas a una mejora de la calidad democrática en el futuro.

### **Bolivia: etnopolítica y cambios en el sistema de partidos (30 de junio, elecciones presidenciales y legislativas)**

Las elecciones presidenciales bolivianas de 2002 fueron, como señala René Mayorga<sup>32</sup>, las más inciertas e imprevisibles en muchos años. El estancamiento económico y la creciente agitación social liderada por los movimientos campesinos cocaleros fueron el marco de grandes cambios en la política boliviana. En primer lugar, destaca la renuncia a la presidencia de Hugo Banzer (agosto de 2001) y su posterior muerte (mayo de 2002), lo que supuso el derrumbe del partido oficialista Acción Democrática Nacionalista (ADN), que el fallecido general había creado y liderado. Este partido, junto con el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Gonzalo Sánchez de Lozada y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) de Jaime Paz Zamora, conformaron durante más de quince años un *trípode* partidario que gobernó Bolivia a partir de

[30] Las acusaciones cruzadas hablaban de actas electorales mal completadas por los miembros de los colegios, donde la sumatoria de los votos de los partidos no encajaba o los sufragios preferenciales no fueron especificados. Dicha situación, probablemente tuvo que ver con la complejidad de la elección al llevar tantos candidatos. [30] Manuel Morel Cerda, de la Junta Central Electoral (JCE), calificó de 'excepcional' el éxito del sistema, a la vez que destacó el aumento de la concurrencia de mujeres a las urnas en relación con 1998 [32] Mayorga. 'Las elecciones generales de 2002 y la metamorfosis del sistema de partidos en Bolivia'.

diferentes coaliciones. Este trípode ya no podría funcionar como antes, porque uno de sus ejes dejó de funcionar. Otros partidos, como la Unión Cívica Solidaridad (UCS) e incluso Conciencia de Patria (CONDEPA), eran socios menores de este grupo.

Otro aspecto que caracterizó el proceso político-electoral fue el surgimiento de nuevas fuerzas políticas y su polarización con respecto a los partidos que gobernaron Bolivia durante casi dos décadas; polarización que periodistas y analistas denominaron *sistémicos vs. asistémicos*. *Asistémicos* son los partidos que se definen no sólo por su oposición a la política *tradicional*, sino también por su orientación más populista en lo económico. Los más notorios de este grupo son los indigenistas y cocaleros –el Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, el Movimiento Pachacuti (MIP) de Felipe Quispe y la Nueva Fuerza Republicana (NFR), del capitán Manfred Reyes Villa–. Estrechamente relacionado con lo anterior, un tercer factor jugó un papel relevante en estos comicios: la etno-política.

Dentro de la polaridad *asistémica*, destaca el ascenso del movimiento indigenista-cocalero, con muy poca incidencia en la elección de 1997 pero que este año reunió un tercio de los votos. Sus líderes no sólo lograron éxito electoral y representación política, sino también conducen desde hace años el movimiento de protesta social que combina la movilización contra los partidos políticos y la economía de mercado, con reivindicaciones particulares y concretas sobre el cultivo de coca, la propiedad de la tierra y la identidad indígena. En esta elección, el movimiento indigenista-cocalero no sólo fortaleció su representación, sino también planteó con fuerza la cuestión de la identidad indígena en la política boliviana.

En este contexto de cambios e incertidumbre, las elecciones se definieron entre cuatro candidatos

entre los que había una gran paridad, aunque buena parte de las encuestas difundidas otorgaba una leve ventaja a Manfred Reyes Villa (NFR), un ex-capitán y ex-alcalde de Cochabamba, conocido por denunciar los contratos firmados por el ex presidente Sánchez de Lozada para la privatización de las empresas públicas durante su anterior gestión. Los resultados fueron inesperados: el ganador fue el propio Gonzalo Sánchez de Lozada, candidato del MNR, con el 22,46% de los votos, seguido por Evo Morales, líder de los campesinos cocaleros y del MAS, que estaba cuarto en las encuestas más generosas con su candidatura. El 22% de Sánchez de Lozada y el 21% de Morales revelan la extrema fragmentación del voto en esta elección. Reyes Villa quedó tercero con una mínima diferencia de votos. La participación electoral se mantuvo en el nivel de las dos últimas elecciones presidenciales –1993 y 1997–, con el 72% de los electores habilitados, algunos puntos por debajo de los años ochenta.

*Ver Cuadro 13. Bolivia: elecciones generales 2002, total nacional y Cuadro 14. Bolivia: participación electoral 2002, total nacional*

El Congreso se renovó en su totalidad. El resultado de las elecciones legislativas (la suma de los diputados plurinominales, que surgen de la votación general, y los uninominales, elegidos en cada circunscripción) muestra que, si bien el MNR y el MIR suman casi el 39% de los votos presidenciales, reúnen el 48% de los diputados y el 61,5% de los senadores. La desproporción en favor de los dos partidos tradicionales es definitiva<sup>33</sup>. Según la Constitución boliviana, el Congreso elige al Presidente de la República entre las dos primeras mayorías cuando ninguno obtuvo la mayoría absoluta. Los nuevos congresistas, reunidos el 4 de agosto, eligieron a Sánchez de Lozada merced a una alianza entre el MNR, la mayor parte del MIR y los socios menores de ADN y UCS, sumando 84 votos sobre

[33] Para Mayorga, los datos muestran que la descomposición del trípode MNR, MIR y ADN no trajo como consecuencia el derrumbe conjunto de los tres partidos que lo conformaban, ni tampoco el colapso del sistema de partidos. Si bien el trípode dejó de existir, el MNR y el MIR mantuvieron su posición de partidos relevantes, de tal manera que se convirtieron en la columna vertebral de una nueva coalición de gobierno. Aunque el MNR ganó las elecciones con una ligera mayoría del 22,4%, obtuvo el grupo más fuerte de 47 escaños, mientras que el MIR se colocó como tercera fuerza parlamentaria con 31 escaños de un total de 157.

156 (es decir, casi el 54% de los mismos). A favor de Evo Morales se pronunciaron 43 congresistas (27% del total): los propios del MAS, los del MIP y algunos legisladores de izquierda.

La inédita sesión fue representativa del ingreso de la etnopolítica en Bolivia: al inaugurar su presencia en el Congreso, buena parte de los legisladores indigenistas (el 25% de la Asamblea) se presentó vistiendo ropas típicas, *coqueando* y pronunciando largos discursos en aymará y quechua, negándose a utilizar el español. Los legisladores de la coalición ganadora tuvieron que procurarse intérpretes en el último momento para seguir los acontecimientos. El grupo parlamentario del NFR decidió anular su voto, apoyando a Reyes Villa pese a que no estaba en la *segunda vuelta*.

La elección muestra cambios importantes en la composición del voto; transformaciones que no

afectan a los partidos tradicionales, MNR-MIR, que terminaron formando la coalición que hoy gobierna en Bolivia, sino al perfil del voto *opositor*. Además del derrumbe de ADN y del ascenso del NFR –fenómenos que algunos analistas relacionan con el origen militar de sus respectivos líderes–, partidos personalistas como CONDEPA y UCS ven reducirse drásticamente su influencia, mientras que los indigenistas se consolidan.

*Ver Cuadro 15. Bolivia: composición del congreso 2002 y Cuadro 16. Bolivia: la elección del congreso*

Mayorga sostiene que el principal cambio en el sistema de partidos no está tanto en su morfología como en el nuevo perfil del populismo *asistémico*, que pareciera cambiar de manos –un análisis que no subestima las causas profundas del indigenismo político–.<sup>34</sup> Un importante efecto de estas elec-

#### Cuadro 13. Bolivia: elecciones generales 2002, total nacional

Partido	Votos	%
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	624.126	22,46
Movimiento al Socialismo (MAS)	581.884	20,94
Nueva Fuerza Republicana (NFR)	581.163	20,91
Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)	453.375	16,31
Movimiento Indígena Pachacuti (MIP)	169.239	6,09
Unión Cívica Solidaridad (UCS)	153.210	5,51
Otros	215.811	7,76
<b>Total votos válidos</b>	<b>2.778.808</b>	<b>100,00</b>
En blanco	130.685	4,37
Nulos	84.572	2,82
<b>Total</b>	<b>2.994.065</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por la CNE

#### Cuadro 14. Bolivia: participación electoral 2002, total nacional

Partido	Votos	%
Total electores hábiles	4.155.055	100,00
Total votos emitidos	2.994.065	72,05

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por la CNE

[34] Para profundizar en los efectos del proceso electoral 2002 sobre el sistema de partidos boliviano, ver Mayorga (2002) y Lazarte (2002) quienes sostienen visiones muy diferentes: el primero haciendo hincapié en los factores de continuidad, y el segundo en los de cambio.

**Cuadro 15. Bolivia: composición del congreso 2002**

Partido	Diputados	%	Senadores	%
M. Nac. Revolucionario (MNR)	36	27,7	11	42,3
Mov. al Socialismo (MAS)	27	20,8	7	26,9
M. Izq. Revolucionaria (MIR)	26	20,0	5	19,2
N. Fza. Republicana (NFR)	25	19,2	2	7,7
M. I. Pachacuti (MIP)	6	4,6	-	-
U. Cívica Solidaridad (UCS)	5	3,8	-	-
A. Dem. Nacionalista (ADN)	4	3,1	1	3,8
P. Socialista (PS)	1	0,8	-	-
<b>Total</b>	<b>130</b>	<b>100,0</b>	<b>26</b>	<b>100,0</b>

Fuente: *Observatorio Electoral Latinoamericano***Cuadro 16. Bolivia: la elección del congreso**

Partido	Sánchez de Lozada	Morales Ayma	Blancos y anulados
M. Nac. Revolucionario (MNR)	47	-	-
M. Izq. Revolucionaria (MIR)	27	2	2
U. Cívica Solidaridad (UCS)	5	-	-
A. Dem. Nacionalista (ADN)	5	-	-
Mov. al Socialismo (MAS)	-	34	-
M. I. Pachacuti (MIP)	-	6	-
N. Fuerza Republicana (NFR)	-	-	27
P. Socialista (PS)	-	1	-
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>43</b>	<b>29</b>

Fuente: *Observatorio Electoral Latinoamericano*

ciones se refiere a la redistribución territorial y a la regionalización del voto. Aunque el MNR y el MIR (éste en menor medida) son partidos de proyección nacional, en este proceso electoral se ha presentado una fractura territorial en dos grandes regiones: la mayoría relativa del MAS en cuatro de los cinco departamentos donde se concentra la población indígena y la victoria relativa del MNR en los departamentos orientales y amazónicos<sup>35</sup>.

*Ver Cuadro 17. Bolivia: ¿cambios en el sistema de partidos?*

Todas estas novedades representan un desafío para la gobernabilidad de la segunda presidencia

de Sánchez de Lozada. Aunque el núcleo de partidos tradicionales MNR-MIR no sólo no pierde relevancia, sino que crece en algunos puntos porcentuales, el ascenso de los movimientos indigenistas como el MAS y el MIP, que provienen de una cultura política distinta de la de los partidos de la *democracia pactada*, abre una serie de interrogantes, no tanto por el aumento del conflicto político que suponen, sino porque estas agrupaciones lideran al mismo tiempo la movilización social, por momentos violenta, propia de la política boliviana de los últimos años, y porque están más cerca de la lógica del movimiento social de protesta que de la práctica institucional del partido parlamentario. Los primeros meses del nuevo gobierno no dieron

[35] Mayorga. *Op. cit.*

**Cuadro 17. Bolivia: ¿cambios en el sistema de partidos?**

Partido	1997	2002	Diferencia
A. Dem. Nacionalista (ADN)	22,26	3,39	-18,87
M. Nac. Revolucionario (MNR)	18,20	22,46	+4,26
M. Izq. Revolucionaria (MR)	16,76	16,31	-0,45
Conciencia de Patria (Condepa)	17,16	0,37	-16,79
U. Cívica Solidaridad (UCS)	16,11	5,51	-10,60
Mov. al Socialismo (MAS)	-	20,94	+20,94
M. I. Pachacuti (MIP)	0,84	6,09	+5,25
N. Fza. Republicana (NFR)	-	20,91	+20,91

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano

señales auspiciosas sobre un giro institucional de las nuevas agrupaciones; si esta tendencia persiste, sólo cabe esperar una mayor búsqueda de la estabilidad por parte de la coalición que sostiene al presidente.

**Brasil: finalmente, la izquierda llega al poder (6 de octubre, primera vuelta de elecciones presidenciales, estatales y legislativas; 27 de octubre, segunda vuelta)**

Con un electorado de más de 115 millones de personas, las elecciones generales de la octava economía mundial permitieron la renovación de 1.656 cargos: la fórmula presidencial –con un sistema de doble vuelta–, 513 diputados y 64 senadores nacionales, 27 gobernadores y 1.050 legisladores locales. Fue el fin de la sucesión de Fernando Henrique Cardoso –un gobierno con aciertos y errores, pero de balance positivo, siendo Cardoso uno de los pocos presidentes latinoamericanos recientes que se retiran del poder gozando de índices aceptables de popularidad en la opinión pública. La elección no sólo definía la dirección del futuro brasileño, sino también las perspectivas continentales, en términos de la política comercial hemisférica o la imagen regional después del colapso argentino.

Ver Cuadro 18. Brasil: elecciones presidenciales 2002, total nacional, Cuadro 19. Brasil: participación electoral 2002, total nacional y Cuadro 20. Brasil: composición de la Cámara de Senadores 1998-2006

La complejidad del sistema político brasileño, caracterizado por un multipartidismo con especificidades regionales, muestra en esta elección un cambio respecto de las coaliciones políticas de los años noventa. En los dos comicios anteriores, que ganó Cardoso (1994 y 1998), hubo una polarización entre una amplia coalición de centro (o centro-derecha) constituida alrededor de su candidatura, y el polo de izquierda liderado por el Partido de los Trabajadores (PT), con la persistente candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva (que se presentó en las elecciones de 1989, 1994 y 1998, creciendo progresivamente hasta obtener el 31% en la última). En 2002 vemos que el PT ha madurado y acumulado experiencia de gestión en municipios y Estados, y que la coalición de Lula se amplía (concentrando a toda la izquierda, incorporando a un liberal como vicepresidente, preannunciando una amplia alianza parlamentaria y recibiendo el apoyo explícito de los ex presidentes Sarney y Franco) y que al mismo tiempo el oficialismo, el polo político reunido por Cardoso, se resquebraja. La ruptura con el Partido Frente Libe-

ral (PFL) y el enfrentamiento con el senador conservador Magalhaes, el conflicto por la precandidatura de Roseanna Sarney y las diferencias con vastos sectores del PMDB, generaron distancia-

mientos y fugas que debilitaron la antigua coalición de gobierno. El voto *no-Lula* tuvo otros serios contendientes como Ciro Gomes o Anthony Garotinho, ambos identificados con posiciones de cen-

#### Cuadro 18. Brasil: elecciones presidenciales 2002, total nacional

Candidato / Partido	1ª Vuelta (Oct-6-02)	%	2ª Vuelta (Oct-27-02)	%
Luiz Inácio Lula da Silva, PT-PL	39.454.692	46,4	52.793.364	61,3
José Serra, PSDB- PMDB	19.705.061	23,2	33.370.739	38,7
Anthony Garotinho, PSB	15.179.879	17,9	-	-
Ciro Gomes, PPS- PDT- PTB	10.170.666	12,0	-	-
José Maria, PSTU	402.232	0,5	-	-
Rui Costa Pimenta, PCO	38.619	0,0	-	-
<b>Total votos válidos</b>	<b>84.951.149</b>	<b>100,0</b>	<b>86.164.103</b>	<b>100,0</b>
En blanco	2.873.720	3,0	1.727.760	1,9
Nulos	6.976.107	7,4	3.772.138	4,1
<b>Total</b>	<b>94.804.126</b>	<b>100,0</b>	<b>91.664.259</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por el TSE

#### Cuadro 19. Brasil: participación electoral 2002, total nacional

Total electores hábiles	115.253.816	100,0
Total votos emitidos - 1ª. Vuelta	94.804.126	82,3
Total votos emitidos - 2ª. Vuelta	91.664.259	79,5

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por el TSE

#### Cuadro 20. Brasil: composición de la Cámara de Senadores 1998-2006

Partido <sup>36</sup>	1998-2002	%	2002-2006	%
PMDB	23	28,4	19	23,5
PFL	18	22,2	19	23,5
PT	8	9,9	14	17,3
PSDB	14	17,3	11	13,6
PDT	5	6,2	5	6,2
PSB	3	3,7	4	4,9
PTB	5	6,2	3	3,0
PL	1	1,2	3	3,7
PPB	2	2,5	1	1,2
PPS	2	2,5	1	1,2
PSD	-	-	1	1,2
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,0</b>	<b>81</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano; Alcántara Sáez (1999)

[36] PMDB: Partido del Movimento Democrático Brasileiro - PFL: Partido del Frente Liberal - PT: Partido de los Trabajadores - PSDB: Partido de la Social Democracia Brasileña - PPB: Partido Progresista Brasileiro - PDT: Partido Democrático Trabalhista - PSB: Partido Socialista Brasileiro - PTB: Partido Trabalhista Brasileiro - PC do B: Partido Comunista - PPS: Partido Popular Socialista - PRONA: Partido de Reconstrucción del Orden Nacional.

tro-izquierda. El día de la elección, Lula Da Silva, el candidato de la izquierda, obtuvo un importante triunfo, con el 46,4% de los votos, quedando en segundo lugar el oficialista Serra, con el 23,2%. Garotinho sorprendió al ubicarse en tercer lugar a sólo cinco puntos del segundo, mientras que Ciro quedó cuarto, con el 12%.

*Ver Cuadro 21. Brasil: composición de la Cámara de Diputados 1998-2006*

En la segunda vuelta, que tuvo lugar tres semanas después, Lula se impuso con más del 61% de los sufragios, superando por más de 20 puntos a José Serra. Había sido respaldado por buena parte de la dirigencia política brasileña, incluyendo a Gomes y a Garotinho. Contados casos en la historia mundial son como el de Lula, un obrero tornero sin estudios universitarios que llegó a la presidencia de su país. La participación electoral superó en algunos puntos porcentuales el promedio histórico del país, en el que rige el voto obligatorio. Y si bien en la segunda vuelta disminuyó

el total de votos respecto de la primera, aumentó en términos absolutos la cantidad de votos válidos.

Las elecciones legislativas se caracterizaron por la dispersión y el perfil regional del voto. El PT fue el partido que más incrementó su grupo, aunque por pocos puntos porcentuales, pasando a controlar el 17,3% de los senadores y casi el 18% de los diputados. Lo importante, sin embargo, es que la base parlamentaria de sustentación del gobierno llega a 139 diputados (27,1%) y a 22 senadores (40,7%), reuniendo para ello a otros nueve partidos: cinco de izquierda (PSB, PDT, PPS, PC do B y PV) y cuatro aliados de centro-derecha (PL, PTB, PMN y PSL). Pero más allá de la base de sustentación parlamentaria del PT y sus aliados, lo que se considera la base de gobernabilidad de Lula incluye a sus aliados potenciales, el PMDB y el PPB. Los dos partidos centristas reúnen 113 diputados (22%) y 21 senadores (26%) y podrían apoyar a Lula en leyes clave de su programa de gobierno. De acuerdo con este análisis, la base de gobernabilidad de Lula alcanzaría el 72% de los diputados y el 64%

**Cuadro 21. Brasil: composición de la Cámara de Diputados 1998-2006**

Partido	1998-2002	%	2002-2006	%
PT	59	11,5	91	17,7
PFL	110	21,4	84	16,4
PMDB	98	19,1	74	14,4
PSDB	95	18,5	71	13,8
PPB	55	10,7	49	9,6
PDT	24	4,7	21	4,1
PSB	23	4,5	22	4,3
PTB	25	4,9	26	5,1
PL	18	3,5	26	5,1
PPS	3	0,6	15	2,9
PC do B	-	-	12	2,3
PRONA	-	-	6	1,2
PSD	-	-	4	0,8
Otros	3	0,6	12	2,3
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>100,0</b>	<b>513</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericana; Alcántara Sáez [1999]

de los senadores, aunque se trata de un cálculo tentativo, pues ni la continuidad del apoyo de sus aliados potenciales, ni la del ala radical de su propio partido, están asegurados. Es una coalición más débil que la de Cardoso.

Desde el punto de vista legislativo, la oposición está compuesta por el PSDB y el PFL, con el 27% de los diputados y el 37% de los senadores. Pero es en las gobernaciones donde el peso del oficialismo es más débil: los partidos tradicionales y la oposición controlan la mayor parte de los Estados y también los más poblados e importantes. Esto, dentro del esquema del sistema político brasileño, no es un dato menor.

Ver Cuadro 22. Brasil: gobernaciones por partido político 2002-06 y Cuadro 23. Brasil: encuestas de intención de voto 2ª vuelta y Gráfico 01. Brasil: evolución encuestas de intención de voto 1ª vuelta

Las encuestas, como en las tres elecciones anteriores, reflejaron con precisión el resultado final de un comicio en el que votaron más de noventa millones de brasileños. En el gráfico correspondiente a la primera vuelta, utilizando promedios semanales<sup>37</sup> de cuatro consultoras, se ve la inequívoca tendencia favorable a Lula insinuada desde un principio, que se mantuvo constante y en crecimiento. Lo que cambió fue la tendencia del voto no-

#### Cuadro 22. Brasil: gobernaciones por partido político 2002-06

Partido	Gobernaciones	Estados
PSDB	7	São Paulo, Minas Gerais, Ceará, Paraíba, Rondônia, Goiás y Pará
PMDB	5	Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Pernambuco y el DF
PFL	4	Bahia, Tocantins, Maranhão y Sergipe
PSB	4	Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rio Grande do Norte y Alagoas
PT	3	Mato Grosso do Sul, Piauí y Acre
PPS	2	Amazonas y Mato Grosso
PSL	1	Roraima
PDT	1	Amapá
<b>Total</b>	<b>27</b>	

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano

#### Cuadro 23. Brasil: encuestas de intención de voto 2.ª vuelta (%)

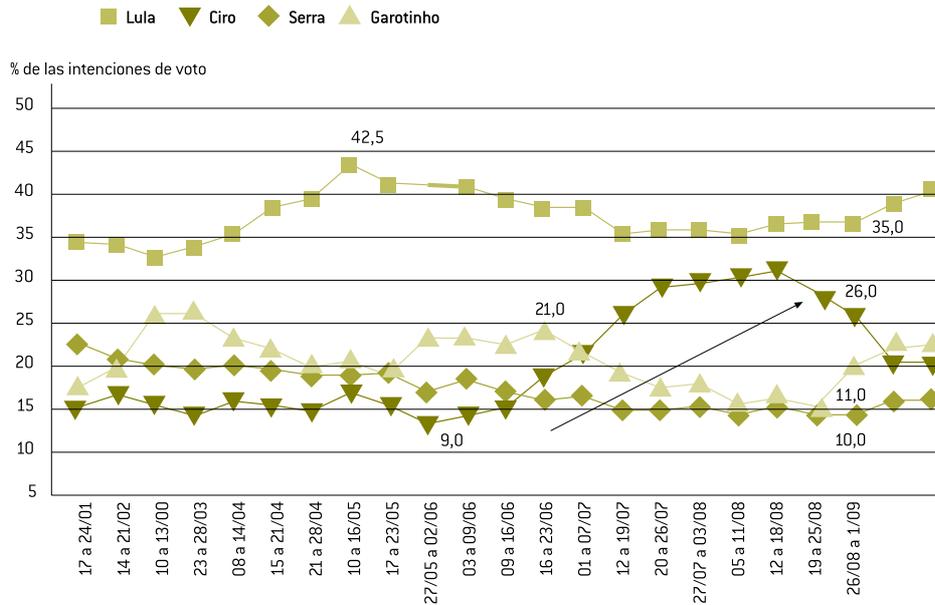
Firma	Ibope	Toledo & Asoc.	Vox Populi	Datafolha	Ibope	Vox Populi	CNT/Sensus	Datafolha	Datafolha	CNT/Sensus
Fechas	19 al 21/10	19 al 21/10	10 y 11/10	11/10	12 al 14/10	14 y 15/10	14 y 16/10	17/10	23/10	22 a 24/10
Lula	60	63,7	60	58	60	60	59,3	61	59	57,8
Serra	32	26,3	30	32	31	30	30,8	32	31	31,0
En blanco	3	3,3	4	4	4	3	10,0*	4	4	11,4*
Indecisos	5	5,5	6	6	5	7	-	3	6	-
Lula-Serra	28	37,0	30	26	29	30	29,0	29	28	27,0

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano

\* Incluye indecisos

[37] Utilizamos como base las series entre enero y octubre de cuatro de las principales encuestadoras brasileñas: Ibope, Data Folha, Vox Populi y CNT/Sensus.

Gráfico 01. Brasil: evolución encuestas de intención de voto 1ª vuelta \*



\* Promedios semanales: Ibope, DataFolha, Vox Populi y CNT/Sensus

Lula, que alternativamente fue liderado por Ciro Gomes, José Serra y Anthony Garotinho. Las encuestas, en general, pronosticaron con precisión los resultados de Lula en la segunda vuelta, aunque el rendimiento de Serra terminó siendo superior al previsto por los sondeos.

En la elección brasileña se utilizaron más de 414.000 urnas electrónicas, con teclados numéricos para votar y una pantalla anexa con fotos de los candidatos para facilitar la votación de la población analfabeta. Las urnas estaban conectadas a la intranet de los tribunales electorales regionales, además de guardarse copias de seguridad en los centros de votación. Este sistema permitió conocer los resultados totales provisorios tres

horas después del cierre de los comicios, y una fiscalización centralizada y efectiva por las diferentes fuerzas políticas.

Debe destacarse que estas elecciones presidenciales parecen haber provocado un cambio en la percepción popular sobre las perspectivas políticas de la izquierda en América Latina. Como señala Paramio<sup>38</sup>, el triunfo del candidato del PT, con más del 60% del voto en segunda vuelta, parece plantear la posibilidad real de que en otros países de la región se produzca un giro a la izquierda en futuros procesos electorales. La enorme importancia económica, política y demográfica de Brasil en la región latinoamericana ha hecho casi inevitable que la victoria de Lula cambie la visión de sus elec-

[38] Al respecto ver el análisis de Paramio, 'Perspectivas de la izquierda en América Latina'. Real Instituto Elcano, documentos de trabajo, 2003.

tores y partidos políticos, pero también significa que los ojos de amplios sectores políticos y económicos están puestos sobre la gestión presidencial del nuevo gobernante<sup>39</sup>.

**Ecuador: normalización democrática y fragmentación electoral (20 de octubre, primera vuelta de elecciones presidenciales, legislativas y municipales; 24 de noviembre, segunda vuelta)**

En un complejo contexto de crisis general, once candidatos se presentaron a esta elección presidencial, una cantidad no registrada en una década [en 1992 hubo una cifra similar]. El mismo día, los ecuatorianos eligieron diputados, consejeros provinciales y municipales, alcaldes y diputados al Parlamento Andino.

Este país andino, uno de los más pobres de América, arrastraba varios años de crisis, que desembocaron en la dolarización unilateral de la economía en 2000. Si bien se lograron estabilizar los indicadores inflacionarios, se produjo una caída del ingreso en los sectores más pobres del país. La protesta social y las demandas económicas se caracterizaron por el activismo del nuevo grupo de presión, las asociaciones indigenistas, que aspiran a representar a casi el 50% de los ecuatorianos indígenas y que ya habían demostrado su peso al derrocar al presidente Mahuad en enero de 2000. Desde esa fecha, el país se encontraba en una transición institucional a cargo del vicepresidente Gustavo Noboa. Los fragmentos del antiguo sistema de partidos articulado desde Quito y Guayaquil pugnaban por un lugar junto a agrupaciones nuevas y candidatos personalistas. La fragmentación política, causa y consecuencia de la crisis económica y social, y el ingreso del indigenismo en la competencia por el poder, constituyeron el contexto de la elección.

En este cuadro de transformación y turbulencias predominaron los discursos antipartidistas, que criticaban y cuestionaban el papel de los partidos que gobernaron el país; la opinión pública enfatizaba la urgencia de gobiernos con gente nueva. Ideológicamente se podrían caracterizar como discursos populistas, no tanto en términos de propuestas de gobierno radicalizadas –los principales candidatos no se manifestaron por la reversión de la dolarización u otras medidas traumáticas–, pero sí por sus posiciones *antipolíticas* y por un tono antinorteamericano en política exterior. Este discurso tenía denominadores comunes pero su trasfondo no era homogéneo: Simón Pachano<sup>40</sup> destacaba que, si bien las candidaturas de la primera vuelta mostraban un giro *populista* –de los cuatro mejor posicionados sólo Álvaro Novoa, el magnate bananero, podría ser considerado como *pro-empresa*–, sus perfiles eran diferentes. Lucio Gutiérrez, que comandó la rebelión que desplazó a Mahuad, se presentó con un perfil populista, con fundamentos izquierdistas, contenidos nacionalistas y cierto autoritarismo militar. Por su parte, el perfil del estatismo tradicional fue personificado por el ex presidente Rodrigo Borja, en tanto la candidatura de León Roldós reivindicaba una renovación de la socialdemocracia. La fragmentación se extendía a todos los aspectos que definen la política ecuatoriana. En términos ideológicos, el menú de alternativas era amplio, y el factor regional, que había determinado históricamente las pujas electorales, esta vez no resultaría relevante.

Según las encuestas, sólo seis candidaturas tenían posibilidades de ganar: las cuatro mencionadas y las de Javier Neira (Partido Social Cristiano, PSC) y Jacobo Bucaram (Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE). Hasta las últimas elecciones, la tendencia apuntaba a la consolidación de cuatro partidos (PSC, PRE, la heterogénea alianza Democracia Popular, que había llevado a Mahuad a la presiden-

[39] *Idem*. [40] Ver: Pachano, Simón. 'El próximo Presidente contará con un respaldo muy débil'.

cia, y la centro-izquierda tradicional de Izquierda Democrática], que en conjunto recibían alrededor del 80% de la votación nacional y que, además, eran expresiones de fuertes identidades regionales (los dos primeros en la Costa, los otros dos en la Sierra).

Sin embargo, por primera vez desde 1979, en la segunda vuelta de los comicios de 2002 compitieron por la presidencia dos candidatos ajenos al sistema político tradicional: Gutiérrez, representando al Partido Sociedad Patriótica (PSP), y Álvaro Novoa, por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN). Los dos candidatos, representantes de partidos de reciente fundación, recibieron en conjunto un poco más de un tercio de los votos válidos, mientras que la suma de los partidos tradicionales los rebasó, tanto en votos como en número de diputados, resultando de todo ello, para cualquiera de los dos candidatos con posibilidades de triunfo, un escenario muy fragmentado con importantes retos de gobernabilidad.

El candidato del PSP, Lucio Gutiérrez, cuyo partido está constituido fundamentalmente por ex militares, contó con el apoyo del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutic Nuevo País, y a través del mismo con el respaldo de la mayoría de las organizaciones indígenas y campesinas (CONAIE, FENOCIN, Confederación del Seguro Campesino, entre otras), los sindicatos (CEOSL), los *movimientos sociales* (como la CMS orientada por Napoleón Salto) y la izquierda tradicional (los diversos partidos de origen comunista, como el PCE, el PCMLE-MPD y otros). Su popularidad entre los ecuatorianos más pobres surgió por su liderazgo en el levantamiento indígena-militar de enero del año 2000, cuando llegó a presidir por unas horas la efímera Junta de Salvación Nacional. Gutiérrez basó su campaña en la lucha contra la corrupción y el contrabando así como en un dis-

curso emotivo y populista. Novoa es un poderoso empresario que financió su propia campaña —la más costosa— en la cual apeló a su capacidad de gestión. Al igual que Gutiérrez, se benefició de la mala imagen de la política *tradicional*, por lo que ambos se presentaron como expresión del sentimiento *antipartido* que caracterizó los comicios.

Seis candidatos lograron entre el 12% y el 21% de los votos. Gutiérrez y Novoa pasaron a una segunda vuelta no menos compleja, que tuvo lugar un mes después. Gutiérrez fue la sorpresa de la elección, ya que su victoria no había sido prevista por las encuestas. León Roldós, vicepresidente con Osvaldo Hurtado, fue tercero al frente de una atípica alianza de socialistas, ex conservadores y democristianos, mientras que los tradicionales PSC y PRE quedaron, después de Borja, en quinto y sexto lugar respectivamente.

Si bien las encuestas anticiparon tempranamente lo inevitable de la segunda vuelta, la fragmentación y un empate técnico en los primeros lugares dificultaron el pronóstico de los dos finalistas. Muchas sostuvieron hasta el último momento que el ex presidente Borja estaría en el *ballottage*, y éste finalmente terminó en cuarto lugar. Pero en la segunda vuelta, en la que se impuso Gutiérrez por casi el 55% de los votos, fueron más acertadas en su pronóstico —aunque subestimando un poco el rendimiento de Novoa.

El último sondeo de la consultora Informe Confidencial, entre 1.220 casos, daba a Gutiérrez un 55,5% de las preferencias y a Novoa un 20%, mientras que el de Cedatos-Gallup reflejaba un 45% para Gutiérrez y un 30% para Novoa. Los analistas sostienen que el factor regional no jugó un papel decisivo en la segunda vuelta, aunque aún no se cuenta con estudios de opinión que permitan establecer las regresiones correspondientes. Se especulaba

que en esta oportunidad sí podía tenerlo, ya que Álvaro Novoa es costeño [en la costa vive un 49% del electorado] y Lucio Gutiérrez *serrano* [en la sierra habita el 47% del padrón].

*Ver Cuadro 24. Ecuador: elecciones presidenciales 2002, total nacional y Cuadro 25. Ecuador: participación electoral 2002, total nacional*

En la primera vuelta no concurren a votar más que 2.855.000 electores (el 35%) y otros 700.000 (el 13%) lo hicieron en blanco o nulo. Se superaron las medias históricas, lo que pone de manifiesto la crisis de representación mencionada con anterioridad. La participación aumentó en más de medio millón de votos en la segunda vuelta, cuando en los otros *ballottages* de 2002 el fenómeno fue inverso. El resultado de las elecciones legislativas completó la idea de la fragmentación: la fuerza política con

más votos fue el PSC, pese a terminar quinto en las presidenciales. Se alzó con el 24 de los 100 representantes en la Cámara, convirtiéndose en la primera minoría, con la cuarta parte de los legisladores. También se impuso en las elecciones del Parlamento Andino.

*Ver Cuadro 26. Ecuador: composición del parlamento 2002 y Cuadro 27. Ecuador: elecciones del Parlamento Andino 2002, total nacional*

El resultado electoral supone desafíos y nuevas formas de concebir la gobernabilidad. Los partidos políticos, si bien debilitados y en crisis, siguen vivos y con fuerza en el Poder Legislativo y en los gobiernos locales. La relación de fuerzas en el Parlamento anticipa una política de coaliciones, así como la debilidad potencial de un presidente que parte de una base de gobernabilidad hacia la izquierda, con

#### Cuadro 24. Ecuador: elecciones presidenciales 2002, total nacional

Candidato / Partido	1ª Vuelta (Oct-20-02)	%	2ª Vuelta (Nov-24-02)	%
PSP/ MUPP- NP (Gutiérrez Borbúa)	943.123	20,64	2.803.243	54,79
PRIAN (Novoa Pontón)	794.614	17,39	2.312.854	45,21
RP (Roldós Aguilera)	703.593	15,40	-	-
ID (Borja Ceballos)	638.142	13,97	-	-
PSC (Neira Menéndez)	553.106	12,11	-	-
PRE (Bucaram Ortíz)	544.688	11,92	-	-
Otros	391.916	8,58	-	-
<b>Total votos válidos</b>	<b>4.569.182</b>	<b>100,00</b>	<b>5.116.097</b>	<b>100,00</b>
En blanco	483.905	9,13	640.074	11,02
Nulos	245.494	4,63	50.938	0,88
<b>Total</b>	<b>5.298.581</b>	<b>100,00</b>	<b>5.807.109</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por el TSE

#### Cuadro 25. Ecuador: participación electoral 2002, total nacional

Total electores hábiles	8.154.425	100,0
Total votos emitidos - 1.ª Vuelta	5.298.581	65,0
Total votos emitidos - 2.ª Vuelta	5.807.109	71,2

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por el TSE

**Cuadro 26. Ecuador: composición del parlamento 2002**  
(periodo 2003-07)

Partido	Escaños	%
PSC	24	24
PRE	15	15
ID	13	13
PRIAN	10	10
PSP/ MUPP- NP y aliados*	21	21
DP	4	4
Otros	13	13
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por el TSE

\* El bloque oficialista se compone de 6-7 diputados; aquí sumamos una serie de aliados indigenistas y de izquierda, que en su mayoría no pertenecen al partido de Gutiérrez

**Cuadro 27. Ecuador: elecciones del Parlamento Andino 2002, total nacional**  
(periodo 2003-07)

Partido	Escaños	%
PSC	802.795	22,12
MCNP (1)	736.494	20,30
PRE	460.836	12,70
PRIAN	445.369	12,27
PSP/ MUPP- NP	365.190	10,06
MPD (2)	186.741	5,15
Otros	631.339	17,40
<b>Total votos válidos</b>	<b>3.628.764</b>	<b>100,00</b>
En blanco	795.297	15,08
Nulos	848.356	16,09
<b>Total</b>	<b>5.272.417</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por el TSE

(1) Movimiento Ciudadanos por un Nuevo País, partido de base municipal

(2) Movimiento Popular Democrático, partido de izquierda que apoyó a Gutiérrez en las presidenciales

la necesidad de aplicar políticas austeras y antipopulares desde los comienzos de su gestión.

La campaña de la segunda vuelta presentó un antecedente interesante, con un candidato que mostró predisposición al acuerdo con los diferentes sectores políticos, económicos e internacionales —ganándose, no obstante, sus primeras turbu-

lencias con sus aliados de izquierda—. La participación de indígenas en su gobierno y los guiños hacia Estados Unidos y los organismos internacionales días antes de la celebración de la segunda vuelta, anuncian una coalición amplia y compleja en busca de la estabilidad y la capacidad de gobernar un país que sobrevivió al caos. Con lo ajustado del escenario electoral y el complejo contexto político de la

elección, en diferentes momentos de la campaña electoral surgieron dudas y acusaciones sobre fraude. Los principales candidatos, particularmente los dos que participaron de la segunda vuelta, habían denunciado manipulaciones de sus resultados. Esto motivó la presencia de numerosas misiones de observación electoral, entre ellas de la OEA y de la Unión Europea (UE). Ambas destacaron la relativa normalidad de las elecciones y desestimaron las denuncias de fraude, aunque el informe de la última detalla una serie de irregularidades que ocasionaron la suspensión o el aplazamiento de la votación en algunas localidades.<sup>41</sup>

### **Perú: un nuevo mapa político regional (17 de noviembre, elecciones regionales, provinciales y municipales)**

En los últimos cuatro años, Perú tuvo un cronograma electoral inusualmente activo, lo que hacía temer un *efecto cansancio* entre los peruanos convocados a votar el 17 de noviembre. Tras las elecciones municipales de 1998, las complementarias municipales en 1999, la doble vuelta de elecciones presidenciales en 2000 –en medio de acusaciones de fraude fujimorista– y las generales en 2001 –con doble vuelta presidencial–, Perú encaró en 2002 la renovación de sus autoridades locales poniendo en marcha un ambicioso proceso de regionalización. Dicho proceso se inició un día antes de la elección, con la promulgación –por parte del presidente Toledo– de la Ley Orgánica de Regionalización, que creó 25 regiones nuevas que corresponden a los 24 departamentos y una provincia constitucional (El Callao) anteriores. Éstos mantienen sus nombres y límites, pero la nueva organización nacional no sólo permite la elección de gobernantes regionales, sino que además delega en las regiones mayores facultades administrativas y presupuestarias. Desde el punto de vista

político, la regionalización busca asimismo un efecto descompresor. El centralismo peruano siempre ha depositado mucha responsabilidad en el presidente; entre quienes diseñaron esta nueva organización se encuentran quienes creen que una mayor presencia política de las regiones contribuirá a repartir el peso de las demandas y a asegurar una nueva forma de gobernabilidad.

En las elecciones regionales y municipales celebradas en Perú el domingo 17 de noviembre, se designaron, por primera vez de forma simultánea, un total de 25 presidentes y vicepresidentes de regiones y 229 miembros de los consejos regionales, que deberán llevar a cabo el proceso de descentralización. A diferencia de los últimos comicios municipales, celebrados en octubre de 1998 durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), en estas elecciones no hubo posibilidad de celebrar una segunda vuelta, ya que se proclamó alcalde al ciudadano cuya lista obtuvo la mayor votación. Los 25 nuevos gobiernos regionales fueron electos sin que la ley que regula su funcionamiento hubiese entrado en vigor, ya que, pese a haber sido aprobada por el Congreso días antes, en el momento de la elección el Poder Ejecutivo no la había refrendado. Pese a la novedad, estos comicios tuvieron lugar en condiciones de normalidad. Las misiones de observación electoral (la de la OEA entre ellas) destacaron la buena organización y administración de los organismos electorales.

*Ver Cuadro 28. Perú: elecciones locales 2002, total nacional y Cuadro 29. Perú: participación electoral 2002, total nacional*

La elección local tuvo una estructura compleja, con la confluencia de comicios municipales, provinciales y regionales: 1.634 concejos de distrito (alcaldes y concejales), 194 concejos provinciales (alcaldes y concejales) y, por primera vez, elección directa de

[41] En la primera vuelta, por diversos incidentes se aplazaron los comicios en dos cantones de Guayas (Naranjito, por quema de urnas, y Palestina, por boicot popular de la elección), en la parroquia de Cajimies del cantón de Pedernales y en un recinto electoral del cantón de Tosagua en Manabí (boicot de la elección en la primera y protestas por hallazgo de papeletas previamente marcadas en el segundo). Ver para más detalles 'Misión Electoral de la Unión Europea en Ecuador', 2002.

**Cuadro 28. Perú: elecciones locales 2002, total nacional**

Partido	Elecciones regionales	%	Elecciones provinciales	%	Elecciones distritales	%
Partido Aprista Peruano	1.800.563	24,1	1.300.822	12,1	966.065	13,1
Perú Posible	1.007.405	13,5	834.114	7,8	532.126	7,2
Alianza Unidad Nacional	643.859	8,6	1.900.371	17,7	1.103.352	15,0
Somos Perú	466.102	6,2	1.575.415	14,7	1.113.751	15,1
Acción Popular	441.390	5,9	512.643	4,8	337.748	4,6
Unión por el Perú - F. Amplio	418.046	5,6	245.667	2,3	174.105	2,4
Fuerza Democrática	234.613	3,1	242.092	2,3	128.691	1,7
Movimiento Nueva Izquierda	215.239	2,9	217.500	2,0	129.884	1,8
Alianza para el Progreso	207.110	2,8	137.206	1,3	66.830	0,9
Renacimiento Andino	130.406	1,7	154.652	1,4	112.597	1,5
Frente Indep. Moralizador	102.735	1,4	90.922	0,8	51.387	0,7
Otros	1.800.534	23,2	3.375.365	31,4	2.536.632	34,4
<b>Total votos válidos</b>	<b>7.468.002</b>	<b>100,0</b>	<b>10.745.502</b>	<b>100,0</b>	<b>7.367.878</b>	<b>100,0</b>
En blanco	565.623	6,5	1.127.808	8,8	639.163	7,3
Nulos	715.375	8,2	952.609	7,4	752.446	8,6
<b>Total</b>	<b>8.749.000</b>	<b>100,0</b>	<b>12.825.919</b>	<b>100,0</b>	<b>8.759.487</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por Fernando Tuesta Soldevilla, Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

**Cuadro 29. Perú: participación electoral 2002, total nacional**

Participación	Elecciones regionales	%	Elecciones provinciales	%	Elecciones distritales	%
Total electores hábiles	10.525.040	100,0	15.293.397	100,0	10.374.056	100,0
Total votos emitidos	8.749.000	83,1	12.825.919	83,9	8.759.487	84,4

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por Fernando Tuesta Soldevilla, Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

los concejos regionales, con presidente, vicepresidente y consejeros. Esto representa 12.138 autoridades municipales, entre alcaldes y regidores, y 278 regionales, entre presidentes, vicepresidentes y consejeros de 25 regiones, de un total de 105.000 candidatos distribuidos en miles de listas.

*Ver Cuadro 30. Perú: nuevo mapa político regional y Cuadro 31. Perú: pocos partidos nacionales y muchos regionales*

En las elecciones regionales, el Partido Aprista Peruano, APRA, obtuvo el 24,1% de los votos, seguido por el

oficialista Perú Posible (PP) con el 13,5%, correspondiendo el tercer lugar a la Unidad Nacional (UN, alianza en la que participan los socialcristianos) con el 8,6%. No es fácil identificar al ganador. Tal vez lo sea el opositor APRA, que pasa a gobernar 12 de las 25 nuevas regiones, aunque su votación en las elecciones distritales y provinciales, e incluso en las regionales, fue inferior a la de las presidenciales y parlamentarias de 2001. Hay un claro perdedor, el oficialista PP. El partido del presidente, con el 13,5% de los votos regionales, obtuvo sólo una región y quedó en cuarto lugar en los votos provinciales y distritales. En Lima (únicamente allí), se impuso Luis Castañeda, de

**Cuadro 30. Perú: nuevo mapa político regional**

Partido	Regiones	%	Provincias	%	Distritos	%
Partido Aprista Peruano	12	48,0	34	17,5	199	12,2
Perú Posible	1	4,0	12	6,2	192	11,8
Alianza Unidad Nacional	-	-	12	6,2	140	8,6
Somos Perú	1	4,0	19	9,8	143	8,8
Acción Popular	-	-	11	5,7	104	6,4
Unión por el Perú - F. Amplio	2	8,0	6	3,1	34	2,1
Fuerza Democrática	-	-	3	1,5	36	2,2
Movimiento Nueva Izquierda	1	4,0	3	1,5	28	1,7
Alianza para el Progreso	-	-	-	0,0	17	1,0
Renacimiento Andino	-	-	5	2,6	27	1,7
Frente Indep. Moralizador	1	4,0	2	1,0	19	1,2
Otros	7	28,0	87	44,8	695	42,5
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100,0</b>	<b>194</b>	<b>100,0</b>	<b>1.634</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por Fernando Tuesta Soldevilla, Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

**Cuadro 31. Perú: pocos partidos nacionales y muchos regionales**

Partido	Regionales (a)	% (b)	Provinciales (a)	% (b)	Distritales (a)	% (b)
Partido Aprista Peruano	92	24,1	93,8	12,1	89,3	13,1
Perú Posible	88	13,5	92,8	7,8	92,2	7,2
Alianza Unidad Nacional	88	8,6	83,0	17,7	71,8	15,0
Somos Perú	80	6,2	64,4	14,7	53,8	15,1
Acción Popular	72	5,9	79,4	4,8	67,3	4,6
Unión por el Perú - F. Amplio	52	5,6	38,7	2,3	26,9	2,4
Fuerza Democrática	36	3,1	24,7	2,3	20,0	1,7
Movimiento Nueva Izquierda	64	2,9	52,0	2,0	31,0	1,8
Alianza para el Progreso	16	2,8	14,4	1,3	9,8	0,9
Renacimiento Andino	24	1,7	27,3	1,4	21,5	1,5
Frente Indep. Moralizador	8	1,4	11,3	0,8	12,2	0,7

Fuente: Observatorio Electoral Latinoamericano. Elaboración a partir de datos provistos por Fernando Tuesta Soldevilla, Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

(a) Tasa de participación del partido en los niveles regional, provincial y distrital (%)  
(b) Resultados obtenidos

Acción Nacional (alianza que agrupa al Partido Popular Cristiano y otras fuerzas menores), superando a Alberto Andrade de Somos Perú, quien no logró su segunda reelección. La participación superó las expectativas, pese al efecto cansancio ya menciona-

do, al hecho de que se trataba de elecciones locales y a la falta de información de muchos peruanos sobre los alcances de la reforma institucional. Alrededor del 84% de los peruanos concurren a las urnas, cuando los más optimistas preveían cifras inferiores al 80%.

Las características locales de esta elección favorecieron la dispersión del voto, algo que no ocurrió en las elecciones presidenciales de 2001. En aquella oportunidad, los cuatro partidos más votados concentraron el 96,4% del voto, mientras que en las regionales de 2002 los cuatro más votados sólo obtuvieron el 52,4% [52,2% en las provinciales y 50,4% en las distritales]. Las elecciones revelan que todos los partidos nacionales han visto deteriorada su capacidad de articulación y que han aparecido como nuevos actores los movimientos regionales, los mismos que han obtenido el control del 28% de las regiones y más del 40% de las provincias y distritos. Otra característica del nuevo mapa político regional es que, mientras una miríada de partidos se distribuye los cargos nacionales, regionales, provinciales y municipales, son muy pocos los que tienen presencia nacional.

Como se aprecia en el cuadro anterior, que compara la presencia electoral nacional de los partidos con los resultados obtenidos, sólo el Aprismo, el PP y, en menor medida, Unidad Nacional, pueden reclamar una presencia política nacional. Un segundo grupo de partidos tiene una presencia nacional limitada y un tercer grupo de partidos (que no incluimos en este cuadro) tiene presencia exclusivamente local.

## Conclusiones

En general, los diferentes procesos electorales muestran signos inequívocos de los efectos de la crisis económica y política de la región. El desapego de las opciones partidarias tradicionales y la opción por nuevas fuerzas parece ser una de las principales características de los procesos políticos latinoamericanos. Una mezcla de *voto castigo* con frustración parece prevalecer en la actitud de la ciudadanía, lo cual, en algunos casos, ha generado resultados imprevisibles, tanto para los procesos democráticos

como para el mantenimiento de la gobernabilidad una vez celebradas las elecciones<sup>42</sup>.

En Bolivia y Ecuador, el elemento étnico tomó una relevancia inédita en las elecciones. Nada hacía pensar que Evo Morales, líder de los campesinos cocaleros, podía alcanzar la segunda posición en Bolivia, y pocos esperaban que Lucio Gutiérrez, un ex militar golpista de corte izquierdista y populista, triunfara en Ecuador. En ambos casos, los movimientos indígenas están, en buena medida, en la base del éxito electoral de los candidatos. La etnopolítica, otrora tan ausente en los procesos electorales latinoamericanos, alcanza una posición definitoria en esos países. En ambos casos se evidencia que los *castigados* por la población fueron los políticos *tradicionales* que antes constituían el núcleo del sistema. En Ecuador, Gutiérrez no sólo era un candidato nuevo frente a la clase política *tradicional*, sino que también se había ganado una reputación de proximidad con el pueblo a raíz de su participación en el golpe de Estado contra Jamil Mahuad en enero de 2000. Su triunfo se explica en la decepción de una población que no ha visto crecimiento económico alguno con los gobiernos de los partidos tradicionales (60% de la población por debajo de la línea de pobreza) y en la esperanza de que un líder cercano a las masas atienda sus necesidades económicas y sociales.

En Bolivia, el espacio de oposición a los partidos que durante dos décadas condujeron el gobierno nacional —intermitentemente ocupado por partidos fugaces como CONDEPA o UCS—, queda ahora en manos de grupos que apelan a las raíces más profundas de la población, mayoritariamente mestiza e indígena. En el contexto de un importante activismo de los grupos originarios aymará y quechua, la protesta —al mismo tiempo étnica, social y campesina-cocalera— se convirtió en apuesta política. A partir de estas elecciones, el anterior sistema de

[42] Ver al respecto: Paramó, L. 'Frustración de los electores y crisis de la democracia'.

partidos boliviano, basado en un trípode constituido por el MNR, el MIR y ADN, alrededor del cual se armaron todas las anteriores coaliciones gubernamentales, da paso a un escenario incierto. Cuatro partidos con una fuerza electoral similar —dos *tradicionales* y otros dos *emergentes*, el MAS de Evo Morales y el NFR de Manfred Reyes Villa<sup>43</sup>— constituyen un nuevo desafío a la gobernabilidad.

En Brasil, la victoria electoral de Lula refleja un cambio importante en la actitud y las prioridades de la ciudadanía. Si bien el candidato forjó alianzas con sectores de centro y de derecha para acallar las dudas y desconfianza en su candidatura de origen izquierdista —y para convertir su persistente proyecto presidencial en una coalición electoral mayoritaria—, lo cierto es que la población apostó no tanto por el crecimiento económico como a la esperanza de obtener soluciones de corte social. Su discurso, centrado en la lucha para la reducción de la pobreza, la eliminación de la desigualdad social y contra el hambre, incidió positivamente en una población agobiada por los problemas sociales y económicos. En otro orden, cabe destacar que la victoria electoral de la izquierda en Brasil puede haber cambiado la percepción popular sobre las perspectivas de la izquierda en América Latina, como sostiene Paramio<sup>44</sup>.

Colombia llevó al poder, en una primera ronda electoral, a un candidato disidente del Partido Liberal, una de las dos fuerzas históricas que modelaron la vida política nacional. Álvaro Uribe se presentó como un candidato fuerte dispuesto a hacer frente a la guerrilla, después de que su predecesor fracasara en los intentos de lograr una solución negociada a la actividad armada. El caso colombiano es un ejemplo de frustración política de una población agobiada por un conflicto bélico que daña no sólo la economía del país, sino también la paz diaria de cada ciudadano, y que no pudo ser resuelto por los

gobiernos precedentes. Los resultados de las elecciones parlamentarias, celebradas dos meses antes de las presidenciales, tampoco favorecieron a los partidos tradicionales, que desde entonces sufrieron la pérdida de gran parte del apoyo recibido en anteriores elecciones. Muchos de los candidatos liberales y conservadores simpatizaron con el presidenciable disidente o utilizaron la estrategia de autoproclamarse candidatos independientes. Por su parte, al conservadurismo tampoco le fue bien, ya que la división interna no permitió la canalización de sólidos apoyos a su representante.

Los resultados electorales de Costa Rica son otro ejemplo del desgaste de los partidos políticos tradicionales y de la creciente apatía de la ciudadanía hacia la política nacional. Aún sin haber llegado a la presidencia, el virtual triunfador electoral fue Ottón Solís, un candidato disidente de una de las dos principales fuerzas políticas del país, el Partido Liberación Nacional. Esta tercera fuerza emergente, Partido Acción Ciudadana, aglutinó más del 25% de los votos, ocasionando una importante pérdida de electores para los dos partidos tradicionales y generando una nueva composición parlamentaria, con altos niveles de fragmentación. De igual forma, producto de la dispersión del voto, por primera vez en la historia, el electorado costarricense tuvo que acudir a una segunda ronda electoral para definir al presidente, siendo electo el candidato del Partido Unidad Social Cristiana, Abel Pacheco. El Partido Liberación Nacional fue el gran perdedor del proceso. Costa Rica celebró también, por primera vez en su historia, un proceso electoral para escoger a sus autoridades locales de forma separada de las presidenciales. La apatía y el desinterés prevalecieron tanto durante la campaña como el día de la votación, lo que se evidenció en el alto nivel de abstención, el mayor de su historia electoral. En el aspecto logístico, este proceso se caracterizó por la puesta en práctica de un plan piloto para la aplicación del voto electrónico.

[43] Ver al respecto los análisis de Lazarte y Mayorga citados en la bibliografía. [44] Ver al respecto el análisis de Paramio, 'Perspectivas de la izquierda en América Latina', *Op.cit.*

Las elecciones regionales en Perú implicaron adaptar la organización electoral a una nueva Ley de Regionalización que, además de modificar la conformación político-administrativa del país y la elección de gobernantes regionales, delega mayores facultades administrativas y presupuestarias en cada región. La elección se caracterizó por un alto grado de participación, una significativa dispersión del voto y por situar al partido político gobernante como perdedor, al triunfar en sólo una de las 25 nuevas regiones. El aprismo podría considerarse el ganador aparente del proceso, al ganar doce regiones, aunque en rigor obtuvo menos votos que en las elecciones anteriores.

*Ver Cuadro 32. Participación electoral*

En las elecciones legislativas y municipales de la República Dominicana destacan dos aspectos importantes: los resultados electorales evidencian la crisis del PRSC, agudizada tras la muerte del caudillo Joaquín Balaguer, ocurrida en el año 2002. Por su parte, el gobernante PRD se consolidó como la agrupación más importante del país. En el área de la logística electoral, destacó el uso, por vez primera, de un sistema de lista cerrada

pero desbloqueada, instaurándose así el ejercicio del voto preferencial.

Finalmente, en las elecciones regionales de Nicaragua, la principal característica fue el activismo de grupos indigenistas. Estas elecciones estuvieron marcadas por una alta abstención y por los efectos de la crisis institucional del Consejo Supremo Electoral, la que se reflejó en la organización y desarrollo de los comicios.

Un análisis de los procesos electorales en su conjunto permite destacar las siguientes características: en términos de *participación electoral*, con excepción de Nicaragua y Costa Rica, éste último principalmente en las elecciones municipales, ninguno de los países presentó descensos importantes en la participación. Colombia, que se ha caracterizado por sus altos niveles de abstención, tuvo una participación baja (42,9% en las elecciones parlamentarias y 46,5% en las presidenciales), pero un poco mayor al promedio registrado en los últimos procesos electorales (44% en presidenciales y 41% en legislativas). Brasil, Bolivia y República Dominicana presentaron índices de participación similares a su promedio histórico, con diferencias que no superan los dos puntos porcen-

### Cuadro 32. Participación electoral

País	Tipo de elección	Participación electoral (%)
Bolivia	Generales 30 junio	72
Brasil	Generales (I Vuelta) 6 octubre	82
	Presidenciales (II Vuelta) 27 octubre	80
Colombia	Legislativas 10 marzo	43
	Presidenciales 26 mayo	46
Costa Rica	Generales (I Vuelta) 3 febrero	69
	Presidenciales (II Vuelta) 7 abril	61
	Municipales 1 diciembre	23
Ecuador	Generales (I Vuelta) 20 octubre	65
	Presidenciales (II Vuelta) noviembre	71
Perú	Regionales, provinciales y municipales 17 noviembre	83
República Dominicana	Legislativas y municipales 16 mayo	51

tuales. Igual comportamiento tuvo Perú, con un buen nivel de participación (alrededor del 80%). En Ecuador, si bien hubo un descenso de la participación en la primera ronda electoral respecto a anteriores elecciones, la tendencia se revirtió en la segunda vuelta, cuando se volvió al índice histórico.

El *ballotage* fue la norma en casi todas las elecciones presidenciales. Colombia fue la única excepción, al ser electo Uribe en la primera vuelta. En Costa Rica, el surgimiento de una tercera fuerza, que aglutinó un importante porcentaje de la votación, impidió a los partidos más fuertes obtener el porcentaje requerido para ganar en la primera ronda, celebrándose por primera vez en este país una segunda vuelta. En Bolivia, dadas las características del sistema electoral, la elección del presidente recayó en el Congreso, al no haber obtenido ningún candidato el porcentaje requerido. Ecuador y Brasil también acudieron a segundas vueltas. En todos los casos citados llegó a la presidencia el candidato que había obtenido el primer lugar en la votación de la primera vuelta.

Con excepción del caso brasileño, en todas las elecciones presidenciales hubo fuerte presencia de *fuerzas electorales nuevas*, distanciadas de los partidos tradicionales. Como se indicó anteriormente, nuevos grupos emergentes captaron el voto de grandes sectores del electorado, que depositaron su confianza y, sobre todo, sus esperanzas, en figuras alejadas de la política tradicional. Tales fueron los casos de Ecuador, Bolivia, Colombia y Costa Rica. Aunque no en todos ellos la presencia de nuevas figuras políticas implicó un triunfo electoral, los resultados marcaron nuevos esquemas partidarios, fragmentación de Congresos y nuevos retos para la gobernabilidad.

La *fragmentación de la representación partidaria* en los Congresos ha sido uno de los principales resultados de las elecciones celebradas en 2002.

En Costa Rica, el Poder Legislativo quedó dividido en torno a tres partidos con similar número de congresistas y un partido menor pero con un importante peso en términos de negociación política. En Ecuador, el partido de gobierno no obtuvo mayoría y son las fuerzas políticas tradicionales las que controlan el Parlamento, lo que implica un serio reto para el Poder Ejecutivo, dado su déficit de autoridad política.

En Brasil, un país habituado a parlamentos atomizados y dispares situaciones regionales, el triunfo de Lula tampoco se reflejó en una fuerte presencia de su partido en el Congreso o las gobernaciones, lo que demandó y demandará alianzas y entendimientos con todo el arco político, desde las otras fuerzas de izquierda hasta el centro-derecha. Iguales características se presentan en Colombia y Bolivia, éste último con un peso importante del factor étnico en la composición parlamentaria. En términos de alterancia en el poder, cabe destacar que, salvo en Costa Rica, en todos los casos de elección presidencial se produjo un cambio en el partido de gobierno.

En síntesis, menores niveles de participación electoral en muchos países, respaldo ciudadano a nuevas candidaturas y partidos, disminución de apoyo a los partidos tradicionales, dobles vueltas presidenciales y resultados que generan gobiernos fragmentados, son, entre otras, las principales características de las elecciones celebradas durante este año. Estas tendencias no pueden desvincularse de la decepción colectiva con el desempeño de la democracia y sus instituciones, pues han sido muchos los gobiernos de nuestros países que han fracasado a la hora de promover el crecimiento económico o la inclusión social, contribuyendo a generar una fuerte sensación de frustración con la política.

Este mismo fracaso explica en gran medida el deterioro de las capacidades articularias y representa-

tivas de los partidos, los grandes perdedores de la política latinoamericana de los últimos años. A partir de su debilidad y pérdida de legitimidad, se abre el espacio político a los *independientes* que buscan diferenciarse de los partidos tradicionales y que no necesariamente logran crear instituciones políticas perdurables, planteando un nuevo y grave problema para el desarrollo democrático regional. El análisis individual de los procesos electorales celebrados durante 2002 muestra muchas de las aristas y todas las particularidades de estas nuevas realidades políticas latinoamericanas. Habrá que ver si las nuevas ofertas políticas que acceden al poder logran constituirse en verdaderas alternativas para la sostenibilidad democrática en la región.

**Alcántara, M., (1999):** *Los sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos.

**Alcántara, M. y Freidenberg, F.,** “Los Partidos Políticos en América Latina”, Publicado en *Observatorio Electoral Latinoamericano*, [www.observatorioelectoral.org](http://www.observatorioelectoral.org), Biblioteca 2002.

**Burdman, Julio, (2002):** “El giro anti-mercado en América Latina”, *Observatorio Electoral Latinoamericano*, [www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=16](http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=16)

**CEPAL:** *Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe 2002*.

**Cerdas, Rodolfo, (2001):** “Una nueva emergencia de movimientos políticos podría conducir a una división del voto”, *Observatorio Electoral Latinoamericano*, [www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=costa\\_rica&file=010913](http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=costa_rica&file=010913)

**Domínguez, Norma, (2002):** “Elecciones en Brasil 2002”, *Observatorio Electoral Latinoamericano*, [www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=brasil&file=021003](http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=brasil&file=021003)

**Falcoff, Mark:** *Colombia: A Questionable Choice of Objectives*, Latin American Outlook, 03/2002.

**González, Miguel:** “La costa atlántica a sus cuartas elecciones: autonomía o neo-integración”, en *Confidencial*, año 6, N° 274.

**Lagos, Marta:** *Latinobarómetro: Informe de Prensa 2002*.

**Lazarte, Jorge:** “¿El fin del sistema de partidos?”, *Observatorio Electoral Latinoamericano*, [www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=bolivia&file=020315](http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=bolivia&file=020315)

**Mayorga, René, (2002):** “Las elecciones generales de 2002 y la metamorfosis del sistema de partidos en Bolivia”, *Observatorio Electoral Latinoamericano*, [www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=19](http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=19)

**Murillo, Gabriel y Fernández, Andrea, (2003):** *Elecciones Presidenciales 2002: Un desafío a la seguridad*, mimeo.

**Nohlen, Dieter, (septiembre 2002):** *Percepciones sobre la democracia y el desarrollo político en América Latina*, presentado en el foro “Estado, Sociedad Civil y Democracia en las Américas”, Lima.

**Pachano, Simón:** “El próximo Presidente contará con un respaldo muy débil”, entrevista, *Observatorio Electoral Latinoamericano*, [www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=ecuador&file=021016](http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=ecuador&file=021016)

**Paramio, Ludolfo, [febrero 2003]:** *Frustración de los electores y crisis de la democracia*, ponencia presentada en el seminario "Transición y consolidación democrática: el contexto internacional y la experiencia mexicana", México.

**[2003]:** *Perspectivas de la izquierda en América Latina*, Real Instituto Elcano, documentos de trabajo.

**Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, [2002]:** *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, BID.

**Pérez Liñan, Aníbal:** *Una evaluación institucional del balotaje en América Latina*, mimeo, Universidad de Pittsburgh.

**PNUD, [2002]:** *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado Informe sobre Desarrollo Humano*.

**Sánchez, Fernando:** *Desalineamiento electoral en Costa Rica*, este artículo será publicado en el número 98-2002 (IV) de la Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica.

**Tickner, Arlene:** *Colombia and the US: from Counternarcotics to Counterterrorism*, en *Current History*, vol. 102, No. 661.

**Tuesta Soldevilla, Fernando, [2002]:** *Expectativas sobre la regionalización*, entrevista, Observatorio Electoral Latinoamericano, [www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=peru&file=021101](http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=peru&file=021101)

**Unidad para la Promoción de la Democracia/OEA, [2002 a):** *Informe Verbal del Jefe de la Misión de Observación en las Elecciones Regionales de la Costa Atlántica de la República de Nicaragua*, celebradas el 3 de marzo de 2002, mimeo.

**Unidad para la Promoción de la Democracia/OEA, [2002 b):** *Misión de Observación de la OEA en Nicaragua propone revisar el actual régimen electoral*, mimeo.

**Valenzuela, Arturo:** *La política exterior norteamericana hacia Colombia tras el fracaso del proceso de paz*, NuevaMayoria.com, 22 de marzo de 2002.

**YATAMA, [1989]:** *The Yatama Peace Initiative*, Washington, Center for World Indigenous Studies.

**Zovatto, Daniel y Julio Burdman, [2002]:** *Balance electoral latinoamericano 2001*, Observatorio Electoral Latinoamericano, Documento de Trabajo N° 1.

## 06 Gobierno y estado en América Latina. Algunos problemas y desafíos

*Una de las consecuencias de las reformas políticas y económicas de los últimos quince años fue el debilitamiento del estado. El diagnóstico de O'Donnell sobre el tema señala que en su situación actual es imposible profundizar en la democratización de la región si antes no se afronta de forma decidida la construcción de estados fuertes.*

---

Guillermo O'Donnell

*Titular de la cátedra Helen Kellogg de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad de Notre Dame, EEUU; y Profesor Visitante, Cátedra Simón Bolívar, Universidad de Cambridge, Gran Bretaña (Octubre 2002/Junio 2003)*

Hace algunos años, el politólogo James Malloy (1991) hizo una observación importante, al constatar su impresión por el escaso poder que tienen los gobiernos democráticos de América Latina para democratizar sus países. Por mi parte agregó que no se trata sólo de los gobiernos, sino también del escaso poder de los estados, y que por cierto no todos los gobiernos democráticamente elegidos han mostrado su intención de avanzar en la democratización de sus países –en algunos casos más bien al contrario. Pero no han faltado casos a los que es perfectamente verosímil atribuirles esa intención, pero pocos de ellos han logrado avances significativos y aparentemente duraderos en la vasta tarea de extender la democracia política a diversas esferas sociales, culturales y económicas. En otras palabras, con excepción de algunos pocos países, lo que hemos conseguido (regímenes democráticos o, equivalentemente, democracias políticas), ha seguido subsistiendo con sociedades terriblemente desiguales que poco o nada hemos mejorado.

Me apresuro a aclarar que la democracia política y sus libertades (de expresión, de asociación, de movimiento y otras) es un inmenso logro, por sí misma y en contraste con la brutalidad de los regímenes autoritarios que hasta no hace mucho plagaron nuestra región. Pero esos regímenes parecen nadar en un mar de desigualdad y pobreza, y del corolario de ambos, un extendido autoritarismo social.

Esta situación, que por conocida no voy a detallar aquí, plantea enormes y complejos problemas. En las páginas que siguen me ocupo de uno de ellos, con la brevedad y cierto esquematismo que impone el espacio disponible. Me refiero a un aspecto de la realidad social, el estado y su imbricación con el gobierno, que frecuentemente ha sido desconocido, o al menos degradado, en las discusiones recientes orientadas a descifrar los enigmas de la democratización y el desarrollo en América Latina. El fundamento de estas páginas es mi convicción que tanto para expandir y eventualmente conservar nuestras limitadas y frágil-

les democracias, como para lograr patrones razonablemente equitativos de desarrollo, es necesario reponer, en la práctica y en la teoría, al estado en su papel decisivo de principio organizador de la sociedad y de lugar institucional de reconocimiento y actualización de la ciudadanía. Para este propósito poco sirve, como ha sido moda hasta hace poco, demonizar al estado como principal causante de los males que sufrimos; tampoco sirve concebirlo tecnocráticamente como una pura administración a la que basta inyectar pautas de eficiencia. Se trata, por el contrario, de responder la pregunta acerca de qué tipo de estado para qué tipo de sociedad y nación podemos aspirar y, consecuentemente, qué tipo de orientación deberíamos esperar de nuestros gobiernos.

Para desarrollar este punto de vista, el presente texto tiene tres secciones. La primera, con disculpas anticipadas por su aridez, contiene algunas definiciones indispensables para entender las secciones siguientes. En la segunda presento una caracterización, genérica y muy breve, pero espero no enteramente inadecuada, del estado. En la tercera sección hay una serie de proposiciones directamente apuntadas al estado latinoamericano. Este es en realidad mi principal propósito: ayudar a plantear discusiones políticas y académicas sobre el lugar que ocupa y, sobre todo, el que debería ocupar el estado latinoamericano, si es que realmente queremos lograr democracias sólidas y dinámicas y, junto con ellas, sociedades equitativas y respetuosas de todos sus miembros.

### Algunas definiciones

Comienzo por la definición del *estado*. Por el mismo entiendo:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente

penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquél territorio.

Esta es una definición que se puede reconocer fácilmente como de cuño weberiano. En particular, está enfocada en lo que el estado *es* y no en la enorme variedad de cosas que el estado *hace* o *puede hacer*. Otra característica de esta definición, compartida con Weber y otros autores clásicos, es que apunta directamente al tema del *poder*, en términos de la gran concentración de poder [o, más precisamente, de *poderes*<sup>1</sup>] implicada por el surgimiento y funcionamiento del estado. Pero, por razones que veremos más abajo, mi definición se aparta de la weberiana al no postular como atributo componente del estado que su coerción, o violencia, deba ser legítima; esta característica conviene considerarla una variable histórica, a lo largo tanto de países como de diferentes períodos en cada país.

De acuerdo con esta definición, el estado incluye al menos tres dimensiones. Una, la más obvia y reconocida casi exclusivamente por la literatura contemporánea, define al estado como un *conjunto de burocracias*. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general.

El estado es también un *sistema legal*, un entramado de reglas legalmente sancionadas que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales. La conexión entre las burocracias del estado y el sistema legal es íntima, especialmente en las democracias contemporáneas. Se supone que las primeras actúan en términos de facultades y responsabilida-

---

[1] Como ha insistido correctamente Bourdieu, especialmente 1989 y 1996.

des que les son legalmente asignadas por las autoridades pertinentes –el estado se expresa en la gramática del derecho. Juntos, las burocracias del estado y el sistema legal presumen de generar para los habitantes de su territorio el gran bien público del orden general y de la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Al hacer esto, el estado [más precisamente, los funcionarios que hablan en su nombre] presume de promover el bienestar general y garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una nación.

Estas pretensiones nos llevan a la tercera dimensión del estado: intenta ser *un foco de identidad colectiva* para los habitantes de su territorio. Típicamente, los funcionarios del estado, especialmente los que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es un estado-para-la-nación o (sin entrar en detalles innecesarios en este momento) un estado-para-el-pueblo. Con estas afirmaciones ellos invitan al reconocimiento generalizado de un *nosotros* que apunta a crear una identidad colectiva (*somos todos argentinos-brasileros-peruanos*, etc.) que, según se postula, estaría por encima de, o debería prevalecer sobre, los conflictos y clivajes sociales. Por supuesto, tal pretensión puede oscilar desde la racionalización del despotismo hasta situaciones en las que puede razonablemente argumentarse que el interés de todos, o de muchos, ha sido buscado y en buena medida logrado.

Estamos tratando, entonces, con tres aspectos del estado. Ellos pueden resumirse en su *eficacia* como un conjunto de burocracias, su *efectividad* como sistema legal y su *credibilidad* como realizador del bien común de la nación o del pueblo. Estas tres dimensiones no deben ser atribuidas *a priori* a todo estado. Ellas son tendencias que –en realidad, felizmente– ningún estado ha materializado completamente, y que algunos estados distan de haber logrado media-

mente. En lo que respecta al estado como conjunto de burocracias, puede ser *ineficaz*, ya que su empeño se desvía seriamente de cumplir las responsabilidades asignadas; el sistema legal puede ser *inefectivo*, ya sea porque contiene en sí mismo serias falencias o porque en realidad no se extiende a diversas relaciones sociales, o aún a vastas regiones; y en lo que respecta al estado como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser verdaderamente un estado-para-la-nación puede ser *poco creíble* para buena parte de la población. Las tres dimensiones del estado son históricamente contingentes; por lo tanto, la medida de su logro debe ser establecida empíricamente en cada caso.

A continuación defino los conceptos de régimen, régimen democrático y gobierno.

Por *régimen* entiendo los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales.<sup>2</sup>

Por *régimen democrático* entiendo uno en el que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades habitualmente llamadas *políticas*, tales como las de asociación, expresión, movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados.<sup>3</sup>

Por *gobierno* entiendo las posiciones en la cúpula de las instituciones del estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permi-

[2] Esta es, con algunas adaptaciones, la definición ofrecida en O'Donnell y Schmitter 1986, 73, nota 1. [3] Para una discusión detallada del régimen me remito a O'Donnell 2000.

te a los funcionarios respectivos tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar, decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre el territorio delimitado por el estado.<sup>4</sup>

De acuerdo con estas definiciones, el gobierno es una parte fundamental del estado, su *cúpula institucional*. Por su parte, el régimen es una *mediación* entre el estado y la sociedad: consiste de un conjunto de instituciones, reglas y prácticas que regula el acceso desde la sociedad a las más altas posiciones en el estado. En un régimen democrático el principal canal institucional está integrado por partidos políticos que compiten libremente por ganar ese acceso. Bajo este régimen, el resultado de esa competencia determina quiénes ocupan por un tiempo determinado (en regímenes presidencialistas) o de acuerdo con condiciones pre-establecidas (en regímenes parlamentarios) las posiciones gubernamentales.<sup>5</sup>

Pero, claro está, el sistema de representación democrática que implica este régimen queda lejos de agotar las mediaciones de representación de intereses e identidades que influyen sobre las decisiones (y omisiones) del gobierno y las burocracias estatales. Diversos intereses económicos y corporativos, los intereses y visiones de las propias burocracias estatales, demandas populares, presiones puntuales y a veces invisibles, intereses privados de los gobernantes y funcionarios estatales, las ideologías y visiones de éstos y otros *insumos* suelen determinar de forma compleja las mencionadas acciones y omisiones. Esto lleva a preguntarse sobre el grado en qué *pesan efectivamente*, en esas decisiones y omisiones, los insumos provenientes del régimen y sus instituciones representativas. Tengamos en cuenta que por el lado del régimen democrático se origina la principal fuente de legitimación de las políticas públicas (y, consiguientemente, en el agregado, de la credibilidad del estado y el gobierno), la pretensión de representar al conjunto de la

ciudadanía y las aspiraciones que se supone ha expresado en elecciones competitivas e institucionalizadas. Los otros insumos, públicos u ocultos, legales o ilegales, aunque resulten en decisiones que se acepte que han beneficiado algún aspecto del bien público, carecen de esa capacidad de legitimación propiamente democrática de las políticas públicas. El resultado, en todas las democracias realmente existentes, es que el régimen es sólo una parte del funcionamiento y de los insumos de influencia a los que se hallan sujetos los gobiernos y las burocracias estatales.

Esto plantea importantes preguntas: ¿En qué grado (y en cada caso, período y tipo de política pública) los insumos provenientes del régimen pesan sobre los restantes? ¿En qué medida corresponde a la realidad la autoridad que suele invocarse en el sentido de representar o realizar aspiraciones expresadas a través del régimen democrático? ¿En qué circunstancias serían admisibles desvíos de esas aspiraciones y/o de promesas hechas durante el proceso electoral? ¿En qué medida los insumos extra-régimen son ocultos, ilegales y/o corruptos? Estas cuestiones también plantean complicados problemas empíricos. Sólo en casos negativos bastante extremos se puede responder estas preguntas con suficiente aproximación. Estos casos, desgraciadamente, no han faltado en la experiencia reciente de la democracia en América Latina. En ellos los insumos del régimen han sido débiles y/o han sido capturados por otro tipo de intereses, y a veces estos gobiernos hasta han mostrado complicidad con intereses que difícilmente, podría argumentarse, apuntan al logro de algún bien propiamente público. Estas circunstancias no han ayudado a la eficacia, a la efectividad ni a la credibilidad de los estados y sus gobiernos.

Las reflexiones precedentes sirven como indicación de la principal preocupación de este texto: *el escaso poder que en América Latina tienen los gobiernos*

[4] Estas decisiones no son necesariamente universalmente obligatorias. El creciente uso por los estados modernos de 'legine', es decir de reglas dirigidas a problemas, regiones o grupos específicos, requiere esta aclaración. Sin embargo, se supone que toda regla legal tiene validez sobre la totalidad del territorio delimitado por el estado. [5] Con excepción de los tribunales superiores y de la cúpula de las fuerzas armadas, aunque en los casos de regímenes democráticos sólidamente institucionalizados éstas dependen de un ministro de defensa (o designación equivalente) designado por la autoridad electa. Asimismo, en tiempos recientes se ha difundido la práctica de eximir de este requisito a los directivos de los bancos centrales.

*democráticamente electos y, en general, los estados, para avanzar en la democratización de sus respectivos países.* Esto lleva a otras preguntas, que deben ser confrontadas por difícil que sea contestarlas; no se trata sólo de saber lo que el estado es, sino también *para qué y para quiénes* es y debería ser ese estado en las presentes circunstancias de América Latina; esto es, cuando hemos logrado un régimen democrático, pero cuando, en la mayoría de nuestros países, poco o nada se ha avanzado en la democratización de la sociedad y del propio estado, y donde el funcionamiento del propio régimen exhibe serias deficiencias. Esto es grave en sí mismo y porque amenaza la calidad y hasta la supervivencia del propio régimen. Asimismo, responder, aunque fuere aproximadamente, a las preguntas de *para qué y para quiénes* es condición necesaria para emprender reformas del estado que sean algo más que retoques tecnológicos (vuelvo a estos temas en términos de las proposiciones que incluyo más abajo).

Necesitamos ahora otra definición. Tal como resulta de la definición que propuse, el lado organizacional del estado está ordenado burocráticamente. Por *burocrático* entiendo relaciones sociales de comando y obediencia jerárquicamente organizadas de acuerdo a reglas formales y explícitas. Este carácter jerárquico del estado —de todo estado— es inherentemente desigualitario, tanto para los que trabajan en dichas burocracias como para los que interactúan con ellas. En general, ese carácter se acentúa cuando opera en relación a grupos e individuos discriminados y/o que están sometidos en la sociedad a relaciones muy desiguales. En estos casos, la inherente desigualdad implicada por el lado burocrático del estado suele traducirse en un trato autoritario, que desconoce el derecho a igual y respetuoso trato que, en un régimen democrático, todo ciudadano/a tiene.

Por otro lado, la burocratización de toda asociación compleja, el estado incluido, es concomitante a su

*legalización*: varios tipos de reglas son emitidas con el propósito de regular el funcionamiento de la asociación, incluyendo las relaciones de sus autoridades con los miembros de aquélla. Asimismo, los líderes colocados en la cúpula de estas asociaciones no tardan en descubrir un fuerte interés en regular y controlar los comportamientos de los funcionarios de la propia asociación. Esto es común a toda asociación compleja; sin embargo, el estado tiene la característica muy especial de que no sólo apunta a regular su funcionamiento interno, sino también *externaliza su legalidad*. El estado intenta controlar diversos aspectos de toda asociación, grupo e individuo en el territorio que demarca. El estado moderno tiende a penetrar, sobre todo a través de su sistema legal, múltiples relaciones sociales. Al hacerlo, los que están autorizados a hablar en nombre de esta particular asociación típicamente afirman la pretensión de proveer a todos los que habitan en su territorio el supremo bien público del orden y la previsibilidad y, si fuera necesario, el respaldo coercitivo de una amplia gama de relaciones sociales. Como veremos en relación a América Latina, aunque con algunas excepciones, el grado en que esas afirmaciones efectivamente corresponden a la realidad es bajo.

#### **Breves notas acerca del estado**

Hay una larga e interesante historia de la formación de estados en los países del Noroeste<sup>6</sup> en la que no me puedo extender aquí. Por eso, para luego entrar al tema que interesa directamente, América Latina, me limito aquí a algunas observaciones muy sumarias. En el Noroeste, en general los estados actuales han resultado de complejos procesos contrapuntalmente ligados a la emergencia del capitalismo, la progresiva burocratización y legalización de los centros de poder emergentes, la lenta pero progresiva extensión de la ciudadanía civil, numerosas guerras y, más tarde, las políticas de bienestar social.<sup>7</sup> El estado resultante es absorbente, masculino y celo-

[6] Por brevedad uso esta expresión para designar a los países del cuadrante Noroeste del mundo así como, con abundante licencia geográfica, a Australia y Nueva Zelanda. [7] Para la discusión de estos procesos y la literatura más relevante ver O'Donnell 2002.

so. Es *absorbente* porque, como ya vimos, intenta regular un amplio conjunto de relaciones sociales en su territorio. Es *masculino* ya que en sus orígenes éste era el género de prácticamente todos los situados en su cúpula, lo que a su vez reflejaba la base social e ideológica de dicho estado en la familia definida paternalísticamente. Aunque en los países del Noroeste este carácter masculino ha sido atenuado, en América Latina, aunque ha habido recientemente algunos progresos, existen numerosas prácticas de género discriminatorias no sólo en la sociedad y en el estado sino también en el propio régimen democrático.

Y el estado también es *celoso*. Donde, como generalmente es el caso, la nación no precede al estado, el estado se esfuerza por crearla. Defino la nación como sigue:

La *nación* es un arco de solidaridades, una construcción política e ideacional que postula la existencia de un *nosotros* que entraña un reclamo de lealtad por encima y más allá de otras identidades e intereses y que, si ya no lo tiene, frecuentemente busca asentarse o definirse en un territorio delimitado por un estado.<sup>8</sup>

Ya vimos que el estado celoso apunta a ser un foco amplia y firmemente compartido de identidad colectiva. En el límite, el discurso del estado demanda que estemos dispuestos a morir en la guerra; en las relaciones diarias, demanda nuestra obediencia a su sistema legal y a las decisiones que sus funcionarios toman. Aunque es otro tema sumamente complejo,<sup>9</sup> el de la nación y la nacionalidad es un ingrediente indispensable en toda discusión de las democracias contemporáneas. Como señala Liah Greenfeld (1992:7),

“La democracia nació con un sentido de nacionalidad. Las dos están fundamentalmente interrelacio-

nadas, y ninguna puede ser completamente entendida independientemente de esta conexión.”

Sin embargo, los estudios sobre la democracia han tendido a olvidar la *funcionalidad fundamental* que la nación ha tenido para la existencia y el funcionamiento de la democracia.<sup>10</sup> Esta *funcionalidad* tiene varias consecuencias. Una es que la ciudadanía tiene dos caras. Por un lado la ciudadanía está implicada por el régimen democrático y por los derechos que éste asigna a todos/as los/as ciudadanos/as, especialmente los derechos participativos de votar, ser elegido/a y en general tomar parte en diversas actividades políticas. La otra cara de la ciudadanía –derivada de la nacionalidad– es un estatus adscriptivo, obtenido pasivamente, antes de cualquier actividad voluntaria, por el mero hecho de pertenecer, ya sea por *ius solis* o *ius sanguinis*, a una nación.

La naturaleza combinada de la ciudadanía –activa y participativa por el lado del régimen democrático y adscriptiva y pasivamente otorgada por el lado de la nacionalidad– ha implicado que, en las luchas que diversos sectores emprendieron por el pleno reconocimiento de su derecho a ambas ciudadanía, el estado fuera un referente institucional fundamental. Cuando, en el Noroeste, los campesinos, los trabajadores urbanos, las mujeres y varias minorías lucharon por esos y otros derechos, uno de sus referentes fundamentales fue, y sigue siendo, el estado nacional. Esas luchas por derechos, algunos tradicionales y otros inventados en el fragor de esas luchas, *buscaban inscribirlos en el sistema legal del estado para efectivizarlos*. Es decir, buscaban que esos derechos fueran incorporados como parte del sistema legal del estado y que se crearan, o reformaran, agencias estatales debidamente autorizadas y dispuestas a efectivizarlos. Es por eso que, como dice Tilly (1999:415):

“En general, la ciudadanía ha emergido como producto de conflictos, a veces de violentos conflic-

[8] Con esta definición me alinee con la posición ‘constructivista’ de la literatura reciente sobre el tema; de acuerdo con ella, las naciones son construcciones políticas e ideológicas, el resultado de historias, memorias, mitos y, al menos en algunos períodos, de esfuerzos de movilización política (ver especialmente Habermas 1998b, Maíz 2002<sup>a</sup> y 2002<sup>b</sup> y Suny 2001). Esta visión contrasta con versiones de nacionalismo ‘etnocultural’ o ‘primordialista’, que argumentan en favor de un tipo de existencia substantiva, transhistórica, organicista y pre-política de la nación— estas versiones han sido particularmente proclives a generar o tolerar terribles actos de violencia. [9] Para la discusión y la literatura sobre el mismo me remito nuevamente a O’Donnell 2002. [10] La expresión es de Maíz 2002a:14, quien desarrolla una crítica apropiada de esta omisión. Ver también Canovan 1996 y John

tos... Como consecuencia de sus orígenes históricos y su continua negociación, la ciudadanía es siempre incompleta y desapareja.”

En estos sentidos, en el Noroeste el estado ha resultado un elemento fundamental en la reducción de desigualdades, en la extensión de derechos civiles y en el logro para casi todos de al menos un piso básico de derechos sociales. Como Vogler (1986:XI) comenta:

“En la medida que las desigualdades se han reducido (en el Noroeste, O'D)... esto ha ocurrido al interior de las naciones, como resultado de la capacidad del estado de regular políticamente las fuerzas del mercado al nivel nacional.”

Al menos en el Noroeste, el estado ha sido y es un lugar crucial de concentración de poderes en el cual y desde el cual se ha luchado por múltiples derechos. Esto, claro está, ha presupuesto un estado que, en sus burocracias y su legalidad, se ha plegado a relaciones cambiantes de poder que hicieron posible, muchas veces contra los deseos de las clases y sectores dominantes, esas conquistas. Durante el largo y tortuoso camino resultante, no sólo el estado sino también el régimen se han ensanchado, mediante la admisión como participantes de pleno derecho de clases y sectores antes excluidos. En ese proceso, el estado se ha hecho más fuerte, incluso en términos de la crucial dimensión de su credibilidad, y el régimen se ha enriquecido como canal de representación del conjunto de la ciudadanía. Poco de esto ha venido ocurriendo en América Latina como se ve en las proposiciones que siguen más abajo,

#### **Proposiciones sobre el estado en la América Latina contemporánea**

Hasta ahora, aunque he hecho algunas alusiones a América Latina, no me he referido específicamente a

ella. En el Noroeste, los estados actuales, victoriosos sobre muchos otros que lograron absorber –casi siempre– por medios militares,<sup>11</sup> se aproximaron bastante exitosamente a las tres dimensiones del estado que especificué más arriba. Una es que las burocracias estatales lograron proveer, no sin pasar serios problemas y crisis, una gama generalmente reconocida como adecuada (o por lo menos como no severamente inadecuada) de bienes públicos y de soluciones a problemas de acción colectiva. Otra es que, no sin sortear violentos conflictos, esos estados lograron extender su legalidad sobre el territorio así como también sobre muchas –aunque ciertamente no todas– relaciones sociales. Finalmente, esos estados fueron exitosos, aunque con significativas variantes a lo largo del tiempo, en hacerse creíbles para la mayor parte de sus poblaciones: lograron ser habitualmente verosímiles –para bien y para mal– como intérpretes y realizadores de la identidad y del bien común de sus naciones. La contrapartida de esto son poblaciones que reconocen a esos estados “como sus propios estados ... [a partir de lo cual] el pueblo se produce a sí mismo continuamente como una comunidad nacional.” (Balibar 1991:93).

Estamos tratando, repito, con tres aspectos del estado. Uno, su eficacia como un conjunto de burocracias; segundo, su efectividad como sistema legal; y tercero, su credibilidad como realizador del bien común de la nación, o del pueblo. Obviamente, ningún estado ha aproximado los valores más altos de estas dimensiones. Sin embargo, hay importantes diferencias comparativas a lo largo de estas tres dimensiones. En América Latina, podemos decir que, con algunas excepciones parciales, hemos tenido y seguimos teniendo estados que registran un bajo puntaje en las tres dimensiones. La ineficacia de las burocracias estatales ha sido ampliamente documentada. La escasa y sesgada penetración de los sistemas legales ha sido menos mencionada, aunque recientemente algunos autores la

---

*Gray (2000:123), quien agrega que “El estado-nacional soberano es la gran premisa no examinada del pensamiento liberal... La institución del estado-nación es tácitamente asumida por los ideales liberales de la ciudadanía”. (11) Tilly (1979:15) comenta que “La Europa de 1500 contenía unas quinientas unidades políticas más o menos independientes, la Europa de 1900 unas veinticinco”.*

hemos registrado.<sup>12</sup> La más ignorada, pero no menos importante, de estas deficiencias es la baja, y en algunos casos decreciente, credibilidad de estos estados como intérpretes y realizadores del bien común de sus poblaciones.

Grandes o pequeños en su tamaño como burocracias, estos estados son *débiles*. Algunos han sido débiles en todos los respectos; otros han sido eficaces —a veces terriblemente eficaces— como máquinas represivas. El gran tema, y problema, del estado en América Latina en el pasado, y aún en un presente en el que los regímenes democráticos predominan, es que, con pocas excepciones, el estado no penetra ni controla el conjunto de su territorio, ha implantado una legalidad frecuentemente truncada y la legitimidad de la coerción que lo respalda es desafiada por su escasa credibilidad como intérprete y realizador del bien común. Este es un estado que, por sí mismo y por los insumos que operan desde esferas socialmente privilegiadas, es *estrecho*, en el sentido de abrirse escasamente a la representación de los intereses e identidades de partes muy importantes, si no mayoritarias, de su sociedad nacional. Es también un estado casi *sordo*, que en su estrechez presta poca atención, salvo a veces para actuar represivamente, a las demandas de aquéllas partes. Además, y con graves consecuencias para la credibilidad de esos estados y sus respectivos gobiernos, cuando algunos derechos de clases y sectores subordinados logran ser legalmente inscriptos, no pocas veces ellos no son implementados. Estas falencias son un grave problema por muchas razones, incluso en términos de desarrollo económico y social. También lo son porque disminuyen terriblemente la capacidad de estos estados y sus gobiernos para democratizar sociedades en las que una larga y muy asentada historia de desigualdad demanda persistentes esfuerzos en los que un estado ensanchado y atento debería jugar un papel central.

Sobre la base de lo dicho hasta ahora incluyo a continuación diez proposiciones. Ellas no están ordenadas teóricamente, pero derivan de las observaciones hechas hasta ahora y de otras que agregaré en el resto de este texto.

**Primera proposición.** *El problema principal del estado latinoamericano no es el tamaño de sus burocracias sino la ineficacia de las mismas, la ineffectividad de su sistema legal y la escasa credibilidad de estado y gobierno. Este estado débil, así como estrecho y sordo, poco abierto a la representación de buena parte de su sociedad nacional y poco dispuesto a atender sus demandas, es un grave impedimento para avanzar en la democratización de los respectivos países.*

Como ya he aseverado esta proposición, paso a algunos correlatos de la misma.

**Segunda proposición.** *Sin perjuicio de la eliminación de burocracias innecesarias y, en general, de la racionalización de burocracias y procesos administrativos, el principal tema de una reforma del estado debería ser para qué tipo de sociedad y de nación se propone que ese estado sea. Entre otras consecuencias, la respuesta a esta pregunta ayudaría a determinar cuáles agencias estatales son o no innecesarias, cuáles deberían ser reformadas y, asimismo, cuáles creadas.*

La furia anti-estadista de los años pasados (facilitada por el disfuncional elefantismo que habían adquirido las burocracias estatales en no pocos países de la región) llevó a la indiscriminada eliminación de agencias estatales, o a su apresurada y desfinanciada *descentralización*, de maneras que han afectado gravemente el cumplimiento de funciones básicas del estado, incluso en lo que respecta a la vigencia de elementales derechos civiles y sociales.

[12] En lo que a mi respecta, ver O'Donnell 1993, donde discuto la 'legalidad truncada' que resulta de la existencia de vastas (y en varios países, crecientes) regiones en las que en lugar de la legalidad estatal imperan varios tipos de dominación mafiosa. Entre las conclusiones de su estudio sobre la formación del estado en América Latina, Centeno 2002:275 anota que 'La exitosa implantación de autoridad política (por parte del estado central) sobre grandes territorios ha sido la excepción, no la regla'.

**Tercera proposición.** *Cada país de la región tiene sus peculiaridades, pero en casi todos hay una amplia proporción de la población que se encuentra por debajo de un piso mínimo de desarrollo humano, en términos no sólo de bienes materiales y de acceso a servicios públicos, sino también de derechos civiles básicos. Los miembros de esta población no son sólo pobres materialmente sino también legalmente –incluso les son negados de hecho derechos que les están formalmente asignados. En este sentido, el sector popular tiene claro interés en un estado fuerte (es decir, ancho y atento, así como razonablemente eficaz, efectivo y creíble) ya que éste es el principal lugar institucional donde puede inscribir y hacer efectivos sus derechos de ciudadanía.*

Como surge de las referencias al Noroeste que hice más arriba, los derechos que perduran y facilitan luchar por otros derechos son aquellos que resultan de luchas que culminan mediante la inscripción como derechos de las demandas respectivas y que, además, generan o modifican agencias estatales formalmente encargadas de la implementación de esos derechos y/o de las áreas de política pública a las que se refieren aquellos. En contraste (y los ejemplos abundan desgraciadamente en América Latina), derechos otorgados por líderes populistas o déspotas cautos, son mucho más fácilmente reversibles, o no son implementados, o no son acompañados por agencias estatales adecuadas.

**Cuarta proposición.** *La situación delineada en la proposición precedente es grave, por sí misma y porque tiende a corroer las bases de sustentación del propio régimen democrático. Su corrección no puede ignorar irresponsablemente las severas restricciones –principal pero no exclusivamente económicas y, atrás de ellas, de fuertes constelaciones de poder– que sufren estos países; asimismo, esa corrección debe reconocer que el juego democráti-*

*co admite diversos criterios y estrategias, a ser dirimidos mediante los acuerdos y los conflictos legalmente regulados que ese juego implica.*

El prudente reconocimiento de las restricciones existentes, sin embargo, no implica acatar el pasivo acomodamiento –no ya un posibilismo sino lisa y llanamente un *imposibilismo*– al *status quo* que predicen no pocas ideologías actuales. Hay aquí un amplio campo para el debate y el surgimiento de nuevas ideas. Tanto dentro como afuera de América Latina hay indicaciones promisorias de ese surgimiento, después de la asfixia intelectual que impuso sobre muchos la ortodoxia económica– y economicista– hasta hace poco imperante.

**Quinta proposición.** *Una condición para avanzar en la dirección recién indicada consiste en ampliar la agenda pública –en especial de políticas públicas– de buena parte de los países de la región. Esta agenda ha reflejado la estrechez y sordera de casi todos los estados latinoamericanos y, consiguientemente, de sus gobiernos. Ella ha sido prácticamente monopolizada por cuestiones de naturaleza económica (casi siempre definidas de acuerdo con la ortodoxia vigente y con grave descuido de cuestiones básicas de equidad), así como por preocupaciones de seguridad que esa misma agenda ha tendido a definir de maneras propicias a criminalizar la pobreza y, con ello, a acentuar el ya hondo hiato existente entre el sector popular y resto de la sociedad.*

Estas cuestiones, por supuesto, están impregnadas de poder. Quien maneja la agenda (qué se va a discutir, por quiénes y en qué términos) ya casi ha ganado la partida. Tal vez la indicación principal de las fallas de la representatividad que se supone contribuyen los canales democráticos del régimen frente a otros insumos, son las características recién señaladas de nuestras agendas públicas

—reflejo a su vez de la ya comentada estrechez y sordera del estado. Los temas ausentes resultan principalmente de la pobreza material y legal de muchos, y su consiguiente dificultad de movilizarse y ser políticamente representados. Esas ausencias también se originan, como resulta de la segunda proposición, en la escasa discusión pública acerca del tipo y propósito del estado compatible con, e instrumental para, un desarrollo equitativo y la expansión de la democracia.

**Sexta proposición.** *Salvo excepciones no muy frecuentes, el estado latinoamericano ha presentado desde siempre una cara distante y ajena, cuando no hostil, a buena parte de su población. Ha sido habitual (y aún lo sigue siendo en no pocos casos con regímenes democráticos) la doble discriminación implicada por la negación a muchos de sus derechos junto con el otorgamiento de privilegios y la exención de obligaciones a otros; esto incluye el trato descomedido, cuando no violento por parte de diversos funcionarios estatales; y las dificultades no pocas veces interpuestas al acceso a servicios estatales fundamentales de educación, salud y justicia. Esta cara hostil del estado niega de hecho una ciudadanía que, propiamente entendida, se pone en juego no sólo votando sino también en estos encuentros y desencuentros con las burocracias y el sistema legal del estado.*

Se trata de la cuestión de si es posible avanzar más allá del —importante— logro de un régimen democrático hacia niveles, para llamarlos de alguna manera, decentes de ciudadanía civil, cultural y social. Estos problemas, aunque por supuesto las incluyen, no se refieren sólo a diversas minorías; los sufren también verdaderas mayorías, como las que constituyen en muchos de nuestros países los pobres y las mujeres. Para todos estos sectores se trata de la inexistencia de diversos derechos, de la falta de implementación de otros, y de múltiples

prácticas, algunas sutiles y otras violentas, de discriminación. Esto vuelve al tema de la agenda pública y, por cierto, de la capacidad de compromiso y movilización con que las fuerzas democratizantes impulsen avances que, podemos estar seguros, no ocurrirán espontáneamente.

**Séptima proposición.** *La cara del estado mencionada en la proposición precedente tiene estrecha relación con las profundas desigualdades existentes en nuestra región. Corregirlas requerirá esfuerzos persistentes y prolongados. Entretanto, se deberían hacer todos los esfuerzos necesarios para que, con el respaldo de agencias estatales reformadas para servir a ese propósito, se extienda al conjunto de la población una amplia gama de derechos civiles y al menos una canasta básica de derechos sociales. Esto no sólo sería un acto de justicia; también implicaría facilitar que los sectores populares estén en mejores condiciones de ir definiendo y redefiniendo sus propios intereses e identidades —esto sería a su vez expresión de la ampliación de la agenda pública, de una creciente vitalidad del juego democrático y de la receptividad de un estado que se iría ensanchando y ganando credibilidad en ese proceso.*

**Octava proposición.** *La distancia histórica existente en buena parte de América Latina entre, por un lado, estado y gobierno y, por el otro, los diversos componentes del sector popular no ha disminuido en casi ningún país durante las décadas recientes. Además de las razones anotadas en la proposición precedente, este distanciamiento parece haberse debido a dos procesos cercanamente conectados: uno, la ostensible influencia, como insumos de políticas públicas, de intereses sobre los cuales no es fácil argumentar que contribuyen a aspectos del bien común; segundo, la actitud pasiva, si no obediencia, que han exhibido varios gobiernos frente a la globalización económica y financiera.*

No hay duda que la globalización impone fuertes restricciones, incluso a los estados más fuertes y desarrollados. Pero hay una importante distancia entre esa constatación y la pasividad gubernamental —es la distancia que media entre, por un lado, aprovechar las consecuencias positivas de la globalización y controlar al menos algunas de las negativas y, por el otro, adaptarse pasivamente a las últimas y hasta celebrar sus consecuencias. Como bien comenta un destacado especialista en el tema:

“La globalización económica de ninguna manera se traduce necesariamente en una disminución del poder del estado; en realidad, está transformando las condiciones en que las que se ejerce el poder del estado... Hay muchas buenas razones para dudar acerca de las bases teóricas y empíricas de los argumentos que los estados-nación están siendo eclipsados por los patrones contemporáneos de globalización.”

Con directo interés para nuestros países, este autor agrega:

“Por cierto, cualquier evaluación de los impactos acumulativos de la globalización debe reconocer sus impactos altamente diferenciados, ya que ciertos tipos de impacto —ya sean decisionales, institucionales, distribucionales o estructurales— no son experimentados uniformemente por todos los estados... el impacto de la globalización es mediado significativamente por estrategias específicas de los gobiernos, así como societales, para desafiar, administrar o aliviar los imperativos de la globalización.”<sup>13</sup>

En conjunto, los problemas señalados en la presente y anteriores proposiciones ponen en cuestión, tal vez como nunca —y, paradójicamente, bajo regímenes democráticos— la credibilidad del estado como un estado-para-la-nación. En contraste, en la medida en que el régimen democrático conserve signifi-

cados relevantes y que, más aún, se logre vigorizarlos en el sentido indicado en la séptima proposición, el estado debería ser, y ser generalizadamente reconocido como, un estado-para-una-nación-de-ciudadanos/as; es decir, como interpelador y promotor de ciudadanía, no como invocador de una comunidad orgánicamente definida que, como bien sabemos, puede ser eficazmente manipulada por diversos autoritarismos.

**Novena proposición.** *Las sociedades latinoamericanas —nuevamente, con pocas excepciones— siguen siendo sumamente fragmentadas y desiguales. Esto plantea desafíos cruciales, algunos de ellos resumidos en las proposiciones precedentes. Una manera de avanzar para superar esta vieja y muy estructurada situación es extender la efectividad de la legalidad estatal, de manera que abarque no sólo el conjunto del territorio sino también a todas las categorías sociales. No se trata de implantar sólo un estado de derecho (aunque en varios sentidos esto no dejaría de ser un avance importante) sino un estado democrático de derecho; es decir, un tipo de estado que, además de las garantías de previsibilidad y debido proceso del primero, consagre efectivamente los derechos de la ciudadanía.*

**Décima proposición.** *El desafío de ampliar y homogeneizar la legalidad democrática del estado plantea una paradoja frente a la reciente emergencia y, en general, el creciente reconocimiento de los derechos colectivos de las diversas minorías, sobre todo de los pueblos indígenas. En todos los países, incluso los del Noroeste, el contacto entre la legalidad estatal y la cultura, identidad y legalidad de esos pueblos da lugar a severos problemas, que a veces no admiten soluciones realmente satisfactorias para nadie. Pero, y mostrando alentadoramente que el ‘élan’ democrático de las últimas décadas de América Latina no ha sido puramente formal, varios países han hecho recientemente*

[13] Held 1999:441. Para similares conclusiones de otro reputado especialista ver Agnew 1999.

*avances importantes (al menos en contraste con el desconocimiento y la brutalidad con que estos temas fueron tratados en el pasado) en el reconocimiento de la identidad y derechos de esos pueblos.<sup>14</sup> Esto implica una complicada pero no imposible doble tarea: por un lado, extender la legalidad estatal hasta eliminar las amplias regiones en las que prevalecen de hecho legalidades mafiosas y, por otro, hacerlo de tal manera que establezca una respetuosa convivencia con la de los pueblos indígenas.*

Aunque no puedo fundamentar este argumento aquí, estoy persuadido que, en la medida en que la democracia presupone el reconocimiento de todo individuo como un agente dotado de razón práctica y de la consiguiente dignidad, ella establece una base universalista de trato fundado en el respetuoso reconocimiento mutuo, incluso con personas que tienen concepciones más colectivas, o comunitarias, de su propia identidad. Como en otros temas, hay aquí un largo camino que recorrer, pero —felizmente— es uno en el que la democratización parece estar teniendo efectos positivos.

## Conclusión

No corresponde al objetivo de este texto ni a las capacidades de su autor proponer las medidas concretas que permitirían avanzar en la resolución de los problemas y preocupaciones enunciados en las proposiciones precedentes. Además, la diversidad de nuestros países demanda cautela al proponer criterios de aplicabilidad general. Por eso, las que anteceden son lo que son: proposiciones que quieren provocar discusión. No debemos resignarnos a estados ineficaces, inefectivos y poco verosímiles —y por lo tanto débiles, estrechos y sordos— ni a regímenes democráticos que parecen nadar en un mar de autoritarismo social. Frente a esto, que las

vías de salida no sean fáciles ni claras no es pretexto para la pasividad. No hay ninguna ley de la historia ni exigencia de la economía que nos condene a esta situación, de la misma manera que, contra los argumentos que en su momento no pocos hicieron, no había razón para que estuviéramos condenados al autoritarismo político.

---

[14] Sobre este tema ver Assies 2001, Sieder 2002, Stavenhagen 1996 y 2002 y Van Cott 2000.

**Agnew, John, (1999):** "The New Geopolitics of Power", en *Human Geography Today*, Org. D. Massey, J. Allen y P. Sarre, Cambridge, Polity Press, pp. 173-193.

**Assies, Willem, (2001):** "Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America", en *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Org. W. Assies, G. v. d. Haar y A. Hoekema. Amsterdam, Thela-Thesis, pp. 3-21.

**Balibar, Etienne, (1991):** "The Nation Form: History and Ideology", en *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*, Orgs. E. Balibar e Immanuel Wallerstein. London, Verso, 86, pp. 106.

**Bourdieu, Pierre, (1989):** *La Noblesse d'Etat. Grandes Ecoles et Esprit de Corps*, Paris, Editions de Minuit.

**(1996):** "Espíritus de Estado. Génesis y Estructura del Campo Burocrático", *Sociedad 8*, pp. 5-29.

**Canovan, Margaret, (1996):** *Nationhood and Political Theory*. Cheltenham, Edward Elgar.

**Centeno, Miguel A., (2002):** *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*, University Park, The Pennsylvania State University Press.

**Greenfeld, Liah, (1992):** *Nationalism. Five Roads to Modernity*, Cambridge, USA, Harvard University Press.

**Habermas, Jurgen, (1998):** "On the Relation Between the Nation, the Rule of Law, and Democracy", en *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*, Org. C. Cronin y P. D. Grieff, Cambridge, USA, The MIT Press.

**Held, David, (1999):** Conclusions, Org. D. Held, A. McGrew, et al., *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press.

**Maíz, Ramón, (2002a):** *El Lugar de la Nación en la Teoría de la Democracia y el 'Nacionalismo Liberal'*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, multicopiado.

**(2002b):** *Nacionalismo y Movilización Política: Hacia un Análisis Pluridimensional de la Construcción de las Naciones*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, multicopiado.

**Malloy, James M., (1991):** "Política Económica e o Problema de Governabilidade Democrática nos Andes Centrais", en *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparada*, Org. Lourdes Sola, São Paulo, Paz e Terra.

- O'Donnell, Guillermo, (1993):** "Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana con Referencias a Países Poscomunistas", *Desarrollo Económico*, 33 (130), pp. 163-184.
- (2000):** Teoría Democrática y Política Comparada, *Desarrollo Económico* 39 (156), pp. 519-570.
- (2002):** "Desarrollo Humano / Democracia / Derechos Humanos", ponencia para el Taller sobre Calidad de la Democracia, Heredia, Costa Rica, [www.estadonacion.co.org.cr](http://www.estadonacion.co.org.cr)
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, (1986):** *Political Life After Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Transitions*, Baltimore, The John Hopkins University Press (hay edición en castellano, Paidós, Buenos Aires 1988).
- Sieder, Rachel, (2002):** *Org. Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, London, Institute of Latin American Studies.
- Stavenhagen, Rodolfo, (1996):** *Ethnic Conflicts and the Nation-State*, London, MacMillan.
- (2002):** Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate, Org. R Sieder, *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, London, Institute of Latin American Studies, pp. 24-44.
- Suny, Ronald, (2001):** "Constructing Primordialism: Old Histories for New Nations", *The Journal of Modern History* 73, pp. 862-896.
- Tilly, Charles, (1975):** *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- (1999):** "Now Where?", en *State/Culture. State Formation after the Cultural Rurn*, org. G. Steinmetz, Ithaca, Cornell University Press, Coercion, Capital and European States, Cambridge, Blackwell.
- Van Cott, Donna, (2000):** *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Vogler, C. M., (1985):** *The Nation State. The Neglected Dimension of Class*, Aldershot, Gower.
- Weber, Max, (1922) (1964):** *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*, dos volúmenes, México DF, Fondo de Cultura Económica.

## 07 América Latina: en la búsqueda de la globalidad, la seguridad y la defensa

*América Latina se enfrenta a desafíos crecientes en materia de seguridad y defensa, muchos de los cuales están vinculados a la inserción internacional del subcontinente. Ante la consolidación de algunas amenazas (terrorismo, narcotráfico, blanqueo de dinero y otras formas de crimen organizado) es obligado dar nuevas respuestas. La reforma del TIAR es sólo una de ellas.*

---

Francisco Rojas Aravena

Director FLACSO-Chile

Una visión comparada de América Latina y el Caribe en relación a otras zonas del mundo en 2002 y el primer semestre de 2003 muestra que es una región con un nivel de conflicto interestatal muy bajo; una significativa estabilidad en sus relaciones internacionales y un bajo riesgo de involucramiento en las tensiones globales. Es una zona que reafirma, constantemente, su desarme atómico y la prohibición de la producción de armas de destrucción masiva. Si bien América Latina y el Caribe constituyen un área en la cual el terrorismo vinculado a situaciones políticas locales está presente, el denominado terrorismo global, en este periodo, no posee la gravitación con la que se expresó en Asia o en África. No obstante este panorama alentador, en el transcurso del año aparecieron algunas tensiones derivadas de complejas situaciones domésticas. Los principales desafíos estuvieron vinculados, en el plano interestatal, a la profundización de la cooperación y sus marcos institucionales. En el ámbito intraestatal, el desafío de la gobernabilidad constituye la primera prioridad en la región. Este tema ha sido el hilo conductor de la concertación y el diálogo político internacional. La búsqueda de la gobernabilidad fue el tema central de la agenda regional. En este contexto, la defensa de la democracia y la normalización de las situaciones de crisis y de gobiernos interinos constituyeron el principal referente en el periodo considerado. Los procesos electorales han traído claridad respecto al ejercicio del poder y a la vez evidencian las vulnerabilidades de gobiernos débiles para hacer frente a las amenazas estructurales a la gobernabilidad democrática. Los principales desafíos de la región continuarán vinculados a la manera en que se articulen un conjunto de políticas que aseguren la gobernabilidad: por un lado, generar las condiciones necesarias para resolver las demandas sociales de la mayoría de la población; y por otro, desarrollar las condiciones para asegurar un *buen gobierno*. Ambos aspectos se refuerzan en el proceso político. La capacidad de las débiles democracias de la región para enfrentar los desafíos y amenazas es baja, de ahí que la asociación y la cooperación internacional sean cruciales para tener éxito y generar condiciones de estabi-

lidad que favorezcan la gobernabilidad/estabilidad doméstica, la prevención de conflictos y la paz internacionales.

### La Conferencia Especial de Seguridad de las Américas

Como parte del proceso de reforma y modernización en el ámbito institucional de la seguridad, los países de las Américas<sup>1</sup>, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), han buscado concordar un concepto compartido de seguridad. Ésta no ha sido una tarea fácil, y la Conferencia Especial sobre la materia que estaba prevista para el mes de mayo, ha sido pospuesta para finales de octubre de 2003. El origen de la Conferencia Especial sobre Seguridad quedó formalizado en la II Cumbre Presidencial de las Américas. Allí los presidentes encomendaron a la Organización de Estados Americanos, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, profundizar los temas relativos a las medidas de fomento de la confianza y seguridad y hacer un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio. El propósito de esta actividad es desarrollar enfoques comunes que permitan abordar los diversos aspectos que constituyen la seguridad, incluidos aquellos ligados al desarme y el control de armamento. En esta perspectiva también se demandaba identificar formas para revitalizar y fortalecer la institucionalidad en este campo.

Este mandato fue reafirmado en la III Cumbre de las Américas de 2001. En la Cumbre de Québec se ratificó la instrucción de celebrar una Conferencia Especial sobre Seguridad para lo cual se demandó a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA incluir todos los temas relacionados con los enfoques sobre seguridad internacional en el hemisferio. En la Asamblea General de la OEA celebrada en Bridgetown, en

junio de 2002, se acordó establecer un “enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”.<sup>2</sup> Esto significa que los gobiernos del hemisferio reconocen “que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”. A esta definición básica se agrega que las nuevas amenazas son de naturaleza transnacional y que requieren una cooperación hemisférica adecuada y que las respuestas por su carácter intersectorial demandan la actividad de diversas organizaciones. Así también, en esta declaración se reafirma que las diferencias y características regionales son fundamentales para evaluar los nuevos aspectos de la seguridad.

La Comisión de Seguridad Hemisférica, presidida por el embajador mexicano Miguel Ruiz Cabañas, desarrolló una serie de trabajos preparatorios que incluyeron consultas a las distintas entidades vinculadas a los temas de seguridad en el hemisferio y que se ligan al concepto amplio de carácter multidimensional establecido por la OEA. Fue así como se consultó a las entidades ligadas a la lucha contra el terrorismo, contra las drogas y de prevención en salud, tales como el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), al Comité Interamericano contra las Drogas (CICAD), a la Organización Panamericana de la Salud entre otras. Este proceso de consultas también incluyó a organizaciones de la sociedad civil. En esta última materia, FLACSO-Chile organizó un encuentro hemisférico destinado a producir recomendaciones desde organizaciones académicas y de la sociedad civil en este proceso. Ellas fueron entregadas en una sesión especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica, el 25 de marzo de 2003.<sup>3</sup> Diversos gobiernos enviaron *non papers* y otros documentos para contribuir al debate y a la

[1] Las Américas incluyen a los países de América Latina y el Caribe más Estados Unidos y Canadá, con la ausencia de Cuba.  
[2] OEA. AG/CG/doc.15/02. AG/DEC.27 (XXXII-0/02). [www.oea.org](http://www.oea.org) [3] [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl). FLACSO-Chile, ‘Resultados y recomendaciones Taller de Consulta con OSCs y Académicos de América Latina y el Caribe. Conferencia Especial de Seguridad en las Américas’. Santiago, 17/III/2003.

consolidación de una perspectiva compartida sobre seguridad. Destacan dos documentos. Uno del gobierno de Chile y otro del de Canadá. Este último focalizó en los principios sobre la seguridad hemisférica. El de Chile correspondió a un documento más amplio en el cual se destacaron los valores y principios que organizan la cooperación en el continente americano y en el que la democracia juega un rol central. En ambos documentos se destaca la necesidad de un enfoque integral y ambos países promueven la incorporación del concepto de seguridad humana<sup>4</sup> como un aspecto relevante en una visión actualizada y con proyección al siglo XXI de la seguridad. Diversos gobiernos respondieron a un cuestionario que posibilitaba relevar los temas centrales.

En abril de 2003 se desarrolló un intenso trabajo en la Comisión de Seguridad Hemisférica que culminó en el ante-proyecto preliminar de declaración de la Conferencia Especial de Seguridad. Este documento no logró establecer un consenso sólido en temas fundamentales, por lo cual los corchetes [observaciones de no aprobación y necesidad de revisión del texto] recorren una parte sustantiva del documento. Más aún, el conjunto de recomendaciones se encuentran observadas. Dada esta situación, el Consejo Permanente de la OEA, en su sesión del 23 de abril, acordó posponer la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad; instruir a la Comisión de Seguridad Hemisférica para continuar con los trabajos relativos a la organización de la conferencia. En lo sustantivo, el acuerdo busca vincular la Conferencia Especial sobre Seguridad con la celebración de una Cumbre Presidencial extraordinaria de las Américas. Ésta también se efectuaría en México en el último trimestre de 2003. En el nuevo contexto internacional post Irak en el cual el multilateralismo se ha visto afectado, concordar un concepto común que favorezca la cooperación, el diálogo y asumir la co-responsabilidad en materias de seguridad internacional, adquiere una mayor importancia para los

países latinoamericanos y caribeños. A la vez, el desafío de alcanzar acuerdos sustantivos es grande, dado que si no se logra, el retroceso en la capacidad de articulación multilateral con Estados Unidos puede ser de gran magnitud. Los desafíos de la seguridad en las Américas poseen un carácter asociativo, derivado no sólo del enfoque necesariamente multidimensional, sino también de requerir una acción concertada y en toda la cadena que produce las amenazas. El ejemplo más evidente corresponde al narcotráfico y al crimen organizado; sólo la cooperación multilateral establece oportunidades de éxito.<sup>5</sup>

### La V Conferencia Ministerial de Defensa

Los ministros de Defensa de las Américas han formalizado un proceso de diálogo desde 1995, cuando el entonces Secretario de Defensa de Estados Unidos, William Perry, invitó a sus pares del hemisferio, excluida Cuba, a una reunión en Williamsburg, Estados Unidos. Estos encuentros se enmarcan en el proceso de desarrollo de la diplomacia de Cumbres en las Américas<sup>6</sup>, y por lo tanto el eje central de coordinación política está dado por la definición, defensa y promoción de la democracia. Desde su creación, los ministros de Defensa se han reunido en cinco ocasiones, la primera, como señalamos, en Williamsburg, 1995, luego le siguieron los encuentros de Bariloche, Argentina, 1996; Cartagena de Indias, Colombia, 1998; Manaus, Brasil, 2002; y la reunión celebrada a fines de 2002 en Santiago de Chile. Los temas de las agendas de las distintas reuniones han estado centrados principalmente en la transparencia y las medidas de confianza mutua y también en el rol de las fuerzas armadas en el nuevo contexto democrático (ver cuadro con resumen de las agendas).

*Ver Cuadro 01. Las agendas de las Reuniones Ministeriales de Defensa de las Américas*

[4] Gobierno de Canadá, 'Freedom from Fear. Canada's Foreign Policy for Human Security'. Departamento de Relaciones Internacionales, 2002. Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (eds.) 'Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe'. FLACSO-Chile/UNESCO. Santiago, 2002. [5] Moisés Naim, 'The Five Wars of Globalization' en Foreign Policy. January-February 2003. [6] Francisco Rojas Aravena (ed.) 'Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres'. FLACSO-Chile/LACC. Santiago, 1998.

**Cuadro 01. Las agendas de las Reuniones Ministeriales de Defensa de las Américas  
(1995-2000)**

**Williamsburg 1995**

**1. Transparencia y medidas de confianza mutua**

a) MCM, ejemplos, lecciones aprendidas, valor de ellas. b) Intercambio de información de defensa. Registro de ONU, políticas de defensa, presupuestos.

**2. Cooperación en defensa**

a) Operaciones de paz. Intercambio de experiencias, lecciones aprendidas, interoperatividad. b) Desminado. Reconocimiento del problema, entrenamiento conjunto. c) Otras actividades de cooperación en defensa. I) Búsqueda y rescate. II) Desastres. III) Antinarcóticos.

**3. Democracia y fuerzas armadas en el siglo XXI**

a) Educación y entrenamiento civil y militar en democracia. b) Las fuerzas armadas y el desarrollo. c) Adaptación de las fuerzas armadas para el futuro.

**Bariloche 1996**

**1. Nuevas dimensiones de la Seguridad Internacional**

a) Defensa en el siglo XXI/Perfil de las FF.AA. b) Riesgos, amenazas y oportunidades: compatibilización de las diferentes realidades en materia de Defensa y Seguridad del continente. c) Defensa, FF.AA. e integración. d) Cooperación militar.

**2. Nuevos roles y perfiles**

a) Cooperación multilateral en la preservación de la paz: operaciones de mantenimiento de la paz y coaliciones multinacionales. b) Medio ambiente, desastres naturales, búsqueda y rescate. c) Educación de civiles y militares. d) Ciencia y tecnología: posibles campos de cooperación e intercambio de información. e) Desminado.

**3. Institucionalización del Sistema de Defensa**

a) Medidas de fomento de la confianza y transparencia. b) Democracia y modernización de las FF.AA. c) Relaciones cívico-militares. d) Ministerios de Defensa.

**Cartagena 1998**

**1. El Sistema de Seguridad Hemisférica y sus mecanismos para el desarrollo de la región**

a) Análisis del Sistema Interamericano de Seguridad y Defensa. b) La seguridad de los Estados del Caribe. c) Medidas de fomento de la confianza, transparencia y seguridad para la paz hemisférica. c.1. Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas. c.2. Avances y desarrollo de las medidas de confianza mutua en el hemisferio.

**2. Funciones complementarias de las fuerzas militares en sociedades democráticas**

a) Apoyo de las fuerzas militares en el desarrollo económico y social de las naciones. b) Promoción de los derechos humanos y observancia de las normas del derecho internacional humanitario. c) Nuevos desarrollos de las relaciones civiles-militares en sociedades democráticas. d) Informe sobre operaciones de mantenimiento de la paz, desastres naturales, medio ambiente y desminaje en Centroamérica.

**3. Cooperación hemisférica en materia de enfrentamiento al terrorismo, drogas ilícitas, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, y medio ambiente**

a) Fortalecimiento de la cooperación interamericana para enfrentar todas las formas de terrorismo. Mecanismos de cooperación hemisférica. b) Cooperación hemisférica en la lucha contra el fenómeno de las drogas ilícitas. c) Cooperación en el control de tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y desechos tóxicos. d) Informe sobre el tema de la migración ilegal.

Continúa Cuadro 01.

**Manaos 2000**

**1. Seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI**

a) El cuadro político estratégico en el ámbito mundial y regional: nuevas amenazas y operaciones de paz. b) Conceptos de seguridad y defensa. c) El actual sistema de seguridad hemisférica: validez y perfeccionamiento.

**2. Confianza mutua en el continente americano, su situación y proyección en la próxima década**

a) Validez del proceso de medidas de fomento de la confianza mutua en los ámbitos continental, regional y bilateral. b) El papel de los libros blancos de defensa como medida de confianza mutua. c) Perspectivas del proceso de fortalecimiento de la confianza mutua de forma continua y consensual.

**3. Defensa y desarrollo: posibilidades de cooperación regional**

a) Desastres naturales: lecciones aprendidas y posibilidades de cooperación. b) Fortalecimiento de las relaciones entre civiles y militares. c) Propuesta de una red de aprendizaje a distancia, vinculando a las Escuelas Superiores de Defensa, en el hemisferio. Amenazas transnacionales: experiencias nacionales y oportunidades de cooperación.

La reunión de Santiago abordó tres temas: la seguridad regional a inicios del siglo XXI, los temas vinculados a la confianza mutua y el análisis de las posibilidades de cooperación regional en el ámbito de la defensa.

*Ver Cuadro 02. V Conferencia Ministerial de Defensa, Santiago, 2002*

Este mecanismo de diálogo no tiene un carácter vinculante sino que fue establecido para promover el conocimiento recíproco y el intercambio de ideas. No obstante, las declaraciones ministeriales han

marcado las tendencias principales por las cuales se desenvuelven los debates en cuestiones de seguridad internacional y defensa en el hemisferio. Así también el diálogo bilateral e informal entre los ministros de Defensa se ha constituido en un elemento significativo en situaciones complejas como lo fue, por ejemplo, el diálogo peruano-ecuatoriano a mediados de los años noventa. En ese sentido, los encuentros entre los ministros de ambos países en la conferencia ministerial de Bariloche contribuyeron a generar un clima de entendimiento para enfriar el conflicto y alcanzar acuerdos. En la Declaración de Santiago,<sup>7</sup> el aspecto más relevante

**Cuadro 02. Agenda. V Conferencia Ministerial de Defensa, Santiago, 2002**

**La seguridad regional al inicio del siglo XXI**

- a) Nuevas amenazas a la seguridad regional
- b) Estructuras y mecanismos para afrontar las nuevas amenazas

**La confianza mutua en el continente americano**

- a) Método de homologación en gastos de defensa
- b) El papel del libro de defensa como medida de confianza mutua
- c) Fuerzas Armadas combinadas en operaciones de paz

**Defensa y sociedad: posibilidades de cooperación regional**

- a) Formación de civiles en la defensa
- b) Experiencias en los procesos de desminado
- c) Contribución de las fuerzas militares al desarrollo social

[?] [www.defensa.cl](http://www.defensa.cl)

y que los ministros ubicaron en primer lugar fue la defensa de la Democracia y sus instituciones como elementos esenciales para la seguridad hemisférica. En efecto, en el punto 2 de la Declaración se indica “que para enfrentar las nuevas amenazas transnacionales se requiere continuar desplegando esfuerzos para consolidar los gobiernos democráticos constitucionales y sus instituciones, fortaleciendo de este modo el estado de derecho y las soberanías nacionales”.

La Declaración está compuesta por un total de 36 puntos precedidos de 4 considerandos y 7 recordatorios sobre los esfuerzos y avances en materias de seguridad en la región. Al igual que en otras oportunidades cuando se analiza la relación entre crecimiento económico y la seguridad, se destaca la necesidad de un comercio justo y equitativo y la necesidad de reducir la pobreza como elementos cruciales para la estabilidad democrática y la seguridad en el hemisferio. Esta visión corresponde a una demanda tradicional de los países latinoamericanos en sus vínculos hemisféricos. De alguna manera, la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) aparece como una respuesta incipiente en esta perspectiva. Sin embargo, tradicionalmente el enfoque estadounidense y latinoamericano no es coincidente en la priorización de esta temática. Los ministros expresaron en dos puntos de la declaración su rechazo a cualquier forma de terrorismo y condenaron de manera enérgica los atentados contra Estados Unidos del mes de septiembre de 2001.

Un aspecto medular de la declaración se encuentra en el punto 9, el que vincula el proceso de globalización, las nuevas amenazas y la necesidad de dar una respuesta integral de carácter multidimensional. Es decir, existe una coincidencia y un reforzamiento con el concepto de seguridad que emergió en la Declaración de Bridgetown y que debería

expresarse en la Conferencia Especial de Seguridad prevista para finales de 2003, en México. Es así como en el punto 9 se indica que “al iniciarse el Siglo XXI, el sistema internacional ha ingresado a una etapa fuertemente marcada por la globalización. En ese contexto, la región americana encara un conjunto adicional, creciente, más diverso y complejo de amenazas y desafíos a los Estados, las sociedades y las personas, algunas de las cuales son globales y multidimensionales, aunque puedan afectar a los Estados de manera diversa. Por estas razones, dichas amenazas y desafíos requieren ser abordadas de manera integral y multidimensional, y demandan la búsqueda coordinada de soluciones a los problemas comunes, así como el respeto a la diversidad de las respuestas de cada Estado”. Al analizar los discursos de los ministros de Defensa que participaron en este V Encuentro y sistematizar las referencias a las amenazas descritas en ellos, tenemos un cuadro en el cual las prioridades están ocupadas por el narcotráfico, el terrorismo, la pobreza y tres delitos asociados como el crimen organizado, el tráfico de armas y el lavado de dinero. El siguiente cuadro ilustra las menciones sobre amenazas tanto de la agenda histórica como de las denominadas nuevas amenazas.

*Ver Cuadro 03. V Conferencia Ministerial de Defensa: frecuencias en identificación de amenazas*

Temas como guerrillas y grupos subversivos tuvieron un número equivalente de menciones al del HIV-SIDA. Lo más destacado al mirar el número de menciones es que los aspectos vinculados al crimen organizado y al narcoterrorismo ocupan el primer lugar en las preocupaciones hemisféricas. Éste es un cambio de tendencia sobre este problema desde que se iniciaron los encuentros ministeriales. También se debe destacar de esta declaración el reconocimiento de una estructura cada vez más compleja de carácter insti-

tucional en temas de seguridad. Es lo que se denomina la arquitectura flexible por la cual se relacionan en un sistema de seguridad complejo “conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad (...) que han ido conformando en la práctica una nueva arquitectura de seguridad flexible”. En el punto 13 de la declaración, los ministros se dieron como tarea para la VI Conferencia Ministerial examinar “los temas relativos a la consolidación de la seguridad convencional, a la luz de las nuevas visiones de seguridad hemisférica”.

Los resultados de este encuentro fueron presentados por la ministra de Defensa de Chile, Michelle Bachelet, en una sesión especial del Consejo Permanente de la OEA y también fueron presentados por el Jefe de la Delegación de Chile, embajador Carlos Portales, a la reunión de expertos sobre medidas de confianza mutua. En ambas intervenciones se destacaron cuatro puntos sustantivos: a) ante la compleja coyuntura internacional actual, se requieren esfuerzos especiales de cooperación hemisférica; b) la reducción de la conflictividad interestatal a partir de los años ochenta, ha abierto progresivamente mayores oportunidades para desarrollar regímenes cooperativos e incluso relaciones de asociación política hasta hace poco impensables; c) existen

valores y objetivos comunes así como una agenda de cooperación que puede ser fortalecida mediante instrumentos existentes y el desarrollo de otros nuevos; d) la coincidencia en la necesidad de avanzar en el desarrollo institucional sobre la base de la renovación y modernización de la institucionalidad existente. Esto se potencia a partir de la denominada nueva arquitectura flexible de seguridad. La posición de Chile en esta reunión ministerial en relación con la Conferencia Especial de Seguridad fue la de promover la suscripción de una Carta de Seguridad Hemisférica. Es decir, desarrollar un instrumento similar a la Carta Democrática. Esta visión ya había sido adelantada por la Canciller Soledad Alvear en la OEA y reiterada en distintos foros.

La Conferencia Ministerial de Defensa manifestó la importancia de la transparencia y la promoción de medidas de confianza mutua y de seguridad entre las cuales destacó la publicación de libros de defensa, así como insistir en la participación efectiva en los registros de armas convencionales y de transparencia de gasto militar, además de los referidos a adquisiciones. El Secretario de Defensa de Estados Unidos sugirió dos temas: a) establecer “enfoques regionales respecto a la participación en operaciones de paz” y b) realizar operaciones marítimas com-

**Cuadro 03. V Conferencia Ministerial de Defensa: frecuencias en identificación de amenazas**

Tipo de amenaza	Menciones en discursos
Narcotráfico	16
Terrorismo	15
Pobreza y carencias sociales	12
Medio ambiente y desastres naturales	10
Vulnerabilidades por globalización	9
Inestabilidad política	8
Tráfico de armas	8
Crimen organizado	8
Lavado de dinero	7
Violaciones a los derechos humanos	7
Temas fronterizos	6

binadas. De ambas iniciativas los ministros tomaron nota sin decidir acciones al respecto.

Mirada desde una perspectiva global, un tema subyacente que recorrió los debates corresponde al de la soberanía y a la responsabilidad de los Estados en el control de los territorios bajo su responsabilidad. Ligado a este tema, en algunas intervenciones se hizo referencia a la Comisión sobre Intervención y Soberanía del Estado, conocida como la Comisión sobre Intervención Humanitaria.<sup>8</sup> En ese contexto se destacó la responsabilidad de proteger a las personas, como centro de la seguridad.<sup>9</sup> El presidente Lagos, por su lado, en el transcurso del acto de apertura recalzó la necesidad de percibir la seguridad internacional como un bien público global que es necesario asegurar y sobre el cual hay una co-responsabilidad significativa. Con esa proyección destacó la necesidad de prestar atención a las áreas aisladas, por la vulnerabilidad que éstas presentan a fenómenos como el narcotráfico. Indicó que si bien cada país define la forma de enfrentar y desarrollar su soberanía, es también su obligación ante la comunidad internacional dar respuestas efectivas en torno a que dichos territorios no serán usados para actividades ilegales. Este tipo de discusión y análisis en el encuentro ministerial de defensa significa que además de debatir el concepto de seguridad en las Américas, también estará presente una contraparte sustantiva vinculada a las capacidades estatales para el pleno ejercicio de la soberanía. Uno de cuyos componentes esenciales es el monopolio de la violencia. De alguna manera, el tipo de debate efectuado conllevará una discusión sobre los Estados vulnerables y los Estados fallidos o colapsados en esta región del mundo y la forma en que se deberían prevenir las vulnerabilidades para evitar que éstas se transformen en amenazas efectivas a la estabilidad, la gobernabilidad y, en definitiva, la paz. De ahí la importancia de estos resultados en relación con la Conferencia Especial de Seguridad.

## El consenso de Miami

A inicios de 2003 (el 4 de febrero) se celebró en Miami una nueva reunión de expertos sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MCM). De esta reunión emergió el denominado *Consenso de Miami* que recoge la Declaración de Expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad: recomendaciones para la Conferencia Especial sobre Seguridad dispuesta por la Cumbre.<sup>10</sup> A lo largo de la década de los noventa, América Latina y el Caribe, en especial los países del Cono Sur y los centroamericanos, han mostrado una creciente y significativa actividad en el ámbito de las medidas de confianza mutua y la seguridad. A su vez, desde la perspectiva institucional se han creado mecanismos bilaterales y subregionales efectivos en esta materia. De igual forma, la cantidad de países involucrados en actividades de promoción de la confianza han aumentado, aunque el nivel de información y sistematización es aún limitado. Hasta la fecha de la reunión de Miami, 21 países habían enviado información sobre medidas de confianza mutua, MCM, lo que posibilitó la elaboración de un informe de carácter general.<sup>11</sup> En éste se reseña que la gran mayoría de los países declaran estar cumpliendo con alguno de los aspectos centrales de las recomendaciones surgidas de la I Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad; en especial, las medidas referidas a intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa y las referidas a visitas a instalaciones militares o facilidades para observar operaciones rutinarias. Estos avances han sido posibles por la secuencia de reuniones que han institucionalizado los compromisos en la materia. Es así como el recuento de las instancias formales posibilita ver el siguiente cronograma de avances en esta materia:

Ver Cuadro 04. Proceso de medidas de confianza mutua en las Américas

[8] ICISS, 'The Responsibility to Protect'. Report of the Commission on Intervention and State Sovereignty. International Development Research Center. Ottawa, Canadá, 2001. [9] Este tema se liga al concepto de seguridad humana, que fue destacado como eje de articulación en la conceptualización de ONU y el Informe del Milenio. [www.unu.org](http://www.unu.org). [10] OEA/Ser.K/XXIX. 4/II/2003. También ver [www.oea.org/seguridad\\_hemisférica](http://www.oea.org/seguridad_hemisférica). [11] Jorge M. Eastman, 'Informe sobre el inventario de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad aplicadas por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos'. Documento de la Secretaría General de la OEA. 3/II/2003.

**Cuadro 04. Proceso de medidas de confianza mutua en las Américas**

1994	Buenos Aires	Reunión de Expertos
1994	Miami	Cumbre Presidencial de las Américas
1995	Santiago	I Conferencia Regional sobre MCMyS/OEA
1998	San Salvador	II Conferencia Regional sobre MCMyS/OEA
1998	Santiago	II Cumbre Presidencial de las Américas
2001	Quebec	III Cumbre Presidencial de las Américas
2003	Miami	Reunión de Expertos

La Declaración del Consenso de Miami estableció 18 considerandos y conclusiones generales. Como es usual en este tipo de declaraciones se reafirmaron los principios esenciales en torno a los cuales se establecen las coincidencias, en particular, el respeto al derecho internacional. En este acápite se marcó un aspecto crucial que es "condición esencial para lograr un efectivo régimen internacional de seguridad es que todos los estados se sometan a reglas universales, iguales y vinculantes". Es decir, que la igualdad jurídica y la co-responsabilidad están por encima de las capacidades de poder real de los miembros partícipes del régimen internacional. Los expertos gubernamentales, al igual que los representantes de organizaciones académicas y de la sociedad civil especialmente invitados, coincidieron en que las MCM son un componente sustancial e insustituible de la red de acuerdos bilaterales, subregionales, regionales y hemisféricos que conforman la denominada arquitectura flexible. Se destacó también que las MCM contribuyen a la creación de un ambiente propicio para el control y limitación de armamentos.

Los participantes en este encuentro destacaron como un avance significativo en la estabilidad regional la adopción, ratificación y entrada en vigor de nuevos instrumentos jurídicos para abordar las nuevas amenazas. Entre éstos se destacan la Convención Interamericana sobre Transferencia y Adquisición de Armas Convencionales; la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosi-

vos y otros Materiales Relacionados; y la Convención Interamericana contra el Terrorismo (tema que abordamos más adelante). Se reconocieron importantes avances que fueron reseñados en una decena de actividades efectuadas, entre las que se destaca: el desarrollo de una metodología estandarizada para la medición de los gastos militares, las preocupaciones especiales sobre la seguridad de los pequeños Estados insulares, los avances en el desminado, la declaración de América del Sur como zona de paz y la implementación del Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica.

Las recomendaciones tendieron a ratificar alguno de los acuerdos anteriores y fueron sistematizadas en nueve puntos en la sección de medidas militares y en 26 medidas de orden general. En relación con las nuevas amenazas y los nuevos desafíos se reafirmó el carácter multidimensional que éstos poseen y que por lo tanto se requieren respuestas de aspectos múltiples que se desarrollen en conformidad con las normas y principios democráticos. La reunión de expertos estableció un listado ilustrativo de medidas que pueden ser aplicadas tanto a nivel bilateral, subregional como regional. Este listado complementa el listado de medidas que fue establecido en las Conferencias Regionales de Santiago de Chile y El Salvador. El listado está dividido en torno a cuatro grandes secciones: a) medidas políticas y diplomáticas, que considera 18 iniciativas; b) medidas educativas y culturales, en la cual se establecen 12 recomendaciones; c) medidas militares, las cuales en

siete secciones promueven 23 tipos de medidas; d) en otras medidas no militares se ubican los nuevos desafíos, esto fundamentalmente porque sobre ellos es necesario adoptar medidas de cooperación en diversos ámbitos no militares, muchos de los cuales requirieren tratamientos específicos.

### Libros de la defensa

Como parte de la implementación de medidas de confianza mutua se publicaron en este período dos libros de la defensa y dos se encuentran en preparación. A ello se debe sumar un informe sobre la defensa nacional, publicado con anterioridad por Brasil y los libros de la defensa publicados por Chile en el año 1997 y por Argentina en el año 1998. En efecto, el gobierno de Ecuador promulgó y presentó en diciembre de 2002 el libro *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*.<sup>12</sup> El texto presentado por el Presidente Gustavo Noboa y con un prólogo del Almirante Hugo Unda, ministro de Defensa, consta de ocho secciones y anexos, en 256 páginas. Las secciones contenidas en este libro son: introducción; escenario político estratégico; política de defensa; componentes de la defensa; fuerzas armadas; economía de la defensa; apoyo al desarrollo y empresas militares; compromisos internacionales y medidas de confianza mutua; anexos. Un segundo libro es el *Libro de la defensa nacional de Chile*.<sup>13</sup> El libro contiene una presentación del presidente Lagos y un prólogo de la ministra de Defensa, Michelle Bachelet. El cuerpo del libro está constituido por seis grandes partes: el Estado de Chile; escenarios de la defensa; política de defensa nacional; conducción y organización de la defensa nacional; medios de la defensa; recursos para la defensa. El texto consta de 243 páginas.

Perú, por su parte, también estuvo abocado a la preparación de su primer Libro Blanco de la Defensa. Un primer borrador de este proyecto estableció nueve capítulos similares a los de los libros ya

publicados. Es decir, aborda las siguientes temáticas: el escenario internacional; los intereses nacionales de Perú; política exterior peruana; política de defensa nacional del Estado peruano; medios militares para la defensa; la racionalización de las fuerzas armadas; participación del sector defensa en el desarrollo nacional y en la defensa civil; medios no militares para la defensa nacional; recursos económicos para el sector defensa.<sup>14</sup> Guatemala a través del ministerio de Defensa y de la Secretaría de Asuntos Estratégicos organizó, en la última parte de 2002 e inicios de 2003, un proceso de diálogo con amplios sectores del país para producir un Libro de la Defensa Nacional. Como parte de este proceso, las autoridades guatemaltecas invitaron a autoridades y académicos de distintos países de la región a contribuir con presentaciones que abordaron los temas centrales de la seguridad y la defensa que inciden en Guatemala. Otros países se encuentran diseñando un proceso de preparación de sus textos de defensa, como, por ejemplo, República Dominicana y uno de carácter regional centroamericano.

### El gasto de defensa en América Latina y El Caribe

En términos comparativos, América Latina y el Caribe son unas de las regiones del mundo con menor gasto militar. A esta conclusión se arriba al considerar cualquiera de las distintas fuentes que sistematizan los gastos militares. Al analizar los gastos militares, sobre la base de dólares constantes, según las estadísticas del SIPRI<sup>15</sup>, se muestra que para el caso sudamericano, desde el año 1996 al 2001, el gasto se mantiene o se producen reducciones y en muy pocas situaciones hay ajustes leves. Esta misma situación se evidencia para México. En efecto, en los casos de México, Argentina, Chile, Colombia y Venezuela el gasto militar de 1995 en dólares

[12] [www.libroblancoecuador.org](http://www.libroblancoecuador.org), [www.fuerzasarmadasecuador.org](http://www.fuerzasarmadasecuador.org). La edición impresa se efectuó en la imprenta Mariscal. Quito, Ecuador, diciembre 2002. [13] [www.defensa.cl](http://www.defensa.cl). La edición impresa se efectuó por parte del ministerio de Defensa Nacional en Morgan Impresores. Santiago, Chile, mayo 2003. [14] [www.mindef.gob.pe/LibroBlanco](http://www.mindef.gob.pe/LibroBlanco). [15] SIPRI, Yearbook 2002. Estocolmo, Suecia 2002.

constantes era levemente superior o igual a 2001. Sólo en el caso de Brasil hubo aumento.

Ahora bien, si se considera como fuente al Departamento de Estado y la recopilación en el *World Military Expenditures Arms Transfer, 1999-2000*, se constata una situación similar.<sup>[16]</sup> El cuadro siguiente muestra la ubicación de los países latinoamericanos en relación al gasto militar considerando cuatro variables distintas: el gasto global en millones de dólares, el gasto militar como porcentaje del producto interno, el gasto militar per cápita y, finalmente, el gasto militar por soldado.

*Ver Cuadro 05. Gasto militar en América Latina (1999)*

Naciones Unidas preparó un informe a través de la UNCTAD<sup>[17]</sup>, con un ranking de las cien mayores entidades del mundo considerando su capacidad económica en dólares. En este ranking se ubicaron tanto Estados como empresas. Los mayores países latinoamericanos se ubicaron en las siguientes posiciones:

País/empresa	Miles de millones US\$
09 Brasil	595
10 México	575
17 Argentina	285
33 Venezuela	120
42 Colombia	81
44 Chile	71
45 Exxon Mobil Corp.	63
47 General Motors Corp.	56
48 Perú	53

La empresa Exxon Mobil Corp. se ubicó en el lugar 45 y registraba 63.000 millones de dólares como valor agregado (la suma de ingresos previos al pago de impuestos, amortización y depreciación). La General Motors se ubicó en el lugar 47. Es decir,

entre las primeras 50 entidades se ubicaron 48 Estados y 2 empresas. De estos, 7 corresponden a Estados latinoamericanos. En la segunda mitad, entre la entidad 51 y la 100, 25 corresponden a empresas, es decir, de las 100 mayores entidades del mundo, más de 25 son empresas. Si comparamos el ranking del gasto militar de los países latinoamericanos encontramos que su gasto, en cualquiera de las mediciones, está mucho más abajo que el lugar que ocupan en este ranking de entidades en el mundo. Es decir, por ejemplo, Brasil se ubica como entidad número 9 y por su gasto militar, en el lugar 14; y si se considera su gasto militar como porcentaje del producto está en el lugar 85, muy lejos de su peso como entidad en el contexto global. Algo similar se puede destacar para los otros países de la región. En general, los países latinoamericanos y caribeños tienen, además, un muy bajo nivel de gasto militar en relación al producto interno bruto. Las tendencias del gasto militar en la región son a mantenerse, incluso reducirse; consecuencia tanto de restricciones económicas como de la voluntad política de los distintos gobiernos, lo que se expresa en iniciativas tendientes a la limitación del gasto militar. En este aspecto, el presidente de Perú ha puesto un énfasis importante en los encuentros multilaterales.

### Modernización de las fuerzas armadas

El mantenimiento del gasto militar y los acuerdos de limitación de armamentos conllevan una situación compleja para los países de la región en lo relativo a los procesos de modernización de las fuerzas armadas. En la gran mayoría de los países se ha producido o está produciéndose un fenómeno del fin del ciclo de vida de las plataformas militares de todo tipo. Cabe recordar que las adquisiciones de armas más significativas efectuadas por América Latina se realizaron a fines de los años sesenta e inicios de los

[16] U.S. Department of State 'World Military Expenditures Arms Transfer, 1999-2000': junio 2002. [17] 'El Mercurio', Santiago de Chile, 13/VIII/ de agosto, 2002. Cuerpo B, p. 6.

**Cuadro 05. Gasto militar en América Latina (1999)**

Relación con indicadores de producto, per cápita y por soldado

Gastos militares (GM)		GM/PIB (porcentaje)		GM per cápita (dólares)		GM por soldado (dólares)					
Millones de dólares											
14	Brasil	9,920	43	Ecuador	3,7	52	Chile	133	22	Argentina	58,900
29	Argentina	4,300	49	Colombia	3,2	56	Argentina	118	43	Brasil	33,100
38	México	2,700	53	Chile	3,0	66	Uruguay	83	56	Chile	22,600
40	Colombia	2,670	70	Perú	2,4	67	T.& Tobago	78	60	Venezuela	18,900
49	Chile	1,990	85	Brasil	1,9	73	Colombia	68	64	Colombia	17,200
60	Venezuela	1,420	87	Cuba	1,9	75	Venezuela	61	65	Jamaica	17,100
63	Perú	1,200	101	Belice	1,6	78	Brasil	58	81	Cuba	12,600
77	Cuba	630	106	Argentina	1,6	79	Cuba	57	85	Uruguay	11,400
83	Ecuador	479	114	T. & Tobago	1,4	85	Belice	47	86	Belice	11,400
95	Uruguay	275	115	Venezuela	1,4	87	Perú	45	90	México	10,600
103	Bolivia	148	124	Uruguay	1,3	88	Panamá	45	91	Perú	10,400
108	Panamá	124	135	Nicaragua	1,2	89	Barbados	44	98	Panamá	9,540
109	R.Dominicana	123	136	Haití	NA	96	Ecuador	38	104	Ecuador	8,260
111	Guatemala	121	139	Paraguay	1,1	104	México	27	106	El Salvador	7,330
112	El Salvador	110	148	El Salvador	0,9	111	Jamaica	19	109	Costa Rica	6,930
115	T. & Tobago	92	156	Jamaica	0,8	112	Costa Rica	19	128	Paraguay	4,940
118	Paraguay	84	158	R.Dominicana	0,7	113	Bolivia	18	133	Bolivia	4,470
123	Costa Rica	69	159	Guatemala	0,7	114	El Salvador	18	134	Honduras	4,270
128	Jamaica	51	160	Honduras	0,7	115	Paraguay	15	138	Guatemala	4,020
129	Haití	NA	161	México	0,6	116	R.Dominicana	15	152	Nicaragua	1,990
140	Honduras	34	163	Costa Rica	0,5	127	Guatemala	10			
148	Nicaragua	24	164	Barbados	0,5	134	Haití	NA			
157	Belice	11				142	Honduras	6			
						148	Nicaragua	5			

Fuente: World Military Expenditures, 1999-2000

setenta. En muchos casos, aviones y buques se encuentran en una etapa de fatiga de materiales. El proceso de adquisición de materiales ha sido reducido y lento aunque éste se ha mantenido a lo largo de la década de los noventa en los principales países de la región. Un aspecto fundamental ha sido la ratificación brasileña sobre el cumplimiento de las decisiones de proscripción nuclear de América Latina. Algunas declaraciones efectuadas durante la campaña presidencial en Brasil llevaron a algunos analistas a estimar que Brasil podría cambiar su política. El

nuevo gobierno incluso debió aclarar de manera rotunda interpretaciones de medios de comunicación sobre los alcances de una política referida a la investigación pacífica en cuestiones nucleares. El ministro de Ciencia y Tecnología, Roberto Amaral, destacó que "Brasil no tendrá armas nucleares", aunque aseveró que "sí queremos dominar todas las áreas científicas incluidas la fisión nuclear".<sup>18</sup>

El gobierno del presidente Lula Silva tomó una decisión de gran relevancia a los pocos días de asumir:

[18] La Tercera, 8/1/2003. Santiago de Chile.

suspendió la decisión de comprar, durante 2003, 12 aviones de combate para reemplazar a los Mirage de la fuerza aérea brasileña. Su decisión se fundamenta en la necesidad de utilizar dichos recursos, estimados en 700 millones de dólares, en su programa pròbitario de lucha contra el hambre. Esta decisión encontró resistencia en sectores de la oposición.<sup>19</sup> Es más, el periódico *O Estado de São Paulo* la calificó como un acto demagógico, dado que el dinero para las adquisiciones militares aún no estaba consignado en el presupuesto, cosa que debía hacerse después de conocerse a la empresa ganadora de la licitación.<sup>20</sup> Con esta decisión, Brasil pospone un tema importante, dado que la flota aérea deberá ser renovada en su totalidad a partir de 2005. En una visión más global, el presidente Lula propone aplicar un impuesto a las transacciones y transferencias de armas para crear un Fondo Global contra el Hambre.

En el caso chileno, el contrato para la adquisición de 10 aviones F-16, producidos por la empresa Lockheed Martin, fue suscrito el 23 de mayo de 2003. Estos aviones se entregarán a comienzos de 2006 y tienen un costo aproximado de 660 millones de dólares. El proceso de adquisiciones, desde el momento en que fuera anunciado públicamente y desde que se informó a los países vecinos de esta decisión hasta el momento de la llegada de los aviones, será de diez años. Fue en la Conferencia Ministerial de Bariloche donde el ministro de Defensa de Chile informó a sus pares de la decisión de su país de iniciar un proceso gradual de reemplazo de sus plataformas aéreas. También que debería efectuarse un proceso similar en la flota naval. La declaración oficial respecto de la adquisición de material para las fuerzas armadas fue efectuada por la ministra de Defensa Nacional el 30 de enero de 2002. En esa oportunidad señaló la decisión de adquirir 10 aviones de combate F-16 que serán pagados en un lapso de nueve años. A la vez, indicó

que “el gobierno había resuelto posponer otros materiales de defensa, como es el caso de las fragatas, cuyo reemplazo es necesario”.<sup>21</sup> Sobre este último punto el gobierno chileno se encuentra evaluando la adquisición de fragatas usadas con el fin de mantener las capacidades mientras se toma una decisión sobre la propuesta de construcción de buques de guerra en el país, en un proceso asociado a alguna de las potencias que fabrican este tipo de armamentos y posiblemente asociado a otros países de la región.

En Perú, en 2001 se dieron a conocer informaciones sobre la adquisición de MIG-29. La información estuvo vinculada a irregularidades en la compra, en las cuales aparecen involucrados el ex presidente Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos. Esta compra habría alcanzado un total de 591 mil millones de dólares.<sup>22</sup> La página *web* del ex presidente Fujimori señala que la compra en Bielorrusia, en la cual estuvo personalmente involucrado, habría permitido un ahorro de 30 millones de dólares.<sup>23</sup> Tanto el Congreso como las nuevas autoridades criticaron el proceso de adquisición y acusaron a una importante cantidad de personas por compras irregulares. El ministro de Defensa, David Waisman, señaló que los aviones estaban operativos y que lo que se sobrevaloró fue la compra, aunque el material cumple sus funciones. También reconoció que se habían adquirido misiles de alcance medio.<sup>24</sup> La marina peruana se encuentra negociando con Italia la adquisición de un grupo de fragatas. El presidente Toledo ha propuesto desde el inicio de su mandato la reducción de los gastos militares para destinarlos a temas sociales. Esta posición ha encontrado un eco favorable en sus pares del Cono Sur. No obstante, se ha señalado que es esencial, en primer término, generar un proceso de transparencia para lo cual es fundamental aplicar antes de nada una metodología común estandarizada sobre el gasto en defensa y hacer más transparentes las adquisi-

[19] *El Mercurio*, 7/I/2003. Santiago de Chile. [20] *La Tercera*, 8/I/2003. Santiago de Chile. [21] *La Tercera*, 28/I/2003. Santiago de Chile. [www.latercera.cl](http://www.latercera.cl) [22] *La República de Lima*, 26/III/2001. Lima, Perú. [23] *El Comercio de Lima*, 2/VIII/2001. Lima, Perú. [24] *La Tercera*, 16/I/2002, citando *El Comercio de Lima*.

ciones militares. En este contexto, los acuerdos alcanzados entre Chile y Argentina, con el apoyo de la CEPAL, para producir una metodología estandarizada, fueron aceptados por las autoridades peruanas. En todo caso, su aplicación efectiva aún está pendiente dado que es necesario producir algunos ajustes planteados por el gobierno peruano.

Colombia es el país sudamericano que más ayuda militar directa recibe, al ser parte del *Plan Colombia*, lo que posibilita el re-equipamiento de sus fuerzas armadas. Esta situación ha generado alguna incertidumbre en los países vecinos sobre el impacto que puede tener en el largo plazo en el balance militar tradicional, por una parte, así como porque una presencia creciente de armas se traslade hacia el crimen organizado

### La salida de México del TIAR

Al culminar una exitosa gira por Estados Unidos, en septiembre de 2001, que incluyó entrevistas con el presidente George W. Bush, el presidente de México, Vicente Fox, anunció —el día 7 en la OEA— que su país consideraba que el TIAR era un instrumento de la Guerra Fría, que se encontraba obsoleto, y que, en consecuencia, había iniciado un proceso de consultas con los países firmantes y los partidos políticos mexicanos destinados a formalizar el retiro mexicano del Tratado<sup>25</sup>. Cuatro días después del anuncio se produjeron los atentados terroristas en Nueva York y Washington. Una de las respuestas latinoamericanas promovida por Brasil y secundado por Argentina y Chile fue convocar al TIAR con el fin de expresar la solidaridad hemisférica. Un año después se hizo efectiva la denuncia del Tratado por parte del gobierno de México. El 6 de septiembre de 2002, en un comunicado de la Cancillería mexicana reiteró que “destacaba la necesidad de contar con una estructura de seguridad multidi-

mensional y moderna, que responda a las necesidades efectivas del hemisferio americano”. Los principales partidos políticos mexicanos apoyaron la decisión. La reacción del Departamento de Estado fue de *decepción* y reafirmó que estimaba que el Tratado seguía siendo un instrumento vital para la seguridad en el hemisferio. Recordó las decisiones adoptadas por el TIAR con motivo de los atentados terroristas para reafirmar su validez.<sup>26</sup> México, en forma paralela, anunció que se incorporaba plenamente en la participación en las Reuniones Ministeriales de Defensa y también ofreció a su capital para ser sede de la Conferencia Especial de Seguridad. Por ello, en el comunicado de la Cancillería se indicaba que “México reitera su decisión de desempeñar un papel central en la construcción y codificación de la nueva arquitectura internacional y de los factores de seguridad que la sustenten”.<sup>27</sup>

### Dificultades de concertación en política internacional

América Latina y el Caribe tienen grandes dificultades para expresarse *con una sola voz*. Las promesas en tal sentido no se han concretado, la voluntad política para lograr una visión compartida y con una sola voz no se ha conseguido, más allá de las declaraciones en este sentido. Esa fue la realidad frente a la respuesta regional ante los ataques terroristas del 11-S, y esta situación se manifestó de manera aún más aguda frente a la crisis de Irak, en el Consejo de Seguridad primero, y la decisión de intervenir militarmente de Estados Unidos y Gran Bretaña después. En lo referido a los atentados terroristas, si bien hubo una condena unánime a los atentados y una solidaridad explícita con el gobierno y el pueblo estadounidense, la respuesta se expresó en una resolución del TIAR y en otra de la OEA. En ello incidió de manera importante el anuncio del presidente Fox sobre el

[25] 'New York Times', 8/IX/2001. Artículo de primera página de David E. Sanger; 'El Mercurio', 8/IX/2001. [26] 'La Jornada', 7/IX/2002. [www.lajornada.mx](http://www.lajornada.mx). [27] Comunicado de prensa, No 194/02. [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx).

retiro del pacto militar. El pronunciamiento del TIAR, sobre la base de su articulado, posibilitaba un contenido similar al adoptado por la OTAN.

El caso más significativo de fraccionamiento en las respuestas correspondió a la crisis iraquí. Las posiciones de los países latinoamericanos se dividieron: 7 apoyaron la decisión de Estados Unidos y sus aliados y 7 países deploraron o condenaron la invasión; 3 tuvieron posiciones ambiguas. Esta situación, que evidenció las dificultades para concertar políticas en una región, muestra un déficit efectivo de coordinación. Más aún cuando Europa no logró unificar su posición pese a tener un diseño efectivo de política exterior y de seguridad común.<sup>28</sup> Incluso, la propia OTAN encontró dificultades para lograr una posición cohesionada.

Ver Cuadro 06. Posición de países Latinoamericanos frente al ataque contra Irak

Como alternativa a este fraccionamiento y reconociendo la entidad de América del Sur como entidad geopolítica, el gobierno brasileño ha impulsado el desarrollo de una concertación sudamericana. El presidente Cardoso convocó un primer encuentro presidencial, el 30 de agosto y 1 de septiembre de 2000, cuyo propósito era promover la vinculación de las infraestructuras y establecer una cierta *identidad*.<sup>29</sup> Un segundo encuentro se desarrolló, en julio de 2002, en Guayaquil, Ecuador. Lo más destacado de ese encuentro fue la Declaración de Suramérica como Zona de Paz. Esta política ha sido continuada por la nueva Administración. El Presidente Lula da Silva, ha señalado que su gran prioridad es la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera, unida y con justicia social.<sup>30</sup> La focalización en esta región también obedece a que Brasil comparte fronteras con todos los países sudamericanos, con la excepción de Chile y Ecuador. En el área andina es donde se concentran los mayores

**Cuadro 06. Posición de países Latinoamericanos frente al ataque contra Irak**

Países	Aprueba	Ambiguo	Lamenta	Rechazo
Argentina				✓
Bolivia		✓		
Brasil				✓
Chile			✓	
Colombia	✓			
Costa Rica	✓			
Cuba				✓
Ecuador		✓		
El Salvador	✓			
Honduras	✓			
México			✓	
Nicaragua	✓			
Panamá	✓			
Perú			✓	
Rep. Dominicana	✓			
Uruguay		✓		
Venezuela				✓

Fuente: FLACSO-Chile. Análisis de las informaciones de prensa aparecidas en medios de comunicación abiertos al público

[28] Carlos Malamud, 'España y América Latina tras la crisis iraquí'. En ARI, No. 1, mayo 2003. Boletín de Análisis del Real Instituto Elcano. Madrid, 2003. [29] Wolf Grabendorff, 'Perspectivas de una integración política de América del Sur'. 'Nueva Sociedad', No. 177, enero-febrero 2002. Caracas, Venezuela, 2002. [30] Estos conceptos los expresó en el discurso inaugural y ya estaban delineados en su programa de gobierno.

focos de tensión y a los cuales la diplomacia brasileña debe prestar creciente atención.

### **Amenazas a la gobernabilidad democrática**

Uno de los problemas más complejos en la región latinoamericana consiste en alcanzar un sistema democrático estable, con participación y un alto nivel de sustentación política. Ese fue el tema central en la Reunión del Grupo de Río, donde se suscribió el Consenso del Cuzco<sup>31</sup> y de la Trigésimo Tercera Asamblea General de la OEA, celebrada en Santiago de Chile, el 8-10 de junio de 2003.<sup>32</sup> También, será el tema principal de la Cumbre Extraordinaria de Presidentes. El grado de apoyo a la democracia en América Latina y el Caribe sigue siendo importante y mayoritario: en 2002 alcanzó al 56%, según el Informe de Latinobarómetro<sup>33</sup>. Sin embargo, el grado de satisfacción con la democracia es muy bajo y llega sólo al 27%. Lo anterior significa que el 60% se declara insatisfecho con la democracia. Si bien esto posee altas variaciones nacionales, es importante constatar que si las personas no encuentran satisfacción en la democracia, ésta se debilita, se corroe y sus vulnerabilidades dan paso a la conformación de amenazas a la institucionalidad. De igual forma, el nivel de confianza que los latinoamericanos tienen sobre instituciones cruciales, como son los partidos políticos, no llega al 15%. El nivel de confianza en dos instituciones centrales en la democracia como son el Congreso y el Poder Judicial, apenas llegan a un 23% el primero y a un 25% el segundo. Este nivel de rechazo o desaprobación de las instituciones democráticas es lo que permite que se incremente la corrupción y, por lo tanto, se erosionen fundamentos esenciales de la convivencia democrática. La percepción latinoamericana es que la corrupción ha aumentado; en esto concuerdan el 86% de los entrevistados.

Las principales amenazas a la gobernabilidad democrática están centradas en la actuación del narcotráfico y el crimen organizado, la presencia del terrorismo y la inestabilidad política y social. Cada uno de estos aspectos posee un peso propio, pero todos ellos se encuentran fuertemente interrelacionados.

### **Narcotráfico y crimen organizado**

De las denominadas nuevas amenazas, el narcotráfico es la que posee el mayor impacto en la región latinoamericana y caribeña. En particular, en el peso que tiene la producción en el área andina y el uso de Centroamérica, el Caribe y México como lugares de tránsito y de lavado de dinero. A estas áreas se unen los países del Cono Sur como lugares de exportación. En lo referido a la producción de cocaína, a lo largo de los años se han producido cambios significativos por lo que se ha denominado *el efecto globo*. Es decir, que ejercer presión en una parte conlleva la expansión en otra. Al mirar las estadísticas sobre producción de drogas en el área andina esto se constata con facilidad. Es así como en 1995, el 50% de la producción de cocaína estaba radicado en Perú y el otro 50% se dividía entre Bolivia y Colombia, donde el primero tenía un nivel de producción mayor que el segundo.

En 1995, la producción de cocaína fue de 930 toneladas métricas; de éstas, Perú fue responsable de 460, Bolivia de 240 y Colombia de 230. Seis años después, el volumen total de producción es el mismo: 930 toneladas métricas. Sin embargo, la distribución nacional de la producción ha cambiado radicalmente. Colombia es responsable del 78,5% de la producción, lo que significa 730 toneladas. Perú y Bolivia redujeron drásticamente su participación, el primero alcanzó a un 15% con 140 toneladas y el segundo un 6,5%, con 60 toneladas. El estudio realizado por la DEA<sup>34</sup> muestra una creciente participación colombiana a partir de 1996, la que ha aumentado en forma constante.

[31] [www.rree.gob.pe/domino/nst/GrupoRio.nsf/](http://www.rree.gob.pe/domino/nst/GrupoRio.nsf/). [32] [www.oea.org](http://www.oea.org). [33] Latinobarómetro 2002. También puede verse Marta Lagos, 'las complejidades de los apoyos a la democracia en América Latina'. En Flacso-Chile, 'Impactos y desafíos de las crisis internacionales. Chile 2001-2002'. Flacso-Chile, Santiago, 2002. [34] [www.dea.gob](http://www.dea.gob)

Los gobiernos colombianos han buscado erradicar los cultivos. Para ello se usan métodos diferentes desde el control territorial por parte de las fuerzas del Estado a la fumigación aérea. El problema esencial está en que no se han desarrollado políticas capaces de *superar el efecto globo*. Es decir, las reducciones en un lugar significan aumentos en otro; y si bien, como señala el informe de la DEA, el negocio de la cocaína está en *recesión*, no es evidente que ésta sea una perspectiva de largo plazo. La concentración de los esfuerzos colombianos ha conllevado un aumento estimado en 18.000 hectáreas en la frontera ecuatoriana. La fumigación se ha constituido en un elemento fundamental en la lucha anti drogas. La meta para 2003 en Colombia es fumigar 102.000 hectáreas de coca y 4.200 de amapolas, que corresponden a las estimaciones de los plantíos a diciembre del 2002. Hacia el primer semestre se habían fumigado 62.000 hectáreas de coca y 1.600 de amapolas, el doble de lo que se había realizado en 2002. Esto posibilita estimar que la superficie sembrada de coca se redujo casi en un 30% en relación con las cifras de 2001.<sup>[35]</sup> El cultivo de coca en Bolivia y Perú aumentó en forma consecuente, se calcula que en Bolivia hubo un incremento de un 23%, lo que representa 24.000 hectáreas. En Perú, un aumento del 8%, lo que corresponde a 36.000 hectáreas sobre la base de estimaciones del Departamento de Estado de Estados Unidos. Un segundo aspecto que incide en las dificultades de reducir las áreas de cultivo es la ausencia de alternativas efectivas y atractivas para los campesinos. Más aún, la crisis de productos tradicionales como el café se transforman en un incentivo para la producción de droga, y en este sentido se abren espacios a los cuales ésta no había llegado.<sup>[36]</sup>

Perú, por su lado, está haciendo un esfuerzo por evitar la reversión de la situación. Esto significa que el gobierno del presidente Toledo ha buscado estable-

cer un plan de erradicación de la coca de carácter *gradual y concertado* con los cultivadores. En este sentido, la experiencia y crisis boliviana muestra el tipo de conflictividad social al cual puede llegarse como consecuencia de un proceso de erradicación no participativo y sin alternativas para los agricultores. El gobierno peruano está tratando de ampliar el número de hectáreas erradicadas. La meta para 2003 es erradicar 8.000 hectáreas, lo que se estima en poco menos del 25% de las 36.000 hectáreas de plantaciones ilegales de coca. A su vez, esta meta incrementa los logros de 2002, que establecen un nivel de erradicación de 7.130 hectáreas.<sup>[37]</sup>

Tal y como han señalado diversos estudios internacionales, si no se actúa sobre el conjunto de la cadena ligada a la producción de drogas, es imposible encontrar una solución satisfactoria. El caso de las drogas es el que muestra con claridad la interdependencia global entre productores, consumidores y quienes intermedian. De ahí que la co-responsabilidad en la lucha contra el narcotráfico es una tarea que va más allá de los países productores o donde se transforma y debe involucrar de manera clara los principales centros de consumo. Además de los graves problemas de salud que produce el consumo de drogas ilícitas, el narcotráfico como actividad, y más en general el crimen organizado, producen situaciones que atentan directamente contra la gobernabilidad democrática. La *huelga* producida por el narcotráfico en Río de Janeiro a pocos días de la elección presidencial, en octubre de 2002, que paralizó la ciudad, muestra de qué manera el poder paralelo de estas organizaciones criminales con creciente poder de fuego afectan a las capacidades de las autoridades democráticas. Esta situación la calificó el diario Clarín de Buenos Aires como un "toque de queda virtual que se adueña de la capital carioca".<sup>[38]</sup>

En un sentido similar, algunos países del Caribe manifiestan las dificultades que tienen sus gobier-

[35] 'El Mercurio', Santiago de Chile, 5/VI/2003, página A 6. Artículo de Bárbara Fuentes. [36] Informe Latinoamericano. 25/III/2003. 'ONU confirma declinación de la coca'. [37] Informe Latinoamericano. 29/IV/2003. 'Acuerdo sobre cultivo de coca'. [38] Clarín. Buenos Aires, 1/X/2002.

nos, que carecen de recursos de poder efectivos, para hacer frente al chantaje del narcotráfico en un contexto de cierre de mercados para el banano. De ahí que las visiones sobre la seguridad cuando abordan la temática del narcotráfico necesariamente poseen un carácter multidimensional. En algunas situaciones, la amenaza tiene un fuerte componente militar, como ocurre en Colombia, y en otros genera vulnerabilidades económicas como parte del lavado de dinero o situaciones de corrupción.

*Ver Cuadro 07. Suramérica y México: índice de desarrollo humano e índice de corrupción*

La corrupción, como forma de ejercicio del poder, como manifestación económica en los negocios, tiene consecuencias de largo plazo sobre la gobernabilidad democrática. Genera mayores vulnerabilidades dado que afecta esencialmente a la confianza de los ciudadanos. En América Latina, los índices de corrupción son altos, como lo muestra el índice de

Transparencia Internacional. En forma contraria, el índice del desarrollo humano en América Latina tiende a ubicarse en la zona media. La conjunción de ambos aspectos es lo que explica en parte importante el bajo grado de satisfacción con la democracia.

### América Latina y el terrorismo

Estamos ante un nuevo mundo. Cambió la escala de los fenómenos económicos y sociales, de las comunicaciones, del transporte, entre muchos otros, incluido el terrorismo. En un libro preparado en FLACSO-Chile, en 1990, que editó Augusto Varas, *Jaque a la Democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*<sup>39</sup>, se indica que entre 1976 y 1987 hubo 7.000 atentados en el mundo, con un saldo de 6.000 muertos. El 11 de septiembre de 2001, en sólo un atentado terrorista en Nueva York y en Washington murieron unas 3.500 personas. Cambió la escala y la magnitud del fenómeno. Un recuento de los atentados terroristas

**Cuadro 07. Suramérica y México: índice de desarrollo humano e índice de corrupción**

País	Índice de Desarrollo Humano	Índice de Corrupción
Argentina	alto [34]	alta [2,8]
Chile	alto [38]	baja [7,5]
Uruguay	alto [40]	baja [5,1]
México	medio [54]	medio [3,6]
Colombia	medio [68]	medio [3,6]
Venezuela	medio [69]	alta [2,5]
Brasil	medio [73]	medio [4,0]
Perú	medio [82]	medio [4,0]
Paraguay	medio [90]	alta [1,7]
Ecuador	medio [93]	alta [2,2]
Bolivia	medio [114]	alta [2,2]

PNUD/IDH 2002	Transparencia Internacional/ Índice de Corrupción 2002
A: [2,9-0]	A: [30-50]
M: [51-120]	M: [4,6-3]
B: [121- en adelante]	B: [10-4,5]

[39] Augusto Varas (Ed.), 'Jaque a la Democracia: orden internacional y violencia política en América Latina'. GEL, Buenos Aires, 1990.

en América Latina, entre 1990 y 1995, señalaba una cifra de 782 atentados. En éstos se reportaba un número de bajas que ascendía a 975. En el mismo periodo, los atentados terroristas internacionales alcanzaban la cifra de 2.558<sup>40</sup>. El Informe del Coordinador de la Oficina Antiterrorista del Departamento de Estado indica que en el año 2000 se incrementaron en un 8% los atentados respecto del año anterior. Estos alcanzaron la cifra de 423, de los cuales la mitad tuvieron como blanco, objetivos o ciudadanos estadounidenses. Asia fue la región del mundo que acumuló el mayor número de atentados, 281. En África se produjeron 73, en América Latina y Medio Oriente 19 en cada una de las regiones, y 12 atentados en la región euroasiática.<sup>41</sup>

En las Américas, el tema del terrorismo ha estado presente en la agenda política regional. Formas de violencia subversiva y contrainsurgentes se han hecho permanentes en la región, en especial en Colombia. En muchos de estos casos, el uso de la violencia adquiere características de terrorismo. En países como Chile, el terrorismo, que tuvo importancia a principios de la década de los noventa fue eliminado siguiendo las normas democráticas. Argentina sufrió dos graves atentados terroristas contra la embajada de Israel y la Asociación de Entidades Judías. Ambos atentados están ligados a la crisis político-militar de Oriente Medio. En Perú, con un alto costo para la democracia, se eliminó una de las expresiones más violentas del terrorismo, Sendero Luminoso. No obstante, en fechas recientes se han producido atentados terroristas de significación, como el efectuado a pocos días de la visita del presidente Bush a Lima. El caso de la triple frontera (*Argentina, Brasil y Paraguay*) ha sido señalado en reiteradas oportunidades. Sin embargo, hasta la fecha no hay datos específicos que permitan comprobar que acciones efectivas originadas allí se ligan al denominado terrorismo global. Lo anterior ha llevado a reforzar la capaci-

dad de observación de los países involucrados en esta región.

En la región se ha buscado establecer acuerdos efectivos para combatir al terrorismo. En todas las reuniones de Jefes de Estado ha estado presente el problema. Merece la pena destacar las tres Declaraciones de las Cumbres de las Américas.<sup>42</sup> La medida más importante adoptada en las Américas, en el periodo post 11 de septiembre, ha sido la Convención Interamericana en Contra del Terrorismo, adoptada en la primera sesión plenaria celebrada el 3 de junio de 2002.<sup>43</sup> Este documento establece 12 consideraciones que sirven para reafirmar la importancia de hacer frente al azote del terrorismo. Y adopta tres resoluciones específicas: la primera en la cual se adopta la Convención, la segunda que insta a una pronta ratificación y la tercera que solicita al Secretario General de la OEA que informe sobre los progresos registrados respecto a la entrada en vigor de la Convención. Anexo a la primera resolución se incluye el texto de la Convención. Ésta consta de 6 considerandos y 23 artículos. El eje fundamental de la Convención está dado por la definición de delito, algo que se establece en el artículo 2. El objeto y los fines de la Convención son prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo. Para ello, los Estados partes se comprometen a adoptar una serie de medidas específicas y fortalecer la cooperación entre ellos. El aspecto esencial es tratado por la clarificación del delito de terrorismo, que figura en 10 convenciones internacionales en aquellos actos ilícitos vinculados al terrorismo, como el secuestro de aviones y todo lo referido al tráfico aéreo, al secuestro de personas y toma de rehenes, a la protección de material nuclear, a la seguridad de la navegación marítima, a los delitos en contra de plataformas y, en general, a cualquier tipo de atentado terrorista. Un aspecto importante está ligado a la financiación del terrorismo.

[40] Colin M. MacLaachlan, 'Manual del terrorismo internacional'. Publicación del servicio público de la 'Revista Occidental'. IICLA, Tijuana, México, 1997. [41] Walter Astié-Burgos, 'Terrorismo en el siglo XXI' en María Cristina Rosas [Coordinadora] 'Terrorismo, Democracia y Seguridad'. Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Nacional de Australia. Editorial Quimera, México, 2002. [42] Francisco Rojas Aravena [Editor], 'Terrorismo de alcance global: Impacto y mecanismos de prevención en América Latina y el Caribe'. Flaco-Chile, Santiago, 2003. [43] www.oas.org.

El articulado establece la forma en que se cumplirán los objetivos de la Convención a través de tres aspectos principales: a) regímenes legales; b) medidas de control; c) mecanismos operativos específicos. Tres son los focos principales: el dinero, la cooperación fronteriza y la información. Cabe destacar que en cada uno de estos ámbitos se busca reafirmar la normativa legal y las acciones específicas que incluyen en el caso del dinero medidas de decomiso y embargo. Un aspecto fundamental es que dado el carácter transnacional de los delitos la Convención se propone establecer medidas con una aplicación jurisdiccional amplia tanto si son cometidos dentro como fuera de un Estado parte. Un segundo aspecto central es el incremento de la cooperación y el intercambio de información, que incluye el traslado de personas bajo custodia. La Convención busca, a su vez, desarrollar las medidas de prevención y de cooperación con pleno respeto por el Estado de Derecho y en especial reafirmar la protección de los derechos humanos y derechos fundamentales de las personas. Esta Convención refuerza la arquitectura institucional y el marco jurídico para combatir el terrorismo en las Américas. Se ha convertido en el principal instrumento de coordinación establecido con posterioridad al 11 de septiembre.

#### **Inestabilidad política y social**

La inestabilidad ha sido una de las características de la región en los últimos años como consecuencia de crisis políticas y de convulsiones sociales que han provocado la renuncia de jefes de Estado, el adelanto de elecciones o la designación por parte de los Congresos. Todo ello evidencia serios problemas de gobernabilidad. En Suramérica, en el año 2002, había cuatro gobernantes no elegidos: Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay. A esta situación se debe agregar la guerra latente en Colombia y la grave tensión político-social que se vive en Vene-

zuela. En Centroamérica, las tensiones sociales y problemas de corrupción hacían aún más débiles sus gobiernos. Estas situaciones no se resuelven sólo con elecciones. Éstas son un aspecto central e ineludible pero dadas las condiciones imperantes no generan certezas. La falta de claridad política es el resultado de las débiles coaliciones que llegan al poder. Se requiere construir una fuerza política mayor, sobre la base de la construcción de consensos y de la voluntad política para afrontar los problemas con una óptica de Estado, más allá del plan gubernamental.

En efecto, la crisis se ha sucedido con gran intensidad en Venezuela como resultado de la polarización política, la que incluyó un frustrado golpe de Estado, en el mes de abril de 2002, y una larga huelga que paralizó el país. Con la ayuda de un *grupo ad hoc* y la mediación del Secretario General de la OEA, se alcanzó un acuerdo que marca un derrotero para enfriar la crisis y retomar un camino democrático que abra espacios a la reconciliación.

La situación de Colombia es aún más compleja. Allí, la guerra y la confrontación marcan los principales derroteros de la política nacional. En las elecciones presidenciales celebradas en mayo de 2002, la población entregó un mandato claro al presidente Uribe. Éste, además, obtuvo un respaldo legislativo suficientemente amplio para poder impulsar sus políticas, caracterizadas por haber puesto un importante acento en el uso de la fuerza como forma de resolución del conflicto. El incremento de la actividad militar en Colombia produce un efecto similar al efecto globo del narcotráfico. Es decir, se generan presiones de carácter militar en las fronteras. Esta situación adquirió importancia en la frontera colombo-venezolana generándose roces entre ambos gobiernos. En este sentido, cabe destacar que el incremento de la guerra en Colombia tiene connotaciones negativas para los

países vecinos; entre ellas se destacan los debates sobre el impacto ecológico que poseen las fumigaciones. Éstas no quedan solamente en territorio colombiano y afectan a áreas fronterizas, tanto por el aire como por el agua. Un segundo aspecto relevante es la militarización creciente de las fronteras. Un tercer aspecto significativo es que el incremento de la guerra en Colombia produce un número creciente de desplazados y de refugiados que buscan refugio en países fronterizos como Ecuador y Venezuela. Es necesario prevenir las dos situaciones anteriores para evitar contenciosos interestatales. A lo anterior debemos recalcar que la solución al tema de las drogas debe ser integral, ya que si no, el efecto globo cambia la ubicación del problema, pero no le da solución.

La preocupación por Colombia se expresó en la reunión de los presidentes en la Cumbre del Grupo de Río y en los debates de los Cancilleres en la OEA. En ambos casos se produjeron declaraciones específicas y ambas fueron del mismo tenor. En efecto, en la Declaración del Grupo de Río los presidentes “instar (on) al Secretario General de Naciones Unidas, Excelentísimo Señor Kofi Annan, a que utilice sus buenos oficios para impulsar decididamente un proceso de paz en Colombia exhortando a los movimientos guerrilleros que operan en dicho país a firmar un acuerdo de cese de hostilidades y entrar a un diálogo abierto y transparente que, a través de un cronograma con plazos, discutido y aprobado por las partes, permita llegar a una solución pacífica y definitiva al conflicto colombiano, que cada vez afecta más a los países vecinos de la región”. Lo más destacado es el segundo párrafo de esta declaración. Allí se indica que “si este proceso no tiene el éxito deseado, el Grupo de Río, junto al Secretario General de Naciones Unidas y en coordinación con el gobierno de Colombia, buscará en una nueva consulta otras alternativas de solución”. Este párrafo fue estudiado por el gobier-

no venezolano. Éste afirmó que apoyaba la declaración y que hacía reserva integral del párrafo mencionado.<sup>44</sup> El tema sugerido en este segundo párrafo se liga al debate más general sobre soberanía y responsabilidad nacional en el hemisferio. Este tema continuará siendo un punto medular en los debates en el próximo periodo.

Argentina culminó con la elección de Néstor Kirchner un ciclo de incertidumbre política y social que se inició en diciembre del año 2001 con la caída de Fernando de la Rúa y la sucesión de presidentes hasta la designación por parte del Congreso de Eduardo Duhalde. El gobierno de Kirchner, por la forma en que se generó su mandato, se inicia con una coalición gubernamental muy débil. Ésta tiende a expresar más bien el rechazo a la otra opción que una decisión fuerte en torno al programa propuesto.

En Paraguay, la elección de Nicanor Duarte abre una nueva etapa. Después de un periodo de transición, que se gestó con la renuncia del presidente Raúl Cubas, en 1999, asumió Luis González Macchi. Éste hará el traspaso al presidente electo en el mes de agosto. En forma previa a la elección, González Macchi fue acusado de corrupción y se inició un juicio político en su contra. Finalmente no fue destituido por el Senado, dada la cercanía de las elecciones y para evitar una crisis aún mayor.

En Ecuador, tras el golpe de Estado de enero del año 2000, que sacó del poder a Jamil Mahuad y que llevó a asumir al vicepresidente de la República, Gustavo Noboa, se inició una nueva etapa política después del triunfo en segunda vuelta del Coronel Lucio Gutiérrez.

En Perú, la elección del presidente Toledo, en julio del año 2001, auguraba una nueva etapa que superaría los problemas derivados de la renuncia de

[44] OEA. AG/Doc.4234/03. Asamblea General OEA, Santiago de Chile, junio de 2003.

Alberto Fujimori y la debilidad del gobierno de transición encabezado por el Presidente del Congreso, Valentín Paniagua. Tras casi dos años en el poder, el desgaste presidencial ha sido muy grande, y el Presidente Toledo, en junio del 2003, tuvo que hacer frente a una fuerte convulsión social a la cual respondió declarando el Estado de emergencia. La popularidad presidencial es muy baja, alcanzando sólo el 15%.

En Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada obtuvo casi el 23% de los votos en las elecciones presidenciales de junio de 2002 y fue proclamado presidente por el Congreso. Evo Morales obtuvo la segunda mayoría, con un 21%. A partir de este nivel de representatividad, el líder de los cocaleros y los campesinos ha logrado conformar un movimiento de oposición al gobierno que llevó a una grave crisis política al presidente Sánchez de Lozada, el cual debió recurrir también a poderes extraordinarios y al Estado de emergencia para mantenerse en el poder. Las violentas jornadas del 12 y 13 de febrero de 2003 en torno al Palacio Presidencial en La Paz, y que produjeron una situación de grave inestabilidad, reflejan las dificultades de gobernabilidad en diversos países de la región y expresan con particular fuerza la necesidad de atender las demandas de las poblaciones nativas en América Latina. En muchos casos éstas son mayoritarias y sufren grandes discriminaciones y, a la vez, son los sectores más postergados. La gravedad de los acontecimientos en Bolivia llevó a que el Canciller boliviano solicitara la urgente cooperación de la OEA en el contexto de la Carta Democrática. Una comisión investigadora analizó y contextualizó los hechos. Más allá del recuento específico, la OEA destaca para el caso boliviano algo que es general para toda América Latina: el *efecto contagio* que han producido las graves crisis financieras en esta región. Pero más importante que eso, señala que “el gran problema del balance democrático, luego de 20 años de vigencia, es que si bien ha

logrado un avance importante en el fortalecimiento de las instituciones, el sistema político no ha sido capaz aún de resolver muchas de las demandas sociales de los bolivianos, lo que no es ajeno a las democracias latinoamericanas, ni tampoco ha abierto los suficientes canales de participación para todos los sectores de la sociedad”.<sup>45</sup> Las demandas indígenas y campesinas en América Latina tienen larga data y casi todas se concentran en un punto esencial, el acceso y tenencia de la tierra. De allí que muchos litigios tengan focalización en determinadas áreas de los países de la región y que afecten a importantes intereses económicos, además de a las etnias que reclaman las tierras.

La gran diferencia en este cuadro de gobiernos electos en el marco democrático que poseen una gran debilidad la marca el caso de Brasil. El presidente Luiz Inácio Lula Da Silva logró una importante victoria en la primera ronda electoral con un 46%. En la segunda vuelta recibió un mandato contundente, como pocos en América Latina, con un 61,3% de los votos. Vale la pena destacar que no solamente el presidente tiene un inmenso apoyo electoral, sino que desde el inicio de su gestión ha buscado conformar una alianza capaz de generar una gobernabilidad más amplia que el respaldo de su propio partido. Para algunas de las medidas y reformas fundamentales ha establecido acuerdos con sectores de la oposición y con aquellos que habían respaldado la candidatura de José Serra. En el ejercicio del poder, Lula ha mostrado una gran experiencia política que ha sorprendido a analistas y observadores. Más aún, en el ámbito internacional, donde se suponía que podía tener poca experiencia, ha demostrado —en el contexto de la crisis iraquí— una gran capacidad de diálogo con los países de la región y con las principales potencias del mundo. De hecho, el presidente Da Silva ha mostrado que puede ser no solamente un interlocutor legítimo de Estados Unidos, sino, además, un líder con influencia y significación latinoamericana.

---

[45] Informe OEA sobre lo acontecido en Bolivia en febrero de 2003.

### Proyecciones a corto plazo

América Latina y el Caribe están haciendo un esfuerzo muy importante por afianzar su democracia. La Carta Democrática Interamericana refleja ese esfuerzo. Sin embargo, existe un gran desconcierto sobre cómo abordar los graves problemas de gobernabilidad. Éste ha sido el tema central que ha recorrido el debate político al más alto nivel en 2002 y 2003. Se reconoce la importancia de la cooperación y la acción solidaria. Sin embargo, aún no aparecen mecanismos que hagan operativa esta perspectiva. A su vez, los mecanismos de participación ciudadana son muy limitados y los partidos políticos pasan por una grave crisis. Todo ello debilita las capacidades de gobernabilidad democrática. Las reformas y los procesos de modernización no han avanzado de manera suficiente y es necesario profundizarlos. Las respuestas para la superación de la pobreza no han alcanzado sus metas y con ello se erosiona un aspecto crucial en el fortalecimiento de la gobernabilidad.

*Ver Cuadro 08. Elecciones presidenciales 2002: Bolivia, Cuadro 09. Elecciones presidenciales 2002: Colombia, Cuadro 10. Elecciones presidenciales 2002: Ecuador, Cuadro 11. Elecciones presidenciales 2002: Brasil, Cuadro 12. Elecciones presidenciales 2003: Argentina y Cuadro 13. Elecciones presidenciales 2003: Paraguay*

Más aún, un aspecto sustantivo de la gobernabilidad regional se basa en un supuesto que se ha demostrado que no es efectivo. Éste es que el orden económico mundial promueva el crecimiento y que éste se transforme en un motor de las economías nacionales y que contribuya a superar la inequidad. Es así como en la Declaración de la OEA sobre gobernabilidad se explicita este supuesto: "lo anterior supone un orden económico mundial que promueva tal crecimiento, la apertura comercial a los productos de la

región y un creciente flujo de inversiones hacia la misma". Este supuesto puede ser falso, dado el lento crecimiento de la economía mundial y puede serlo aún más porque dicho crecimiento puede no transformarse ni en más inversión ni en más apertura. Por eso, los países de la región requieren establecer un plan de acción efectivo, de medio plazo, en materia de gobernabilidad democrática y vincular los esfuerzos propios basados en la cooperación y la integración regional como eje de este plan. Lo anterior supone volver a analizar los temas de soberanía en ámbitos sensibles de la economía y hacer un esfuerzo de cooperación basándose en la solidaridad como aspecto central. No es una tarea fácil y en ella se requiere incrementar las voluntades de todos.

La globalización conlleva nuevas amenazas y oportunidades. En la última etapa hemos podido reconocer de mejor manera las amenazas.<sup>46</sup> Las redes criminales han hecho un mejor uso de la globalización, y los Estados encuentran dificultades para hacer frente a los nuevos desafíos. Los instrumentos de cooperación intergubernamental aparecen como obsoletos, las leyes, inadecuadas y las burocracias son poco eficientes para abordar los problemas. Más aún, las estrategias son poco efectivas.<sup>47</sup> América Latina requiere redoblar sus esfuerzos para generar oportunidades de gobernabilidad democrática efectivas. El consenso en el diagnóstico se ha alcanzado; ahora se requiere construir estrategias y metas que puedan concretarse. No será tarea de un día, sino un esfuerzo sostenido de medio y largo plazo.

El panorama sudamericano a inicios de 2003 muestra gobiernos electos en todos los países que tenían situaciones de transición o de interinazgos que dificultaban desarrollar políticas nacionales y concordar políticas internacionales. La nueva etapa no augura un tránsito asegurado hacia la estabilidad. En muchos sentidos, la incertidumbre se mantiene

[46] Klaus Bodemer (editor) 'El nuevo escenario de [in]seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?' Nueva Sociedad, RICAL, FLACSO-Chile, IIK. Caracas, Venezuela, 2003. [47] Moisés Naím, op. cit.

**Cuadro 08. Elecciones Presidenciales 2002: Bolivia**

Periodo 2002-07	Primera Ronda	Segunda Ronda
Presidente electo	Gonzalo Sánchez de Lozada (22,46%) Partido Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	84 votos del Congreso
Segunda mayoría	Evo Morales (20,94%)	43 votos del Congreso
Vicepresidente	Carlos Mesa Gissbert	

**Cuadro 09. Elecciones Presidenciales 2002: Colombia**

Periodo 2002-06	Primera Ronda	Segunda Ronda
Presidente electo	Álvaro Uribe Velez (53%) Asociación Primero Colombia	
Segunda mayoría	Horacio Serpa (31,72%)	
Vicepresidente	Francisco Santos	

**Cuadro 10. Elecciones Presidenciales 2002: Ecuador**

Periodo 2003-07	Primera Ronda	Segunda Ronda
Presidente electo	Lucio Gutiérrez (20,64%) Movimiento Sociedad patriótica 21 de Enero	54,3%
Segunda mayoría	Álvaro Novoa (17,39%)	45,7%
Vicepresidente	Alfredo Palacios	

**Cuadro 11. Elecciones Presidenciales 2002: Brasil**

Periodo 2002-06	Primera Ronda	Segunda Ronda
Presidente electo	Luiz Inácio Lula da Silva (46%) Partido de los Trabajadores	61,3%
Segunda mayoría	José Serra (PSDB) (23%)	38,7%
Vicepresidente	José Alencar	

**Cuadro 12. Elecciones Presidenciales 2003: Argentina**

Periodo 2003- 07	Primera Ronda	Segunda Ronda
Presidente electo	Nestor Kirchner (22,2%)	Kirchner se convirtió en presidente electo pese a haber quedado en segundo lugar en los comicios del 27 de abril con el 22,2% de los votos, debido a que el ex mandatario Carlos Menem renunció a participar en la segunda vuelta.
Segunda mayoría	Carlos Menem (24,3%)	
Vicepresidente	Daniel Osvaldo Scioli	

**Cuadro 13. Elecciones Presidenciales 2003: Paraguay**

Periodo 2003- 07	Primera Ronda	Segunda Ronda
Presidente electo	Nicanor Duarte (37,1%) Partido Colorado	
Segunda mayoría	Julio Cesar Franco (23,9%)	

y la inestabilidad parecería ser lo característico en la región. Esta situación afectará a las oportunidades de América Latina para aprovechar los limitados espacios que posee en términos políticos y de inserción económica y global en el periodo de posguerra de Irak. Alcanzar la estabilidad es el mayor desafío regional, y ello conlleva aplicar políticas de Estado sobre la base de la construcción de consensos nacionales que superen la fragmentación en la representación política y desarrollar un proceso de reformas capaces de impulsar el crecimiento económico a la vez que se incrementa la transparencia en la gestión pública. Sin confianza en los partidos políticos y en las principales instituciones democráticas no será posible alcanzar la estabilidad. La tranquilidad en el desarrollo de los procesos electorales muestra que los latinoamericanos siguen confiando fuertemente en la democracia y en sus mecanismos para buscar solución a sus problemas. El liderazgo latinoamericano tiene ante sí un inmenso desafío en el corto plazo.

*América Latina: en la búsqueda de la globalidad, la seguridad y la defensa*

## 08 Brasil: los retos del nuevo gobierno

*La llegada de Lula al gobierno de Brasil supuso una gran sacudida en toda la región y despertó grandes expectativas de cambio en la sociedad brasileña. Sin embargo, algunos de los problemas que debe enfrentar el nuevo gobierno no están en el panorama internacional o en las fuerzas de la oposición, sino en el seno del propio partido de gobierno.*

---

Carlos Pio

*El autor agradece a Sara Oliveira su inestimable ayuda para la preparación de la versión inglesa de este documento*

*Carlos Pio (crpio@uol.com.br) es Profesor de Economía política internacional en la Universidad de Brasilia, Brasil. Es doctor en Ciencias Políticas por el Instituto de Ciências Sociais de Río de Janeiro (IUPERJ). También es socio de Augurium, empresa dedicada al análisis de riesgos políticos en São Paulo (www.augurium.com.br)*

En octubre de 2002, Brasil eligió a un nuevo presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, con un apoyo superior al 60% de los votos. Tras haber sido candidato en tres ocasiones consecutivas a la presidencia (1989, 1994 y 1998), cuando Lula y su partido, el Partido de los Trabajadores (PT), abogaron en 2002 por un *cambio radical* (socialismo democrático) se embarcaron en una versión moderada del típico discurso de la izquierda en América Latina. A pesar de su estilo moderado, ganaron las elecciones gracias a la promesa de sustituir la tendencia *neoliberal* de las dos legislaciones anteriores de Cardoso (1994-2002), por una en la que el Estado se implicara en iniciativas de planificación estratégica para fomentar mayores niveles de crecimiento económico. "La voluntad política deberá sustituir a la voluntad del mercado en el establecimiento de las prioridades del Gobierno" fue la máxima que se repitió insistentemente a lo largo de la campaña electoral.

Sin embargo, tras la investidura, los brasileños se sorprendieron al ver que el mayor cambio en el país se produjo en el propio PT, así como en otros partidos de izquierdas. Acostumbrados a discursos apasionados en los que se explicaban los motivos por los que el planteamiento de estabilidad macroeconómica defendido por la Administración Cardoso no era bueno para el país, el nuevo Gobierno anunció desde el principio que desarrollaría una estrategia muy conservadora, una estrategia fundamentada en la responsabilidad fiscal y en reformas estructurales neoliberales. La nueva estrategia incluiría un mantenimiento del proceso de ajustes fiscales, la implicación del Ejecutivo en las negociaciones políticas con el Congreso y gobernadores estatales para reducir el enorme déficit del régimen de pensiones de los trabajadores del sector público y el fomento de una mayor flexibilidad de las leyes laborales con respecto a las que marcaron la era Cardoso.

El objetivo de este capítulo consiste en plantear los principales retos a los que se enfrenta la Administración del PT, tanto en términos económicos como sociales, dadas las limitaciones impuestas por el propio funcionamiento del sistema político. Lo que se intenta es, en primer lugar, subrayar algunos de los temas fundamentales de la agenda para generar las condiciones necesarias que permitan obtener un crecimiento sostenible en Brasil y, en segundo lugar, evaluar la forma en que la Administración debería tratar estos asuntos. Para poder contestar a estas cuestiones, es de vital importancia la comprensión de la percepción que tiene la élite gobernante sobre la importancia de estos temas, la forma en que la Administración los tratará y su éxito o fracaso en la resolución.

Las áreas generales que se van a plantear en este documento son la estabilidad macroeconómica, la regulación microeconómica y la política social; estas áreas plantearán a su vez varias cuestiones. Por ejemplo, la estabilidad macroeconómica implica a) el desarrollo de una estrategia a largo plazo para equilibrar los presupuestos del Gobierno; la reforma del sistema fiscal para que sea más eficaz, transparente y justo; b) el aumento de la eficacia del Estado, de forma que una mayor parte de los recursos disponibles se destine a la promoción de los objetivos comunes; c) el recorte de los niveles y programas de gasto público actuales para que se pueda establecer un medio de reducción de impuestos sostenible en el futuro; y d), el cambio en la estructura de las prioridades fiscales del gobierno para poder tratar de forma más eficaz unos fondos escasos frente a unas necesidades imperantes.

Por otro lado, la regulación de la microeconomía asume la creación y el mantenimiento de un entorno empresarial que incentive la producción frente a la especulación, aumentando las tasas de productividad y la contratación oficial, así como la toma de ries-

gos y las externalidades positivas. Está en estrecha relación con temas como: a) la eliminación de las influencias políticas o ideológicas (por ejemplo, particularidades) en el proceso de creación de políticas y en el establecimiento de leyes o normas destinadas a las distintas industrias que podrían restar incentivos a la inversión; b) la provisión de bienes colectivos o públicos, necesarios para la asunción de riesgos, como el establecimiento de normas de comercio justas y estables (p.ej., una estructura adecuada de protección de los derechos de la propiedad y de políticas de competitividad), una infraestructura eficaz, políticas educativas y formativas, así como una estrategia de liberalización del comercio; y c) un enfoque de la intervención estatal en la mejora del bienestar del consumidor (y no del proveedor).

Por último, la política social deberá ser capaz de convivir en armonía, aun en los momentos más difíciles, con políticas de protección del individuo y de las comunidades y, lo que es más importante, deberá proporcionar una formación básica a los más desfavorecidos para que puedan desarrollarse en el futuro. La reforma de la política social brasileña deberá enfrentarse obligatoriamente a a) una reestructuración del presupuesto social que permita revertir el gasto social al sector realmente pobre; b) el hecho de tener que condicionar la concesión de los beneficios de la política social a algún tipo de resultado desde el punto de vista del capital humano para sus beneficiarios; y c) la eliminación de cualquier mecanismo que permita que los grupos políticos (partidos, sindicatos, asociaciones) se lucren con la distribución de los beneficios sociales.

Es evidente que la capacidad de un gobierno, sea el que sea, para resolver estos problemas está en estrecha relación con el apoyo político que sea capaz de conseguir y mantener. Por ello, dedicaremos la primera sección de este estudio al análisis de la base del actual apoyo de la Administración del

PT tanto desde el punto de vista del sistema político, como desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto. Evaluaremos el modo en el que la base de este apoyo político tiende a verse influida por las decisiones que toma la Administración, tanto desde la perspectiva estrictamente política como desde la perspectiva del contenido de su agenda política. En la segunda parte, consideraremos los problemas derivados de la estabilidad macroeconómica y de las reformas fiscales; en el tercer apartado, nos dedicaremos a la regulación de la microeconomía y, en la cuarta parte, a la política social. Las conclusiones serán objeto de la quinta sección.

### La base del apoyo político de la Administración del PT: antecedentes, situación actual y perspectivas futuras

El PT se fundó en el año 1980, bajo un régimen político autoritario, como brazo político del (nuevo) sindicato de trabajadores del metal de São Paulo.<sup>1</sup> Desde aquel entonces, el PT ha ido adquiriendo un mayor peso en cada elección. En sus primeros años, el partido era muy pequeño y recientemente contaba tan sólo con unos cuantos puestos ejecutivos importantes: el primer gobernador de Estado que tuvo el partido fue elegido en 1994; sin embargo, hay que esperar hasta 1996 para que puedan gobernar en ciudades importantes, como Porto Alegre y Brasilia. En la actualidad, gobiernan en cuatro pequeños Estados y en algunas de las capitales más importantes, como

São Paulo, Porto Alegre, Recife, Belém y Goiânia. Este crecimiento paulatino tuvo su eco en el Congreso. El PT no se transformó en una fuerza política relevante hasta 1994, cuando alcanzó el 10% de los escaños en la Cámara de los Diputados. No obstante, en el Senado, el proceso de crecimiento fue aún más lento. Fue sólo en 2002 cuando el PT obtuvo más del 10% de los escaños. En la cuadro 01 se presenta una figura que representa la importancia creciente del PT en el sistema político brasileño.

*Ver Cuadro 01. Número de gobernadores, senadores, diputados y alcaldes electos del PT desde 1982*

Los datos del cuadro 01 deben contrastarse con el fuerte apoyo que el partido ha conseguido en los cuatro comicios que han tenido lugar desde el restablecimiento de la democracia. Esto expresa la notable dimensión de la influencia política del PT dentro del sistema político brasileño, incluso a pesar de que no se traduzca en ningún mecanismo de ejercicio del poder significativo para el partido. El sólido apoyo del PT en su carrera para la presidencia desde 1989 debe también matizarse con la fuerte tendencia hacia la personalización en las elecciones regidas por la ley de la mayoría. Esta tendencia es más clara aun cuando se trata de comicios presidenciales. A pesar de que resulte una tarea de difícil aplicación práctica, es importante separar durante las elecciones presidenciales a los votantes que apoyan a un candidato de los votantes que apoyan a un partido.

**Cuadro 01. Número de gobernadores, senadores, diputados y alcaldes electos del PT desde 1982**

	1982	1986	1990	1994	1998	2002
Gobernadores (n=27)	0	0	0	2	3	3
Senadores (n=81)	0	0	1	4	3	10
Diputados (n=513)	8	16	35	49	58	91
Alcaldes* (n=5000)	2	1	38	54	110	187

Fuente: *Dados Eleitorais do Brasil, IUPER*

\* Las elecciones municipales se realizaron en 1982, 1985, 1988, 1992, 1996 y 2000

[1] La dictadura militar, iniciada en 1964, se mantuvo hasta marzo de 1985. En aquel año, Tancredo Neves —un político conservador y, al mismo tiempo, gobernador de Minas Gerais, uno de los mayores Estados brasileños— fue elegido por un congreso ampliado para gestionar el país durante los seis años siguientes. El PT, entonces un pequeño partido, decidió no votar a Neves, al negarse a legitimizar el mecanismo electoral al servicio del régimen autoritario. Neves no llegó a ser investido presidente ya que, sintiéndose enfermo la noche anterior a su investidura, falleció al mes siguiente. Le sucedió el vicepresidente electo, José Sarney, antiguo presidente de ARENA, el partido que dio apoyo político a los presidentes militares durante casi dos décadas. Durante la presidencia de Sarney, un Congreso electo redactó y promulgó una nueva Constitución, un proceso que duró dos años y concluyó

Ver Cuadro 02. Apoyo electoral al PT en los cuatro comicios presidenciales y Cuadro 03. Apoyo electoral para el PT en los puestos seleccionados

En el cuadro 02, se observa el apoyo electoral del PT a lo largo de las cuatro elecciones presidenciales después de la democratización del país; en todos estos comicios, Lula fue el candidato del partido. Este cuadro muestra un crecimiento constante en el valor total y en el porcentaje de los votos dirigidos al candidato del PT durante la primera vuelta de las cuatro elecciones. El porcentaje crece del 17%, en 1989 hasta el 46% en 2002 –lo que representa casi una triplicación en el aumento del porcentaje–. Por otra parte, el cuadro 3, compara la cantidad de los votos obtenidos por el PT en las elecciones desde tres perspectivas diferentes: elección de diputados, gobernadores y presidenciales. De esta forma, podemos extraer conclusiones acerca de si el aumento en el apoyo a Lula durante las elecciones presidenciales se corresponde con los resultados obtenidos por el PT desde otros puestos

de representantes políticos en el mismo año. La conclusión evidente es que no existe una relación directa. Así, los resultados de Lula son singulares, comparados con los obtenidos por su propio partido.

El abismo que existe entre los resultados obtenidos por el PT en las elecciones presidenciales y las elecciones al Congreso o a gobernador refuerza la fragmentación del poder entre los numerosos partidos políticos. Dicha fragmentación constituye una de las características más llamativas de la política brasileña. Y es producto de dos facetas institucionales del sistema político de Brasil: una representación proporcional (RP) en las elecciones de la Cámara Baja del Congreso y una normativa, tanto electoral como de partidos, muy flexible.<sup>2</sup> En la actualidad, existen al menos 16 partidos representados en el Congreso, de los que ni tan siquiera uno goza de un mínimo del 20% de los escaños en la Cámara Baja. Si agrupáramos al conjunto de los tres principales partidos políticos (PT, PFL y PMDB), no

#### Cuadro 02. Apoyo electoral al PT en los cuatro comicios presidenciales

Cifras totales y porcentaje, desde 1989

	1ª ronda		2ª ronda	
	nº de votos	% del total	nº de votos	% del total
1989	11.619.816	17,2	31.070.734	47,0
1994	17.116.579	27,0	-	-
1998	21.470.333	31,7	-	-
2002	39.425.283	46,4	52.769.723	61,3

Fuente: Dados Eleitorais do Brasil, IUPERJ

#### Cuadro 03. Apoyo electoral para el PT en los puestos seleccionados

	1990*		1994		1998		2002	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Cámara de diputados	4.128.052	10,2	5.859.347	12,8	8.786.499	13,2	16.092.411	18,4
Gobernador**	5.297.786	9,7	6.735.429	11,7	9.567.420	14,5	23.228.310	27,6
Presidente**	11.619.816	17,2	17.116.579	27,0	21.470.333	31,7	39.425.283	46,4

Fuente: Dados Eleitorais do Brasil, IUPERJ

\* Las primeras elecciones presidenciales se celebraron en 1989

\*\* Sólo en la primera ronda

en 1988. Bajo esta nueva Constitución, el mandato de Sarney se redujo de seis a cinco años, estableciéndose en cuatro para las futuras presidencias. A pesar de una participación activa a lo largo de los debates constitucionales, el PT no ratificó la Constitución por considerar que no satisfacía los intereses del partido. [2] En primer lugar, puesto que la ley de la RP evita la existencia de distorsiones mayores entre el número de votos destinados a un partido y el número de escaños permitidos en el Congreso, contribuye a favorecer la fragmentación política. En segundo lugar, las legislaciones electoral y de partidos políticos favorecen esta fragmentación al proteger a los pequeños partidos. A pesar de que sea pequeño, se garantiza a cada partido político con representación en el Congreso un mínimo de recursos materiales para competir (p. ej., dos turnos gratuitos de propaganda

alcanzarían el 50% de los escaños. La fragmentación de los partidos es menos chocante en el Senado ya que el PMDB ocupa casi un tercio de los escaños, pero aun así, el Gobierno no cuenta con una mayoría fiable. Si consideramos que la fragmentación dificulta el proceso legislativo que debe llevar a cabo el Ejecutivo, imagine la situación a la hora de aprobar reformas constitucionales, que requieren contar con una mayoría de 3/5 de los votos de cada una de las cámaras.

La fragmentación también está presente en el ámbito estatal, donde siete partidos políticos tienen candidatos representando puestos de gobernadores. En la Federación brasileña, los gobernadores juegan un papel importante ya que tienen poder para interferir en los asuntos legislativos y ejecutivos al representar una fuente autónoma de presión sobre los diputados de sus propios partidos o de su propio Estado. En el cuadro 04 se muestra que de los actuales partidos de la oposición (PSDB y PFL) han

salido 11 de los 27 gobernadores de los Estados –algunos son gobernadores de los Estados más poderosos, como São Paulo y Minas Gerais, y el conjunto de estos gobernadores llega a representar casi un cuarto de la Cámara–; frente a estos resultados, el PT consigue sólo cuatro gobernadores y, además, en Estados de poca relevancia política.<sup>3</sup>

*Ver Cuadro 04. Distribución del poder político entre los partidos políticos, 1999-2002 y 2003-06*

El cuadro 04 y el cuadro 05 comparan la distribución de los cargos electos en el Congreso y a nivel estatal ejecutivo entre los distintos partidos políticos, durante el segundo mandato de Fernando H. Cardoso (1999-2002) frente al mandato actual. En el cuadro 04, los colores de las líneas representan las diferentes ideologías políticas –el verde oscuro (PSDB y PFL) representa a aquellos partidos favorables a una agenda *neoliberal* (privatizaciones, liberalización, liberalización del comercio, estabili-

**Cuadro 04. Distribución del poder político entre los partidos políticos, 1999-2002 y 2003-06**

Partidos	Gobernadores		Senadores		Diputados	
	1999-2002	2003-06	1999-2002	2003-06*	1999-2002	2003-06**
PSDB	6	8	14	10 (11)	95	63 (71)
PFL	8	3	17	18 (19)	97	72 (84)
PP	2	-	3	- (1)	53	47 (49)
PMDB	4	5	23	22 (19)	87	68 (74)
PTB	-	-	5	3	33	48 (26)
PL	-	-	1	3	23	33 (26)
PDT	-	1	5	5 (5)	17	15 (21)
PSB	1	4	3	3 (4)	17	29 (22)
PPS	-	2	2	3 (1)	11	19 (15)
PCdoB	-	-	-	-	10	11 (12)
PT	5	4	7	14	58	93 (91)
Otros	1	-	1	0 (1)	12	15 (22)
Total	27	27	81	81	513	513

Fuentes: Cámara dos Deputados, Senado Federal

\* Número de senadores electos indicado entre paréntesis cuando difiere del número actual

\*\* Número de diputados electos indicado entre paréntesis cuando difiere del número actual

electoral, en radio y TV, dos veces al año). La legislación otorga el mandato a un individuo (no a su partido) y no impone restricciones alguna ni penas para aquéllos que cambien de partido entre elección y elección. Para ellos, representa una ventaja poder cambiar de partido, en función de los beneficios que puedan obtener. Los pequeños partidos pueden también asociarse (formar una coalición), para poder salvar las cláusulas de mínima representación. Este conjunto de normativas permite explicar el alto nivel de fragmentación política que existe en Brasil. [3] Los cuatro Estados donde gobierna el PT son: Amapá, Roraima, Acre y Mato Grosso do Sul.

dad macroeconómica, etc.); el verde medio (PT, PC do B, PPS, PSB y PDT) representa a los partidos de izquierdas, favorables a agendas que no sean neoliberales (aumento de la intervención del Gobierno en la economía); el verde claro (PMDB, PP, PTB y PL) representa a los partidos populistas y con programas *a la carta*, que pueden apoyar a agendas bien neoliberales o bien todo lo contrario, en función de sus intereses.

Los hechos significativos de la política brasileña sugieren la existencia de obstáculos cada vez mayores a los que la Administración actual deberá ejecutarse para impulsar su agenda económica y social. Por una parte, y desde un punto de vista estructural, los partidos políticos brasileños tienden a estar divididos internamente en varias facciones. Los líderes de cada facción, en especial, aquéllos que no ostentan la dirección del partido, ven aumentar su poder oponiendo resistencia a los acuerdos alcanzados entre los principales partidos y la Administración. Por ello, su objetivo es la negociación del apoyo que proporcione su facción, sobre todo cuando su voto puede resultar esencial para aprobar una ley que sea de especial importancia para la Administración. Es frecuente que cambien su voto a cambio de recursos políticos controlados por el Ejecutivo (presupuestos destinados a regiones o áreas de política concreta que les afecte, posibilidad de que uno de sus miembros pase a ostentar un puesto clave dentro del Ejecutivo, etc.). Si hacemos un resumen y de acuerdo con la legislación brasileña, no existen garantías para que incluso el apoyo que otorguen los dirigentes del partido a la Administración tenga un eco en su posicionamiento en el Congreso. Por otra parte, y de forma más circunstancial, desde los inicios de la Administración del PT, los diputados del PT se han tenido que enfrentar a cambios profundos en el programa y prácticas económicas de aquellos miembros con puestos de mayor responsabilidad dentro del Ejecutivo, incluido el pre-

sidente. De la noche a la mañana, se han tenido que enfrentar a la decisión de secundar esta nueva corriente u oponerse a ella. Queda hoy reconocido que dichos diputados del PT que defienden una oposición de *guerrilla* contra el Gobierno son tan sólo una pequeña minoría. No obstante, cuentan con las simpatías de 1/3 del conjunto del Congreso. El que dicho grupo tienda a una oposición cada vez más feroz contra la agenda de la Administración depende de la evolución tanto de los indicadores económicos como del nivel del apoyo social al Gobierno.

El cuadro 05 representa la fuerza del Gobierno frente a la oposición. Si se compara el tamaño de la coalición durante el periodo electoral con la coalición del periodo gubernamental, se distinguen dos periodos muy distintos. En el primero, las dos coaliciones no difieren mucho entre sí mientras que en el segundo, la coalición gubernamental casi dobla a la coalición electoral de la Cámara y casi triplica la del Senado. Esto nos lleva a una conclusión sencilla: el nivel de consistencia de la coalición gubernamental tiende a reducirse en la actualidad si se compara con la Administración anterior a la vez que la amenaza de conflictos internos es mayor ahora que antes.

*Ver Cuadro 05. Respaldo del Congreso al Ejecutivo (estimado), 1999-2002 y 2003-06*

El cuadro 05 muestra un gran aumento del tamaño de la oposición en 2003 —de un 100% en el Senado y un 36% en la Cámara Baja—. Si consideramos que, por lo general, los cambios constitucionales son necesarios para que cualquier gobierno pueda establecer su propia agenda y dada la naturaleza totalmente inclusiva de la Constitución brasileña, el número de votos necesarios en el Congreso para que el gobierno sea efectivo es superior al de la mayoría simple, 257 diputados y 41 senadores. Para aprobar una reforma constitucional, son necesarios 308 votos en la Cámara Baja y 49 en la Alta. Resulta fácil concluir que una de

las tareas principales a las que se enfrenta el gobierno es el de obtener una mayor coalición para poder garantizarse el número de votos necesario en cada una de las cámaras.

En resumen, éstos son los retos, muy ambiciosos en el plano político, a los que se enfrenta la nueva Administración: una fragmentación política (tanto en el Congreso como en el Senado) que tiende a reducir la efectividad del gobierno en el ámbito federal, dada su necesidad de negociar soluciones de segunda mano con muchos partidos y facciones políticas; en el Congreso, la Administración echa en falta el apoyo político que obtuvo en las urnas y se enfrenta a una oposición mayor que la de la Administración Cardoso; y, finalmente, el cambio de discurso político –que trataremos más adelante– puede obligar al gobierno a apoyarse más en la oposición de lo que tenía previsto, teniendo en cuenta que aproximadamente 1/3 de su propio partido se muestra reacio a aceptar la nueva agenda.

El sistema presidencial fragmentado necesita que la política también se desarrolle en la intersección de los ámbitos del Congreso y de la burocracia. Resulta frecuente que gobiernos de coalición encuentren útil repartir los puestos ejecutivos clave entre sus aliados de partido y de facción. Desde ese punto de vista, la Administración del PT puede definirse como una coalición entre: a) grupos de presión administrativos; b) al menos tres tipos de grupos políticos de izquierdas; y c) populistas del centro y de la derecha. Los grupos de presión admi-

nistrativos están representados por el conjunto de los consejeros políticos de alto nivel del presidente, elegidos entre los más altos cargos del PT. Su objetivo principal consiste en la creación de las condiciones óptimas que permitan el mantenimiento de su Administración en el poder. Significa sustancialmente que están a favor de la expansión de la coalición del Gobierno actual en el Congreso así como de la adopción de políticas económicas sostenibles.

Las tres facciones de la izquierda son la socialdemócrata, la socialista pragmática y la socialista radical. Los social-demócratas están atrincheros en tres ministerios clave, el de Economía (y el Banco Central), el de Fomento, Industria y Comercio Exterior y el de Agricultura, desde los que rigen la agenda económica e imponen su lógica al resto de los miembros del gobierno. Los social-demócratas sufren la oposición directa de los socialistas radicales, para los que las acciones del gobierno deberían componerse de las ideas cultivadas en los tiempos en los que el PT pertenecía a la oposición. Esto viene a decir que son favorables a una intervención directa del gobierno en la economía para promover una redistribución de la riqueza obligatoria desde los *capitalistas* hacia los *trabajadores*. Representan aproximadamente una cuarta parte de la coalición electoral del Congreso, y, en el Ejecutivo, controlan dos cargos de cierta importancia dentro del Gabinete (Reforma Agraria y Ciencia y Tecnología) así como el insignificante ministerio de Deportes. Por último, los socialistas pragmáticos representan el grupo más amplio, tanto en el

**Cuadro 05. Respaldo del Congreso al Ejecutivo (estimado), 1999-2002 y 2003-06**

	Coalición electoral		Coalición gobernante		Oposición	
	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado
1999-2002*	312	59	370	65	110	16
2002-06**	137	17	340	48	150	33

\* La coalición electoral incluía: PSDB, PFL, PTB y PPB (posteriormente, PP). La coalición de gobierno también incorporaba al PMDB y el PPS (en la mayor parte de las cuestiones)  
 \*\* La coalición electoral incluía: PT, PL y PC do B. La coalición de gobierno también incorporaba: PPS, PSB, PTB, PP y PMDB

Congreso, donde cuentan con más de la mitad de la coalición electoral gubernamental, como dentro del Ejecutivo. Defienden un intervencionismo estatal que fomente un modelo específico de desarrollo económico (principalmente, una industrialización basada en la sustitución de las importaciones). Comprenden, sin embargo, algunas de las limitaciones a las que se enfrentan los Estados al intentar cumplir con estos objetivos (recortes presupuestarios, en especial, y la necesidad de asegurarse la cooperación del sector privado mediante planes gubernamentales). En la Administración actual, se encargan de la regulación de la microeconomía (ministerios de Comunicaciones, Minas y Energía, así como el de Trabajo), de la política social (ministerios de Sanidad, Educación y Seguridad Social) y de los asuntos macroeconómicos menos importantes (ministerio de Planificación y Presupuestos).

Finalmente, tenemos al tercer y último grupo de la coalición del gobierno que se compone de populistas de centro y de derechas. En el Congreso, este grupo se compone de dirigentes políticos a la antigua, estilo caudillo, que dominan importantes secciones de sus partidos políticos;<sup>4</sup> de nuevos líderes políticos que representan a poderosas facciones religiosas;<sup>5</sup> y jefes de partidos conservadores.<sup>6</sup> El PL, un partido populista-conservador con poderosos intereses entre los grupos evangelistas, se unió a la causa de Lula en el comienzo de su campaña electoral y se le concedió el derecho a nombrar como compañero de candidatura a Jose Alencar, actual vicepresidente. También obtuvieron el ministerio de Transportes. Los demás partidos fueron los últimos en entrar en la coalición (p. ej., el PMDB y el PP garantizaron su apoyo a la Administración más tarde, en el mes de junio) y, debido a este retraso, son los menos representados en los más altos escalafones de la Administración<sup>7</sup>. Sin embargo, ostentan importantes papeles en la estructura del Gobierno federal, lo que les asegura un acceso a poderosos recursos clave. También se les ha concedido la

libertad de manejar dichos recursos, de acuerdo con su *sistema a la carta* habitual.

La naturaleza fragmentada del sistema político obliga a todas las Administraciones a desempeñar negociaciones importantes en el Congreso para poder asegurarse los votos necesarios para la aprobación de los proyectos más importantes. Por otra parte, el carácter de la Constitución brasileña obliga al gobierno de coalición a intentar abarcar mucho, puesto que la mayoría de las agendas gubernamentales dependerá de la aprobación de la reforma constitucional y ésta requiere la mayoría de los 3/5 de cada una de las dos cámaras. Con el fin de poder ampliar la base de apoyo sobre el que se asienta, es normal que la Administración encuentre necesario el reparto del poder de toma de decisiones con partidos que defienden perspectivas ideológicas diferentes. De esta forma, la naturaleza de la agenda del Gobierno deberá necesariamente reflejar un compromiso ideológico y es posible que vaya modificándose a lo largo del tiempo, en función de cambios en las circunstancias políticas.

#### Estabilidad macroeconómica y reforma fiscal

La estabilidad macroeconómica depende del compromiso de la Administración con un conjunto de políticas macroeconómicas consideradas sostenibles a largo plazo por los agentes económicos, dados los indicadores macroeconómicos determinantes como la evolución de la inflación, el tipo de cambio, la balanza comercial y la tasa de crecimiento de la economía, entre otros. La sostenibilidad a largo plazo de las políticas macroeconómicas en Brasil está condicionada en gran medida por la habilidad de la Administración para:

- desarrollar una estrategia creíble a largo plazo que sea capaz de equilibrar los presupuestos del Estado;
- reformar el sistema impositivo para que resulte más eficaz, transparente y justo;

[4] Entre éstos, los más importantes son: el antiguo presidente Jose Sarney (senador, PMDB), el líder del Congreso del antiguo presidente Collor, Roberto Jefferson (diputado, PTB), y Antonio Carlos Magalhaes (senador, PFL). [5] Un excelente ejemplo es el obispo Rodrigues (diputado, PL). [6] En especial, Jose Carlos Martinez (diputado, PTB), Renan Calheiros (senador, PMDB), Michel Temer (diputado, PMDB), Valdemar C. Neto (diputado, PL), Pedro Correa (diputado, PP) así como sus respectivos partidos. [7] Se prometió a estos partidos el derecho a designar ministros propios en el futuro, muy probablemente, después de octubre.

- recortar los niveles y programas del gasto público actual para permitir un próximo plan de reducción de impuestos sostenible;
- aumentar la eficacia del Estado para que una mayor parte de sus recursos actuales se utilicen para promover objetivos colectivos;
- modificar las prioridades del gasto del Gobierno para gestionar de forma más eficaz los fondos escasos y las necesidades imperantes.

La puesta en marcha de una estrategia creíble a largo plazo para equilibrar los presupuestos del Estado es fundamental por varios motivos, pero especialmente porque Brasil constituye una de las economías emergentes con la mayor deuda pública y déficit anual. Por lo tanto, la prima por riesgo que pagan el Tesoro público del país y las empresas privadas es muy superior a la que se paga en otros países con niveles de desarrollo comparables. En ocasiones, la confianza depositada en el gobierno es tan leve que incluso se cortan las líneas de crédito de exportación internacionales, como sucedió en 2002. Para que Brasil obtenga una mayor credibilidad en los mercados financieros internacionales, el gobierno debe disminuir el riesgo de impago de la deuda interna y externa. Parte del problema reside en asegurar a los inversores que el país seguirá una política macroeconómica coherente de niveles de ingreso público y gasto futuros y sus cifras contables actuales (flujos internos menos flujos externos de divisas extranjeras). Este último punto también es importante para asegurar a los inversores que las empresas privadas podrán cumplir sus contratos en divisa extranjera ya que el gobierno debe proporcionar a las empresas privadas reservas extranjeras.

Para asegurar a los inversores, tanto extranjeros como nacionales, que no existe riesgo alguno de que el gobierno no pague sus deudas, es vital mostrar que los niveles de gasto futuros serán cohe-

rentes con la necesidad de cumplir con las deudas actuales y futuras. En la práctica, éste es el motivo por el que es importante que el gobierno se comprometa a una férrea disciplina fiscal. En diciembre de 2002, el ratio de deuda / PIB total era del 56%, mientras que el déficit anual del sector público alcanzó el 9% del PIB.<sup>[8]</sup> Para restaurar los ratios de deuda / PIB anteriores, la Administración entrante del PT decidió aumentar el nivel del superávit primario (ingresos totales menos gastos antes del pago de intereses sobre la deuda existente) de un 3,91% a un 4,25% del PIB. La situación perfecta sería que Brasil pudiera generar superávit de presupuesto nominales (en contraste con los primarios) de forma que la credibilidad del gobierno se recuperase por completo. La pregunta es si esta ruta ideal es políticamente posible.

La estrategia política más sencilla para reducir el déficit del gobierno ha sido tradicionalmente recortar el gasto dirigido a los sectores no organizados de la sociedad brasileña. No obstante, un superávit de presupuesto nominal no se puede conseguir únicamente reduciendo programas que principalmente ayudan a los grupos más débiles, ya que se trata de un pequeño porcentaje del gasto público. Por otro lado, a medida que los sectores más organizados han podido convertir sus derechos en leyes, especialmente en la Constitución, la reducción de sus derechos económicos requiere la creación de una base de apoyo muy grande en el Congreso, donde estos grupos cuentan con una sólida representación, así como en el poder judicial.

Los funcionarios –diputados y jueces incluidos– son, sin lugar a dudas, los principales beneficiarios de las prioridades de gasto actuales de Brasil. El Gobierno federal destina prácticamente el 50% de sus ingresos a los salarios –funcionarios activos y jubilados– como resultado de la última norma salarial.<sup>[9]</sup> En 2002, el régimen de pensiones de los trabajadores del sector

[8] En los años anteriores, el déficit anual del sector público se situó cerca del 6% del PIB. Las cifras mucho más elevadas presentadas en 2002 reflejan la repercusión de la crisis de confianza sobre el pago de la deuda interna. Como disminuyó la confianza en el gobierno, dada la posibilidad de una victoria del PT en las elecciones presidenciales de octubre, la proporción de la deuda vinculada a la variación del dólar estadounidense aumentó aún más. Por tanto, la devaluación del real que comenzó en mayo provocó que el déficit del gobierno aumentara. [9] Las cifras de los Estados y municipios son aún más espectaculares.

público provocó un déficit estimado de aproximadamente un 3,5% del PIB. Este esquema beneficia a menos de un millón de personas y contrasta fuertemente con el régimen de pensiones de los trabajadores del sector privado. Aunque este último sistema también es un plan público, presta servicio a unos 18 millones de personas y el déficit anual que genera es inferior al 1,5% del PIB. En parte, esto se debe a que el sistema está basado en un tope muy estricto para las prestaciones de pensiones (en la actualidad, 1.500 reais ó 500 dólares mensuales).

La reforma del régimen de pensiones es una de las principales preocupaciones de la agenda del presidente Lula. El Ejecutivo ya ha enviado al Congreso una enmienda constitucional para resolver el problema y ha logrado el apoyo de veintisiete gobernadores estatales —también interesados en obtener influencia política para reformar sus propios planes de pensiones de los trabajadores del sector público. Sin embargo, en el congreso, la base de apoyo de la Administración presenta fracturas internas en lo relativo al tema de las pensiones —en el pasado reciente, el PT votó en contra de una propuesta parecida enviada por la Administración Cardoso y ahora al menos 1/3 de sus diputados han mostrado su desaprobación con respecto a la iniciativa—. Esta misma situación ha tenido lugar dentro de otros partidos políticos que comparten el Gobierno con el PT; el PDT, PC do B y PMDB son buenos ejemplos de esto. Cuanto mayor sea este descontento en la base de apoyo del Gobierno en el Congreso, mayor será la dependencia del Gobierno en los partidos conservadores que apoyaron medidas similares durante la Administración de Cardoso y que ahora están obligados a votar con el PT. Éstos son los casos del PSDB y PFL en particular.

No obstante, los problemas para equilibrar el presupuesto no se limitan a reformar el sistema de pensiones. El nivel actual de impuestos en Brasil se

encuentra considerablemente por encima del de otras economías emergentes —más de un 34% del PIB en Brasil y menos del 20% de media en los países con ingresos medios—. Por tanto, si el Gobierno desea mejorar el nivel de competitividad internacional de la economía brasileña, tendrá que considerar al menos dos aspectos. En primer lugar, una reducción considerable del nivel impositivo. Y en segundo lugar, un aumento de la calidad del sistema fiscal, y concretamente, la necesidad de eliminar la estructura en *cascada* (donde un impuesto se aplica sobre el mismo producto repetidamente mientras avanza en la cadena de producción).

El foco de resistencia política a la adopción de una reforma fiscal innovadora se encuentra dentro del gobierno. Las preocupaciones fiscales a corto plazo han llevado al ministerio de Economía a oponerse a cualquier debate serio sobre el asunto. No se espera que esta situación cambie con la nueva Administración, como ya se ha confirmado en los debates que llevaron al Ejecutivo a enviar al Congreso una propuesta muy modesta para reformar la estructura fiscal. Otra dimensión de la importancia de la estabilidad macroeconómica es la relativa al equilibrio intertemporal de la cuenta corriente. Los inversores tienden a sentirse amenazados por la incapacidad del gobierno para mantener políticas macroeconómicas que garantizan un equilibrio adecuado entre los niveles de entrada y salida de divisas —particularmente, el régimen del tipo de cambio—. El equilibrio intertemporal de la cuenta corriente es imperativo para asegurar a los inversores que introducen divisas fuertes para invertir en reales que, en el futuro, podrán retirar libremente divisas fuertes del Banco Central a un tipo de cambio razonable.

Mientras que la sostenibilidad del régimen de tipo de cambio dependa de los niveles de la oferta y la demanda de las importaciones y exportaciones, será totalmente dependiente de la coherencia de

las políticas monetarias y fiscales por un lado, y de la competitividad internacional de la economía por otro. Una de las principales ventajas de la estrategia macroeconómica actual en Brasil es la combinación de un tipo de cambio flotante con un régimen regido por la inflación. Junto con la responsabilidad fiscal y el mantenimiento del nivel actual de apertura comercial, es posible que en los próximos años Brasil esté razonablemente protegido en caso de un *shock* externo. No hay garantías para crisis importantes de confianza, como la que se produjo en el país durante la campaña electoral del último año. Pero dado el hecho de que la principal preocupación de los inversores en el año 2002 estuvo relacionada con la forma en que la Administración del PT gestionaría la economía y dado que ya saben que no hay cambios importantes en este sentido, es posible asumir que los principios fundamentales económicos serán el indicador principal a partir de ahora. Mientras que se siga mostrando que la administración se ha comprometido seriamente con la sostenibilidad de las políticas macroeconómicas, los *shocks* externos tenderán a minimizarse.

#### Regulación microeconómica y competitividad

En la última década, Brasil ha evolucionado de un modelo económico autosuficiente a uno que promueve la interdependencia con la economía mundial. En este proceso, las leyes gubernamentales se han centrado en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos que amenazan a los inversores extranjeros, la apertura de la economía a inversiones extranjeras directas (principalmente mediante la liberación y privatización de las empresas nacionales), la liberación del comercio internacional y la promoción de la especialización económica y la integración de empresas establecidas en Brasil en redes globales de producción y financiación. Se considera que esta estrategia tiene

cierto riesgo ya que la interdependencia implica que la economía nacional será más susceptible a los sucesos que se produzcan fuera del país. Por otro lado, dado que los países que más se han beneficiado de la globalización son los que optaron deliberadamente por integrar sus economías nacionales en el mundo, la opción de Brasil parecía acertada. Desde la campaña electoral, el presidente Lula apostó por un enfoque nacionalista respecto a las políticas económicas. Dicho punto de vista no era importante cuando nombró a Antonio Palocci y a Henrique Meirelles para los puestos más importantes del gobierno en cuanto a temas económicos, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, respectivamente. Junto con los ministros de Agricultura y Desarrollo, Industria y Comercio, están luchando por la continuidad de políticas económicas liberales en la nueva Administración.

Por contra, el presidente ha nombrado para determinados cargos económicos clave de su Gabinete a políticos y tecnócratas que rechazan la idea de que un entorno económico más interdependiente sea la mejor estrategia para fomentar el crecimiento y el desarrollo. En este sentido, los oponentes de las políticas liberales se concentran especialmente en organismos a cargo de las políticas y normas microeconómicas —como los Ministerios de Minas y Energía, Comunicaciones, Reforma Agraria y Ciencia y Tecnología, así como el Banco Nacional para el Desarrollo Social y Económico (BNDES).<sup>10</sup> Las políticas y normas microeconómicas afectan a las decisiones de la inversión privada en varias maneras. Sobre todo, son importantes porque tienden a distorsionar los precios relativos de los bienes y servicios públicos prestados por empresas privadas —como el gas y la electricidad, el teléfono, los peajes o las aguas residuales y agua, entre otros—. A medida que los precios relativos cambian, su contenido y sostenibilidad son claves para la definición de los planes de inversión de las empresas privadas.

[10] El BNDES es la principal fuente de financiación a largo plazo para el desarrollo. A pesar de encontrarse jerárquicamente bajo las directrices del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, su nuevo presidente fue nombrado por el propio Lula da Silva, tras escuchar a varios economistas del PT que se oponen a la interdependencia económica. El presupuesto del BNDES es el mayor de Latinoamérica para asuntos de desarrollo —incluso mayor que el del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una institución regional con sede en Washington creada para financiar el desarrollo—.

Desde su investidura, la nueva Administración ha emitido señales muy diversas respecto a su estrategia para la política y normas microeconómicas. En primer lugar, en la Administración existen importantes defensores de una estrategia de sustitución de importaciones basada en políticas que afectan a la protección del comercio, a la estructura industrial y a los programas de ciencia y tecnología. Hasta el punto de que dichas políticas aumentan la protección del comercio y el uso de ayudas fiscales para las empresas nacionales, se arriesgan a dañar la productividad de las empresas en otros sectores ya establecidos en Brasil que emplean tecnología o insumos importados. La decisión ideológica de reanudar la industrialización de sustitución de importaciones es un tercer ejemplo de cómo la normativa microeconómica puede dañar las perspectivas futuras de crecimiento sostenido. Las industrias sustitutivas están en sectores poco competitivos. Esto se debe a que en un entorno de economía abierta, el negocio tenderá a diversificarse en aquellas actividades que presentan mayor rentabilidad. Estas actividades son las que utilizan, de forma más intensa, los factores de producción abundantes en el país/ región (ya que sus precios relativos serán especialmente atractivos) con lo que los costes de producción serán menores –y la rentabilidad mayor– que en otro lugar. Cuando la especialización se lleva a cabo en un país en concreto, éste importará la mayoría de los bienes y servicios que necesite con los ingresos obtenidos de las exportaciones. Y la especialización e interdependencia son las mejores maneras que un país tiene para acumular riqueza.

Una estrategia de sustitución de importaciones, por otro lado, implica que el Estado tendrá que tomar sus decisiones económicas en términos de lo que debe producirse nacionalmente (en vez de importarse), y realiza esta acción partiendo de la base de una idea concreta que tiene acerca de la futura

evolución de la economía mundial. Los economistas se posicionan prácticamente de forma unánime en contra de las políticas de sustitución de la importación –especialmente cuando estas políticas están destinadas a fomentar la producción de bienes para el mercado interno– porque presentan un alto coste de oportunidad, es decir, existen métodos alternativos de emplear el dinero que producen mayores beneficios para toda la sociedad. En el caso de Brasil, la Administración del PT parece estar comprometida en la promoción de industrias de alta tecnología a cualquier coste. Si esta opción toma fuerza, implicará la utilización de escasos recursos (capital mediante subvenciones) y la utilización de marcos normativos especiales (protección del comercio) para poder fomentar la producción interna a un precio superior al de las importaciones disponibles. El riesgo de dicha estrategia ya es conocido en Brasil: la proliferación a toda la economía de las ineficacias de la industria sustituida. A largo plazo, la sustitución de importaciones entraña una tendencia contra la exportación, ya que los sectores competitivos de la economía pierden progresivamente la eficacia al verse forzados a comprar tecnología e insumos generados en el país, pero a un precio mayor y de peor calidad que los productos que podrían importarse.

Una segunda área de preocupación, y más importante, sobre la normativa microeconómica es la cuestión de las denominadas *agencias reguladoras* –organizaciones independientes creadas durante la Administración Cardoso para regular los sectores de infraestructura, energía eléctrica, petróleo y gas, aguas públicas y telecomunicaciones, sectores que han sido objeto de un reciente proceso de privatización–. Durante los últimos seis años, estas agencias se han encargado de la formulación de las políticas, de la creación de normas y de la adjudicación y supervisión de las actividades realizadas por el Estado y empresas privadas involucradas en acti-

vidades económicas que se enmarcan dentro de sus respectivas áreas. Uno de los temas más importantes planteados por la Administración del PT relacionado con estas agencias ha sido su alto nivel de autonomía con respecto al gobierno federal. Hasta ahora, la independencia e incluso la competencia técnica de estos organismos reguladores había sido muy criticada por la nueva élite en el poder siempre que sus decisiones divergían de las que defendía la Administración. El conflicto sobre la autoridad para definir prioridades y normas, así como sobre la adjudicación se ha producido prácticamente en las cuatro áreas. Estas alteraciones se han traducido en una seria inestabilidad del ámbito institucional que se aplica a la relación entre las empresas privadas y el Estado en el sector de infraestructuras. También han ayudado a crear un ambiente de mutua desconfianza que puede reducir la confianza de los inversores privados sobre la sostenibilidad a largo plazo del marco normativo en el que operan e invierten.

Una tercera área poco prometedora en la regulación microeconómica es la agenda para la reforma agraria del nuevo gobierno. El punto clave es el grado de indulgencia de la Administración en cuanto a las violaciones sobre los derechos de propiedad perpetradas por el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra -MST, una organización socialista que aboga por una *revolución cultural* popular (es decir, anticapitalista). El ministerio de Desarrollo Agrario y, bajo su jurisdicción, el Instituto Nacional para la Reforma Agraria (Incra), los dos organismos ejecutivos a cargo de la reforma agraria, se han asignado a políticos y líderes de las bases del PT asociados con el MST. Tras la investidura de las nuevas Administraciones, algunos funcionarios públicos de dichas organizaciones han protestado contra la legislación actual, que prohíbe que la reforma agraria se lleve a cabo en tierras ocupadas por la fuerza. Desde entonces, las altas esfe-

ras de la Administración se han manifestado a favor del mantenimiento de las restricciones legales para disuadir al MST en la adopción de estrategias más radicales con un gobierno del PT que las llevadas a cabo con el gobierno de Cardoso. En medio de un ámbito institucional inestable, el MST ha comenzado a invadir y ocupar tierras productivas –latifundios– que forman el sector más competitivo de la economía brasileña.

Más allá de la fragilidad de los derechos de propiedad y su repercusión en la inversión privada en la agricultura, una segunda preocupación en este área es un contratiempo potencial en las prioridades para la política agrícola. Es de sobra conocido que la elevada competitividad internacional del negocio agrícola brasileño ha sido fundamental para el equilibrio externo de Brasil. La estrategia política del ministerio de Agricultura favorece el asentamiento del modelo económico heredado de la Administración Cardoso. Sin embargo, el aumento de la ventaja competitiva de Brasil en el negocio agrícola puede verse amenazado por una combinación de: a) una estrategia de reforma agraria destinada a aumentar el número de propiedades de subsistencia de tamaño familiar; b) un modelo de desarrollo cuya prioridad parece ser la sustitución de la importación en vez de la promoción de la exportación (a pesar de las promesas retóricas que afirman lo contrario); y c) un rechazo ideológico a aceptar el uso extensivo de cosechas transgénicas y a profundizar en las investigaciones biotecnológicas ya realizadas en Embrapa, una agencia pública de investigación dedicada a la agricultura y ganadería.

En Brasil, las normas microeconómicas sólo se ven afectadas de forma indirecta por la política del Congreso. La mayoría de los partidos parecen comprender que la Administración es libre de perseguir cualquier ruta de desarrollo que elija. En este sentido, las consideraciones ideológicas y la lucha entre

coaliciones tienden a restringir las opciones disponibles y definen cuál de entre todas ellas es la preferida. Sin embargo, dos de los aspectos citados merecerán probablemente la atención del Congreso: la reforma agraria y las agencias normativas. La primera es el área de mayor preocupación para alrededor de un tercio de los miembros de la Cámara Baja –políticos elegidos en áreas rurales o propietarios de tierras–. Por otro lado, las agencias reguladoras atraen la atención del partido político del antiguo presidente Cardoso –el PSDB– quien tiende a rechazar cualquier propuesta por parte de la Administración para modificar los marcos institucionales con el fin de devolver a los ministerios parte de la autoridad transferida a las agencias en el pasado. Por tanto, es posible que estos dos asuntos se traten con mayor diligencia que la decisión de seguir una estrategia de sustitución de la importación.

#### Política social

De forma contraria a lo que el sentido común dicta, en Brasil, el tamaño del presupuesto destinado a políticas sociales no es pequeño (y lleva algún tiempo sin serlo). En 1998, el gasto social representó un 21% del PIB (o 64% del gasto total del Gobierno brasileño).<sup>11</sup> Eminentes expertos en política social consideran que la suma total destinada anualmente al sistema sanitario, educación y pensiones, es más que suficiente para eliminar la indigencia y reducir la pobreza de forma significativa en unos pocos años. El principal problema asociado a la política social en Brasil no es la cantidad empleada, sino la falta de un planteamiento, es decir, si el dinero se gasta en los que realmente lo necesitan. Como muchos expertos han indicado, para aumentar la eficacia de las políticas sociales es necesario que se produzcan los siguientes elementos:

- una reestructuración del presupuesto social para que aumente el gasto en los verdaderamente pobres;

- el condicionamiento de la concesión de las prestaciones sociales a algún tipo de ganancia de capital humano para los receptores; y,
- la eliminación de cualquier mecanismo que posibilite a los grupos políticos (partidos, sindicatos, asociaciones) obtener beneficios de la distribución de las prestaciones sociales.

Estos fines tienden a considerarse prioridades obvias y, de hecho, se han reivindicado con relativo éxito con las estrategias de política social y económica de las dos Administraciones Cardoso. Sin embargo, si examinamos la cuestión desde la perspectiva de la economía política, veremos por qué y cómo Brasil ha estado retrasando durante tanto tiempo la necesidad de enfrentarse a sus problemas sociales estructurales. En primer lugar, todo cambio importante en los programas del gobierno tiende a tener consecuencias de distribución –crean ganadores y perdedores–. Se puede asumir de forma razonable que en el intento de evitar pérdidas mayores en sus ingresos y estatus, los perdedores potenciales rechazarán los cambios políticos e institucionales, incluso si esperan a que dichos cambios beneficien a las personas que realmente necesitan un dinero extra. Por lo que tendrán un incentivo para actuar antes de que se produzcan los cambios. Por otro lado, es más difícil que los ganadores potenciales se organicen y suelen tener menos influencia sobre el proceso político. Esto es una consecuencia directa de ser débiles en términos políticos y económicos. Por tanto, la economía política de la reforma de la política social no es muy favorable a las reformas estructurales en general, y en particular para aquellas reformas destinadas a la disminución de la pobreza.

Los industriales, profesionales y trabajadores del sector público se encuentran entre los principales beneficiarios del modo tradicional de intervención estatal en la economía. También son los que más se

[11] José Márcio Camargo & Francisco H.G. Ferreira. (2000), 'The Poverty Reduction Strategy of the Government of Brazil: a rapid reappraisal'. Rio de Janeiro, Departamento de Economía, Pontificia Universidade Católica (PUC), Texto para Discussão, # 417, pp. 17-18.

benefician del patrón de gasto social del gobierno. Un ejemplo puede clarificar por qué sucede esto y lo difícil que puede ser cambiar el sistema. El gasto del gobierno en educación está predispuesto hacia las universidades estatales y no hacia los niveles educativos inferiores. En dichas universidades, los estudiantes reciben la educación de forma gratuita, independientemente de sus orígenes socioeconómicos. El único requisito es que superen difíciles exámenes de ingreso —lo que beneficia a aquellos estudiantes que provienen de centros de enseñanza secundaria privados (de pago)—. La gente pobre raramente termina la escuela y cuando lo hacen, pocos hacen los exámenes de ingreso a las universidades estatales; además, si los superan, suele ser para realizar carreras de *segunda categoría*. Al mismo tiempo, una gran parte de la población es analfabeta o se encuentra infraescolarizada. Así, la política de favorecer los niveles universitarios por encima de la enseñanza primaria y secundaria es, sin lugar a dudas, un tipo de gasto social que favorece a los ricos. Sin embargo, este sistema no sólo recibe el apoyo de sus usuarios (los estudiantes y sus familias), sino también de todos aquéllos que suministran el bien —catedráticos y trabajadores de la universidad— quienes presionan por la continuidad de la enseñanza gratuita en las universidades estatales. Estos grupos están consolidados en el PT y han sido capaces de evitar que se debatan las principales consecuencias socioeconómicas del patrón actual del gasto social.

En segundo lugar, Latinoamérica todavía cuenta con entusiastas partidarios de la intervención estatal para fomentar un rápido crecimiento mediante el aumento de capital fijo en vez del de capital humano. Los partidarios de las políticas de sustitución de importaciones defienden que el Estado debería crear incentivos para aumentar el potencial productivo de la economía en términos físicos. Tienden a ignorar que dichas políticas agravan la concentra-

ción de la riqueza, ya que el aumento en la producción se obtiene mediante la ayuda y protección a las empresas a costa de empobrecer a los consumidores. Cuando se trata de opciones de política social, los partidarios de una estrategia de sustitución de la importación tienden a favorecer las políticas sociales universales (tipo Estado del bienestar) en vez de políticas destinadas a los realmente pobres. En Brasil, las políticas sociales universales —legislación en materia laboral, prestaciones sociales, seguridad social, etc.— requieren que el trabajador tenga un contrato laboral oficial, caso que sólo se da en menos de la mitad de la población activa debido al relativamente alto coste de una contratación oficial.<sup>12</sup> En este sentido, no son políticas sociales universales.

Los recursos utilizados para la política social tienden a ser especialmente escasos, no sólo debido a la naturaleza poco desarrollada de estos países, sino también como resultado de la utilización de importantes cantidades de dinero para la financiación de negocios. Además, los grupos políticamente más fuertes de cada sociedad tienden a apropiarse de la mayor parte de dichos recursos. Los realmente pobres reciben la asistencia del Estado, principalmente, mediante políticas de compensación que toman probablemente la forma de programas para la distribución directa de alimentos. Ésta es una opción inadecuada, si se compara con las transferencias directas de dinero a los grupos de destino, por dos motivos: en primer lugar, porque reduce la libertad de los beneficiarios para emplear el dinero de la forma que mejor se adapte a sus necesidades. En segundo lugar, porque las prestaciones no se comercian por determinado tipo de ganancia de capital humano, de forma que los beneficiarios de dichas prestaciones sean cada vez menos dependientes de dichos programas. Desafortunadamente, los programas para la distribución directa de alimentos tienen una fuerte lógica

[12] Algunos expertos sugieren que el coste de una contratación formal supera en un 100% el coste del salario de un trabajador.

política que los hace preferibles a alternativas mejores: pueden manipularse políticamente, es decir, intercambiarse por respaldo político. En cierta manera, tienden a ser funcionales para aumentar la base política de regímenes cuyos principales programas concentran la riqueza y el poder político en manos de unos pocos.

Las opciones de política social de la nueva Administración todavía no están claras. La única medida adoptada en los seis primeros meses de mandato fue el lanzamiento del programa *Hambre Cero* —una iniciativa de distribución directa de alimentos donados por la sociedad y comprados por el Estado a la población rural—. Hasta ahora, las principales directrices del programa no se han definido por completo. Aunque sólo se ha implantado una versión de prueba en dos pequeños pueblos (uno en el Estado de Piauí y otro en el de Minas Gerais), ya se han detectado problemas asociados al uso político de los recursos. Por desgracia, dado el compromiso público y político del presidente a la idea de distribución de alimentos, se espera que la Administración mantenga esta idea incluso cuando se enfrente a acusaciones con fundamento relativas a su naturaleza y administración.

Por último, debe considerarse que las políticas sociales igualitarias tienden a ser efectivas únicamente en entornos macroeconómicos estables. La alta inflación y las grandes fluctuaciones del tipo de cambio disuaden a la inversión productiva (lo que aumenta el desempleo), favorecen la concentración de la riqueza y reducen el poder adquisitivo de aquéllos que no tienen acceso a mecanismos de intermediación financiera. Como ya se ha indicado anteriormente, el equilibrio fiscal es esencial para la estabilidad macroeconómica y, por tanto, para que sea factible una estrategia de política social eficaz. En este sentido, la existencia de grandes grupos de interés dentro del PT y en la nueva

Administración que favorecen un planteamiento fiscal expansionista amenazan la posibilidad de políticas sociales igualitarias. No en vano, los trabajadores del sector público y los economistas de izquierdas que defienden las políticas de sustitución de la importación son algunos de los partidarios más efusivos de esta opción.

En pocas palabras, a pesar de su obvia importancia, la adopción de políticas sociales igualitarias en Brasil se ve limitada por su economía política. Los grupos con poder político —que se han beneficiado del patrón de intervención del Estado en la economía— se resisten a los cambios políticos que podrían beneficiar a los verdaderamente pobres. Las anticuadas ideologías económicas todavía tienen una gran repercusión entre los partidos de izquierdas —ahora en el poder— y todavía favorecen una estrategia económica que fomenta la concentración de la riqueza y dificultan el potencial adquisitivo de los individuos y familias pobres. Por último, la inestabilidad macroeconómica desalienta a la inversión privada, aumentando la necesidad de una política social y, paradójicamente, reduce la eficacia de las políticas sociales igualitarias.

El camino que se debe seguir para una resolución eficaz de la economía política de una reforma en la política social implica: a) la eliminación de los focos internos de resistencia al cambio para poder formular una agenda eficaz para la reforma social; b) el establecimiento de una coalición de apoyo que impulse la reforma, tanto en el Congreso como en la sociedad en su conjunto —lo que depende de crear beneficiarios a corto plazo y de eliminar gradualmente los costes de la reforma; y, de forma más general, c) la adopción de un modelo más actualizado de intervención del Estado en la economía. La perspectiva de cambios importantes en esta perversa ecuación sociopolítica depende de la habilidad de la Administración actual para resistir

la presión de intereses creados en el seno del PT y del gobierno, así como para crear una coalición de reforma en el Congreso. La Administración puede contar con los votos de los partidos de la oposición que han defendido dichas políticas en el pasado reciente –enfrentándose a la oposición del PT. Pero cuanto más retrase la administración el inicio de una agenda de política social igualitaria compatible con la estabilidad macroeconómica (responsabilidad fiscal) y cuantas más señales alarmantes se envíen al sector privado, menos eficaz será dicha medida cuando se proponga (si se propone).

## Conclusiones

El objetivo de este capítulo consistía en plantear los principales retos a los que se enfrenta la Administración del Partido de los Trabajadores en Brasil, tanto en términos económicos como sociales, dadas las limitaciones políticas actuales. El sistema político brasileño está muy fragmentado y la Administración se encuentra dividida internamente en grupos que defienden distintas agendas de desarrollo. La tendencia de intervención estatal en la economía y en la sociedad estará determinada por la forma en que se traten los conflictos políticos existentes dentro de la coalición gobernante. En los seis meses desde su investidura, se han emitido señales mezcladas que indican un verdadero entendimiento de las principales limitaciones macroeconómicas impuestas por décadas de mala gestión económica, sólo corregidas parcialmente por la Administración Cardoso. La decisión de seguir una estrategia basada en la responsabilidad fiscal y en reformas estructurales liberales es una medida coherente con dicho entendimiento y tiene el apoyo del presidente y su base de apoyo político más cercana. Por desgracia, dado el nivel de conflicto interno entre los partidarios de izquierda y de derecha del gobierno, así como entre los grupos de interés influyentes –especialmente,

los trabajadores del sector público y los industriales– todavía no está claro si dicho camino es políticamente sostenible a largo plazo.

Las normas microeconómicas también son motivo de preocupación para el futuro. La lógica de sustitución de importaciones, en cierta manera presente en la Administración, requiere un papel más importante por parte del Estado en la dirección de la inversión privada para seleccionar industrias mediante protecciones y subvenciones. Esto puede amenazar a los inversores privados que fueron inducidos a invertir en sectores de infraestructura mediante normativas interesantes para el mercado y que ahora están siendo criticadas. Todavía existe una gran posibilidad de que la lógica de la gestión macroeconómica también se aplique a la gestión de los temas microeconómicos, pero esto también dependerá de la forma en que se resuelvan los conflictos entre los burócratas.

Por último, las opciones de política social de la nueva Administración no muestran preocupaciones ante la futura incorporación de beneficiarios al mercado. La eliminación de los anteriores requisitos por cierto tipo de ganancia en capital humano a cambio de prestaciones compensatorias, ofrece pocos incentivos para el desarrollo humano y económico y corre el riesgo de ser capturado por maquinaria política. Por último, la resistencia política a una mejor selección del objetivo en el uso del presupuesto social puede dañar a las oportunidades de desarrollo de Brasil, ya que la economía mundial requiere que los países sean más productivos, estables e integrados. En este respecto, la pobreza y la desigualdad dificultan el desarrollo económico limitando la capacidad de trabajadores potencialmente productivos y la estabilidad social.



## 09 Crisis Argentina: del 'default' a la suspensión del 'ballotage'

*La Argentina ha sufrido en los últimos meses una dura crisis política, económica y social. Las últimas elecciones presidenciales, que permitieron la llegada de Néstor Kirchner al poder, parece que aplacaron bastantes tensiones existentes, aunque han planteado nuevos problemas, como la excesiva concentración de poder en el peronismo.*

---

Rosendo Fraga

*Analista político*

### Reflexión sobre la crisis

Hace una década, Argentina estaba en su momento más optimista del medio siglo precedente. Se había controlado la inflación por primera vez desde los años cuarenta, la tasa de crecimiento se aproximaba al 10% anual —lo que no se había logrado en más de medio siglo— y era la primera vez en cinco décadas que el país alcanzaba diez años ininterrumpidos de democracia. Razones concretas y verificables sostenían esta visión optimista que en términos políticos permitía a Menem avanzar en su proyecto de reformar la Constitución para poder ser reelegido. Nueve años después —comienzos de 2002— el país se encontraba en el momento de mayor pesimismo de los últimos cincuenta años, con la recesión más larga de su historia, que se prolongaba ya durante cuatro años, un alto desempleo, que no bajaba del 12,4% desde hacía siete años y que, al promediar el año, llegaba al 21,5%, récord histórico que superó la situación vivida en 1995, cuando alcanzó el 18,6% durante el llamado *efecto Tequila*.

La incapacidad del gobierno y de la dirigencia política en general para generar un horizonte creíble de que la situación podría mejorar, era la causa del pesimismo en la sociedad argentina frente a la crisis que afectaba al país. Los hechos demostraron que el optimismo en los argentinos diez años atrás fue exagerado y quizá la historia en el futuro pruebe que el pesimismo de 2002 fue excesivo. Pero esta situación permite constatar una de las características de los argentinos: el sistemático viraje de la euforia a la depresión y viceversa. Las causas de la crisis son remotas. Cuando en 1810 Argentina inicia su proceso de independencia, era el país más pequeño de América Latina, representando aproximadamente entre el 2% y el 3% de la economía del subcontinente. En 1910, al cumplir el primer centenario, había pasado a ser el 50% del

PIB de la región. Era el momento en el cual los econométricos —que ya existían— estimaban que para 1950 el PIB argentino alcanzaría al de Estados Unidos, como ahora se espera de China en 2050.

Hoy, el país ha pasado a ser sólo el 10% del PIB de América Latina. Entre 1999 y 2002 ha crecido 20 puntos menos que el promedio de la región, registrándose el año pasado una caída del 10,9% en el contexto del *default*, la devaluación y la crisis del sistema financiero. Si Argentina no logra confirmar el inicio de la reactivación registrado en los primeros meses de 2003 y este proceso vuelve a interrumpirse, el país cumpliría su segundo centenario en 2010 casi en el punto donde empezó, siendo menos del 5% del PIB regional. Esta consideración histórica tiene relación con la crisis que afrontó el país y que hoy intenta superar, que es la más grave que ha vivido en términos históricos, dado que nunca se ha dado una situación análoga en los campos político, económico y social de forma simultánea.

El problema es que gran parte de la dirigencia argentina sigue percibiendo el mundo desde el país que efectivamente fuimos y que hace décadas hemos dejado de ser. Es decir que nos creemos más importantes para el resto de las naciones de lo que objetivamente somos. Nuestro PIB es menos del 1% mundial, y mientras hace un siglo éramos el 7% del comercio internacional, ahora somos sólo el 0,4%. Además, Argentina tiene un problema adicional: es un país muy caro de financiar por su baja relevancia estratégica. El monto del *default* ruso era un tercio del argentino, pero Rusia es la segunda potencia nuclear del mundo y una nación clave para Estados Unidos, Europa y Asia. La deuda externa de Pakistán es un quinto de la nuestra, pero tiene el arma nuclear, un conflicto con la India que también posee capacidad nuclear y además juega un papel decisivo por su frontera con Afganistán. La deuda externa de Turquía es un

tercio de la Argentina, pero es un país clave para la OTAN y juega un papel importante frente al conflicto de Irak. Argentina no es un país relevante en términos estratégicos o económicos y además mostró baja capacidad de exportar su crisis a la región, ya sea política o económicamente.

Esta negación de Argentina a aceptar la realidad coincide con la actitud asumida hace más de dos décadas durante el conflicto de las Malvinas, cuando el país entró en guerra pensando que era más importante para el mundo de lo que realmente fue. La percepción cultural de la dirigencia argentina de que el país es superior a su realidad se da tanto en la relación con el mundo en general como con la región y es un factor que complica la resolución estructural de la crisis, más allá de la estabilización de la situación que se registra en los primeros meses de este año. El riesgo de Argentina es no advertir la verdadera dimensión y significación que tiene en el mundo y de ahí pensar que la precaria estabilización económica alcanzada sea considerada como la resolución estructural de la crisis. Sólo asumiendo con realismo que ya no somos lo que fuimos, volveremos algún día a ser lo que éramos.

Durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX teníamos un nivel educativo más alto que la mayoría de las naciones de Europa. Hoy Argentina se encamina a cumplir su segundo centenario habiendo destruido durante el siglo XX todo lo que construyó en sus primeros cien años de existencia. En el año 2001 teníamos un ingreso *per cápita* de 8.000 dólares por habitante, que duplicaba al promedio de América Latina. Con la crisis que combinó el *default* con la devaluación y el *corralito*, Argentina cayó a 3.000 dólares, ubicándose por debajo del promedio de la región, y esto no será un efecto de corto plazo. En los años treinta, triplicábamos el ingreso per cápita de España, relación que ahora se ha invertido, ya que

es sólo un quinto del español. Esto implica que la sociedad argentina tendrá que asumir que se ha tornado inviable lo que un día fuera realidad y que en las últimas décadas se transformó en un sueño o mito: que no éramos un país de América Latina, sino un pedazo de Europa en estas tierras.

La posibilidad de que accedamos al nivel de vida de Italia, España o incluso Portugal, se ha ido por mucho tiempo. Mientras tanto, cuanto antes asumamos que de ahora en adelante seremos un país más modesto, más sencillo y menos rico, menos doloroso será para los argentinos reconstruir su destino. Ya no podemos ser Europa como lo fuimos y creímos que éramos. No tenemos masa crítica para ser Brasil o México. Podemos ser Venezuela o Colombia, si no logramos restablecer el orden y el equilibrio social, pero también podemos ser Chile, o tener los niveles de vida de Europa Central, como hoy los tienen Polonia, Hungría o la República Checa. Asumir todo esto nos permitirá reducir las expectativas que en los últimos años hemos tenido y que hoy se han transformado en incumplibles.

Argentina vivió la peor crisis de su historia, tras un largo periodo de decadencia. Hasta hace poco tiempo, ubicábamos las causas de esta situación en hipótesis políticas, económicas y sociológicas. Hoy éstas resultan insuficientes para explicar la crisis y se hace necesario recurrir a la historia, la cultura y la antropología para intentar comprenderla. Por ello resulta interesante mencionar que en los años veinte, en el periodo de lo que fue la *belle époque* argentina, se solía invitar a personalidades destacadas de Europa a conocer el país *estrella* que era la Argentina de entonces. En 1926, el ingeniero físico alemán Albert Einstein, después de visitar durante varias semanas nuestro país, dijo: "Lo que más me sorprende de Argentina es cómo un país tan desorganizado ha logrado ser tan exitoso". Tres años antes, había realizado su pri-

mera visita el filósofo y sociólogo español José Ortega y Gasset, quien al despedirse dio su diagnóstico, destacando el gran nivel cultural de los argentinos, superior entonces al promedio de Europa, pero advirtiendo la incapacidad que mostraban para resolver problemas concretos y acuñó entonces aquella frase de "argentinos a las cosas". Esta incapacidad para la organización que advertía Einstein y para la acción que señalaba Ortega sigue constituyendo actualmente una de las principales causas de la crisis argentina. Que el país, que es el mayor exportador de alimentos *per cápita* del mundo, tenga gran parte de su población con insuficiencia alimentaria sólo se explica por la fenomenal incapacidad para la acción colectiva de los argentinos, conjunto de individualidades brillantes pero incapaces para una acción común eficaz. Pero esta crisis ha dejado consecuencias en el plano político e institucional, que conviene analizar en un momento en que el país inicia un nuevo periodo presidencial.

## **Condiciones político-institucionales que deja la crisis**

### **Fragilidad institucional**

La crisis que ha vivido Argentina entre 2001 y 2002 ha dejado como secuela una extrema fragilidad institucional. Ante todo, hay que reconocerla en un dato obvio, como es el cronograma electoral. En 2002, tuvieron lugar elecciones presidenciales en cuatro países de América del Sur: Brasil, Colombia, Ecuador y Bolivia y el 27 de abril de 2003 –el mismo día que Argentina– se celebraron en Paraguay. En ninguno de estos cinco casos se registró duda alguna sobre el cumplimiento del cronograma electoral, un dato fuera de discusión, como, lógicamente, ocurre en cualquier sistema político. Argentina fue el único país de la región en el cual a casi un mes

de las elecciones todavía había quienes se preguntaban si los comicios se celebrarían. Esta incertidumbre llevó a que algo básico como es el cumplimiento del cronograma electoral en un sistema democrático fuera una condición impuesta en el acuerdo con el FMI, lo que no tiene antecedentes.

Esta *incertidumbre* en el tratamiento del cronograma electoral se vio reforzada cuando el ministro de Relaciones Exteriores solicitó observadores a la OEA para supervisar el proceso electoral argentino, algo que lógicamente pocos días después el gobierno desestimó al advertir el error: los casos en los cuales este organismo internacional supervisó procesos electorales en el continente fueron situaciones de crisis institucionales extremas, como la que tuviera lugar en Perú con la caída de Alberto Fujimori. Mientras Argentina retrocedió en este campo, Brasil en la última elección presidencial realizó los comicios con urnas electrónicas, un avance importante hacia una mayor transparencia y eficacia en los procesos electorales y hacia la consecución del fin de las irregularidades que a veces vician la política en América Latina y de las que nuestro país ha dado ejemplos en los últimos tiempos, más allá del resultado transparente de la primera vuelta de la elección presidencial realizada el pasado 27 de abril.

El principal país del Mercosur —que tiene una población equivalente a la del resto de América del Sur unido— puso a disposición sus urnas electrónicas para que pudieran ser usadas. Mientras Paraguay aprovechó parcialmente el ofrecimiento, Argentina no lo hizo por carecer del tiempo necesario para aplicarlo. La provincia de Buenos Aires, que realiza la elección provincial el 14 de septiembre, decidió utilizarlas, pero el código electoral del distrito no lo permite y, al no tener el gobernador la mayoría necesaria para modificarlo en la Legislatura, no es probable que se aplique.

Otra evidencia muy clara de la fragilidad institucional con la cual está funcionando Argentina se da también en las elecciones provinciales. Sólo en dos provincias se han realizado elecciones locales antes de la presidencial que tuvo lugar el 27 de abril: Santiago del Estero y Catamarca. En ambos casos se han producido crisis institucionales. En el primero, a pocas semanas de haber asumido el gobernador electo, su renuncia fue precipitada por el senador Carlos Juárez —el caudillo que controla la política local desde hace ya más de medio siglo—, llegando así a la gobernación su esposa, que era la vicegobernadora. En Catamarca, el episodio en el cual sectores que responden al senador Luis Barrionuevo quemaron urnas impidiendo los comicios y provocando su suspensión, no registra antecedentes desde las primeras décadas del siglo. La falta de reacción del Ejecutivo Nacional y del Congreso frente a estos hechos es una evidencia más de que el sistema político termina por convalidar situaciones que afectan la esencia del funcionamiento del sistema institucional.

La fragilidad institucional también se observa en la vida interna de los partidos. El conflictivo proceso que tuvo lugar en la Unión Cívica Radical (UCR) para elegir la fórmula presidencial y el hecho de que el Partido Justicialista (PJ) no la realizara, muestran que la fragilidad institucional también se vive dentro de las propias fuerzas políticas, que atraviesan una crisis sin precedentes. Por ello, la crisis económico-social que afectó a Argentina en 2001 y 2002, ha dejado una fragilidad institucional extrema, que se evidenció en las dudas sobre el cumplimiento del cronograma electoral, los problemas para organizar elecciones con transparencia, las crisis en los últimos comicios provinciales y los conflictos en el interior de los partidos. Reconstruir la solidez y certeza institucional debería ser la primera prioridad del nuevo gobierno. La suspensión de la segunda vuelta electoral

prevista para el 18 de mayo de 2003, al renunciar Carlos Menem a competir con Néstor Kirchner, quien finalmente resultó electo, confirmó la fragilidad institucional que vive Argentina.

### **Retroceso en la cultura política**

La segunda condición es la involución que ha sufrido la cultura política durante el año 2002. Ante todo, la política argentina se ha hecho mucho más clientelista que un año atrás. Es claro que a mayor pobreza e indigencia, hay más clientelismo en el funcionamiento de la política, entendiéndose por este fenómeno la adhesión automática del voto que en los sectores populares genera el asistencialismo. Es lógico que en provincias como Santiago del Estero, Formosa o Chaco exista más clientelismo que en la Capital Federal, dado el mayor desarrollo de este distrito. En diciembre de 2001, vivía de subsidios estatales el 1% de la población económicamente activa y actualmente lo hace el 18%, alcanzando aproximadamente los dos millones y medio de personas, asistidos mensualmente con 150 pesos Lecop (bonos de cancelación de deuda que funcionan como moneda) para sobrevivir. Se trata de una política social imprescindible para evitar nuevos estallidos, pero la consecuencia en el campo de la política es un aumento del clientelismo, que refuerza el poder de las maquinarias políticas tradicionales. Aproximadamente el 90% de los beneficiarios de estos subsidios los reciben a través de mecanismos en los cuales los intendentes tienen un papel decisivo, y el 10% por medio de las distintas agrupaciones piqueteras, reconocidas como ONGs para poder adjudicarlos. El sólo hecho de que más de la mitad de la población esté viviendo por debajo del nivel de pobreza y más de la cuarta parte en situación de indigencia, implica que las formas clientelistas de hacer política se incrementan inevitablemente.

El otro factor que evidencia una involución en la cultura política es que desde diciembre de 2001 controlar la calle ha pasado a ser la clave para gobernar. La renuncia de De la Rúa tuvo lugar a fines de 2001, precipitada por más de treinta muertos, saqueos y cacerolazos, y días después caía el presidente Rodríguez Saá, en un contexto caracterizado por el saqueo del Congreso y reiterados cacerolazos. El mismo presidente Duhalde sufrió los efectos políticos que implican perder el control de la calle, ya que cuando el 26 de junio de 2002 dos piqueteros resultaron muertos por enfrentamientos con efectivos de la policía bonaerense en el Puente Avellaneda y las organizaciones piqueteras convocaron una manifestación contra la represión para el día 3 del mes siguiente, el 2 de julio el presidente anunció el recorte en seis meses de su mandato. La actual Administración mostró mucha más habilidad para controlar la calle que las dos precedentes, pero también sufrió los efectos políticos que derivan de perder su control.

Cuando el año pasado, colapsó el sistema financiero uruguayo y el presidente Batlle se vio obligado a establecer un *corralito*, se produjeron más de treinta saqueos en el centro de Montevideo, pero en ningún momento se planteó la renuncia del mandatario. En Brasil, la represión mató a militantes del Movimiento de los Sin Tierra, pero nunca llegó a pensarse que Cardoso podía acortar su mandato. En Argentina, el funcionamiento de las instituciones es mucho más débil y precario que en Brasil o Uruguay. El aumento del clientelismo y el hecho de que controlar la calle sea clave para gobernar, implican una involución en nuestra cultura política. Si el clientelismo se ha incrementado y controlar la calle es clave para gobernar, las dos figuras más fuertes del Partido Justicialista (PJ) parecen ser las más aptas para controlar el poder. Si hubiera ganado Menem en la segunda vuelta, esto se habría hecho más evidente, pero al triun-

far Kirchner, la gobernabilidad en gran medida dependerá del apoyo y la cooperación que reciba de Duhalde. La crisis y eventual disolución del bipartidismo es una gran oportunidad para el cambio, pero la involución en la cultura política opera en la dirección contraria y los resultados de las elecciones provinciales y legislativas que tendrán lugar en los próximos meses, definirán cuál de los dos fenómenos finalmente se impone.

#### **Involución en el desarrollo social**

Duhalde deja el gobierno el 25 de mayo, habiendo tenido lugar durante su mandato la mayor involución en materia de desarrollo social en la historia argentina. El Indec (Instituto Nacional de Estadística y Censos) informó en marzo que la caída del PIB en 2002 alcanzó el 10,9% –como se mencionó anteriormente– siendo el mayor descenso anual que registra Argentina desde 1914, año en que se cerró el comercio exterior como consecuencia del inicio de la Primera Guerra Mundial, en momentos en que el 80% de los ingresos públicos provenían de ese origen. Esta cifra ha coincidido con el récord histórico de desempleo, que el año pasado alcanzó el 21,5% y que en el segundo semestre bajó algunos puntos sólo por el efecto estadístico generado por los subsidios para jefes y jefas de hogar desempleados.

A fines de 2001, la población por debajo de la línea de pobreza era del 38% y en marzo de 2003 llegó al 60%. En el mismo periodo, el porcentaje de población por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema, ha pasado del 13 al 30%. Baste mencionar que la canasta básica alimentaria se incrementó durante la Administración Duhalde entre el 80% y el 100% con ingresos fijos y en algunos casos en disminución. Pero las consecuencias de esta inédita caída –el porcentaje absoluto de pobreza es el más alto de la historia argentina y también lo ha

sido el incremento– implican un fortísimo retroceso en materia de desarrollo social.

Comenzando por la educación, a fines de 2002, el 16% de la población adulta no leía ni escribía; si bien el analfabetismo formal es de sólo el 4% –los que nunca ingresaron en el sistema educativo–, hay un 12% de analfabetos funcionales, es decir personas que hicieron uno, dos o tres años de una primaria muy precaria y que al cabo de algún tiempo se olvidaron de lo poco que habían asimilado por falta de práctica. El fortísimo aumento de la pobreza y la indigencia ha incrementado el número de niños que abandonan prematuramente la escuela primaria y también las condiciones adversas para el aprendizaje por situaciones como el aumento de la insuficiencia alimentaria.

En materia de salud, el daño estructural puede establecerse por el hecho de que en 2002 la expectativa de vida ha caído dos años. Es una situación sin precedentes, ya que el avance de la medicina tiende universalmente a aumentarla. La razón es simple: el precio de los medicamentos subió en el último año y medio entre el 100% y el 120%, con ingresos congelados o en baja. Cabe recordar que casi dos tercios de la población argentina no tiene cobertura social –casi el mismo porcentaje que está por debajo de la línea de pobreza–, y que como consecuencia debe afrontar los costos de los medicamentos sin descuentos y además acudir a los hospitales públicos, cada vez más desfinanciados. Esta situación agrava problemas sociales estructurales en los cuales Argentina tiene un marcado retraso, como el servicio de aguas públicas. La Subsecretaría de Recursos Hídricos ha informado que a fines de 2002, sobre 37 millones de argentinos, 16 no tienen cloacas y 5 no cuentan con agua corriente. Situaciones como ésta, combinada con la caída de ingresos, contribuyen a explicar el deterioro en las condiciones sanitarias de la población de bajos ingresos.

En materia nutricional no se han registrado avances en los últimos meses, pese a los planes lanzados. El subsidio de 150 pesos Lecop –al tipo de cambio vigente a fines de abril un dólar vale tres pesos– ha servido para atenuar el conflicto social, al dar al jefe de familia una exigua cantidad de dinero, pero ella no siempre ha sido destinada a la alimentación de los hijos. Asimismo, el plan de emergencia desarrollado en la provincia de Tucumán, unos meses después de haberse iniciado no ha podido impedir que aumente la cantidad de niños desnutridos. Respecto al mercado laboral, más allá del desempleo, cabe señalar que el trabajo informal ha ido aumentando. Según el Indec –la medición de trabajo formal es sólo urbana–, el trabajo en negro o informal ha llegado al 42%, siendo también el récord desde que se lleva este indicador. Una estimación, incluyendo las zonas rurales y las localidades pequeñas y medianas, eleva el trabajo informal a prácticamente el 50%, cifra más próxima al porcentaje de la población total sin cobertura social. Cabe recordar que las familias más pobres tienen una tasa de natalidad mucho más alta, con lo cual en la población menor de 14 años los indicadores sociales negativos alcanzan porcentajes superiores a la media.

El salario promedio en Argentina según el organismo oficial está en 540 pesos, teniendo la mitad de la población total ingresos mensuales inferiores a 400 pesos. El sector público está muy por encima del promedio y el salario informal, muy por debajo. Estos datos explican por qué el 60% de la población vive con menos de 750 pesos para cuatro personas (nivel de pobreza) y con menos de 330 para cuatro personas (nivel de indigencia o pobreza extrema). Argentina ha tenido en el último año y medio una involución sin precedentes en materia de desarrollo social, y revertirla será la cuestión central que deberá resolver el futuro gobierno.

### La crisis del bipartidismo

En el campo político, la crisis también ha producido cambios estructurales, que al no medirse en indicadores tan concretos, son más difíciles de advertir. Pese a ello, el año 2002 dejó nuevos fenómenos que definieron el escenario de 2003 y que se reflejaron en la elección presidencial del 27 de abril. El primero de ellos, y quizás el más evidente, es la crisis del bipartidismo, sistema que explica la historia política argentina del siglo XX. Hasta los años cuarenta fue radical-conservador y desde entonces hasta comienzos del siglo XXI, radical-justicialista. El bipartidismo hizo que en las diecisiete elecciones presidenciales que Argentina tuvo a lo largo del siglo pasado, en dieciséis de ellas quien ganó lo hizo por mayoría, ya fuera logrando el Colegio Electoral propio cuando rigió este sistema o ganando en la primera vuelta, cuando la elección fue por voto directo. Sólo en 1963, cuando ganó Arturo Illia, el triunfo no fue por mayoría. El bipartidismo que dominó la política argentina durante un siglo, hoy está en crisis y posiblemente en disolución. La UCR, que fue el eje del sistema durante todo el siglo XX, se ha desarticulado como fuerza electoral nacional.

Hay votantes radicales que en la primera vuelta, realizada el 27 de abril, optaron por la coalición de centro-izquierda que encabeza una ex-radical como Elisa Carrió, otros se inclinaron por la coalición de centro-derecha que lidera otro ex-radical, Ricardo López Murphy, y también hay quienes prefirieron la alternativa populista de Adolfo Rodríguez Saá, quien llevó a otro ex-radical –Melchor Posse– como candidato a la vicepresidencia. En los días previos a la elección, la fuga ya no fue sólo de votantes, sino que fue también de dirigentes. En la UCR, la candidatura de Moreau no se mostró capaz de frenar la dispersión del electorado radical, y este partido logró los peores resultados de su his-

toría en unas presidenciales, obteniendo menos del 2,5% de los votos. A su vez, el Partido Justicialista, que parece hoy como la fuerza política dominante, entre sus tres candidatos reunió en la primera vuelta electoral el 60% de los votos pero ha dejado de ser lo que era. Históricamente se caracterizó por sufrir divisiones internas, pero también por votar unido en las elecciones presidenciales. Esto ha dejado de ser así, y los de 2003 han sido los primeros comicios presidenciales en la historia de este partido en que votó dividido con tres candidatos: Menem, Rodríguez Saá y Kirchner.

La UCR se ha desarticulado como fuerza electoral nacional, y el PJ votó dividido por primera vez en la historia. El bipartidismo ha dejado de funcionar como tal, y una coalición de centro-izquierda o una de centro-derecha, como las que encabezaron Elisa Carrió y Ricardo López Murphy respectivamente, pudieron haber llegado a la segunda vuelta contra el justicialista más votado, lo que hubiera producido un cambio estructural en la política argentina. Pese a ello, finalmente la segunda vuelta no tuvo lugar por la renuncia de Menem, pero estaba planteada entre dos justicialistas, el ex presidente Carlos Menem y el gobernador Néstor Kirchner.

## **Candidaturas y fenómenos electorales**

### **Los principales candidatos**

Los cinco candidatos que ocuparon los primeros lugares en la elección presidencial del 27 de abril, fueron dos ex radicales (Carrió y López Murphy) y tres justicialistas (Menem, Rodríguez Saá y Kirchner). Desde el punto de vista de la ideología política, los dos ex radicales suscriben el liberalismo político y los tres justicialistas el populismo, dada la tradición ideológica de los dos partidos tradicionales. Pero en lo

que respecta a la ideología económica, el alineamiento es diferente. Los dos liberales políticos tienen ideologías económicas distintas: López Murphy es liberal y Carrió, progresista. En lo que hace a los tres populistas, Menem es liberal en economía, Kirchner progresista, y Rodríguez Saá puede ser definido como un populista neto en esta materia. Menem y López Murphy son, por tanto, liberales en economía, pero el primero populista en lo político y el segundo liberal. A su vez Carrió y Kirchner coinciden en el progresismo económico, pero la primera es liberal en lo político y el segundo, populista. Rodríguez Saá aparece como populista en lo político y también en lo económico. Más allá de este análisis, López Murphy es visto como un candidato de centro-derecha con una clara inclinación hacia el centro en la fase final de la campaña, y Carrió como de centro-izquierda, mientras que Menem es un populista conservador, Rodríguez Saá, un populista tradicional y Kirchner, un populista de centro-izquierda.

Respecto a los puntos fuertes y débiles de cada uno de ellos, cabe recordar que en 1994, hace casi una década, el Episcopado argentino daba a conocer un documento sobre la situación argentina, en el cual señalaba que la sociedad reclamaba de la dirigencia tres valores: honestidad, solidaridad y eficiencia. Estas tres condiciones son las que la gente sigue reclamando hoy de los candidatos. Por esta razón, resulta interesante analizar cómo se posicionaron respecto a estas demandas los cinco principales candidatos que compitieron en la primera vuelta. Respecto a la honestidad, quienes provienen del PJ tuvieron más dificultades para posicionarse bien, dado que el pragmatismo y no la ética ha caracterizado la cultura política del justicialismo. Puede decirse que en este valor, Carrió y López Murphy son los que estuvieron mejor ubicados. Dentro del PJ, posiblemente el cuestionamiento a la honestidad esté vinculado al ejercicio

del poder. Quien más lo ha ejercido, más desgaste tiene en este valor, y ello llevaría a plantear una escala desde Kirchner hasta Menem, en forma decreciente, pasando por Rodríguez Saá.

En lo que hace a la eficacia, Menem se mostraba más fuerte en este aspecto. En esta coyuntura, eficacia y gobernabilidad tenían cierta vinculación. Quienes provienen del PJ mostraban más posibilidad de ejercer el poder con eficacia. Pero Rodríguez Saá perdió este valor en su breve gestión, y Kirchner es un interrogante, lo que se acentúa dadas las circunstancias particulares en las cuales ha tenido que asumir el poder. Carrió aparece como el lado opuesto de Menem, ya que ella puede ser la mejor en honestidad, pero la peor en eficacia. López Murphy se muestra sólido en eficacia, pero con dudas en materia de gobernabilidad, dada su escasa inserción política en las estructuras. La solidaridad está más cerca del PJ que de los no justicialistas, debido a que más allá del clientelismo, el peronismo ha demostrado tener una mayor sensibilidad para las peticiones de los sectores más postergados. Ninguno de los cinco candidatos apareció como bien posicionado en este valor, aunque paradójicamente, nunca como hoy la crisis social afecta a un porcentaje tan alto de argentinos.

Menem tuvo votos en los sectores más populares por la simple razón de que en los años noventa tenían un mejor nivel de consumo, pero no por una percepción del valor solidaridad. Carrió fue votada en los sectores medios, quienes consideran que Menem es el responsable de la quiebra del país y del desempleo, pero no logró representar el valor solidaridad. Tampoco lo hicieron Kirchner, Rodríguez Saá ni López Murphy, por más que lo intentaron. Quienes priorizan la eficacia, favorecieron más a Menem, que obtuvo el 24,3% de los votos; en cambio, quienes votaron dando preferencia a la honestidad, lo hicieron por Carrió, quien alcanzó el 14,1%.

López Murphy tiene buena imagen en honestidad, pero la eficacia se pone en duda porque hoy ella requiere gobernabilidad, mientras que es muy vulnerable en solidaridad, pese a lo cual obtuvo finalmente el 16,3% y el tercer lugar en la elección. Kirchner, quien tuvo el 22%, y Rodríguez Saá, con el 14,2%, no destacan absolutamente en ninguno de los tres valores, ni a favor ni en contra. Cabe señalar que el voto es una combinación de razón y de pasión; además, en la política moderna muchas veces vale más la imagen que la palabra y por ello no todo en la definición del votante termina siendo lógica, ni la lectura y análisis de propuestas y plataformas ha sido la causa más importante en la definición del voto.

#### **Sindicalistas y piqueteros frente a la elección**

Pese a la crisis social, el sindicalismo y los piqueteros estuvieron muy divididos en cuanto a qué candidaturas apoyar. Cabe recordar que frente a los ataques que sufrió el sindicalista Luis Barriónuevo en el Senado a raíz de los hechos de Catamarca —cuando a principios de marzo la elección en la provincia fue interrumpida por actos de violencia promovidos por sus partidarios—, las dos centrales sindicales justicialistas lo apoyaron, cerrando filas corporativamente detrás de él. Los gremialistas son conscientes de que si uno de ellos pierde un escaño en el Senado por un hecho de estas características, se sienta un precedente por el que mañana otros dirigentes sindicales podrían verse afectados. Frente a la elección, la CGT oficialista —que agrupa a la mayoría de los gremios más importantes que siguen identificados con el PJ—, cuyo secretario general es Rodolfo Daer, se mantuvo apartado en la primera vuelta. Antes de ello, había anunciado que apoyaría a un candidato del PJ en el caso de que llegara al *ballottage* con uno de otra fuerza, lo que finalmente no tuvo lugar, al plantearse la competencia entre dos justicialistas,

Menem y Kirchner, inclinándose por el último la mayoría de los dirigentes sindicales.

Formalmente, los tres candidatos del PJ tuvieron apoyos explícitos en el campo sindical, más allá de la prescindencia formal de la central sindical más importante: Menem, del Movimiento Obrero Peronista (MOP) que reúne al menemismo sindical. Rodríguez Saá, de la mayoría de los dirigentes de la CGT disidente. Kirchner, del Encuentro de Gremios Solidarios (EGS) que responde a Duhalde. Fuera del peronismo sindical, la CTA que lidera Víctor De Gennaro decidió no pronunciarse en la primera vuelta, esperando para definirse en la segunda, en la cual decidió apoyar a Kirchner. La realidad es que la central sindical combativa no tenía cohesión para apoyar a uno u otro dirigente en la primera vuelta, teniendo simpatías divididas entre Carrió, Kirchner y otros candidatos de izquierda. El movimiento *político-social* que creó este dirigente sindical, tomando como modelo el PT brasileño y contando con el apoyo y simpatía del nuevo presidente de Brasil, se ha diluido, mostrando incapacidad para organizarse políticamente. Carrió se quedó casi sin apoyos sindicales, y algunos de los gremios que habían apoyado a Kirchner hasta que recibió el respaldo de Duhalde lo abandonaron antes de la elección, pasando a apoyar la fórmula del Partido Socialista (Bravo-Giustiniani), que obtuvo sólo el 1,1% de los votos.

Dentro del movimiento piquetero no hubo una posición político-electoral homogénea. El sector *moderado* de este movimiento de protesta social está dividido. La línea que responde al legislador bonaerense Luis D'Elía ha lanzado su candidatura a gobernador de Buenos Aires —la elección provincial en este decisivo distrito que representa el 38% del electorado nacional tendrá lugar en septiembre—, buscando transformarse en el *Lula argentino* y fundando el PT local en el ámbito provincial.

Cuenta con el apoyo de sectores como el CTA, el Polo Social del sacerdote Luis Farinello (que se encuentra en vías de disolución) y otros provenientes del Frente Grande de la provincia de Buenos Aires. D'Elía, quien siempre sostiene que lleva a un empresario de origen judío como candidato a vicegobernador, busca sumar a sectores más moderados. Pretende ocupar así en la provincia de Buenos Aires el espacio que De Gennaro ha dejado vacío en el ámbito nacional. Pero el otro sector del movimiento piquetero *moderado* representado por la CCC, liderada por Alderete y Ardura, que responde al PCR de orientación pro-china, decidió convocar al voto *branca*, exhortando a votar en blanco. Dicho voto fue de sólo el 0,89% en la primera vuelta de la elección presidencial, evidenciándose el fracaso de esta convocatoria.

El ala más *radicalizada* del movimiento, representada por el *Bloque Piquetero Nacional*, se dividió entre quienes convocaron al llamado voto *branca* (Movimiento Teresa Rodríguez, Coordinadora Aníbal Verón, Barrios de Pie, etc.) y quienes respaldaron a distintas candidaturas de izquierda. Entre éstos últimos, se destacan tres agrupaciones que funcionan como *brazos piqueteros* de los partidos izquierdistas: El Polo Obrero (Partido Obrero) que apoyó a Jorge Altamira como candidato a Presidente, quien obtuvo sólo el 0,74% de los votos; el Movimiento Territorial de Liberación (Partido Comunista), que respaldó la fórmula de la Izquierda Unida que llevó como candidata a presidente a Patricia Walsh, logrando el 1,7%; y, por último, el Movimiento de Desocupados Teresa Vive (MST, trotskista), que también apoyó a la fórmula Walsh-Parrilli. Otras agrupaciones radicalizadas se abstuvieron o pidieron el voto en blanco, como lo hizo la CCC. Tanto el sindicalismo como el movimiento piquetero aparecieron muy divididos frente a la elección presidencial, mostrando que les afecta el mismo tipo de atomización que presentan las fuerzas políticas tradicionales.

### **El voto bronca en la elección presidencial**

Un sondeo del *Centro de Estudios Nueva Mayoría* –realizado en noviembre de 2002, sobre 1.200 casos en el ámbito nacional– dio cuenta de que todavía en ese momento dos de cada tres votantes seguía apoyando la idea de *que se vayan todos* como una expresión de rechazo a la dirigencia política y reclamo de su renovación. Paralelamente, el mismo universo de personas consultadas mostraba entonces que más de seis de cada diez tenían intención de votar por alguno de los candidatos –ninguno de los cuales era una figura totalmente nueva en la política–, mientras que cuatro de cada diez decían que no iban a votar, no sabían por quién o habían decidido votar en blanco o incluso anular el voto. Si el 66% seguía apoyando la consigna de que se fueran todos y el voto bronca potencial era sólo del 40%, ello implicaba que uno de cada cuatro votantes estaba en una contradicción, ya que votaba por alguno de los candidatos que se habían presentado aunque simultáneamente reclamaban una renovación total de la política.

Esta contradicción tenía una explicación –ratificada por el resultado electoral del 27 de abril–, y era que en el momento de votar en una elección presidencial los ciudadanos optan por el *mal menor* o lo hacen por un candidato que no los convence, para impedir que gane otro al que definitivamente no quieren ver en el poder. En el caso concreto de Argentina, alguien que podía estar reclamando una renovación total de la política terminaba votando por Carrió para impedir que ganara Menem. A la inversa, otro podía votar con poca convicción por el ex-presidente para impedir que ganara la diputada del ARI. El interrogante que se planteaba frente a la elección presidencial del 27 de abril era si el voto positivo –por candidatos concretos– que en la elección legislativa de 2001 había sido del 58% se repetiría o no en los comicios.

El sondeo del *Centro de Estudios Nueva Mayoría* mencionado señalaba que el voto bronca potencial estaba en el 40% seis meses antes de la elección, el mismo porcentaje que había tenido en los últimos comicios legislativos, sumando quienes no habían concurrido a votar o lo habían hecho en forma negativa. Se confirmó la tesis que habíamos planteado el 29 de enero de 2003 en el artículo *¿Se repite el voto bronca?* publicado en *www.nuevamayoria.com*, donde sosteníamos que era más probable que el voto bronca bajara antes que subiera por la simple razón de que en una elección presidencial la gente participa más que en una legislativa y porque en un país presidencialista, como Argentina, se le adjudica más relevancia sobre la realidad concreta al presidente que a los legisladores. A ello se agregaba que el conjunto de los candidatos que se presentaron eran figuras muy antagónicas y diferentes y que ello podía incidir en un mayor voto positivo. El voto positivo finalmente creció del 58% de la elección legislativa de octubre de 2001 al 75% en la primera vuelta de presidencial de abril de 2003. La realidad es que la concurrencia en la primera vuelta, que fue del 77,6%, si bien estuvo 2,9 puntos por debajo de la registrada en la presidencial de 1999, fue alta, dada la crisis de representación que muestra la política argentina respecto de la sociedad. Si se hubiese repetido el fenómeno del voto bronca en la presidencial, sus consecuencias habrían sido mucho más graves para el funcionamiento político-institucional que en una elección legislativa.

### **Escasa renovación de la política**

Todavía a fines de 2002 –de acuerdo con el sondeo mencionado– un tercio de la opinión pública consideraba que debían irse todos los dirigentes políticos, pero a la vez definía su intención de voto por algún candidato presidencial que había tenido trayectoria en la política. A medida que avanzó el pro-

ceso electoral se hizo cada día más evidente que los políticos se iban presentando cada vez más a la reelección. No sólo los candidatos presidenciales más votados tenían actuación política, sino que la mitad de los candidatos a gobernador eran mandatarios que iban por la reelección y otro tanto sucedía con los intendentes. Las listas para el Congreso de la Nación, las Legislaturas provinciales y los Concejos Deliberantes mostraban la misma tendencia a la reelección.

Pareciera, en consecuencia, que la sociedad que un año atrás reclamaba en forma ferviente una renovación total de la política, se resignaba a optar por el *mal menor* entre las expresiones del paisaje político conocido. El mismo *voto bronca* que caracterizó la última elección legislativa, desapareció en la primera vuelta electoral presidencial, como se analizó precedentemente. Ello evidencia una sociedad resignada, frente a la cual la política tradicional ni siquiera intentó *mimetizarse* bajo supuestas señales de cambio. Una primera explicación es que quienes como Luis Zamora, que en 2002 sustentaban la consigna de *que se vayan todos*, terminaron aislados de la política, al no poder presentar un proyecto concreto y viable para intentar modificar la realidad. La breve utopía fue dejando lugar al realismo. La esperanza se fue tornando en resignación.

La crisis económico-social trajo como consecuencia una extrema fragilidad institucional, un marcado retroceso en la cultura política y una fortísima involución en materia de desarrollo social, fenómenos y situaciones que fueron analizados precedentemente. Sobre este cuadro, la política tradicional logró mantenerse, pero se trata de una supervivencia agónica, que sólo posterga el cambio. Hoy encuentra lógica la decisión de la clase política de cerrar filas alrededor de Eduardo Duhalde a comienzos de 2002. Logró calmar los ánimos,

transformar la protesta social en un ejercicio inútil y que se acepte como inevitable lo que hasta hace poco tiempo parecía insoportable. Pero el reclamo de cambio subyace, y si la nueva Administración no logra satisfacerlo, resurgirá nuevamente. La segunda vuelta de la elección presidencial planteada entre el ex-presidente Menem y el gobernador Kirchner apoyado explícitamente por el presidente Duhalde se hubiese parecido mucho más a un nuevo capítulo de la lucha por el poder entre los caudillos tradicionales del PJ que a una renovación de la desprestigiada política argentina.

## El desafío de la gobernabilidad

### Condiciones de la gobernabilidad

La *gobernabilidad* o *gobernanza* –que es el término que corresponde de acuerdo a la Real Academia de la Lengua– es, sin lugar a dudas, la cuestión política central tras la elección del 27 de abril. No le será fácil gobernar al presidente electo Néstor Kirchner, por las siguientes razones:

- No surgió de un triunfo mayoritario, como es costumbre en la política argentina. Resultó electo, tras la renuncia de Menem al *ballotage*, con el voto de sólo un cuarto del padrón electoral total. No es un problema en un país con funcionamiento institucional normal, pero puede serlo en uno en el cual los triunfos electorales son por mayoría, como fueron los casos de Cámpora (49%), Perón (61%), Alfonsín (52%), Menem la primera vez (47%), en la segunda (49%) y De la Rúa (48%).
- El presidente que asume el 25 de mayo convivirá con el actual sistema político durante los primeros seis meses de gobierno que serán claves, dado que no tendrá el *plazo de gracia* de dos años que tuvieron sus predecesores y que ya De la Rúa vio acortado a menos de un año. El 10 de diciembre asumi-

rán los nuevos gobernadores, legisladores nacionales y provinciales, intendentes y concejales.

- La Administración Duhalde deja una agenda de problemas críticos sin resolver, que el próximo presidente deberá afrontar el mismo mes de junio. Es decir que la resolución de las cuestiones conflictivas urgentes deberá realizarse con el actual cuadro político, que se irá renovando gradualmente en los comicios locales a lo largo del año, pero que cambiará en diciembre al iniciarse los nuevos mandatos.
- La crisis de representación entre la política y la sociedad –que subsistirá– no se resuelve automáticamente con la elección. Puede discutirse si estamos viviendo el epílogo de un ciclo político o el prólogo de otro, pero el hecho de que hoy no existan líderes mayoritarios, como en el pasado, evidencia que entre la política y la sociedad hay una brecha que no se cierra con la elección de un presidente que registra un consenso bajo que no facilitará la gobernabilidad.
- Los partidos políticos están en crisis, desarticulándose el bipartidismo y con el PJ dividido y la UCR en declinación. Los partidos son los instrumentos para articular los consensos y las coaliciones, imprescindibles para la gobernabilidad en el periodo que se inicia el 25 de mayo.
- La historia argentina muestra que el país tiene muchas limitaciones para gobernar en coalición. La última experiencia exitosa fue la Concordancia de los años treinta, mientras que la reciente de la Alianza terminó en un estrepitoso fracaso. Es decir, que la cultura política argentina, acostumbrada a las mayorías, deberá realizar un esfuerzo excepcional para funcionar exitosamente en el nuevo escenario.

Tras una primera aproximación política al tema, se podría afirmar que, así las cosas, sólo un justicialista podría gobernar, y coincidentemente lo eran los dos que eventualmente iban a competir en la

segunda vuelta. Pero no es tan simple. Rodríguez Saá es justicialista y sin embargo a fines de 2001 logró mantenerse sólo una semana en el poder. Lógicamente, puede plantearse que figuras como Carrió o López Murphy en la presidencia hubiesen tenido más dificultades para gobernar que justicialistas como Kirchner y eso es objetivamente así. Pero también es cierto que el gobernador de Santa Cruz sólo podrá gobernar con el apoyo de Eduardo Duhalde, y la relación entre ambos no será fácil, como ya lo anticipan varios indicios políticos. En la política que viene con Kirchner presidente, palabras como consenso, acuerdo, negociación y coalición serán más importantes que liderazgo, tanto en lo que hace a la necesidad de reconstituir cierta masa crítica de unidad dentro del PJ, como en relación a los restantes sectores políticos. Por ello, el presidente electo no podrá gobernar en soledad, y será la capacidad para generar consensos y coaliciones y de cerrar la brecha entre la política y la sociedad, lo que determinará si Argentina tendrá gobernabilidad en el próximo periodo presidencial.

#### **Lecturas de la elección**

Una primera lectura puede ser la histórica. Ella muestra que nunca el primero en una elección presidencial estuvo por debajo del 25% de los votos, con un electorado dividido entre diferentes candidatos y con sólo una diferencia de 10 puntos respecto al quinto. Este resultado muestra una sociedad más pluralista y diversa, que no entrega mayorías electorales como en el pasado y que no está dispuesta a otorgar mandatos para nuevos liderazgos hegemónicos, como históricamente fueron los de Perón o Yrigoyen, o mayoritarios como los de Alfonsín y Menem en la política contemporánea. La concurrencia a votar fue alta dada el descrédito de la política, ya que fue el 77,6% del padrón electoral –1,9 puntos por debajo del promedio registrado desde el restablecimiento de la demo-

cracia en 1983— y el voto positivo por candidatos fue del 75% del padrón total, 17 puntos más que en la elección legislativa de 2001. Esta nueva situación para la política argentina dará mayor prioridad a acuerdos, coaliciones y consensos, antes que a la impronta del liderazgo personalizado.

Una visión más sociológica de la elección permite una mirada más escéptica sobre el resultado electoral del 27 de abril. El voto por el PJ, que en los hechos representa el populismo, creció —sumando sus tres candidatos— del 38% al 60%, mientras que el voto por las expresiones no justicialistas, bajó del 58% —logrado en la elección de 1999— a sólo un tercio del total. En las 23 provincias ganaron candidatos del PJ, y sólo en la capital se impuso un no justicialista (López Murphy). La decisiva ventaja que obtiene Kirchner en la provincia de Buenos Aires —el 38% del electorado— y más concretamente en el Gran Buenos Aires —el 26%— fue crucial para impedir que Menem obtuviera en la primera vuelta una ventaja importante que le permitiera hacer frente, con posibilidades de éxito, a la segunda vuelta. El apoyo de los gobernadores y los intendentes a los diferentes candidatos justicialistas fue decisivo para definir los resultados. El peso de los llamados *aparatos*, que controlan con mecanismos clientelistas los votos populares, se ha incrementado con el fortísimo aumento de la pobreza y la indigencia. Esto está generando una creciente *territorialización* de la política, que muestra una dirección contraria a la que registra el aumento de la pluralidad mencionada.

Cabe destacar que los dos candidatos que pasaron a la segunda vuelta (Menem y Kirchner), además de ser caudillos de provincias que representan el 1% del electorado nacional, provienen de los dos distritos con más empleados públicos del país, ya que una de cada tres personas de la población económicamente activa trabaja en el sector público en

estas provincias. Es probable que en el futuro gobierno justicialista, la política territorial sea la clave de los acuerdos necesarios, antes que el Congreso. Gobernadores de provincia e intendentes del Gran Buenos Aires serán decisivos para lograr los acuerdos que después serán llevados al Congreso.

En el corto plazo, el papel de los caudillos tradicionales seguirá siendo importante para la gobernabilidad. En el caso de Kirchner, su figura dependerá en gran medida del apoyo de Duhalde. Esto muestra que Argentina, pese a la crisis, no ha logrado avances en materia de cultura política. Pero si bien en el corto plazo la gobernabilidad pasa más por la política territorial y los viejos caudillos, sólo un cambio de fondo en la cultura política, que privilegie lo institucional sobre lo territorial, permitirá mejorar la calidad institucional, lo que resulta decisivo para que Argentina lleve adelante los cambios postergados que requiere.

#### **La renuncia de Menem a competir en la segunda vuelta**

La renuncia de Menem a competir en el *ballotage* no es una crisis institucional. La Asamblea Legislativa proclamó la segunda fórmula (Kirchner-Scioli), y ésta asumió el 25 de mayo como estaba previsto. Las reclamaciones judiciales realizadas, pidiendo que se lleve a cabo una nueva elección o que compita el tercer candidato (López Murphy), no tuvieron éxito. La alternativa de convocar un plebiscito para legitimar a Kirchner no tiene demasiado consenso en su equipo ni en el gobierno. La realidad es que antes de cumplir cuatro meses en el gobierno se celebrarán elecciones provinciales en los distritos más importantes del país, y en ellas el nuevo presidente puede verse fortalecido. Cabe señalar que no se registra ningún antecedente en el mundo de un *ballotage* en el cual quien quedó primero en la primera vuelta haya renunciado a

competir, ratificándose así una vez más la imprevisibilidad de la política argentina.

Si bien no es una crisis institucional, implica un desafío inédito de gobernabilidad. Kirchner es el presidente que asume con el menor apoyo electoral de toda la historia argentina. Obtuvo el 22% sobre una concurrencia del 78%, la más baja desde 1937. Pero estos votos son mucho más consecuencia del peso del aparato de Duhalde en el Gran Buenos Aires que del *carisma* del gobernador de Santa Cruz. Al no haber Colegio Electoral —como en la Constitución anterior— tampoco puede haber un acuerdo a través de los electores para lograr respaldo político. En lo inmediato, Kirchner será más dependiente del apoyo de Duhalde. Si se hubiera realizado la segunda vuelta, Kirchner habría sido el presidente más votado de la historia, superando probablemente el 64% de los votos. Pero el apoyo de segunda vuelta, si bien lo hubiera fortalecido en el corto plazo, no le habría garantizado un respaldo permanente, y es que las mayorías de segunda vuelta se generan y se pierden rápidamente.

Menem ha renunciado por la derrota aplastante que se avecinaba y por la presión de su estructura *territorial*. El ex-presidente había ganado en 13 de los 24 distritos y en más de la tercera parte de las casi 1.200 comunas del país. Los gobernadores y los intendentes que lo apoyaron —encabezados por el candidato a vicepresidente Juan Carlos Romero— no querían ir a una derrota segura, que los dejaba debilitados para las elecciones provinciales y comunales que tendrán lugar en los próximos meses. Menem ha dejado de ser una opción de poder, no habrá ahora Menem 2007 ó 2011, pero puede mantener cierta influencia como ex-presidente, al estilo de la que ha tenido Alfonsín en los últimos años.

Kirchner ahora sólo podrá convocar a un amplio acuerdo de unidad nacional que refleje la real plu-

ralidad política de la primera vuelta. Se hace imposible un liderazgo fuerte como ha sido tradicional en Argentina y si el gobernador de Santa Cruz lo intenta, fracasará rápidamente. Sólo un amplio acuerdo de unión nacional, convocando a todas las fuerzas y a los hombres más capaces de ellas, puede estabilizar la situación política. El modelo del *Pacto de la Moncloa* de España resulta vital para encauzar la Argentina de hoy. Si Kirchner termina designando un Gabinete que combine justicialistas bonaerenses y santacruceños habrá puesto en evidencia que no comprende la complejidad de la situación política a la que se enfrenta. La política argentina entra, así, en una situación de equilibrio inestable. La paradoja es que el ganador del 27 de abril (Menem) se sentía perdedor y que el vencedor de hoy (Kirchner) es quien ahora se siente derrotado, pasando de ser el candidato más votado de la historia a ser el menos votado de todos los presidentes electos de la Argentina. La gobernabilidad se inicia, de este modo, en un estado precario, y sólo un eficaz ejercicio del poder, que otorgue a Kirchner la legitimidad que no tiene en origen, permitirá estabilizar la situación. Al haber obtenido entre Duhalde y Kirchner sólo el 22% de los votos en la primera vuelta, es evidente que ellos por sí solos no están en condiciones de generar la masa crítica de poder necesaria para gobernar Argentina en esta emergencia.

En conclusión: la renuncia de Menem a la segunda vuelta no es una crisis institucional; pero sí plantea un gran desafío de gobernabilidad, al asumir quien ha obtenido inicialmente el porcentaje de votos más bajo de la historia argentina. Menem desaparece de la política argentina como opción de poder, pero puede mantener cierta influencia como ex-presidente al estilo de la que ha tenido Alfonsín. Kirchner no podrá ser un líder político argentino tradicional, y sólo recurriendo a coaliciones, acuerdos, negociaciones y consensos, podrá gobernar; la política

Argentina entra en una fase de equilibrio inestable, y Duhalde y Kirchner, quienes juntos obtuvieron sólo el 22% de los votos, no están en condiciones por sí solos de garantizar la gobernabilidad.

### El riesgo de la hegemonía

Entre 1989 y 2007, el Partido Justicialista en Argentina habrá gobernado 16 de 18 años. Serán casi dos décadas de Administración de la misma fuerza política, con un solo paréntesis de dos años del gobierno de la Alianza (2000 y 2001). Desde esta perspectiva, la política argentina da una idea de gran homogeneidad. Pero, desde una visión más ideológica, puede sostenerse que, en el último lustro, el país intentó cuatro direcciones diferentes. A fines de los noventa terminó el proyecto populista-conservador de Menem; tras él, fracasó el tímido intento social-demócrata de De la Rúa y Álvarez; llegó después el populismo de la Administración de crisis con Duhalde y finalmente con Kirchner, un proyecto de centro-izquierda con inclinación nacionalista en la política exterior. Lo paradójico del caso es que tres de las cuatro direcciones ideológicas se intentaron con el PJ en el poder.

La última elección presidencial mostró que el voto por el peronismo creció del 38% al 60% entre 1999 y 2003. Los comicios provinciales y de renovación legislativa que tienen lugar entre junio y noviembre de este año indican que, en general, el PJ está aumentando su caudal electoral. En gran medida, ello es consecuencia del crecimiento del *clientelismo* político que ha generado el incremento de la pobreza y la indigencia, en función de que los mecanismos de asistencia social están en manos de las estructuras políticas. Cuando el 10 de diciembre asuman los nuevos gobernadores de provincia y los legisladores nacionales –se renueva la mitad de la Cámara de Diputados y un tercio de los Senadores nacionales– el PJ quedará con

tres cuartas partes de los gobernadores de provincia y con mayoría absoluta en ambas cámaras.

El hecho que dos de las tres últimas elecciones presidenciales hayan sido ganadas por el mismo partido y que éste quede controlando todo el sistema político, plantea el interrogante de si el PJ no se está transformando en una especie de PRI, el partido hegemónico de México que gobernó de forma interrumpida durante más de medio siglo. Una diferencia esencial entre estos dos fenómenos políticos es que el PRI tenía un mecanismo claro para resolver la sucesión mientras el PJ no lo tiene. En el caso mexicano, el presidente no podía ni puede ser reelegido, con lo cual ejerce el poder en plenitud sólo durante un periodo presidencial y después desaparece de la escena política activa, constituyéndose la elección de su sucesor en su último acto de poder. En el PJ no hay un mecanismo de sucesión para el liderazgo. Perón falleció en 1974 dejando en las débiles manos de su segunda esposa un partido en crisis. Con Menem, quince años después, en 1989, esta fuerza encontró una nueva dirección. Pero tras su declinación política, el PJ muestra dificultades para definir un nuevo liderazgo.

Kirchner intentará ser el tercer líder de esta fuerza, pero se enfrenta al poder de Duhalde en la provincia de Buenos Aires y a la resistencia de los gobernadores del PJ a abandonar el lugar que ocupan desde mediados de los años noventa. El partido muestra una nueva división, que quizá tiene más que ver con la *territorialización* de la política –el poder cada vez más autónomo de los gobernadores y los intendentes de grandes comunas– que con factores políticos o ideológicos. La realidad es que el PJ aparece nuevamente dividido en tres: por un lado el presidente, con un apoyo territorial en el sur del país, que intenta proyectar a la Capital; por otro, la provincia de Buenos Aires bajo el dominio

de Duhalde, que retiene una cuota de poder muy importante, con influencia en la Cámara de Diputados; y por último, las quince provincias en las cuales Kirchner perdió en las elecciones del 27 de abril. Este peronismo del interior –que busca un espacio propio sin Menem y Rodríguez Saá– es la tercera fuerza, con peso en el Senado.

Figuras como López Murphy o Carrió pueden realizar una oposición política, ideológica y mediática, pero no tendrán influencia concreta en el poder, al no controlar territorios ni tener una fuerza relevante en el Congreso. Es la diversidad del PJ lo que probablemente termine evitando la hegemonía. En su primer mes de gobierno, la Administración Kirchner tiene en tres de cada cuatro argentinos imagen positiva. Lo mismo sucedió al inicio de las gestiones de Alfonsín, Menem y De la Rúa. Pero este consenso inicial, inevitablemente disminuirá en los meses siguientes, y entonces se harán más evidentes las diferencias dentro del justicialismo. En conclusión, si bien en el corto y mediano plazo el PJ tendrá un control total del poder, probablemente serán sus divisiones internas y la inexistencia de un mecanismo claro para determinar el liderazgo, los que impedirán la hegemonía en términos de poder.



## 10 Colombia: la democracia a prueba

*La dura situación de orden público que atraviesa Colombia intenta ser combatida con la política de 'seguridad democrática' del presidente Uribe. De momento, se han producido algunos avances importantes, acompañados del reconocimiento de una opinión pública que en un alto porcentaje aprueba la gestión presidencial.*

---

Eduardo Posada Carbó

*Investigador Asociado, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Oxford, Gran Bretaña*

Los colombianos despidieron 2002 con sentimientos contradictorios, entre las ilusiones alimentadas por la llegada al poder de un nuevo gobierno y las incertidumbres frente a la prolongación de un conflicto en apariencia sin fin. Aquel 31 de diciembre, desde Valledupar, la capital del departamento del Cesar, el presidente Álvaro Uribe enviaba a la nación un mensaje esperanzador y de confianza: "Aquí no hay vacilaciones. Aquí hay un norte. Vamos por la seguridad para que los colombianos puedan volver a vivir en paz".<sup>1</sup> Su optimismo no tuvo eco entre algunos columnistas de prensa: "¡Ríanse, porque viene un año maluco!", escribió en tono humorístico Poncho Rentería mientras predecía que "los días que vienen serán malísimos".<sup>2</sup> La mayoría de la población, sin embargo, se apartaba de tanto pesimismo. Según una encuesta de la revista *Semana*, ocho de cada 10 colombianos se declararon "francamente optimistas" frente al futuro.<sup>3</sup>

Poco antes del primer aniversario de la Administración Uribe, es aún prematuro hacer un balance de su gestión, como lo sería tratar de comprobar si se han cumplido esas expectativas de fin de año. No obstante, sus acciones durante estos once meses ofrecen valiosos elementos para reflexionar sobre la naturaleza, los propósitos y los desafíos del gobierno colombiano que llegó al poder el 7 de agosto de 2002. En este ensayo me propongo examinar algunos de los aspectos centrales del programa de Uribe. Dada la prioridad que representa la búsqueda de la solución del conflicto interno armado, tanto para el país como para la región, dedico especial atención a las propuestas y medidas del gobierno, en el contexto del clima internacional posterior al 11-S. Me interesa también analizar el rumbo de su Administración dentro del marco más amplio de las perspectivas democráticas colombianas: cuál ha sido su impacto en el sistema de partidos; o cómo se perfilan las instituciones representativas tras la reforma política adoptada por el Congreso y el referendo convocado por el gobierno.

### Un Manifiesto de 100 puntos

"Hay que leer el *Manifiesto Democrático* todos los días", les dijo Uribe a los colombianos en su discurs-

so de Valledupar. Se refería al programa de 100 puntos, publicados durante su campaña electoral.<sup>4</sup> Con frecuencia, este programa ha tendido a ser confundido con una agenda de seguridad, y su triunfo con el mandato de un electorado mayoritariamente belicista que, en palabras de *Newsweek*, “decidió darle a la guerra civil una oportunidad para terminar el más viejo conflicto de América Latina”.<sup>5</sup> No hay dudas de que Uribe concibe la seguridad como el problema fundamental de los colombianos. Pero es un error reducir su programa a temas de *ley y orden*, como es un error identificar su victoria como un mandato en favor de la *guerra civil*.<sup>6</sup> Así lo advirtió la revista *Cambio*, un par de meses antes de las elecciones, cuando las encuestas ya lo señalaban ganador. Los electores no veían a Uribe como *el hombre de la guerra, sino como el candidato más indicado para endurecer al gobierno frente a la guerrilla*. La distinción parece sutil, pero es importante reconocer el significado de la sutileza. El ascenso de Uribe parecía inscribirse en una tendencia de opinión, representada en Bogotá por las alcaldías de Enrique Peñalosa y Antanas Mockus, que revaloraba la autoridad del Estado ante la necesidad de solucionar los graves problemas del país, como el crimen y la violencia. El discurso de *mano dura contra la guerrilla* le ganó adeptos a Uribe, mas lo que determinó el éxito de su campaña fue la sensación que transmitió de *ser capaz de enfrentar ése y otros problemas, a través de un mensaje de soluciones que lucen bastante concretas y que siempre resume en seis, siete u ocho puntos específicos*.<sup>7</sup>

Su *Manifiesto Democrático* no tiene ocho, sino cien puntos específicos. No es éste el lugar para examinar en detalle su programa. Importa advertir que esos cien puntos reflejan un mensaje consistente, sobre diversos problemas—sociales, económicos y políticos— promulgados desde los inicios de su

campaña. Uribe no se presentaba como un candidato de promesas, sino como una figura con ejecutorias que servían para darle credibilidad a sus aspiraciones. Se distanciaba de los *gobiernos neoliberales* y del *Estado burocrático y clientelista*, mientras defendía un término intermedio, un *Estado que le sirve a la comunidad*.<sup>8</sup> Como antiguo senador, reclamaba su dedicación a los temas sociales—en particular, a su activa participación en la reforma laboral bajo la administración Gaviria [1990-94]—. Como gobernador de Antioquia se ufanaba, entre otros logros, de haber creado *103.000 cupos escolares, 17 mil cupos universitarios, 45 bancos cooperativos* y de haber llevado *1.020.000 pobres al régimen subsidiado de la salud*.<sup>9</sup> Sus opositores le criticaban su política de orden público en Antioquia, pero Uribe también defendía su récord y señalaba resultados.

Éstas y otras preocupaciones están consignadas en su *Manifiesto*. Su lectura permite identificar el perfil de un gobierno que, gústenos o no, parece tener propósitos definidos y metas ambiciosas. Su lectura es además necesaria si se quiere apreciar hacia dónde va su gestión. Hasta sus más connotados contradictores reconocen los empeños presidenciales. “Lo bueno de Uribe es lo malo para mí: que desafortunadamente está cumpliendo con lo que prometió”—observó Luis Eduardo Garzón, excandidato del Polo Democrático y uno de los líderes de la oposición, quien le critica al presidente su *terquedad* en el desarrollo de los 100 puntos de su programa gubernamental—. <sup>10</sup> En algunos casos, el cumplimiento es de letra menuda: tal como lo había anunciado en el *Manifiesto*, el 7 de agosto de 2002, minutos después de su posesión, llevó al Congreso su proyecto de referendo *contra la corrupción y la politiquería*. Su *Manifiesto* es también el marco de referencia del Plan de Reactivación Social, divul-

[1] ‘Discurso del presidente Álvaro Uribe en entrega de viviendas a desplazados del Cesar’, Valledupar, 31/XI/2002, en [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co). [2] ‘El País’, Cali, 5/I/2003. Una edición especial de la revista ‘Semana’, dedicada al balance de 2000, incluyó un artículo de su director con predicciones cautelosamente optimistas para 2003; Alejandro Santos, ‘Colombia 2002’, ‘Semana’, 23/XII/2002. [3] ‘Optimismo en 2003’, ‘Semana’, 4/I/2003. [4] Álvaro Uribe Vélez, ‘Manifiesto Democrático [100 puntos]’, 10 pp. [5] ‘Law and Order Man’, ‘Newsweek’, 13/VI/2002. Algo similar sugirió la interpretación del informe de la periodista Ana Carrigan, ‘War or Peace?’, ‘In These Times’, 2/VIII/2002. [6] El concepto ‘guerra civil’ referido al conflicto colombiano, tan común en los medios internacionales, es equívoco e inadecuado, ver al respecto Daniel Pécaut, ‘Guerra contra la sociedad’ (Bogotá, 2001); Eduardo Pizarro Leongómez, ‘Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra terrorista o guerra ambigua?’, ‘Análisis Político’, N°46, 2002; y mi ensayo ‘¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia’ [Bogotá: Libros de Cambio, 2002]. Para una posición contraria, véase el ensayo de William Ramírez Tobón en ‘Análisis Político’, N°46. [7] ‘Cambio’,

gado a comienzos de enero de 2003, que gira alrededor de las siete *herramientas* reiteradas en su discurso de posesión: “la revolución educativa, la ampliación de la seguridad social, el impulso a la economía solidaria, el manejo social del campo, de los servicios públicos, el apoyo a la mediana y pequeña empresa para tener un país de propietarios, y la calidad de vida urbana”.<sup>11</sup>

Al terminar el primer periodo legislativo, en diciembre del 2002, el gobierno había logrado que el Congreso aprobara una serie de reformas, destinadas a desarrollar el programa presidencial en diversos frentes: tributario, pensional, laboral y financiero. Adicionalmente, el Congreso le otorgó facultades extraordinarias para reestructurar el Estado, con miras a reducir gastos, hacer más eficiente su tarea, y descentralizar sus actividades. Seis meses más tarde, en junio de 2003, se habían reorganizado más de 40 entidades estatales, donde se suprimieron unos 13.500 puestos de trabajo.<sup>12</sup> Entre estas medidas, quizá las más destacadas fueron la fusión de algunos ministerios, la liquidación de la empresa de comunicaciones –Telecom, la división de Ecopetrol en dos compañías distintas y la reestructuración del Instituto de Seguros Sociales—. Debido a la *avalancha de decisiones*, anotaba la revista *Cambio*, “pasarán varias semanas antes de que el país tenga clara magnitud de lo realizado”.<sup>13</sup> “Nadie se esperaba (...) que el primer mandatario se fuera a tomar tan a pecho esta tarea”, observaba un informe de Semana sobre la reorganización de la Administración pública adelantada por su gobierno.<sup>14</sup> A estas alturas la dinámica presidencial no debería sorprender, sobre todo en aquellas materias contempladas por el programa presidencial, aunque sí parece que, en las decisiones tomadas para reestructurar el Estado, el gobierno *avanzó más de lo que había pensado* originalmente.<sup>15</sup>

Cualquier examen, pues, de la Administración Uribe tendría que comenzar por el ejercicio básico de conocer sus propuestas como candidato. En contra del arraigado estereotipo del presidente latinoamericano que, una vez elegido, desconoce las promesas de campaña, el gobierno de Uribe ha demostrado hasta el momento ajustarse a los parámetros de su *Manifiesto Democrático*.<sup>16</sup> Este programa, como lo he sugerido, no se reduce a temas de *ley y orden* –el retrato tal vez más común con que se le identifica—. Estos temas, atados a la noción de *seguridad democrática*, forman su eje central y merecen especial atención.

### Seguridad ante todo

“Colombia está necesitada de autoridad”, observaba el editorialista de *El País*, tras la elección presidencial del 27 de mayo de 2002.<sup>17</sup> Días antes *The Economist* le hacía cierto eco al diagnóstico de Uribe: “es difícil estar en desacuerdo (...): Colombia necesita desesperadamente ley, orden y gobierno limpio, reforma política y económica, y seguridad personal”.<sup>18</sup> Aunque suene paradójico, lo que para un auditorio europeo parecería tan claro no lo había sido tanto en la historia reciente de Colombia. Una de las características sobresalientes del triunfo de Uribe fue haber convencido al electorado de respaldar su ambicioso proyecto fundamentado en conceptos que, como la autoridad y la seguridad, provocaban resistencias en un país de tradiciones libertarias y anti-estatales.<sup>19</sup> Con frecuencia, durante la campaña estuvo a la defensiva, forzado a aclarar que la suya no era una propuesta autoritaria, sino de autoridad –la que definió, sin muchas novedades, como la acción de *sustituir los poderes irregulares de guerrilla, paramilitares, clientelistas, contratistas corruptos del Estado y narcotráfico por un Estado de derecho*–.<sup>20</sup>

17/II/2002. La tercera gran encuesta de los medios indicó un mes después que Uribe era percibido como el ‘mejor conductor hacia la paz’, *El Tiempo*, 3/II/2002. [8] En el punto 6 del Manifiesto se lee: ‘El Estado burocrático y politiquero ha engañado al pueblo con un discurso social que no ha cumplido porque los recursos se han ido en clientelismo y corrupción. El modelo neoliberal abandona lo social a la suerte del mercado, con lo cual aumentan la miseria y la injusticia social’. [9] Véanse su entrevista con *El Tiempo*, 22/V/2000; su discurso ante la Sociedad de Agricultores de Colombia, 8/XI/2001; y *El Tiempo*, 4/II/2002. [10] ‘No hay que temerle al diálogo directo’, *El Espectador*, 22/IX/2002. [11] ‘Vengo a trabajar: Uribe’, *El Heraldo*, 8/VIII/2002. Una descripción y análisis de la política social de Uribe y de las otras áreas de su Gobierno, en Fernando Cepeda Ulloa, ‘Álvaro Uribe: Dissident’, manuscrito. Una versión en inglés, ‘Álvaro Uribe: Dissident’, aparecerá en la serie *Working Paper del Inter-American Dialogue* (Washington: 2003). [12] ‘Tijera para rato’, *Semana*, 21/VI/2003. [13] ‘El primer round’, *Cambio*, 29/VI/2003. [14] ‘Tijera para rato’, op. cit. [15] ‘El primer round’, *Cambio*, 29/VI/2003. [16] Habría que advertir que los muy sonados giros en ‘u’ de Carbs Andrés Pérez en

Como candidato, y también como presidente, el discurso de Uribe parece tener cierto tono pedagógico en estas materias. Su labor de convencimiento sobre el concepto de seguridad estuvo acompañada de una especie de estribillo que repetía en cualquier oportunidad: “la seguridad que yo propongo es para todos. Que no secuestren al empresario, que no desplacen al campesino, que no eliminen al líder sindical, que el reinsertado pueda hacer política sin que lo maten”.<sup>21</sup> También aquí estaba a la defensiva, frente a la necesidad de aclarar el sentido de una noción rodeada de prejuicios: “no busco instaurar un Estado policíaco ni una versión de la doctrina de la seguridad nacional para marcar a los marxistas...”;<sup>22</sup> “mi propuesta no es de derecha; la seguridad que yo propongo es un valor fundador de la democracia”.<sup>23</sup>

A mediados de junio de 2003, y tras un periodo de consultas en varios foros de opinión, el gobierno publicó su *Política de Defensa y Seguridad Democrática* —la reformulación estatal más significativa de las últimas décadas del diagnóstico oficial sobre la violencia colombiana—. Hasta hace poco, la explicación más arraigada del problema —adoptada como política gubernamental desde la Administración Betancur (1982-86)— fue la de las llamadas *causas objetivas*: la violencia se explicaba por las deficiencias estructurales del país —sociales, económicas y políticas—.<sup>24</sup> Como observó Mauricio Rubio, esa idea fue “el hilo conductor más importante de las políticas estatales en materia de violencia, incluyendo los (...) esfuerzos por alcanzar la paz” de la Administración Pastrana.<sup>25</sup>

La publicación de la *Política de Defensa y Seguridad Democrática* marca un gran viraje, por lo menos en tres puntos sustanciales. Primero, identifica las causas de la violencia con el debilitamien-

to de las instituciones estatales y la impunidad. Segundo, responsabiliza a las *organizaciones armadas ilegales y el narcotráfico* de propiciar, directa e indirectamente, las condiciones que favorecieron el desbordamiento de las tasas de homicidio en las últimas décadas. Y tercero, otorga prioridad a la conquista de la *seguridad* —que no será la única preocupación del Gobierno Nacional, pero sí la primera.<sup>26</sup> De la seguridad dependen la protección de la población menos favorecida, la inversión, el desarrollo económico, las posibilidades de empleo, las libertades, los derechos humanos. El gobierno ha señalado en dicha política al terrorismo, con sus redes internacionales, como una de las principales amenazas para el país, y reiterado el propósito de cumplir la Resolución 1373, adoptada por el Consejo de Seguridad de la ONU tras el 11-S. Los otros problemas que reciben prioridad son el negocio de drogas ilícitas, el lavado de dinero, el tráfico de armas, el secuestro y el homicidio. Para enfrentarlos, se propone, entre otras acciones, seguir con los esfuerzos de fortalecimiento de las instituciones estatales —en particular, el sistema judicial y las Fuerzas Militares y de Policía— y consolidar el control del Estado en el territorio nacional.

Para fortalecer las Fuerzas Armadas, el gobierno Uribe continúa una tarea en la que la Administración Pastrana tuvo logros importantes, con la ayuda militar de EEUU al Plan Colombia. Tal apoyo, originalmente restringido a la lucha contra el narcotráfico, está hoy extendido a la guerra contra el terrorismo. Adicionalmente, ha diseñado otras estrategias que buscan integrar la acción del ejército con la cooperación ciudadana —como la organización de informantes civiles o de soldados campesinos—. Uribe ha introducido un estilo propio en la forma directa de inmiscuirse en los asuntos

Venezuela, Carlos Menem en Argentina y Alberto Fujimori en Perú —que alimentaron tal estereotipo— no tuvieron lugar en Colombia. La apertura económica del presidente Gaviria había sido anunciada durante su campaña; Fernando Cepeda Ulloa, ‘Dirección política de la reforma económica en Colombia’ [Bogotá, 1993]. [17] ‘El capital de Uribe’, *El País*, 28/V/2002. [18] ‘Saving Colombia from itself’, *The Economist*, 25/V/2002. [19] Como ha señalado Daniel Pécaut, ‘Colombia no tiene tradición de Estado. Las fuerzas, los grupos, las expresiones, están en contra del Estado. Lo único común en Colombia es que los gremios empresariales, los sindicatos, los pueblos están en contra del Estado. La única cultura política de este país es que todos están en contra del Estado: el mismo Estado está en contra de sí mismo’, en *Semana*, 11/XII/2002. Un lector español que quisiera apreciar mejor la tradición anti-estatal colombiana podría ilustrarse con la conversación entre Fernando Savater y Carlos Gaviria, en ‘La Revista’ de *‘El Espectador’*, 18/XI/2001, en la que Gaviria —en defensa del relativismo—, duda, a diferencia de Savater, de la legitimidad del Estado para usar la violencia. Gaviria fue presidente de la Corte Constitucional colombiana y es hoy uno de los líderes de la oposición en el

militares, como advirtió al lanzar su candidatura: “mis adversarios expresaban que yo era el primer policía de Antioquia. Desde la Presidencia seré el primer soldado de Colombia”.<sup>27</sup>

Es difícil exagerar los retos que enfrenta Colombia para que el Estado garantice la seguridad ciudadana. La existencia de numerosas organizaciones criminales, dotadas de equipo militar moderno, y respaldadas financieramente con recursos del narcotráfico, la extorsión y el secuestro, es la más grave amenaza. Uno de sus impactos –con frecuencia, el blanco de sus ataques–, ha sido el debilitamiento de la presencia del Estado en el territorio nacional. Según la ministra de Defensa, cuando se inició el nuevo gobierno había 250 municipios –de unos 1.100 que tiene el país– sin fiscales ni jueces.<sup>28</sup> En enero de 2003, existían 157 municipios sin presencia policial.<sup>29</sup>

Hay muestras de notables esfuerzos y avances gubernamentales, aunque la expansión de la fuerza pública requiere tiempo de entrenamiento y recursos millonarios. Los gastos de defensa se incrementaron a lo largo de la última década hasta llegar al 3,5% del PIB en 2002. Sin embargo, el gasto militar efectivo en Colombia, como ha mostrado Carlos Caballero Argáez, sigue siendo relativamente bajo, sobre todo si se descompone su destinación, y más aún si se compara con otros países y se tiene en cuenta las graves dimensiones de las amenazas en Colombia.<sup>30</sup> Ante una difícil situación fiscal, el desarrollo de la *Política de Defensa y Seguridad Democrática* deberá superar serios obstáculos de financiación. La Administración confía en poder recaudar los recursos necesarios a través del sistema tributario: el impuesto de patrimonio se ha destinado de forma exclusiva a la seguridad.<sup>31</sup>

La estrategia de seguridad del gobierno de Uribe no ha estado libre de críticas, dentro y fuera del país. Hay quienes discrepan del nuevo diagnóstico sobre la violencia. El énfasis en los conceptos de autoridad y seguridad sigue despertando recelos en algunos sectores políticos e intelectuales.<sup>32</sup> Algunas medidas del proyecto de estatuto anti-terrorista tramitado actualmente en el Congreso –en particular el otorgamiento de funciones de policía judicial a los militares– han recibido objeciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia.<sup>33</sup> La organización de redes de informantes y soldados campesinos también ha sido criticada por analistas y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Y hay quienes sólo ven en la Política de Defensa y Seguridad una receta guerrillera.<sup>34</sup> Los riesgos de la estrategia gubernamental no dejan de ser altos. No obstante, es importante apreciar las dimensiones de las amenazas que enfrenta la sociedad colombiana, cuyos derechos han sido conculcados ante todo por poderosas organizaciones criminales. Sería iluso pensar que el Estado puede enfrentar tales amenazas sin instrumentos jurídicos excepcionales. Es así mismo iluso creer que el Estado pueda garantizar la seguridad sin la cooperación ciudadana. Es aún más iluso concebir una política que mejore la situación de derechos humanos en Colombia sin un Estado fortalecido, lo que en la práctica significa más Fuerza Pública –profesional y moderna, claro está–.<sup>35</sup> Los esfuerzos gubernamentales van en esta dirección, aunque haya todavía mucho por hacer en la reforma de las Fuerzas Armadas. Y es oportuno advertir que las Fuerzas Armadas, según las encuestas de opinión sobre confiabilidad institucional, reciben mayoritarios niveles de respaldo ciudadano –entre el 65% y el 83%–.<sup>36</sup>

Congreso. Obsérvense también las palabras de Antonio Caballero, el columnista más leído de Colombia: ‘La diferencia entre autoridad y autoritarismo es (...) una coartada semántica. Porque son la misma cosa. Yo estoy en contra del autoritarismo porque estoy en contra de la existencia misma de la autoridad’, en ‘Patadas de ahorcado. Caballero se desahoga. Una conversación con Juan Carlos Iragorri’ (Bogotá: 2002, p. 19). [20] ‘Daré la batalla por la Presidencia de la República’, entrevista en ‘El Tiempo’, 21/VIII/2000. [21] Entrevista en ‘El Tiempo’, 4/II/2002. Palabras más o menos, así plantea la seguridad en el punto 27 del Manifiesto. Véase también su discurso tras la victoria electoral del 27 de mayo. [22] Entrevista en ‘El Universal’, México, 27/II/2002. [23] Entrevista con Oscar Collazos en su libro, ‘El poder para quién’ (Bogotá: 2001). [24] Para una definición de las causas del ‘proceso de rebelión’ por quien fuese Consejera Presidencial para Asuntos de Paz de la Administración Betancur, véase: Amparo Bouzas Quintero, ‘En búsqueda de la paz. Memoria de un proceso’, en Álvaro Leyva, ed., ¿Paz? ¡Paz!. Testimonios y reflexiones sobre un proceso’ (Bogotá, 1987), p. 211. Una crítica reciente del diagnóstico de las ‘causas objetivas’ en Jorge

## Redefiniciones de la guerra y la paz

Es equívoco confundir el programa de seguridad del gobierno con un plan exclusivamente belicista, como si los colombianos estuviesen frente a una simple disyuntiva entre guerra y paz, o como si las FARC o el ELN hubiesen claudicado sus pretensiones de alcanzar el poder por las armas. La propuesta de Uribe es más bien una reconceptualización de la noción de paz dominante en Colombia en las últimas dos décadas.<sup>37</sup> Ésta no es una mera discusión retórica —como bien lo puede entender quienquiera haya seguido el debate español sobre el lenguaje ante el terrorismo de ETA en fechas recientes—.<sup>38</sup> Su significado práctico es enorme, en la medida en que las formas de definir la paz —o la guerra— determinan las posibilidades, los términos y hasta los contenidos de las eventuales negociaciones con quienes combaten con violencia al Estado. La búsqueda de la paz alcanzó a identificarse en Colombia, en un sentido maximalista, con una supuesta *reconciliación nacional* —que partía del presupuesto errático de identificar el problema con una situación de violencia social generalizada y de atribuirle por lo tanto a las FARC o al ELN unos niveles de representatividad que nunca han tenido—.<sup>39</sup>

“Si el actual proceso de paz avanza con seriedad y con hechos de paz voy a continuarlo”, expresó Uribe en los inicios de su candidatura presidencial, el 21 de agosto de 2000, cuando los esfuerzos por la paz de la Administración Pastrana habían cumplido ya más de año y medio. Pero, añadía, “si las cosas siguen como van, hay que rectificarlo y complementarlo”.<sup>40</sup> Su oposición no fue entonces contra la idea de negociar, sino contra lo que los analistas colombianos llaman el *modelo negociador*.<sup>41</sup> Uribe se opuso en particular a cuatro aspectos del *modelo* del gobierno Pastrana: negociar bajo el fuego, nego-

ciar una agenda amplia de reformas sustantivas bajo la presión de las armas, conceder un extenso territorio a las FARC (una *zona de distensión* de 42.000 km<sup>2</sup>), y negociar sin una instancia verificadora internacional. Durante su candidatura, Uribe no planteó cerrar las puertas al diálogo con los *grupos armados irregulares*, o *los violentos* —los términos más comunes con que se refería a las FARC, al ELN y a las AUC—. Prometió nuevas condiciones para negociar, mientras redefinía los objetivos de la paz, en un mensaje que fue ganando adeptos frente a las frustraciones del proceso de paz. Fue el mismo mensaje, repetido a lo largo de la campaña, que reiteró la tarde de su victoria: que apelaría a “una mediación internacional (...) para buscar el diálogo con los grupos al margen de la ley sobre una base: que se abandone el terrorismo y se facilite un cese de hostilidades”.<sup>42</sup> El 17 de junio, como presidente electo, Uribe se reunió con Kofi Annan, Secretario General de la ONU, para solicitarle los buenos oficios de esta institución para reabrir el diálogo.

Las FARC rechazaron la oferta de Uribe, en la que sólo vieron un plan de *sometimiento*.<sup>43</sup> En carta abierta al presidente, el 20 de agosto de 2002, reafirmaron su posición de sólo reiniciar el diálogo si éstos tenían lugar de *cara al país*, si se retomaba la *Agenda Común* firmada con el gobierno de Pastrana, si se desmilitarizaban los departamentos del Putumayo y Caquetá, si se les dejaba de calificar como *terroristas*, y si se erradicaba el paramilitarismo. Eran las mismas exigencias planteadas al presidente Pastrana para reiniciar negociaciones, tres meses después de la ruptura final del proceso de paz el 20 de febrero de 2002.<sup>44</sup>

Tras la ruptura del proceso de paz, se difundieron visiones apocalípticas del futuro colombiano —“las cosas podrán empeorarse mucho más antes de

Armando Rodríguez, ‘Colombia: más allá de las causas objetivas’, *El Malpensante*, N°45, 16/III-30/IV 2003. [25] Mauricio Rubio, ‘Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia’ (Bogotá, 1999). [26] Colombia [Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional], *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (Bogotá, 2003), p. 22. [27] ‘Discurso de lanzamiento de candidatura’, 21/II/2002. [28] Entrevista en ‘El Tiempo’, 29/VI/2003. [29] Entrevista con el director de la Policía General Teodoro Campo en ‘El Tiempo’, 22/I/2003. [30] Si se excluyen los costos de pensiones, el gasto militar para 2002 habría sido del 2,2% del PIB; Carlos Caballero Aréiz, ‘La estrategia de seguridad democrática y la economía: un ensayo sobre la macroeconomía de la seguridad’, *Borradores de Economía*, N°234 (Bogotá: Banco de la República, 2003). [31] ‘Política de Defensa’, p. 66. [32] Para una muestra, véanse las observaciones del Senador Carlos Gaviria y del director del Instituto Pensar de la Universidad Javeriana, publicadas poco después de la elección de Uribe en ‘La Revista’ de ‘El Espectador’, ‘La democracia es lo que está en juego’ [fotocopia, fecha imprecisa, 2002]. [33] Carta de Michael Fruhling, Director de la Oficina del Alto Comisionado, a los Congresistas

que se mejoren”, predijo el *New York Times*—. <sup>45</sup> La intensificación del conflicto, el escalamiento de la guerra, la repetición de Vietnam: éstas fueron también algunas de las predicciones tras la elección de Uribe. <sup>46</sup> A pesar de tres años de diálogos con las FARC, la confrontación, lejos de amainar se había intensificado debido, en buena parte, a las características de un proceso en el que se aceptó negociar bajo el fuego y sin mayores condiciones. <sup>47</sup> Durante esos años, según un informe de *Semana*, “las FARC aumentaron sus efectivos de 13.000 hombres en armas a 17.000”. <sup>48</sup> Desde la zona de distensión, continuaron con sus acciones de combate contra el Ejército y la población civil, con secuestros y ataques destructivos a la infraestructura económica nacional. Sus líderes decidieron congelar los diálogos en octubre de 2001, en respuesta a los intentos gubernamentales por controlar sus actividades en la zona de distensión. Una serie de actos terroristas durante los meses de enero y febrero de 2002, seguidos del secuestro de un senador de la república, condujeron al presidente Pastrana a romper definitivamente las negociaciones. <sup>49</sup>

Algunas acciones después de la ruptura parecían confirmar los temores iniciales sobre el advenimiento de una *guerra total*. El 23 de febrero, las FARC secuestraban a la senadora y candidata presidencial Ingrid Betancourt. En el mes de abril secuestraron a 12 diputados de la Asamblea del Valle del Cauca, al gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria, y al ex-ministro de Defensa Gilberto Echeverri Mejía, quienes se sumaban así a otro gran número de personas —incluidos un centenar de miembros de la policía y el ejército— que mantenían desde antes de la ruptura en distintos campos de concentración como parte de una estrategia dirigida a forzar al gobierno a intercambiar guerrilleros presos por secuestrados. En julio, las FARC realizaron una

campaña de intimidación contra las autoridades locales de elección popular y funcionarios judiciales —a los que señalaron como blancos militares—. <sup>50</sup>

La que *Semana* llamó “una nueva etapa de la guerra” se libraría, según las aparentes instrucciones del líder de las FARC, en tres frentes: contra la economía, la oligarquía y las ciudades. Todos éstos ya eran frentes de combate. Durante 2001 las FARC volaron 247 torres de energía. <sup>51</sup> Las cifras de secuestros —de los que las FARC son responsables en una altísima proporción—, aumentaron en más del doble entre 1997 y 2000. <sup>52</sup> *Los guerrilleros se van para las ciudades*, había anunciado uno de sus principales líderes en junio del 2001. <sup>53</sup> En los meses siguientes a su desalojo de la zona de distensión, su acción más trágica se produjo en la periferia, no en las ciudades, cuando, en combates con las AUC en la pequeña población de Boyacá, los cilindros de gas utilizados por las FARC estallaron en la iglesia del pueblo masacrando a 119 civiles allí refugiados. El día de la posesión presidencial, 7 de agosto de 2002, lanzaron morteros de baja precisión contra la Casa de Nariño en Bogotá que cegaron la vida de 21 personas humildes.

A pesar del atentado terrorista, Uribe reiteró las condiciones de su oferta de diálogo en el discurso de posesión, mientras insistía en su programa de seguridad, en un mensaje que, según sugirieron algunos analistas, buscaba bajar *el tono a la línea dura contra la guerrilla que caracterizó su campaña electoral*. <sup>54</sup> En los meses siguientes, sin embargo, el gobierno, tras decretar la *conmoción interior*, adoptó medidas para seguir fortaleciendo la acción del Estado contra las organizaciones criminales. En octubre, se puso en marcha un plan de caravanas turísticas, apoyadas en el ejército, con el fin de recuperar la libertad de movilización en las carreteras.

colombianos, 13/IV/2002, en [www.hchr.org.co](http://www.hchr.org.co). [34] Desde distintas perspectivas, y con distintos énfasis, véanse, las columnas de Hernando Gómez Buendía, ‘Nuestra hoja de ruta’, *Semana*, 6/VI/2003, y León Valencia, ‘La seguridad democrática: los más y los menos’, *El Tiempo*, 15/VII/2003. Para una crítica, desde un ángulo de estrategia militar, véase el ensayo de Román Ortiz, ‘La estrategia contrainsurgente del presidente Álvaro Uribe: ¿Fórmula para la victoria o receta para una crisis?’, ARI, Real Instituto Elcano, 3/II/2002. [35] ‘In the last resort, what curtails paramilitaries and guerrilla warlords is state force’: en Malcolm Deas, ‘A Colombia background’, en *Index on Censorship*, diciembre 1999. Un argumento en favor de fortalecer el Estado desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos, en Michael Ignatieff, ‘Human Rights as Politics and Idolatry’ (Princeton: 2001). [36] Los resultados de las encuestas son consistentes en los últimos años; Carlos Lemaire, ‘Nosotros los colombianos del milenio’ (Bogotá: Libros de Cambio, 2000), p. 31: según las encuestas del Centro Nacional de Consultorías, los niveles de confianza en el ejército, la armada y la fuerza aérea son del 69%, 78% y 80% respectivamente. Según una encuesta

Al cumplirse los primeros cien días de la Administración, un informe del International Crisis Group, observaba que, aunque los pasos adelantados no habían “cambiado aún el fundamental balance de poder frente a los rebeldes, sí ha mejorado el clima de seguridad pública”.<sup>55</sup>

Las FARC parecían replegadas, a la defensiva, de vuelta a su táctica tradicional de guerra de guerrillas. El arma del secuestro les sirvió por momentos para retomar la iniciativa. Días después de inaugurado el nuevo gobierno, insistieron en el intercambio de secuestrados por guerrilleros presos,<sup>56</sup> y planteaban hacerlo por separado de cualquier negociación de paz, en contra de la posición gubernamental que sólo concebía la posibilidad de discutir el tema tras cese de hostilidades, iniciación del diálogo y buenos oficios de las Naciones Unidas. Presionado por los familiares de los secuestrados, el gobierno de Francia —particularmente interesado en la suerte de Ingrid Betancourt— y algunos sectores de la opinión pública, Uribe modificó su posición, no sin exigir ciertas condiciones: la liberación de “todos los secuestrados, que los guerrilleros que salgan de la cárcel no regresen a delinquir, [...] y que haya una gestión de buenos oficios de las Naciones Unidas”.<sup>57</sup> Cualquier acercamiento de posiciones hacia el *acuerdo humanitario* fue frustrado el 8 de febrero, cuando las FARC hicieron detonar una bomba en el Club El Nogal de Bogotá. Este crimen masivo —con 26 muertos y más de cien heridos entre socios, empleados y visitantes del lugar, incluidos mujeres y niños—, lejos de una acción *demencial*, debe interpretarse, según observó El Tiempo, como “parte de una estrategia”: “... un instrumento para presionar al gobierno a reiniciar la negociación y avanzar en lo que más les interesa a las FARC: sacar a los guerrilleros presos”.<sup>58</sup> Los temores de

que comenzaba una ola de terrorismo urbano se reconfirmaron una semana más tarde: una explosión en Neiva, horas antes de una visita de Uribe, causó la muerte de 15 personas, destruyó unas 60 casas y dejó unos 50 heridos.

Los golpes de febrero fueron interpretados por Román Ortiz como una muestra de “creciente sofisticación” de las operaciones urbanas de las FARC y de la escalada de acciones combinadas de terrorismo y de “operaciones guerrilleras a gran escala” con el fin de quebrar la credibilidad y la voluntad del gobierno.<sup>59</sup> Tales temores no eran ni siguen siendo del todo infundados. Pero ni el gobierno, ni la opinión pública se doblegaron ante los atentados terroristas, que recibieron también el repudio general de la comunidad internacional. Ni en los meses siguientes las FARC pudieron demostrar capacidad para embarcarse en una estrategia ofensiva sostenida. “Los sobresaltos del terrorismo y su agudo espíritu crítico”, escribió Joaquín Villalobos —excomandante del FMLN salvadoreño—, les habría hecho difícil ver a los colombianos “que desde hace un tiempo les vienen ganando la guerra a las FARC”.<sup>60</sup> Las capturas, bajas y desertiones de sus miembros han ido en aumento, sin que hayan podido reponer militantes, por lo que el número de guerrilleros parecería estar decreciendo. Los ataques a las poblaciones también han decrecido, mientras el Estado ha recuperado control territorial: la Fuerza Pública está hoy en unos 150 municipios de donde antes estaba ausente.<sup>61</sup> Según Villalobos, las FARC han perdido la iniciativa, su actividad militar es “esporádica, geográficamente desordenada, cualitativamente pobre y la droga les imposibilita seguir un verdadero plan estratégico”.

Subsisten, claro está, preocupaciones. Las FARC son aún ricas en recursos a pesar de que el Estado les

*Invamer Gallup, realizada entre el 3 y el 5 de julio de 2003, las Fuerzas Militares sobresalen como la institución con mejor imagen entre los colombianos, con un 83%. Le sigue la Policía, con un 74%. 'El Tiempo', 23/VII/2003. [37] Importa advertir que esta reconceptualización ha sido precedida por un rico debate académico sobre la violencia en Colombia, con serios interrogantes al diagnóstico dominante de las últimas décadas. La literatura es extensa. Véanse, por ejemplo, Fernando Gaitán y M. Deas, 'Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia' (Bogotá: 1995); M. Rubio, 'Crimen e impunidad'; Armando Montenegro y Carlos Esteban Posada, 'La violencia en Colombia' (Bogotá: Libros de Cambio, 2001). [38] Véanse, por ejemplo: Fernando Savater, 'Perdonen las molestias' (Madrid: 2001); Édurne Uriarte, 'La sociedad civil contra ETA'; 'Claves', abril de 2001; Enrique Echeburúa, 'Terrorismo, miedo y vida cotidiana: una patología de la convivencia', en autores varios, 'Basta Ya! Contra el nacionalismo obligatorio' (Madrid: 2003); Darío Valcárcel, 'Contra el indulto a Rodríguez Galindo', 'ABC', 8/VIII/2001; Antonio Elorza, 'La hora de Euskadi', 'El País', 10/IV/2001; Carmen Fuentes, '¿Por qué no quieren llamarles terroristas?', 'ABC', 3/XII/2001. No obstante,*

ha propiciado también duros golpes en este frente. La posibilidad de que adquieran armas antiaéreas es una amenaza latente<sup>62</sup>, y la reacción de la sociedad ante otra eventual oleada terrorista, en un país de recurrentes elecciones y de intensos debates, es impredecible. Por lo pronto, a mediados de 2003, la política de seguridad de Uribe sigue contando con el respaldo mayoritario de los colombianos.

Después de los atentados criminales de febrero, el lenguaje del gobierno frente a la guerrilla se ha endurecido. Al inaugurar una brigada móvil del ejército, el 15 de abril, Uribe reiteró su voluntad de “derrotar” al terrorismo y sus responsables, a quienes calificó de “bandidos sanguinarios y contemplados”. El calificativo de *grupos terroristas* aparece con más frecuencia en su discurso para referirse a quienes antes denominaba *violentos* o *actores irregulares armados*, aunque no ha dejado de utilizar los anteriores términos. Con más frecuencia habla del objetivo final de derrotar a la guerrilla. Pero no ha cerrado la puerta a las negociaciones. Como lo expresó en una entrevista en *El Colombiano*, “yo vivo mentalmente preparado, ya sea para trabajar de día y de noche en el orden público y enfrentar a los violentos con toda determinación o para hacer el viraje y negociar con ellos en cinco minutos”.

La efectividad, y en definitiva el buen éxito, del programa de seguridad del gobierno depende no sólo del apaciguamiento de las FARC y del ELN<sup>63</sup>, sino también de la erradicación de las AUC. *Ni guerrilla ni paramilitares*, fue la propuesta de Uribe durante la campaña, cuando anunció que “si los paramilitares aceptan no asesinar a un colombiano más, mi gobierno negociaría con ellos”.<sup>64</sup> Esta fue la misma condición que volvió a exigir al confirmar como presidente, en noviembre de 2002, que representantes de su Administración, acompañados por prelados de la

Iglesia católica, habían realizado contactos con dirigentes de las AUC. Para hacer viable una eventual negociación, una ley del Congreso permitió al gobierno llegar a acuerdos con *grupos armados organizados al margen de la ley*, sin necesidad de otorgarles *estatus político* —como se requería con anterioridad—. A partir del 1 de diciembre las AUC declararon un “cese total de hostilidades”. El 15 de julio de 2003, las partes llegaron a un acuerdo, por medio del cual las AUC se comprometían a desmovilizar sus fuerzas, y el gobierno a reincorporarles en la vida civil.<sup>65</sup>

Nadie espera el desarrollo de un proceso libre de obstáculos. Y éstos son inmensos. Se estima que las autodefensas agrupan entre 13.000 y 17.000 personas en armas, que no obedecen a un comando unificado. Los que firmaron el acuerdo representan a sus bloques más poderosos, con posibilidad de influir las decisiones de otros grupos que también se han acercado al gobierno. Pero las bandas que operan en los barrios periféricos de Medellín y en Urabá se han mantenido alejadas de la propuesta gubernamental, a la que, en el mismo lenguaje de las FARC, califican como *sometimiento y no... proceso de paz*.<sup>66</sup> La aparente expansión de estas bandas en zonas donde la fuerza pública ha desplazado a las FARC es motivo de preocupación.<sup>67</sup>

La marginación de algunos es tal vez un problema menor frente a los otros obstáculos. En el terreno práctico, el gobierno tendrá que demostrar que, dondequiera que se desmovilicen las autodefensas, está en condiciones de proteger a la población de las amenazas de las FARC y del ELN. Un proceso como éste cuesta. Los EEUU han anunciado que financiarían la desmovilización de unos 3.000 paramilitares; un apoyo significativo pero insuficiente. Los mayores problemas son de naturaleza ética y jurídica, terrenos igualmente contenciosos

observadores españoles como Miguel Ángel Bastenier, han criticado algunas de las discusiones que se han dado en Colombia sobre el lenguaje del conflicto: ‘dándole con pasión a las palabras un contenido taumátúrgico... Realismo mágico, en la mejor línea de Macondo’; ‘La incivil guerra colombiana’, *‘El País’*, 30/XI/2000. [39] Ver E. Posada Carbo, M. Deas y Charles Powell, ‘La paz y sus principios’ [Bogotá: Libros de Cambio, 2002]. [40] ‘Daré la batalla por la Presidencia de la República’, *‘El Tiempo’*, 21/VIII/2000. [41] Esta fundamental distinción, que se pasa con frecuencia por alto, ha sido enfatizada por Eduardo Pizarro Leongómez en su ensayo: ‘A new approach: Álvaro Uribe’s democratic security project’, *Inter-American Dialogue, Working Paper*, julio de 2003. [42] ‘Discurso de proclamación de Álvaro Uribe Vélez’, *‘El Tiempo’*, 2/V/2003. [43] ‘Mediación o fortalecimiento para la guerra’, *Annco*, 17/VI/2002; ‘FARC descalifican’, *‘El Heraldo’*, 10/VIII/2002. Mientras redactaba este capítulo, las FARC solicitaban una audiencia con el Secretario General de la ONU [44] ‘Carta abierta al presidente Álvaro Uribe Vélez’, 20/VIII/2002. [45] ‘The War in Colombia intensifies’, *The New York Times*, 9/III/2002; ‘Tiempos de guerra’, *‘Semana’*, 3/III/2002. [46] ‘A little Vietnam?’

en un posible acuerdo con las FARC y el ELN. Toda negociación frente a organizaciones criminales –clasificadas internacionalmente como terroristas, responsables de delitos de lesa humanidad y de traficar en drogas ilícitas, algunos de cuyos líderes son requeridos de extradición– plantea serios dilemas que el gobierno deberá sopesar con sumo cuidado.<sup>68</sup>

El desmantelamiento de las autodefensas removería una exigencia constante de la guerrilla para negociar, así como una de las fuentes de violación de los derechos humanos y de las leyes de guerra. También serviría para consolidar la credibilidad de la política de seguridad de Uribe, sobre todo ante la comunidad internacional que hace particular énfasis en este problema. Tal preocupación volvió a hacerse expresa en un comunicado suscrito en Londres, el 10 de julio de 2003, por representantes de la UE, los EEUU, la ONU, el BID y varios países latinoamericanos, en el que apremiaban al gobierno “para que adoptara medidas eficaces contra la impunidad y la connivencia, especialmente con los grupos paramilitares”.<sup>69</sup>

### Los retos diplomáticos

La política de seguridad de Uribe ha tenido en general buena acogida en amplios círculos internacionales, a pesar de las reservas sobre algunos de sus instrumentos. El citado documento de Londres fue una declaración de “firme apoyo político al gobierno de Colombia y a sus esfuerzos por dar solución a las amenazas de la democracia, el terrorismo creciente, el narcotráfico, las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y la seria crisis humanitaria del país”. Los empeños diplomáticos de Pastrana por involucrar a la comunidad internacional en la búsqueda de la solución

del conflicto se han visto, en efecto, intensificados por Uribe.<sup>70</sup> El reconocimiento del carácter transnacional del narcotráfico, y por consiguiente del principio de corresponsabilidad, ha sido una exigencia tradicional de la política exterior colombiana frente a ese problema. Las amenazas terroristas, asociadas al narcotráfico y a otras formas de crimen organizado transnacional, exigen mayores niveles de cooperación internacional, sin cuyo concurso –según admite el gobierno– se “hace imposible brindar seguridad a la población en el largo plazo”.<sup>71</sup>

Estos esfuerzos de cooperación se mantienen especialmente sólidos con EEUU, a través de la continuación y expansión de los programas de apoyo al Plan Colombia iniciados bajo la Administración Pastrana.<sup>72</sup> Su concentración en la lucha anti-drogas y su componente militar siguen siendo objeto de críticas, pero la ayuda norteamericana ha servido no sólo para modernizar las Fuerzas Armadas colombianas, sino también se ha destinado a programas de asistencia institucional, protección de derechos humanos y desarrollo socio-económico. Hay además evidencias de resultados positivos en las campañas para erradicar los cultivos de coca, cuyos buenos éxitos minarían las principales fuentes financieras de las organizaciones criminales que alimentan el conflicto.<sup>73</sup>

“Para pedir solidaridad debemos ser solidarios” –observó el presidente Uribe al explicarles a los colombianos las razones del apoyo de su gobierno a la coalición que, junto con Gran Bretaña y España, lideraron los EEUU en la guerra contra el régimen de Sadam Husein en Irak–. Ésta ha sido quizá la identificación más clara de la política de seguridad interna con la política exterior, en el propósito de ajustarse al nuevo orden internacional posterior al 11-S.<sup>74</sup> En sus apelaciones a la solidaridad inter-

*'Newsweek'*, 24/VI/2002; *'The technocrat of steel'*, *Time*, 10/VI/2002. [47] 'Hay que preguntarse', interrogó el historiador Jorge Orlando Melo, 'si la forma concreta que adoptan las negociaciones de paz en un momento dado es fuente de mayor violencia'; '¿ Los procesos de negociación: una estrategia contra la paz?', conferencia sin publicar, Medellín, julio de 2001. [48] 'Tiempos de guerra', *Semana*, 3/III/2002. [49] 'La literatura sobre el proceso de paz de la Administración Pastrana es relativamente extensa. Pueden consultarse: Presidencia, 'Hechos de paz' (Bogotá: 1999–varios volúmenes); Francisco Leal Buitrago, ed., 'Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz' (Bogotá: 1999); Edgar Téllez et. al., 'Diario íntimo de un fracaso. Historia no contada del proceso de paz con las FARC' (Bogotá: 2002); Luis Guillermo Giraldo, 'Del proceso y de la paz' (Manizales: 2001); León Valencia, 'Adiós a la política, bienvenida la guerra. Secretos de un malogrado proceso de paz' (Bogotá: 2002); F. Cepeda Ulloa, ed., 'Haciendo paz. Reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia' (Bogotá: 2001); Cecilia Orozco [entrevistas], '¿Y ahora qué? El futuro de la guerra y la paz en Colombia' (Bogotá: 2002); Rafael Pardo, 'The prospects for peace in Colombia: lessons from recent

nacional, Uribe ha ido más allá, al reconocer que “el problema colombiano es un riesgo para la estabilidad democrática de la región”.<sup>75</sup> También tendría que admitirse, como ha sugerido el ex ministro Fernando Cepeda Ulloa, que algunas situaciones en los países vecinos representan, así mismo, amenazas para la estabilidad colombiana.

El gobierno ha señalado la búsqueda del “reforzamiento de la cooperación regional” como una prioridad en su *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Horas después del atentado contra el Club El Nogal, la OEA aprobó por unanimidad una resolución de condena a los actos terroristas en Colombia, y los Estados miembros reafirmaron su compromiso de dar cumplimiento a la resolución 1373 de la ONU y la Convención Interamericana contra el terrorismo. Sin embargo, algunos de los países vecinos –Brasil, Ecuador, Venezuela– se han negado a clasificar a la guerrilla como grupos terroristas. Tal vez la iniciativa regional de mayor interés reciente fuera la decisión del Grupo de Río de pedirle a las Naciones Unidas que ejerciera sus buenos oficios para que la guerrilla se sienta a dialogar con el gobierno, con previo cese de hostilidades –de fracasar tal gestión, el Grupo de Río, la ONU y Colombia buscarían alternativas–.

Las alternativas estarían por definirse. El presidente Chávez de Venezuela rechazó dicha decisión por considerar que dejaba las puertas abiertas al intervencionismo militar. Uribe ha dicho que no hay que anticiparse, mientras advertía que “el mundo no puede permitir que estos grupos terroristas sigan indefinidamente acribillando al pueblo colombiano. Para algo tienen que servir los grupos multilaterales o las agencias supranacionales como Naciones Unidas. Que busquen maneras efectivas para ayudarnos”.<sup>76</sup> Sus demandas por acciones efectivas de

la ONU, han sido recurrentes –desde un papel mediador hasta la presencia de *cascos azules a la colombiana*–. Y, como sus reclamos, han sido controvertibles. “Que deje de criticar (...) (y) que se comprometa a resolver” fue su mensaje a la ONU cuando se dirigió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Costa Rica el 19 de junio de 2003. “Que (...) no sigan diciendo que (...) son un órgano imparcial entre dos partes: al Estado colombiano no se le puede seguir haciendo equivalente a los grupos violentos”, añadió días después. La ONU se mantiene apegada al viejo diagnóstico sobre las *causas objetivas* del conflicto colombiano –con énfasis en las raíces socio-económicas, *generadoras de violencia*–.<sup>77</sup> Un diagnóstico similar predomina aún en el seno de la UE, como sugiere el mensaje del Comisionado Chris Patten ante el foro organizado en mayo de 2003 en Bogotá, cuando condicionó los buenos éxitos de la lucha contra el terrorismo y el programa de seguridad a los esfuerzos por afrontar *las profundas bases socio-económicas* del conflicto colombiano. A diferencia de EEUU, la UE –un *esquivo aliado*, según *El Tiempo*–, se ha resistido a prestar asistencia militar a Colombia. Dos de sus países miembros, no obstante –España y Gran Bretaña–, han demostrado mayor disposición a cooperar efectivamente con el programa de seguridad del gobierno.<sup>78</sup>

Lo cierto es que tanto en círculos europeos como en otros sectores de la comunidad internacional, incluidos los EEUU, existen arraigados estereotipos, en medio de la ignorancia, que tienden a distorsionar la naturaleza de los problemas colombianos. La *internacionalización de la paz o del conflicto* –como se le ha llamado indistintamente– sigue siendo una política de alto riesgo que exige mayores y más imaginativos esfuerzos diplomáticos por parte de Colombia.

experience’, ‘Inter-American Dialogue Working Paper’, julio 2002; Joaquín Villalobos, ‘Colombia: negotiate, but what?’, ‘Inter-American Dialogue Working Paper’, junio de 2002. [50] ‘Renuncien inmediatamente a sus cargos’, ‘Anncal’, 18/VII/2002. [51] ‘Tiempos de Guerra’, ‘Semana’, 3/III/2002. [52] Pax Christi Holanda, ed., ‘La industria del secuestro en Colombia. ¿Un negocio que nos concierne?’ (Utrecht, 2002), pp 30-31. [53] Citado en R. Ortiz, ‘El impacto estratégico de la escalada terrorista de las FARC en el conflicto colombiano’, 4/III/, Real Instituto Elcano. [54] ‘Un discurso sin sorpresas’, editorial de ‘El Tiempo’, 8/VIII/2002; Rodrigo Pardo, ‘Es la seguridad, Presidente’, ‘El Tiempo’, 8/VIII/2002. [55] International Crisis Group, ‘Colombia: will Uribe’s honeymoon last?’, Bogotá/Bruselas, 19/XI/2002, en [www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org). [56] ‘El Tiempo’, 11/VII/2002. [57] ‘Es hora de meter goles’, entrevista en *Cambio*, 13/I/2003. [58] ‘Criminales, crueles y cobardes’, editorial de ‘El Tiempo’, 9/II/2003. [59] R. Ortiz, ‘El impacto estratégico de la escalada terrorista de las FARC en el conflicto colombiano’, 4/III/2003, en [www.elcano.com](http://www.elcano.com). [60] J. Villalobos, ‘¿Por qué las FARC están perdiendo la guerra?’, ‘Semana’, 6/VI/2003. [61] ‘¿Qué tan duro se ha golpeado de

## Incógnitas políticas

“He propuesto una coalición de largo plazo”, observó Uribe durante su campaña, al manifestar su voluntad de estar al frente de un movimiento que eligiera “varios presidentes para varios periodos que mantengan una constante, un hilo conductor (...) para sacar el país adelante”.<sup>79</sup> Su elección, por una mayoría aplastante, y el respaldo abrumador que continúa recibiendo en las encuestas, casi un año después, avalan su propuesta. Pero las circunstancias mismas de su elección –como figura independiente, por encima de los partidos políticos– arrojan incertidumbres sobre la eventual continuidad de su programa, sin la existencia de una estructura partidaria propia hacia el futuro, en un país como Colombia, donde la reelección presidencial está constitucionalmente prohibida.

El triunfo electoral de Uribe no tiene precedentes en la historia contemporánea del país.<sup>80</sup> Derrotó, en disidencia y apoyado por una amplia coalición, al partido Liberal. No tuvo contendor Conservador, pues el segundo partido tradicional se abstuvo de presentar candidato propio para respaldarle. Su victoria indiscutible en la primera vuelta, con una votación superior al 50% del electorado, fue también la derrota de otros movimientos independientes. Importa apreciar entonces el enorme significado de un resultado electoral extraordinario, cuyos efectos en un sistema político en transformación son impredecibles.

En la conformación de su Gabinete, más técnico que político, Uribe reafirmó su independencia de las jerarquías partidistas. Nombró a liberales disidentes, conservadores e independientes que le acompañaron durante su campaña. Abrió espacios en el gobierno para sus antiguos contendores. Nombró en posicio-

nes claves –como en la dirección de Planeación Nacional y los Ministerios de Salud y Trabajo– a destacados representantes del movimiento que respaldó la candidatura de Noemí Sanín, quien además pasó a ser su embajadora en España y nombró a Horacio Serpa, ex-candidato del oficialismo liberal, embajador ante la OEA. Éstas son, sin embargo, adhesiones nominales. No hay, en sentido estricto, un gobierno de coalición, como lo es la Concertación en Chile. Tampoco existe partido de gobierno, ni mayores indicios de que el presidente esté interesado en su eventual organización. Uribe nunca renegó de su condición liberal, ni ha sido expulsado del partido. Muchos analistas auguran un proceso de unión del liberalismo en torno al presidente.<sup>81</sup> Quizá. Pero el partido continúa dividido, y una de las directoras de su renovada jerarquía, la senadora Piedad Córdoba, se ha convertido en destacada líder de la oposición.

La naturaleza del gobierno la definen en buena parte la figura presidencial y su *Manifiesto*. En el Congreso, Uribe ha logrado conformar una coalición variopinta que el ex ministro Cepeda Ulloa denomina el *partido presidencial*, y que ha apoyado, en líneas generales, su programa legislativo, aunque algunas veces con dificultades y confrontaciones.<sup>82</sup> Se trata, de todas formas, de una coalición frágil, que obedece a una multitud de jefaturas disímiles, unidas momentáneamente alrededor del presidente. Los partidos además, si bien en crisis, no han desaparecido. Tanto el Liberal como el Conservador han emprendido algunas reformas internas, cuyos efectos y significados están aún por verse. Como está por verse el impacto de la reciente reforma política sobre el sistema de partidos, así como la suerte del referendo convocado por el gobierno.

El proyecto de referendo fue uno de los primeros actos de la Administración Uribe ante el Congreso.<sup>83</sup>

verdad a las FARC?’, *Semana*, fotocopia, 2003, fecha imprecisa. [62] Véanse las observaciones de Ortiz, ‘La estrategia contrainsurgente de Alvaro Uribe’, y Pizarro, ‘A new approach’. [63] El Gobierno de Uribe ha intentado iniciar un proceso de negociación con este grupo, pero sin resultados. El ELN se encuentra bastante debilitado: sus efectivos han menguado considerablemente, y no tiene un liderazgo fuerte definido. Se cree que algunos de sus frentes estarían en alianza subordinada con las FARC. Véanse las observaciones de Pizarro Leongómez, ‘A new approach: Alvaro Uribe’s democratic security project’, pp. 10-11. [64] ‘Ni paras, ni guerrilla’, entrevista en *Cambio*, 26/VIII/2001. [65] Véase el texto del acuerdo en ‘El Tiempo’, 15/VII/2003. [66] ‘El Tiempo’, 16/VII/2003. [67] Véase el informe de ‘Semana’, ‘¿Mera coincidencia?’, 19/VII/2003. [68] Luz María Sierra y Bibiana Mercado, ‘Los retos del proceso de desmovilización con los paramilitares’, *El Tiempo*, 20/VII/2003. [69] ‘Texto de la declaración de la mesa de donantes en Londres’, *El Tiempo*, 10/VII/2003. ‘En Europa el término donde se dirime la batalla de credibilidad es ‘paramilitares’, escribió M.A. Bastenier, antes de que Uribe se posesionara como presidente’, *El País*, 5/VII/2002.

Presentado como una iniciativa contra *la corrupción y la politiquería*, el proyecto incorporó medidas fiscales orientadas a la inversión social, en particular el sector educativo. El paquete original sufrió algunas modificaciones en el proceso de discusión parlamentaria, pero fue aprobado en sus aspectos centrales. La Corte Constitucional declaró inexecutable algunos de sus puntos, limitándolo al texto de 15 preguntas que los colombianos votarán en octubre de 2003. Las propuestas de mayor significado político son la introducción de un mínimo de votos válidos para que los partidos obtengan personería jurídica y la adopción de un nuevo sistema electoral para asignar curules—ambas con el propósito de incentivar la agrupación de las dispersas fuerzas políticas, bautizadas como *microempresas electorales*—.

Casi simultáneamente a la presentación del proyecto de referendo, varios grupos de parlamentarios propusieron en el Congreso sendas iniciativas que desembocaron en la llamada *reforma política*, aprobada por ambas cámaras a mediados del 2003. Mientras la suerte final de las propuestas del referendo sólo se definirá por el electorado el 25 de octubre, la reforma aprobada por el Congreso está ya en desarrollo, aunque sus efectos sobre el sistema de partidos siguen siendo inciertos. Esta reforma, entre otras de sus disposiciones, obliga a los partidos a llevar listas únicas a las elecciones, con el sistema de voto preferente voluntario, y obliga a las fuerzas minoritarias dispersas del Congreso a agruparse en partidos. Un resultado inmediato ha sido la integración del Nuevo Partido por algunos congresistas de origen liberal simpatizantes de Uribe, mientras otros partidos *uribistas* están también en proceso de formación. A su turno, varios congresistas ubicados a la izquierda han buscado consolidar el Polo Democrático Independiente, como un nuevo partido de oposición, frente al gobierno de Uribe y los partidos tradicionales.

No es claro entonces el panorama de los partidos colombianos, sometidos, en medio de una prolongada crisis, a un proceso de reformas institucionales y sujetos a las medidas que eventualmente se aprueben por medio del referendo. El cuadro de fragmentación y debilidad partidaria se ha visto contrarrestado por el liderazgo unificador del presidente. Dada su extraordinaria popularidad, sostenida durante el primer año de su Administración, algunos de sus amigos en el Congreso creyeron oportuno presentar un proyecto de reforma para permitir la posibilidad de la reelección presidencial, prohibida por la Constitución de 1991. La primera respuesta de Uribe fue algo ambigua. No la aceptó, pero tampoco la rechazó de forma definitiva: “es muy importante que en el país haya una conciencia de continuidad”, insistió antes de añadir que “eso no necesariamente está vinculado a la reelección”.<sup>84</sup> Sus opositores ven en el proyecto una manifestación de *fujimorismo*.

Las frecuentes referencias a Fujimori en algunos círculos, como otras alusiones a formas de gobierno autoritario, reflejan más bien las resistencias intelectuales tradicionales ante los conceptos de *seguridad* y *autoridad* que la realidad política del país. La personalidad de Uribe ejerce una influencia singular y extraordinaria, mas su presidencia no está libre de los controles tradicionales de la institucionalidad democrática colombiana. Los partidos, con sólidas raíces históricas ausentes en el Perú de Fujimori, han sobrevivido y mantienen poder en el Congreso y en los gobiernos locales. Uribe influye pero no maneja a su antojo el Congreso, como se demostró en la adopción final de una reforma política a la que se opuso el gobierno. La independencia de la Corte Constitucional se volvió a reconfirmar en sus sentencias sobre el referendo, donde los magistrados rechazaron varias de las propuestas banderas del proyecto de Uribe. La oposición no se asemeja quizá a las banca-

[70] Pilar Gaitán Pavia, Rodrigo Pardo García Peña y Juan Manuel Osorio, 'Comunidad Internacional, conflicto armado y perspectivas de paz en Colombia' (Bogotá: Libros de Cambio, 2002); E. Pineda Carbó, 'Doing something in Colombia', 'Inter-American Dialogue Working Paper', agosto de 2002. [71] 'Plan de Defensa y Seguridad Democrática', pp. 62, 63, 65. [72] Véase el informe del Task Force del Council of Foreign Relations y el Inter-American Dialogue, 'Toward greater peace and security in Colombia. Forging a constructive US Policy' (Washington, 2000). Para unas visiones críticas, IEPRI, varios autores, 'El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto' (Bogotá, 2001). Sobre las perspectivas de continuidad de la ayuda de los EEUU, Michael Shifter, 'Ayuda a Colombia: razones y sinrazones', Cambio, 8/VI/2003. [73] Departamento de Estado de EEUU, 'A report to Congress on United States policy towards Colombia and other related issues' (Washington, 3/II/2003). [74] Véase al respecto F. Cepeda Ulloa, 'Diplomacia para preservar la democracia', 'El Espectador', 16/II/2002. [75] Discurso en la 57ª Asamblea General de la ONU, 'El Espectador', 14/IX/2002. Sobre las dimensiones regionales del conflicto colombiano, véanse Carlos Malamud, 'El conflicto

das disciplinadas de los partidos europeos. Sin embargo, existen significativos sectores de oposición —en el mismo partido Liberal, entre sectores minoritarios del partido Conservador, en el Polo Democrático Independiente— cuyas críticas se integran en un intenso y abierto debate de opinión pública sobre el curso de su gobierno. El apoyo abrumador a Uribe, así como los constantes llamados a la unidad nacional alrededor de su nombre para superar la crisis, han provocado protestas ante una supuesta ola de *unanimismo*, intolerante de la crítica hacia el gobierno. Tal vez éste sea el ambiente en algunas reuniones íntimas de cóctel social, pero está lejos de ser el tono dominante de la prensa. “Quiten el temor de que aquí hay tentaciones napoleónicas o plebiscitarias”, expresó Uribe al concluir su intervención ante la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional durante su estudio sobre el referendo.<sup>85</sup> Estos temores sólo se disiparán con el transcurso de su gobierno, un gobierno cuya dinámica y acción efectiva del mando estarían transformando muchas de las bases de la cultura política colombiana.

## Conclusiones

El 25 de julio de 2003, días antes de su primer aniversario como presidente, Álvaro Uribe y su Gabinete se disponían a celebrar un Consejo de Ministros público, transmitido en directo por los medios masivos de comunicación, en el que harían un balance de su gestión y responderían, vía telefónica, a los interrogantes formulados por los colombianos. Es, en menor escala, lo que ha venido haciendo todos los sábados, en los *consejos comunales* que él personalmente preside en distintas municipalidades del país —donde, acompañado por sus ministros y en auditorios abiertos al público, se discuten con las respectivas autoridades los pro-

blemas de su localidad. Según la politóloga María Emma Wills, estos eventos son una muestra de la desconfianza que el presidente tiene “de los partidos y de las instituciones de la democracia representativa”. Uribe, sin embargo, concibe tales reuniones como *mesas de trabajo* para ayudar a *enderezar* la tarea de los gobiernos locales, y para fortalecer la credibilidad de las instituciones democráticas.<sup>86</sup> Convocadas en supuestos días de descanso, llevan el mensaje adicional del ritmo febril de trabajo que le ha caracterizado.

Al momento de rendir cuentas tras su primer año en el poder, la imagen favorable del presidente se encuentra en el altísimo nivel del 70%. Un 64% de los colombianos, según una encuesta Invaem-Gallup, aprueba su gestión. El gobierno de Uribe tendrá que medirse, por encima de cualquier otro indicador, por los resultados de su programa de seguridad democrática. Las estadísticas son relativamente alentadoras, aunque es muy temprano para augurar mejoras sustanciales en un área con problemas tan graves. Según estudios del Departamento Nacional de Planeación, hay muestras de una ostensible disminución de la violencia: en comparación con el primer semestre del 2002, los homicidios se redujeron en un 23% durante el mismo periodo en el 2003; los secuestros cayeron en un 34% y los atentados terroristas en un 53%.<sup>87</sup> “Es claro que las condiciones de seguridad han mejorado”, reconoció el presidente de la Federación de Municipios, Gilberto Toro, al informar que la mitad de los 450 alcaldes que huyeron de sus pueblos el año pasado, tras las amenazas de las FARC contra sus vidas, habían regresado a sus oficinas a mediados del 2003.<sup>88</sup> La política de seguridad, según Toro, estaba dando resultados. Faltan aún muchos por regresar. La tarea de garantizar la presencia de las autoridades locales seguirá siendo posible si

colombiano y las amenazas de la seguridad regional’, 13/VI/2003, [www.elcano.com](http://www.elcano.com); ICG, ‘Colombia’s instability entangles its neighbours’, Bogotá/Bruselas, 8/IV/2003. [76] Entrevista en ‘El Espectador’, 30/VI/2003. [77] Véanse las declaraciones de James Lemoyne, asesor de la ONU para Colombia, en las entrevistas en ‘El Tiempo’ y ‘El Espectador’, 17/V/03. [78] ‘Europa, muy lejana’, editorial de ‘El Tiempo’, 18/V/2003. [79] ‘Cara a cara con Darío Arizmendi’, entrevista en Caracol, 14/II/2002. [80] F. Cepeda Ulloa y E. Posada Carbó, ‘The Colombian elections of 2002’, en ‘Electoral Studies’ [próximo a publicarse, diciembre de 2003]. [81] Cepeda Ulloa, ‘Álvaro Uribe: disidente’, p. 3. [82] F. Cepeda Ulloa, ‘Álvaro Uribe: disidente’, p. 5. [83] Para un análisis del proyecto de referendo y el de reforma política, véase el libro reciente de Arturo Sarabia Better, ‘Reformas políticas en Colombia. Del plebiscito de 1957 al referendo del 2003’ (Bogotá: 2003). [84] ‘¿Reelección?’, ‘Cambio’, 20/VII/2003. [85] ‘Intervención del señor Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, ante la Corte Constitucional durante audiencia pública sobre el referendo’, 4/VI/2003. [86] José Obedulio Gaviria, ‘¿Álvaro Uribe, un Fujimori?’, ‘Lecturas Dominicales’, ‘El Tiempo’, 6/VII/2003. [87] ‘El Tiempo’, 10/VII/2003. Véanse

continúa el programa de expansión policial, que promete cubrir todos los municipios del país a partir de septiembre de este año.

Las amenazas de las organizaciones criminales –guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes– siguen siendo muy serias, si bien hay indicios de avances. Tal vez Joaquín Villalobos es tempranamente optimista cuando señala que el gobierno le está ganando la guerra a las FARC. Sin embargo, tiene razón en observar su debilitamiento –militar, económico y político– y en aclarar esa falsa y simple disyuntiva planteada entre la paz y la guerra. Los acuerdos preliminares con las AUC podrían remover una de las fuerzas contenciosas del conflicto, aunque los obstáculos son múltiples e inmensos. Las actividades de bandas criminales, con vínculos con el narcotráfico –que victimizan a la población so pretexto de hacer justicia–, siguen siendo preocupantes. Pero en todos estos frentes, la decidida acción gubernamental para erradicar el narcotráfico podría estar minando las finanzas de las organizaciones criminales –un aspecto central de la estrategia de seguridad–.

Los niveles de aprobación de la gestión económica del gobierno no son tan altos, como en los de respaldo general al gobierno. Aun así, durante el primer trimestre del 2003, el PIB creció un 3,8%, muy superior a la meta de crecimiento impuesta para este año. Las explicaciones sobre la recuperación económica –los mejores índices de los últimos cinco años– varían.<sup>89</sup> Hay de todas formas indicios de crecimiento sostenido en la construcción, la industria y las exportaciones. Las mejoras en la seguridad en las carreteras han incrementado el tráfico de vehículos y reactivado el turismo nacional. La tasa de desempleo cayó en dos puntos, aunque continúa alta, en un 13%. Quizá la mayor preocupación económica es el déficit

fiscal, que el gobierno aspira sanear en buena parte con las medidas propuestas en el referendo. De cualquier manera, el panorama económico en su conjunto es de relativo optimismo, en particular el signo positivo de la tasa de crecimiento, un indicador que *denota confianza en el país*.<sup>90</sup>

Todas estas señales de avance durante el último año deben recibirse con cautela. Uribe se ha resistido a ofrecer *balances positivos cuando hay de por medio tanta pobreza, tanta violencia y tanto desempleo*. Las amenazas que enfrenta la sociedad colombiana son extraordinarias. Los desafíos para cualquier jefe de Estado son enormes. Según el editorialista de *El País*, Uribe, al momento de encargarse del poder, se encontraba “pavorosamente solo ante una tarea que sabe que no puede ser sólo de un mandato, sino que harían falta varias vidas para llevarla a término”.<sup>91</sup> Ni ha gobernado *solo*, ni la constitución le permite hacerlo por más de cuatro años.

Es cierto que, ante el tamaño de los desafíos, se necesita continuidad en las políticas estatales, sobre todo en materia de seguridad, y esa fue desde el principio la propuesta de Uribe. La forma de garantizar tal continuidad sigue siendo, sin embargo, la gran incógnita política de su Administración. Apostar por la reelección sería sumamente riesgoso: la condición de reformar la Constitución para tal efecto desviaría la atención del gobierno, desgastaría su gestión y hasta quebraría la confianza que Uribe logró fortalecer durante el primer año de su mandato. En un país, escaso de tradiciones caudillistas, sería equivocado perder de vista que el proyecto de Uribe se inscribe en una institucionalidad democrática con fuertes raíces históricas.

también ‘Terrorismo y extorsión bajan un 20% en el país’, *‘El País’ (Cali)*, 3/VII/2003; ‘Prosigue baja de secuestros en Colombia’, *El Nuevo Herald*, 10/VI/2003; ‘Bajan índices de criminalidad en Colombia’, *‘El Nuevo Herald’*, 1/VII/2003. [88] ‘La mitad de los 450 alcaldes que huyeron de sus pueblos por amenazas ya volvieron’, *‘El Tiempo’*, 2/VII/2003. [89] ‘Viento en papa’, *‘Semana’*, 1/VI/2003; Rudolf Hommes, ‘¿Estamos saliendo?’, *‘El Colombiano’*, 29/VI/2003. [90] ‘La economía: una positiva sorpresa’, editorial de *‘El Tiempo’*, 4/VI/2003. [91] ‘La urgencia de Uribe’, *‘El País’*, 8/VII/2002.



## 11 La encrucijada del segundo populismo venezolano

*El gobierno del comandante Hugo Chávez ha venido transitando por derroteros definibles como populistas, aunque en algunos sentidos con posturas algo alejadas de la definición tradicional del fenómeno. La particular gestión del gobierno ha conducido a la sociedad venezolana a un agudo enfrentamiento social.*

---

Diego Bautista Urbaneja

*Profesor de Sistema Político Venezolano en la Escuela de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela*

### Los dos populismos

La evolución política venezolana, y en particular su más reciente acontecer, puede verse como el paso de una modalidad de populismo a otra, producto de la decadencia de la primera. En ese sentido, el fenómeno político representado por Hugo Chávez cae en la modalidad de la personalización política característica del populismo desarrollado en América Latina en la última década. Pero además de personalista, el fenómeno Chávez se proclama revolucionario, con consecuencias que amenazan la viabilidad de su proyecto. Para desarrollar estas cuestiones vamos a usar dos perspectivas que condensan, para nuestros propósitos, toda la producción existente sobre el populismo latinoamericano y su evolución a lo largo de sus casi seis décadas de existencia. A tales efectos, y centrándonos en el caso venezolano, puede ser útil mantener una distinción interna del fenómeno populista, que dará lugar a lo que llamaremos *populismo I* y *populismo II*.

Con *populismo I* nos referimos al populismo en tanto que fórmula para resolver el problema de cómo canalizar políticamente las tensiones y movilizaciones que sufrieron, en diversos momentos del siglo XX, las sociedades latinoamericanas cuando protagonizaron, experimentaron o fueron sometidas a acelerados procesos de urbanización e industrialización. Es el populismo de las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta. Su elemento central fue la puesta en pie de la llamada alianza populista, cuyo núcleo estaba constituido por el proletariado industrial y urbano emergente, las clases medias y los sectores de la burguesía más vinculados a la estrategia de desarrollo denominada *de crecimiento hacia adentro*. La manera de organizar y gestionar esa alianza varió de país a país. Se logró con liderazgos fuertemente personales, con un partido hegemónico, con un conjunto de partidos en competencia democrática, con un conjunto de partidos liderados por un *partido modelo* o con fórmulas más difíciles de comprimir en una sola frase<sup>1</sup>.

El *populismo II* se refiere al surgimiento, ya en las décadas de los ochenta y noventa, de liderazgos

personales que establecen una relación directa con sus seguidores, pasando por encima o dejando de lado cualquier estructura de intermediación institucionalizada, especialmente los partidos políticos, en sociedades cuyas instituciones –posiblemente las mismas que gestionaron el *populismo I*– viven severos procesos de pérdida de legitimidad. Lo habitual es que tal forma de liderazgo use un lenguaje antipartido, a veces con las limitaciones que derivan del hecho de que tales líderes en ocasiones pertenecen a importantes partidos políticos. Este discurso puede extenderse a las instituciones del Estado donde están representados los partidos, como es el poder legislativo. Cuando un país cae en esta segunda modalidad de populismo, tendremos una situación encuadrada en lo que Guillermo O'Donnell llama *democracia delegativa*. El concepto define aquellos casos en los cuales el líder, una vez electo en comicios democráticos, gobierna según su voluntad, como si hubiera recibido un cheque en blanco y haciendo caso omiso de todo lo que pudiera limitar el ejercicio libre de su voluntad. Dice O'Donnell: “las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses. Las medidas de gobierno no necesitan guardar ningún parecido con las promesas de su campaña: ¿acaso no fue el presidente autorizado a gobernar como él creía mejor?”<sup>2</sup>.

A primera vista, el *populismo II* pudiera parecer un caso particular del I, aquél en el que la alianza populista es conducida por un líder de los llamados *carismáticos*. Esta apariencia es engañosa, porque la *alianza populista*, si es que se puede seguir llamando así, ahora está compuesta de otra forma, como

ocurre en sociedades que han sufrido en las décadas de los setenta y los ochenta severos procesos de empobrecimiento, marginalización y exclusión social, que han redundado en graves crisis de legitimidad institucional. Mientras el *populismo I* era un fenómeno propio de sociedades progresivamente incluyentes y era un instrumento de tal inclusión, el fenómeno II es expresión de sociedades excluyentes, sometidas a serios procesos de desinstitucionalización, siendo discutible si es un instrumento de algo distinto a ser expresión misma de la exclusión y un medio de satisfacción simbólica de los excluidos. Recordemos que el *populismo I* puede o no incluir liderazgos carismáticos. El ejemplo clásico de *populismo I* con liderazgo carismático es el peronista, pero también los hay en los que este rasgo está ausente. En cambio, el *populismo II* requiere algo parecido a un liderazgo carismático, aunque el paso del tiempo revele que tal *carisma* no era más, por ejemplo, que una construcción mediática. Lo que siempre caracterizará a este populismo será el personalismo político.

### El primer populismo venezolano

Venezuela tuvo su *populismo I*. El partido Acción Democrática (AD) fue el organizador inicial de la alianza populista y una pieza clave de efectividad. AD fue el partido modelo que indica a los otros partidos –Copei, Unión Republicana Democrática (URD), Movimiento al Socialismo (MAS), etc.– el camino a seguir para convertirse en co-organizadores competitivos de dicha alianza. Se trata de un populismo que tiene dos componentes centrales propios: partidos políticos y petróleo. Tanto es así que si se quisiera llevar las cosas al extremo, se podría decir que el *populismo I* venezolano se resume en la ecuación *partidos políticos + petróleo*. Los partidos políticos organizan y gestionan la alianza populista y administran el recurso que la financia

[1] Con partido modelo aludo al hecho de que existe un partido que, sin ser hegemónico, traza las pautas organizativas y el estilo ideológico que han de seguir sus competidores para poder integrar la alianza populista y adquirir la capacidad de competir con posibilidades de éxito con el partido modelo. Ignoro si la idea ha sido ya propuesta, en cuyo caso pido excusas a quien lo haya hecho por no citarlo. Con los grados de simplificación habituales en estas cosas, los referentes empíricos de las cuatro modalidades señaladas en el texto son, respectivamente, Argentina, Chile, México y Venezuela. [2] Cf. O'Donnell 1997, p. 293.

que es, precisamente, la renta petrolera. Los partidos en cuestión son centralistas, tentaculares, jerárquicos, disciplinados, penetrantes y de voluminosa militancia<sup>3</sup>. Éstas son las características del partido modelo, que Copei casi llegó a alcanzar y que los demás aspiran a adquirir, con éxito transitorio y/o desigual.

Todos los países tienen su cuota de excepcionalismo y aspiran a un trato teórico especial, en virtud de sus características excepcionales. De modo que se da un excepcionalismo venezolano, con sus dos sólidos fundamentos que acabo de mencionar. Primero, un sistema de partidos muy fuerte, con partidos altamente disciplinados y que han desarrollado reglas de juego suficientemente claras y sólidas. Es de subrayar que el *populismo I* venezolano carece de liderazgos personalizados con pretensiones carismáticas, ya que predomina la organización sobre el líder. En los casos en que el líder impone su voluntad, éste hace grandes esfuerzos para que esa voluntad sea tramitada y consagrada por los canales y procedimientos de la organización. Esto ocurrió en varios episodios en los cuales podría sostenerse —aunque discutiblemente— que el máximo impuso su voluntad al partido. Podría incluso opinarse que Rómulo Betancourt, el líder de AD, tenía potencialidades de desarrollar un liderazgo carismático que estuviera por encima de la organización, pero que éste tomó la opción de subordinar su acción al desarrollo de la organización partidista<sup>4</sup>.

Segundo, una excepcional forma de financiamiento de la alianza populista que esos partidos co-organizan y cuyos intereses satisfacen. Lo excepcional de esta fuente de recursos está en que el Estado es su propietario directo, y que para recibirla no le tiene que *quitar* nada a nadie. De este modo, el Estado venezolano es un Estado distribuidor y no redistribuidor, siendo los gestores reales los partidos,

que en Venezuela ocupan y penetran al Estado en un grado muy alto<sup>5</sup>. Este hecho libró al populismo venezolano de muchos de los dilemas que tenían otros *populismos I* de la región: ¿a quién quitarle y a quién darle? ¿Cómo pagar la alianza cuando no hay a quien quitarle sin resquebrajarla? Así, Venezuela escapó durante varios lustros del financiamiento monetario e inflacionario de los déficit que el funcionamiento de la alianza generaba en las finanzas públicas, siendo entonces uno de los países de inflación más baja del mundo.

De aquí surge un tercer componente del excepcionalismo venezolano que es necesario mencionar en atención a la economía de este trabajo. Me refiero a un componente central de la cultura política, económica y ética del país. Podemos llamarla, tomando una expresión de E.P. Thompson, la *economía moral del venezolano*, interpretando quizá un tanto libremente el concepto de economía moral de Thompson como aquel conjunto de creencias que una población tiene respecto al conjunto de derechos que puede legítimamente reclamar y de quien parece depender su satisfacción o, incluso, más ampliamente, a la sociedad<sup>6</sup>. En el caso venezolano, tal economía moral se resume en el siguiente axioma: “Venezuela es un país rico de nacimiento, por su petróleo y sus otras riquezas naturales, en el cual todos podrían recibir lo que necesitan, y si ello no ocurre es porque alguien malgasta o se roba esa riqueza”. Durante las dos primeras décadas del primer populismo, tal expectativa fue razonablemente atendida, o así lo juzgó la gran mayoría de la población. Más adelante, esta creencia se sintió mayoritariamente burlada y adquirió relevancia política, convertida en una irritada disconformidad. Entonces llegó el momento del *populismo II* en los términos que veremos más adelante. Hasta entonces permaneció latente o se expresó en quejas o protestas que nunca pusieron en peligro el predominio real de los partidos políticos.

[3] Quitando el atributo de la voluminosa militancia, los demás rasgos son subsumidos bajo el adjetivo ‘leninista’, de uso frecuente en el discurso político y académico en Venezuela y en otros países de la región para referirse a los partidos de esas características. [4] El autor de estas líneas conoce situaciones donde Rómulo Betancourt dejó de lado sus propias preferencias para acatar las del partido, bajo el argumento de que ‘yo no le puedo pedir eso al partido’. [5] Claro que el Estado venezolano no es un mero transmisor pasivo de la voluntad de los partidos, pero a nuestros efectos podemos dejar de lado esta complicación. [6] Para el concepto véase: Thompson, 1991.

Venezuela tuvo su propia versión del agotamiento de su modelo de *populismo I* y de la *década perdida* de los años ochenta, que asoló a casi todos los países de la región. El camino que llevó a Venezuela a ese destino casi común, cuando parecía tener las condiciones para escapar de él, tiene que ver con las características del llamado sistema *puntofijista* y de la dinámica que encerraba. El *puntofijismo* es la forma en que los partidos políticos venezolanos en conjunto co-organizan la alianza populista y se reparten entre ellos la administración de la renta petrolera. Se trata de un sistema que, en aras de la consolidación democrática, adopta reglas de decisión extremadamente consensuadas, que se enredan en las exigencias de sus propios acuerdos, hasta el punto de no poderse librar de ellos una vez alcanzada la meta de la consolidación democrática, con un alto coste en términos de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas.<sup>7</sup> En todo caso, los resultados políticos de tal agotamiento son similares a los resultantes en otros países de la región. Escepticismo, apatía, crecimiento de los índices de abstención y sobre todo, fuerte rechazo al estatus político que gestionó el *populismo I*. En el caso venezolano, la fuerza de ese rechazo fue potenciada por dos factores vinculados al excepcionalismo del país: el gran poder y desarrollo de los partidos políticos —lo cual los hacía múltiples culpables de todo cuanto había ocurrido— y la correspondiente activación de la creencia nacional sobre la riqueza del país. Sólo unos partidos demasiado corruptos e ineptos podían haber dilapidado una riqueza tan grande. “Si no fuera por ellos, todos estaríamos bien”.

### El fin del primer populismo

En varios países de la región el conjunto de alianzas, reglas e instituciones que constituían el primer populismo se resquebrajó. La diversidad de formas

del proceso, así como el hecho de que en varios países no está claro que lo ocurrido pueda analizarse en estos términos (pienso, al menos, en Chile, Colombia o Brasil), impide generalizar al respecto y afirmar que en todos ellos las cosas pasaron de esa manera. Pero de Venezuela sí puede decirse. La fractura fue especialmente abrupta. Tres hechos combinados lo explican. Por una parte, el desarrollo de los partidos políticos los convirtió en aparatos rígidos, cada vez más convertidos en un fin en sí mismos y crecientemente excluyentes. Se produjo un fenómeno de hipertrofia organizativa. La competencia política en Venezuela entre 1958 y 1973 había tenido un formato multipartidista; pero su dinámica había llevado a uno fuertemente bipartidista. Dos partidos, AD y Copei, dominaron por completo la escena, desde las elecciones de 1973. Hasta 1988 obtenían entre ambos más del 80% de los votos para presidente y más del 70% para el Congreso. Estos dos partidos crecieron desmesuradamente, hasta llegar a ser, respectivamente, el partido socialdemócrata y el partido demócratacristiano más grandes del mundo, en términos proporcionales. Pero, al mismo tiempo, lo que no estaba dentro se veía excluido cada vez más del juego político efectivo. Por eso mismo, los partidos políticos no veían ninguna amenaza a su poder, pues no había contendientes a la vista. Las barreras de entrada eran altísimas. Las elecciones de 1988 fueron, en términos numéricos, la apoteosis del bipartidismo venezolano. Los candidatos presidenciales de ambos partidos sumaron la cifra récord del 94%.<sup>8</sup>

La renta petrolera que pagaba los costes de la alianza populista y que llegó a su cima en 1981, empezó a descender a partir en ese momento y a resultar crecientemente insuficiente para cumplir sus habituales cometidos distributivos. La proporción de la renta que se quedaba en los canales de la distribución, esto es, en el binomio partido-Estado, era cada vez mayor —y, sobre todo, era percibida como cre-

[7] Para el ‘*puntofijismo*’, véanse Rey (1998) y Urbaneja (1997). El nombre deriva de que el pacto que inaugura esta forma de hacer las cosas se llama Pacto de Punto Fijo, por haberse firmado en la quinta Punto Fijo, residencia de Rafael Caldera, uno de los firmantes como líder máximo de Copei. El objeto del pacto era manejar el problema de la estabilidad política del Gobierno que sería elegido en diciembre de ese año, apenas once meses después de ser derrocada la dictadura de Marcos Pérez Jiménez. Si bien el pacto tenía una duración prevista de cinco años, dio origen a toda una manera de hacer política que se extendería por cuarenta años. [8] Al menos para quien quisiera verlo así. La realidad era más matizada y para quien quisiera verlos había importantes indicios de que algo estaba pasando. Es verdad que los candidatos de AD y Copei, Carlos Andrés Pérez y Eduardo Fernández,

ciente—en relación a lo que salía de los canales para ser efectivamente distribuido. Obsérvese cómo se ha de ir *calentando* la creencia central de la economía moral: “Venezuela es un país rico...”

Un tercer elemento de este cuadro es el crecimiento de sectores sociales en los márgenes de aquéllos que constituyeron la inicial alianza populista. Éstos eran los que estaban encuadrados por la configuración tentacular de los partidos —obreros y campesinos sindicalizados, clases medias agremiadas...— o los que tenían con ellos relaciones más fluidas —empresariado, Iglesia oficial, Fuerzas Armadas...—. A medida que tanto por la disminución relativa del poder de pago de la renta petrolera como por el agotamiento de los diversos programas y políticas que supuestamente iban a generar un crecimiento autosostenido, capaz de independizarse del dinamismo petrolero, la economía disminuyó su ritmo de avance, se detuvo o retrocedió. En esa medida empezaron a crecer los sectores excluidos de los canales establecidos para la distribución de la renta. Esto significa que empezó a modificarse la conformación social del país y su estructura de conflictos potenciales, sin que la institucionalidad política —los partidos y el Estado que controlan— tuviera la capacidad de adoptar los cambios que le permitan adaptarse a aquella estructura y canalizar estos conflictos. Los partidos y el Estado tenían la capacidad de amortiguar la estructura de conflictos propios de una sociedad en acelerado proceso de industrialización, masificación educativa y movilidad social, gracias al distributivismo consensualista de base petrolera que descansa en el puntofijismo. Pero no podían amortiguar los nuevos conflictos que surgían. Así van quedando, políticamente sueltos y disponibles, importantes sectores sociales.

En la misma dirección actúa la crisis de identidad política que ha venido madurando en Venezuela. Durante décadas, la fuente de la identidad política de

los venezolanos estaba en los partidos políticos. Se era algo, políticamente hablando, en la medida en que se estaba conectado a esa fuente de identidad. “Soy adeco —o copeyano o masista— luego existo”. Quien careciera de tal vínculo no existía políticamente. Esas fuentes se fueron secando hasta que dejaron de ser fuentes de identidad para la mayoría de los venezolanos. Este proceso culminó hacia 1990. Desde entonces, los venezolanos han estado buscando una nueva fuente de identidad política, aunque fuese provisional. A falta de partidos, la buscaron en las personas: el patriarca Caldera, Irene Sáez, Enrique Salas Römer, Hugo Chávez. En este último creyeron ver, por fin, satisfecha esa necesidad.

No es difícil reconocer en todo esto el venerable concepto de *masas disponibles*, que tanto jugó en la literatura que se ocupa del *populismo I*. Pero las masas disponibles que están en la base del fenómeno eran producto de la ruptura de las sociedades rurales y sus pautas normativas y de cohesión social, como resultado de los procesos de industrialización y de urbanización, que lanzaba a los suburbios de las ciudades a miles de hombres recién llegados del campo en busca de algo o alguien —un partido, un líder— que los integrara y les diera sentido de pertenencia e identidad. En cambio, las nuevas masas disponibles son resultados de los límites y la reducción de las capacidades integradoras e incluyentes de ese primer populismo, a lo largo de un proceso de agotamiento cuyo itinerario venezolano hemos esbozado en algunas de las líneas precedentes.

## Los preparativos del populismo segundo

De este modo se va preparando la escena para el surgimiento de fenómenos populistas del segundo tipo. Sin embargo, tardará en llegar. Hay un retraso entre estos procesos y la cristalización de su expresi-

---

*sumaban más del 90% de los votos, pero los votos para el Congreso se mantenían en las cifras 'normales' del 72%. La abstención creció hasta un 18% desde un 12% en las elecciones de 1983. En realidad, desde hacía unos diez años, las encuestas venían reflejando un claro descenso de la identificación de la población con los partidos, aunque los venezolanos siguieran votando por ellos e, incluso, inscribiéndose en ellos. Es conocido el hecho de que hacia 1988 los ordenadores de la Secretaría de Organización de AD registraban casi dos millones y medio de inscritos en el partido, algo más del 10% de la población total del país. En Copei, la cifra se acercaba al millón.*

sión política. De manera que la década de los ochenta transcurre en Venezuela sin atisbos importantes del *populismo II*. Al contrario, es el momento del apogeo de los hombres-organización-partido. Jaime Lusinchi y Luis Alfaro Uceró –hombres-partido si los hay– en AD, Rafael Caldera y sobre todo, Eduardo Fernández, en Copei. El tercer partido, el MAS, vive, por su parte, sus peores momentos y en todo caso su principal exponente, Teodoro Petkoff, no puede de ninguna manera ser considerado como un caso de segundo populismo. Todo ocurre como si la reacción de los partidos ante los procesos que auguran la pérdida de su predominio sea la de atrincherarse en sus fortalezas organizativas a esperar a que el vendaval pase.

En la década de los noventa despuntan algunos casos del nuevo populismo. Es la población buscando sus fuentes de identidad política. El mismo triunfo electoral de Carlos Andrés Pérez, a fines de la década anterior, apunta hacia la personalización de la política y, dadas las tensas relaciones de Pérez con su partido y la forma en que condujo su gobierno, a la del antipartidismo característico del *populismo II*. La gestión de Pérez responde con bastante fidelidad al concepto de democracia delegativa. En la misma dirección marcharán todos los casos de liderazgo político democrático emergentes en la década, hasta 1998: Oswaldo Álvarez Paz, Irene Sáez, Andrés Velásquez, Henrique Salas Römer. Todos lo harán con mayor o menor ambigüedad, con mayor o menor timidez, según pertenezcan o no, tengan relaciones o no con organizaciones políticas y según sus posibilidades reales y su disposición personal a pasar por encima de ellas y a establecer una relación directa con esas masas en busca de quien los conduzca o las exprese. Pero estos fenómenos de *populismo II* tenían una debilidad fundamental respecto –la comparación sólo podrá ser retrospectiva– al que va a encarnar Hugo Chávez. Son muy débiles a la hora de politizar la nueva con-

figuración social y su latente estructura de conflictos. No está claro contra quienes van, ni quién va a mandar si ellos llegan al poder, ni cuán dispuestos están a eliminar aquello contra lo que dicen estar.

A lo largo de la década de los noventa, los índices de pobreza, de marginalidad social, de informalidad laboral no hicieron sino crecer. Al mismo tiempo, la sociedad se iba haciendo cada vez más desigual. En estos dos procesos se constituyen los dos ejes centrales de la nueva estructura de conflictos. Por un lado, una sociedad cada vez más polarizada socialmente. Por otro, una sociedad en la cual el polo de los más pobres está fuera del alcance encuadrador de los partidos y las organizaciones sociales y carece de canales para hacer valer sus demandas de extremo desposeído. Esto hizo cada vez más urgente y fácil la politización de una sociedad cada vez más desigual y polarizada y abrió cada vez más espacio al líder que, apelando directamente al pueblo, politizara el conflicto social que así maduraba. Si surgía uno que lo hiciera bien, sus posibilidades de éxito político eran muy altas.

### **El populismo II venezolano: Hugo Chávez**

En este contexto aparece el populismo segundo de Hugo Chávez. Hemos caracterizado genéricamente a este populismo como aquél basado en una relación directa entre el líder y sus seguidores, el líder y su pueblo, en respuesta a una situación social como la presente en Venezuela en los años noventa. Es una relación no institucionalizada, anti-institucional. Rechaza toda mediación organizada, especialmente la de los partidos políticos, pero también, con algo más de sordina, la del Congreso o los sindicatos. Subyace a esa relación directa una sacralización del pueblo, entidad prístina y primordial, en proceso de deshacerse de las costras que cubrían su pureza. Así lo dice el líder. Esta caracte-

rización genérica se especifica en cada caso, en función de la economía moral de cada sociedad. Son creencias elementales que el pueblo tiene y que han de ser tenidas como esencialmente correctas. La confirmación de esa economía moral básica es una forma muy efectiva de establecer esa relación directa y sin intermediarios. El terreno estaba listo. Las décadas de los ochenta y los noventa habían exacerbado la creencia de que *el país es rico...*

Tras ella venían, como una ristra de ajos, varios corolarios que, en segundos, se politizaban o enfilaban contra alguien las nuevas divisiones sociales entre una minoría que concentraba proporciones crecientes de la riqueza y una mayoría en la que ocurría lo contrario<sup>9</sup>. Es obvio: la mayoría contra la minoría. Tal politización del discurso no se da en el caso Chávez primariamente en términos clasistas –contra *los ricos*–, sino en términos ético-políticos, contra las cúpulas partidistas corruptas. Este desvío singular de la identificación de *ellos*, de los ricos hacia los políticos se debe a que son los políticos los que de modo más visible aparecen como los responsables de lo ocurrido. Ello lo hace electoralmente más rentable y tranquiliza a los sectores sociales pudientes, al ver que el chivo expiatorio va a ser otro. Ya habría tiempo de ajustar la mira de esa politización de la frustración de los desposeídos en un sentido clasista, que de todos modos está agazapado en el mensaje antipartidista. Ese es el núcleo del mensaje con el cual Chávez obtiene la popularidad que lo lleva al poder en las elecciones del 6 de diciembre de 1998: las intuiciones constitutivas de la economía moral criolla son correctas, y aquéllos que ustedes, pueblo venezolano, pensaban que eran los culpables, lo son efectivamente.

Retrospectivamente, podemos ver que todo esto estuvo tras la súbita popularidad que adquirió Chávez tras el frustrado golpe de Estado del 4-F de 1992. Aquel comandante derrotado y preso demostraba

en los hechos estar dispuesto a acabar con los *culpables*. Transcurridos seis años –*la última oportunidad* para los partidos y políticos– sin que hubieran hecho nada para redimirse, la figura de aquel militar reemergió con gran fuerza. En esos términos se da la versión chavista del *populismo II*. El pueblo, cautivado por el nuevo líder, espera que haga buena la verdad central de la economía moral venezolana. Se constituye una nueva alianza populista, que espera ser irrigada por la renta petrolera, ya no a través de la red capilar de los partidos, sino directamente por la mano del líder. La nueva alianza populista tiene su base social en los excluidos por el funcionamiento y el agotamiento del primer populismo. Estos sectores quedaban, casi por definición y al menos por diseño, fuera del alcance de los mecanismos tentaculares de los partidos políticos que estaban hechos para encuadrar partidistamente a los sectores que se presumían crecientes: clase obrera industrial y las diversas clases medias, así como el sector del proletariado rural, un sector disminuido pero cada vez más incluido en el proceso modernizador que tuvo lugar bajo el primer populismo.

Esta base social diferencia el caso Chávez de otros de *populismo II* en la política latinoamericana y venezolana. La base social primaria del liderazgo de Hugo Chávez está constituida por los sectores marginados y desposeídos. También sectores de la clase media lo siguieron, pero en una forma numérica y emocionalmente más débil y secundaria, excepto en los casos en los que hubo una fuerte identificación ideológica. En ese sector social otros liderazgos personalistas le hacían competencia a Chávez. De ahí que ese sesgo a la democracia delegativa que configura el caso Chávez. La mayoría que le da al líder un cheque en blanco está construida por las masas excluidas, que, a la vez que lo apoyan abrumadoramente, son capaces de dar lugar casi por sí solas a las mayorías que el líder necesita para actuar delegativamente. De ese

[9] Con politizar entendemos el hecho de transformar una situación de conflicto social en un antagonismo político que se traduce en una lucha por el poder, de unos contra otros, contra los que se enfila el sector politizado. Para la relevancia de esto en el caso Hugo Chávez, véase Roberts (2003).

modo y reforzadas esas multitudes con cuotas de otros sectores sociales, Chávez contó entre 1999 y 2000 con una confortable mayoría de dos tercios del electorado. En esos años propició varios procesos electorales y referendarios que le permitieron actuar delegativamente en el grado más extremo. En realidad, tales procesos, fuera cual fuese su asunto, eran de naturaleza plebiscitaria: con Chávez o contra Chávez y cada uno de ellos podía ser interpretado como una renovación del cheque en blanco<sup>10</sup>. Esta base social le da al líder la posibilidad de desplegar una conducta socialmente más agresiva, pero no a los *populismos II* de tipo gestor, de los que luego hablaremos, cuyo respaldo obedece en menor medida, o no obedece, a la polarización de una polarización social radical.

Este populismo segundo se monta sobre la economía moral venezolana. Su promesa tácita es reanudar la satisfacción de las exigencias de dicha economía moral. Esta promesa está presente en todo el discurso de la campaña electoral de Hugo Chávez. La Constitución de 1999 consagra tal promesa. Es una Constitución altamente distributiva. Lo es más que su predecesora, la de 1961, que servía más a los conceptos distributivos destinados a financiar la alianza social del *populismo I*. La de 1999 carga al Estado con todas las obligaciones que ya tenía en la Constitución anterior y con otras nuevas. La carga es muy pesada: se incluye a voluminosas masas excluidas, sin que se visualicen —habida cuenta del elemento ideológico que introduciremos— canales para ello, como no sea la actividad directa del Estado. De modo que, por una parte, los viejos derechos se ramifican y, por otra, son asumidos por el Estado de manera más exclusiva y plena. Podemos verlo con el ejemplo del derecho a la educación. Mientras en la constitución de 1961 ese derecho es consagrado en cinco artículos escuetos, en la de 1999 el derecho se define de forma más compleja, sin contar con los presentes

en otras partes de la constitución, como el 78, referido a los derechos de los niños y adolescentes, que contempla el deber del Estado de *promover su incorporación a la ciudadanía activa*. En cuanto al papel relativo del Estado y la educación privada, la comparación de las dos Constituciones dice que mientras para el artículo 79/61 los establecimientos educativos privados estarán bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado, el 106/99 habla de la *estricta inspección y vigilancia del Estado*. Aparecen nuevos y numerosos derechos cuyo garante es el Estado. En cuanto a su formulación, se recogen en la Constitución los avances que en materia de derechos humanos, sociales, económicos, políticos, culturales, identitarios, ambientales, de género, van produciendo las corrientes mundiales más progresistas, mientras que su ejecución es concebida de forma preferentemente estatista. Al mismo tiempo, se consagran los derechos económicos propios de una sociedad capitalista de libre empresa. Esto hace de la Constitución de 1999 un híbrido ideológico, donde coexisten criterios dispares a cuya compatibilidad el acontecer futuro pondría a prueba.<sup>11</sup> Nada de lo dicho hasta ahora prefiguraría por sí mismo un determinado futuro. La suerte de los personalismos de las democracias delegativas latinoamericanas ha sido de lo más variada y no era posible saber de antemano cuál sería la de la experiencia venezolana.

### El populismo segundo sin ideología

Lo que se aprecia en todos los otros casos de democracia delegativa es que pretendían ser democracias delegativas de gestión, pero no ideológicas. Aquí doy a la palabra ideología el significado de un conjunto de creencias sobre la superioridad de un determinado modelo de sociedad, que se posee con la suficiente convicción doctrinaria como para imponerlo por el medio que sea necesario y sea cual

[10] Hay que añadir el dato de que en esos procesos la abstención fue muy alta, superando el 50% y en algunos casos el 60%. Para un análisis de estos procesos electorales véase Kornblith (2001) y Molina (2001). [11] La interpretación de tales normas y la resolución del hibridismo está en manos de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. El art. 335 de la Constitución convierte a esa Sala en 'el máximo y último intérprete de esta Constitución' y hace vinculantes sus 'interpretaciones sobre el contenido y alcance de las normas y principios constitucionales'. El art. 336 detalla en once ordinales una serie de atribuciones específicas de gran alcance. En la práctica, se convierte a la Sala en un superpoder o un suprapoder, que no sólo interpreta, sino también legisla: 'la ley tal ha de decir esto y lo otro en virtud de la interpretación que aquí damos al artículo cual de la Constitución,

sea la reacción social que tal intento produzca. El cheque en blanco que estos líderes pedían iba a usarse para gestionar y resolver las crisis que desesperaban a las sociedades como para ponerse en manos de alguien sin ningún control y daba igual que la crisis se llamara hiperinflación, terrorismo de Sendero Luminoso, corrupción o callejón sin salida. La ideología que pudiera estar presente o que los adversarios pudieran atribuir a uno de estos gobiernos no era tal. Pensamos en el neoliberalismo de Carlos Menem o de Carlos Andrés Pérez de 1989-1993 o de cierto Fujimori. Estos gobiernos adoptaban determinadas fórmulas de solución de la crisis que correspondían o estaban asociadas a una ideología concreta. No se adoptaba primero la ideología y luego la fórmula, sino una fórmula sin la ideología, pero a la fórmula se agregaba la posibilidad de ser vinculada a la corriente ideológica correspondiente. La fórmula no se adoptaba por razones ideológicas, sino porque parecía ser la que se adaptaba a un estado del conocimiento, sobre todo del conocimiento económico —como el consenso de Washington—. Es distinto aplicar políticas neoliberales, o derivados de una visión neoliberal de la economía, que ser neoliberal<sup>12</sup>. Esta distinción entre políticas e ideología es resbalosa. Podría decirse que existía el proyecto de instaurar un modelo social regido por el mercado y por las exigencias de la racionalidad económica capitalista. Pero tal proyecto, de existir, estaba bajo el control de los efectos reales de las políticas y de la reacción social. Nadie pensaba imponer un proyecto ideológico sobre la ruina del país o sobre la voluntad contraria de la mayoría.

Esto significa dos cosas. En primer lugar, la aplicación de estas fórmulas de gestión no implica un cambio radical de las relaciones políticas democráticas: libertades básicas, respeto por las reglas de la competencia política, tolerancia mutua entre las diversas fuerzas políticas. Si tal cambio ocurre o si

tales reglas se rompen, será porque entra en juego un proyecto de poder personal, pero no por la naturaleza ideológica del populismo segundo<sup>13</sup>. La aplicación de políticas neoliberales no implica que se vea al adversario de estas políticas como un enemigo a exterminar. En segundo lugar, no está en juego la naturaleza capitalista del tejido socioeconómico. Sean cuales sean los reajustes de la distribución de la riqueza que produzca la política económica —neoliberal— de la democracia delegativa, la sociedad seguirá siendo básicamente capitalista. Lo que habrá, si las cosas salen mal, será queja, descontento, frustración por el empobrecimiento, por el fracaso final de la empresa y alguna fórmula de salida del poder del líder debilitado<sup>14</sup>.

Esto da cabida a la forma de democracia delegativa que Paul Drake llama *populismo de pisa y corre*, un concepto que cubre muchos de los casos del *populismo II*. Amparados en el cheque en blanco que reciben en virtud de su *carisma* personal, que les permite atraer suficientes masas disponibles, los líderes de este tipo al llegar al gobierno dan un viraje. Sienten que tienen que darlo: “Estos populistas putativos generan esperanzas de políticas de redistribución en gran escala en su campaña, pero una vez en el poder instauran paquetes de austeridad de mercado libre. Los que ejecutan el *pisa y corre* pueden desear sinceramente que resurja un acento en la justicia social, pero las actuales restricciones arrojan con frecuencia dichos planes al cesto de la basura<sup>15</sup>. En línea con lo que dice O'Donnell sobre la irrelevancia de las promesas electorales, se pasa de la vaga y generosa retórica de la campaña a duras medidas de ajuste económico que nadie se esperaba, apostando a que los resultados favorables harán que se perdone la pirueta y a que un hábil e intenso ejercicio de liderazgo personalizado permitirá sortear el trecho<sup>16</sup>. Lo dicho subraya el carácter instrumental, no ideológico, de las políticas *neoliberales* típicas del populismo de pisa y corre.

y así se declara. Para rizar el rizo, habría que decir que corresponde a la misma Sala Constitucional interpretar el alcance de las facultades que le dan estos dos artículos. [12] A veces el apelativo ideológico está justificado. En el caso de Pérez, por ejemplo, la calificación que sus críticos le daban de neoliberal, era fuertemente protestada por los ‘verdaderos’ neoliberales venezolanos. [13] También es resbalosa la distinción entre proyecto ideológico y proyecto de poder personal. [14] A quienes hayan tenido que vivir las respectivas experiencias nacionales, estas apreciaciones pueden parecer demasiado blandas. Pensamos en los opositores al régimen fujimorista, sobre todo a medida que el proyecto personal de Fujimori se fue endureciendo. Sin embargo, la distinción entre un proyecto personal y continuista de poder y un proyecto fuertemente ideologizado es válida y central,

## El populismo ideológico: Hugo Chávez<sup>17</sup>

No es éste el caso del segundo populismo expresado en Hugo Chávez. Aquí el elemento ideológico juega un papel central. El contenido de la ideología no es nada fácil de definir. Ya hemos visto, por ejemplo, que la Constitución de 1999, aprobada por una Asamblea Nacional Constituyente aplastantemente dominada por los partidarios de Hugo Chávez, podría considerarse una fiel expresión de su ideario, y sin embargo es un híbrido donde coexisten la garantía de la propiedad privada y de la libertad económica con un gran cúmulo de responsabilidades a cargo del Estado, al tiempo que la Constitución está atravesada por abundantes términos ampliamente interpretables, que pueden significar importantes limitaciones a los derechos y a las libertades<sup>18</sup>.

Si es posible desentrañar algunos elementos de la ideología que subyace al tipo de populismo presente en el caso Chávez y que determina el contenido de esas políticas. Distinguimos dos componentes centrales de esta ideología. El primero es un componente schmittiano. Aquí aludo a la concepción de la política de Carl Schmitt, quien la entiende como un enfrentamiento existencial amigo-enemigo, en el cual el enemigo debe ser políticamente exterminado<sup>19</sup>. Se trata de un elemento preideológico, referido no a un modelo de sociedad, sino a una concepción de la lucha política a través de la cual se logrará imponer el modelo. Independientemente de cuánto sepan o no sepan Hugo Chávez y sus principales tenientes y seguidores del pensamiento de Schmitt, el hecho es que han venido a traer la guerra política. El oponente es un enemigo al que hay que eliminar políticamente, haciendo nulas e inocuas sus posibilidades de acceder al poder o de ejercer las cuotas de poder que formalmente tengan.

La politización de la nueva estructura de conflictos sociales que el mensaje de Chávez lleva a cabo, enfi-

lándolo contra las cúpulas corruptas, es sólo un primer elemento. Si se tratase sólo de eso, hubiese sido suficiente desplazarlas limpiamente del poder, como de hecho ocurrió en las elecciones de diciembre de 1998. Para entender por qué el populismo segundo de Hugo Chávez tenía que adquirir una postura schmittiana hay que introducir el otro componente ideológico. No tenemos más remedio que llamarlo la *revolución*, plenamente conscientes de lo vaporoso del término. No es fácil reducir la vaguedad en el caso de Hugo Chávez. No es posible encontrar un discurso explícitamente anticapitalista o que apunte a una transformación de las relaciones de producción. Como máximo, se encuentra la idea de crear, al lado de las formas empresariales establecidas, otras de carácter más colectivo, por ejemplo con las cooperativas, y algunas que apuntarían en la dirección del capitalismo popular, posiblemente muy dependiente del Estado. En realidad, la política económica del gobierno ha sido una mezcla desconcertante de elementos, que ha permitido que haya sido calificada con adjetivos aparentemente incompatibles: castro-comunista, neoliberal, paternalista, populista a la vieja usanza... y todos ellos encuentran fundamento en algún aspecto de la política económica. Sin embargo, el tono emotivo y la simbología de las corrientes más sonoras del movimiento que sigue a Chávez apuntan en una dirección socialista, continuadora de la izquierda radical latinoamericana. Es el rosario Zapata-Sandinno-Gaitán-Allende-Guevara-Fidel, con una cuenta criolla añadida: Ezequiel Zamora. Con la imagen del Che Guevara como emblema y el notorio establecimiento de una relación privilegiada con el gobierno de Fidel Castro, cuya gravitación en la política venezolana, según todas las apariencias, no ha hecho sino crecer. En la misma línea se encuentran muchos de los colaboradores más cercanos de Chávez y muchos de los dirigentes de su partido, el Movimiento V República. Su trayectoria política e intelectual los vincula a organizaciones y tenden-

independientemente de la dureza a la que se pueda llegar. [15] Cf. Drake, 1992 p 49. El trabajo resume muy bien los elementos componentes del populismo l. Cf. *Ibid.*, p. 48. [16] Si esos resultados no llegaban, tardaban demasiado, no eran percibidos, o venían y luego se iban, el precio a pagar sería caro. [17] Para un examen del Gobierno de Chávez y de sus características políticas e institucionales es muy útil Carrasquero y Welch (2001) Para una amplia y sugerente interpretación es magnífico Levine (2001). Vivas (1999) es siempre recomendable, teniendo en cuenta que fue escrito en 1999, poco después de la llegada de Chávez al poder. Ya hay una bibliografía de una veintena de títulos sobre el fenómeno chavista, de muy desigual calidad. Tienen especial valor testimonial y documental, Zago (1992) y Garrido (2002), (2001) y (2002). [18] Véase nota 10. [19] Para la fuente clásica de

cias de raigambre marxista, ubicadas en el extremo izquierdo del espectro político venezolano. Para que el *schmittianismo* tenga mayor alcance conviene que se tome en serio la idea de que se está haciendo una *revolución*. Las revoluciones, en último término, no transigen y en su fondo late la idea de que en caso de ser necesario el oponente, el contrarrevolucionario, ha de ser eliminado.

Otro elemento de la ideología es el participacionismo y el protagonismo popular. La democracia ha de ser participativa, por oposición a representativa. El participacionismo y el *populismo II* pueden ser altamente compatibles. En el contexto del *populismo II*, la relación bidireccional entre el líder y sus seguidores permite que el pueblo participe a través de Chávez. Si entre Chávez y el pueblo hay esa relación íntima, el mando de Chávez es una forma muy práctica del mando del pueblo. Basta con que Chávez mande. Una de las más eficaces consignas electorales de los seguidores de Chávez, “Con Chávez manda el pueblo”, se puede glossar de la siguiente forma: “Cuando Chávez manda, el pueblo puede estar tranquilo, pues es él el que manda a través de Chávez, aunque sea Chávez el que mande”. Hay claves que permiten suponer que ese es el concepto de participacionismo en la cabeza del líder. En el libro que es la más rica fuente de conocimiento del pensamiento de Chávez, en unos pasajes en que se justifica el caudillismo como fenómeno político adecuado para ciertas circunstancias históricas, Chávez dice: “el papel de los caudillos en ciertas épocas históricas es el de movilizador de masas, representante de una masa con la cual se identifica, y al cual esa masa reconoce sin que haya un procedimiento formal, legal, de legitimación... Si los caudillos toman conciencia real, se abstraen de su misma persona y ven el proceso desde lejos, mirándose ellos mismos, y lo interpretan, ahí es donde yo creo que pudiera reinterpretarse el caudillismo...”<sup>20</sup>.

Estamos ante un caso de intensa personalización de la política. Más alta o profunda que cualquiera de las vistas hasta el momento. Aquí se plantea una identidad sustancial entre el líder y el pueblo, que va más allá del atractivo personal. Así como antes el partido era el pueblo, ahora Chávez es el pueblo. Aquí aparecen dos resultados tendenciales, nunca actualizados totalmente. En primer lugar, el significado de pueblo es el elástico: el pueblo es la parte de él que está con Chávez. Esta interpretación, siempre al acecho en el discurso del líder y sus seguidores, coexiste con la Constitución de 1999, que coloca el origen del poder en la voluntad popular, esta vez expresada por la mayoría de la totalidad de los ciudadanos que son los que votan. En segundo lugar, las instituciones netamente representativas, como la Asamblea Nacional, se desvalorizan frente a las instancias que son expresión condensada de la participación popular, como la presidencia de la república. Esto coexiste con el hecho de que es la Asamblea, un órgano claramente representativo, quien tiene la facultad de aprobar las leyes y de tomar otra serie de importantes decisiones, muchas de ellas con mayorías calificadas, lo cual obliga a –desde el punto de vista participacionista– odiosos pactos y compromisos entre *meros* representantes.

Tampoco salen bien libradas otras instituciones tendencialmente representativas, como los partidos, ya sea el de Chávez, el Movimiento V República, MVR, un partido que no ha logrado niveles de funcionamiento autónomo e institucionalizado. En el análisis político venezolano se suele verlo como un aparato electoral que le ha dado a Chávez la legitimidad democrática mientras contaba con la mayoría del electorado. También funciona como un instrumento para la maniobra política y para ejecutar la voluntad presidencial. Cualquier grado de desarrollo que pueda adquirir como organización ha de estar sujeto al papel instrumental de la voluntad

---

esa concepción de la política, véase Schmitt (1998). [20] Cf. Blanco Muñoz (1998) pp. 171-172.

personal. Por otra parte, cada cierto tiempo Chávez hace alusiones que ponen en duda el estatus del MVR como organización, de modo que siempre esté al alcance de sus dictados y no pueda levantar el vuelo, si se le ocurriera hacerlo. El fundamento objetivo que permite que esto ocurra es que todo el mundo sabe que los votos y la popularidad los tiene Chávez, y que todos esos dirigentes del MVR están ahí gracias a Chávez. Una expresión emblemática, administrativa y, hasta cierto punto, pintoresca de esto es la de *los papelitos*. A cada lugar donde va Chávez, se le acercan personas con problemas y le entregan *un papelito* en el que le plantean sus necesidades, con la esperanza de ser atendidas de manera individual. Es la personalización de la política en su manifestación más gráfica. En una reciente alocución de Hugo Chávez, en la cual alguien quería interrumpirlo para entregarle su papelito, éste confesó con impaciencia tener “tres cuartos llenos de papelitos” y que no podía ocuparse de ellos, porque “el Estado no funciona”. Sin embargo, el elemento participacionista introdujo en la Constitución varias modalidades de referéndum, en los cuales vale el concepto de pueblo como la totalidad de la población que vota y que produce decisiones por mayoría. Uno de esos referendos es el revocatorio, previsto en el artículo 72 de la Constitución, que permite, cumplidas ciertas condiciones, revocar el mandato a los funcionarios electos. Ya veremos por qué es pertinente hacer esta mención.

### Los efectos de la ideología

Esta ideología tardó en producir los efectos observados. En 1998, la evidencia del arrastre popular de Chávez y la probabilidad de su victoria llevó a muchos sectores a pensar que, ya que tenía que haber cambios, lo mejor era subirse al carro ganador de quien se veía como más decidido a cambiar las cosas. Los rasgos inquietantes, *schmittianos*,

de la campaña presidencial podían atribuirse a las necesidades de la campaña, a factores temperamentales de un militar joven, fogoso y sin experiencia política, que nunca había estado expuesto a esas influencias moderadoras y emolientes que *los poderes que son* saben ejercer. Era cuestión de rodearlo, influirlo, domarlo. Los pronósticos parecieron confirmarse con el discurso amplio y conciliador con que Hugo Chávez se dirigió al país el 6 de diciembre de 1998, la misma noche de su triunfo electoral.

Sin embargo, empezó a asomar poco a poco la confrontación sin cuartel, cada vez más vinculada a la idea de revolución en cuyo nombre se ejercía. Esto tuvo una serie de consecuencias. En primer lugar, los neutrales expectantes y los aliados tibios se pasaron rápidamente al campo enemigo. Por otro lado, el mismo campo gubernamental se empezó a fracturar, con abandonos sucesivos y significativos de importantes intelectuales y compañeros de armas de Hugo Chávez, así como de partidos y grupos de parlamentarios. Por otra parte, para llevar a cabo *la revolución* accedieron al gobierno hombres imbuidos de doctrinas sociales y económicas de carácter colectivista y con pocos conocimientos en el manejo de una economía compleja y moderna y sin suficientes vinculaciones con la economía internacional. A esto se agrega una creciente discrecionalidad que el gobierno reclamaba para sí en aras de un control total del proceso revolucionario, lo que se manifestaba en una legislación producida por la vía rápida del decreto-ley o por la aprobación de una ley por una Asamblea Nacional gracias al férreo control que el Ejecutivo ejercía sobre la mayoría parlamentaria, muy amplia al principio, muy estrecha en los momentos actuales.

Otro factor que entra en juego es la descentralización. La concepción frontal del conflicto políti-

co que tiene Hugo Chávez y la misión transformadora que se atribuye a sí mismo apuntan a la necesidad de un único centro de mando, tanto para dirigir *la batalla* –el lenguaje de Chávez está repleto de vocablos bélicos– como para llevar a cabo la revolución. La presencia de medios de poder autónomos y con legitimidad propia debe ser controlada. De ahí deriva una relación conflictiva con varias de las gobernaciones y alcaldías más importantes del país, en manos de partidos y líderes de la oposición, que se quejan de que su acción es entorpecida de mil maneras por el gobierno central, en especial al negárseles los recursos que se corresponden por ley. Las que están en manos de seguidores de Chávez tienen una relación más fluida con el gobierno central, en la medida que son instrumentos de la voluntad del centro en todo aquello que el centro desea, sin desmedro de que lleven a cabo sus programas y políticas estatales y municipales, si lo desean y los tienen.

La descentralización brinda otro ejemplo de las tendencias centralizadoras del gobierno de Chávez. Uno de los programas sociales más destacados del régimen ha sido el Plan Bolívar 2000, en el que juega un papel central la Fuerza Armada Nacional (FAN). Al estar los oficiales a cargo del plan bajo el mando directo del Comandante en jefe, es decir, del presidente Chávez, el plan responde a sus directrices y está jerárquicamente sometido a ellas. Si las gobernaciones y alcaldías son de la oposición, el plan transcurre al margen de la Administración estatal y municipal, pero si son del gobierno, hay una amplia cooperación y los entes descentralizados juegan un papel subordinado. Pero en todo caso, el plan es del gobierno central, y sus logros –y fracasos– se abonan a su cuenta. Al dejar de lado las redes sociales que se habían venido construyendo para administrar las políticas sociales, en buena parte en

estrecha relación con las gobernaciones y alcaldías, el plan sufre en su calidad y eficiencia y se revela como insostenible.

La presencia de un fuerte ingrediente ideológico separa al populismo segundo de los otros populismos de la región. Es imposible imaginar a Chávez como un *populista de pisa y corre*. No resuelve ninguna crisis aplicando, pongamos por caso, una certera política económica –*neoliberal* o no–, sino que provoca una transformación radical, mediante la derrota *schmittiana* del enemigo, orientando esa transformación hacia algo no claramente definido, pero que podría tratarse de alguna forma de socialismo o de una especie de capitalismo mixto muy controlado por un poder político autoritario al servicio de un fuerte igualitarismo. Pero este proyecto tiene grandes problemas de viabilidad, ya que debido a las circunstancias debe realizarse en un régimen de libertades políticas, en el marco de la Constitución, en un orden capitalista instalado y bajo la protección de la ley. Sin embargo, la reacción pública ante el verbo, la conducta y los amagos presidenciales y gubernamentales que importantes sectores perciben como cada vez más hostiles, va creando un clima de confrontación que sube de tono. La regla es que el gobierno no contemporiza más que cuando no tiene más remedio o si no, reacciona a las críticas subiendo la apuesta. Así se va creando una gran incertidumbre jurídica y política, que paraliza la inversión y estanca la actividad económica. Al mismo tiempo, algunos sectores sociales con poder de decisión económica y mediática, se politizan crecientemente contra un gobierno al que perciben como una amenaza. Así, entran al campo del *enemigo*, con todas las consecuencias que ello conlleva en un contexto *schmittiano*. La política invade espacios cada vez más amplios de la actividad social e incide en la toma de decisiones de cualquier tipo. A ello se añaden los errores de polí-

tica económica y de simple gestión debidos a las características del equipo gubernamental. La economía, capitalista, se traba por todos lados.

La consecuencia de todo este cúmulo de factores es el crecimiento de los índices del desempleo abierto y de la informalidad, así como de los índices de pobreza. Todo ello deteriora las bases sociales del respaldo a Chávez. Recordemos que su mensaje conectaba con la economía moral del venezolano. La desaparición de los viejos partidos y la llegada de la revolución debía significar que la riqueza petrolera llegara a todos. Pero, como por el lado del funcionamiento de la economía no petrolera, las condiciones económicas y sociales, en el agregado, lo que hacen es desmejorar, se deteriora en consecuencia la relación directa entre el líder y su pueblo, que por su parte se va encogiendo.<sup>21</sup>

## Revolución y rentismo

La politización contraria al régimen del grueso del sector económico privado, así como la paralización de la inversión por la inseguridad jurídica y política existente, llevan al gobierno a apoyarse cada vez más en el componente rentista de la economía, para poder responder a las expectativas de volver a fijar su atención en la economía moral. En realidad, desde un principio, el gobierno de Chávez tenía el propósito de fortalecer a la OPEP y de respaldar las políticas de cuotas de producción necesarias para fortalecer los precios y maximizar la renta por barril. En los últimos años, la política petrolera venezolana tenía un sesgo contrario y es presumible que alguna incidencia tuviese en el debilitamiento de los precios existente cuando Chávez asumió la presidencia, en febrero de 1999. La OPEP se fortaleció y los precios se recuperaron y es presumible que la nueva conducta del gobierno venezolano haya jugado un papel significativo. La satisfacción de la eco-

nomía moral dependería cada vez más de aquello en lo que precisamente se basaba: la renta petrolera. Gracias a sus crecientes ingresos, el gobierno intentó llevar a cabo políticas sociales diversas y una democratización del crédito con una red de instituciones de microcréditos. El mal diseño legal y administrativo hizo de ellas fuentes de corrupción y despilfarro. Estas políticas junto con algunos actos de comunicación política que Chávez realizaba casi cotidianamente, estrechaban el vínculo de lealtad y emociones entre este *revolucionario*, exponente del *populismo II*, y el pueblo que le quedaba.

La política petrolera tenía una contradicción. Para que la renta fluyera sin sobresaltos, la corporación petrolera estatal, Petróleos de Venezuela S.A., PDVSA, tenía que funcionar eficientemente y ser conducida según criterios de eficacia empresarial. Pero la mayoría del personal de PDVSA estaba en el campo enemigo y esa anomalía política tenía que ser corregida. PDVSA tenía que ser, tanto como se pudiera, un instrumento político confiable para el gobierno. Dentro del gobierno existía, además, una fuerte corriente de opinión que sostenía que la cacareada excelencia de PDVSA era un mito. De este modo, PDVSA se habría convertido en una corporación cuya estrategia central era invertir en sí misma y en su propio engrandecimiento cuanto pudiera, en un clima de escasa transparencia. PDVSA hacía lo que le daba la gana, sin que el Estado pudiera hacer mucho al respecto: un Estado dentro del Estado, según rezaba la frase consagrada para expresar la situación. Los pasos dados y los nombramientos realizados para asegurar el control político de PDVSA fueron desde un comienzo factores de irritación dentro de la empresa. Otros pasos más decididos, a principios del año 2002, colocaron al grueso del personal de la empresa, contra toda la tradición de la corporación, en el campo de la oposición política. Esta situación, desde abril de 2002 hasta diciembre del mismo año, puso al personal de la industria en una posición militante,

[21] Sobre todo a partir de finales de 2001. En 2000, gracias al voluminoso ingreso petrolero, el Gobierno tenía algunos logros nominales que mostrar, tales como: descenso de la inflación, aumento de las reservas internacionales, estabilidad de la moneda, y un modesto crecimiento económico de casi el 2% del PIB y un parón de los índices de pobreza. Por otro lado, el desempleo y la informalidad nunca dejaron de crecer desde 1999 hasta 2003, del 11% al 25% y del 50% al 57% de la fuerza de trabajo, respectivamente.

al punto de decidir un paro masivo del sector, junto a la marina mercante, en el contexto del llamado paro cívico nacional iniciado el pasado 2 de diciembre. Ello trajo como consecuencia el despido de cerca de 20.000 empleados y trabajadores de la industria petrolera, el desmantelamiento de toda su estructura gerencial y su reemplazo por un personal que ahora sí tiene la cualidad que más importa: ser políticamente confiable<sup>22</sup>.

El nivel de conflicto político en el que se involucró PDVSA hasta sumarse al paro cívico, afectó al ingreso petrolero y a las finanzas del Estado. Aunque el gobierno ha logrado prácticamente recuperar los antiguos niveles de producción, con una PDVSA que ha sido objeto de una cirugía mayor, la calidad y sostenibilidad de la recuperación son dos grandes interrogantes. De este modo, la revolución afecta a las perspectivas de la rentabilidad petrolera, el cual, tal y como están las cosas, es el único soporte material de la relación con la economía moral, a su vez el eje sustantivo sobre el cual se monta la relación populista segunda de Chávez. La carga que todo esto pone sobre las finanzas de origen rentista ha constituido un obstáculo muy fuerte para que el gobierno pueda construir un empresariado y un sindicalismo adictos<sup>23</sup>. Esto hay que financiarlo con créditos y prebendas, al modo de las políticas de los sesenta. Pero las finanzas fallan y el costo político del esfuerzo se revela excesivo. Puesto que la situación política es precaria, los sectores no responden a los estímulos que el gobierno les ofrece y son pocos los que quieren comprometerse con un gobierno cuyo futuro no es nada seguro. De modo que la capacidad de seducción del gobierno es limitada.

La economía política del actual gobierno venezolano ha hecho imposible satisfacer las expectativas sobre las que fundamentó su popularidad inicial. Aquello de que "este país es rico y alguien se está quedando con mi parte" sigue vigente y exigiendo

sus derechos implícitos. Con el paso del tiempo, y a medida que cede en importancia el confuso debate sobre la responsabilidad de la catástrofe económica, del gobierno o de la oposición, crece la convicción de muchos de que sea quien sea *el culpable*, nada podrá solucionarse mientras Chávez esté ahí. Chávez ha ido perdiendo a la mayoría en una sociedad muy movilizadada y politizada, que no se quedará tranquila hasta ver resuelto, en un sentido u otro, su problema político fundamental: si Chávez se va o se queda. Al tercio del electorado que siempre se le opuso se le ha sumado otro tercio de venezolanos descontentos por diversas vías. Chávez conserva el respaldo, nada desdeñable por cierto, del otro tercio<sup>24</sup>, el que cultiva por una variedad de caminos: identificación emocional, identificación ideológica, clientelismo.

Como caso de *populismo II*, Hugo Chávez finalizó su experiencia. Sólo rompiendo los límites de la decencia conceptual puede sostenerse que es el pueblo el que apoya a Chávez, cuando se ha reducido a un tercio de la población. Del binomio *populismo II + revolución*, cuyos términos no estuvieron nunca en una relación biunívoca, sólo queda el segundo. Para ser más exactos, la relación populista, personal, directa, no institucionalizada, con el pueblo, ha quedado circunscrita a una parte minoritaria de la sociedad. La base política del proyecto revolucionario, cuando la relación populista funcionaba, era la legitimidad democrática que le otorgaba la mayoría popular que Chávez tenía. Ahora que esa mayoría no existe y tampoco la legitimidad que continuamente otorgaba, esa base política descansa en el recurso a un autoritarismo cada vez más abierto, tanto para garantizar la permanencia en el poder, como para imponer un proyecto que la mayoría no quiere<sup>25</sup>. Al no poderse mantener el término populista del binomio, el otro sector político, *el enemigo*, intenta hacer valer la legalidad democrática que ha coexistido todo el tiempo y en forma parale-

[22] Dejamos de lado los intensos conflictos por cuotas de poder que, según muchos indicios, tienen lugar en la nueva PDVSA entre los diversos grupos afectos al Gobierno. [23] Estamos hablando de un intento de crear por vía clientelar, una alianza populista 'clásica', de 'populismo I'. [24] Con esto de los tercios hablamos de promedios gruesos, bastante estables por lo demás desde principios de 2002. [25] La coletilla 'tal como ella es' alude a esa implicación con frecuencia latente en el pensamiento revolucionario de que la mayoría, tal cual ella es, no es como debería ser, y hay que convertirla en lo que debería ser. En fin, 'el hombre nuevo'.

la al ejercicio populista. Incapacitado para dotar a su proyecto revolucionario con renovadas dosis de legitimidad democrática mayoritaria, Chávez ha dejado de usar el recurso referendario o electoral, al modo plebiscitario que en su momento destacamos. Es el campo opositor el que crecientemente recurre a él, sabiendo o creyendo saber que esta vez, y de ahora en adelante, el veredicto mayoritario será adverso a Chávez. El forcejeo presente en la política venezolana tiene como objeto la realización de una consulta popular en torno a la permanencia de Chávez en el poder. El conjunto de conflictos producto de la actual situación económica y social del país se consolida en un único gran conflicto: el que enfrenta a los que quieren que Chávez se vaya o con los que quieren que se quede.

#### **La nueva línea de politización: el referéndum revocatorio**

El instrumento al que la oposición recurre para hacer valer la mayoría democrática que cree poseer es el referéndum revocatorio, previsto en el artículo 72 de la Constitución de 1999, que permite que, una vez transcurrida la mitad del periodo de un funcionario electo, su mandato pueda ser revocado mediante un referéndum. La oposición ha llegado a esa estrategia a lo largo de un trayecto muy accidentado. Afectada por una gran desconfianza sobre la disponibilidad de Chávez a dejar la suerte de su misión revolucionaria en manos de la opinión de las mayorías y asustado por el coste que supuestamente tendría que pagar el país por cada día que se prolonga la permanencia de Chávez en la presidencia, a lo largo todo el año 2002 una voluminosa, poderosa y extremadamente heterogénea oposición ha hecho monumentales esfuerzos para apresurar su salida del poder. Según la Constitución de 1999 y decisiones y aclaratorias del TSJ, el mandato de Chávez podría ser objeto de revocatorio a partir del 19 de agosto de

2003. Una estimación del cumplimiento de los trámites requeridos ubica la realización efectiva del referéndum hacia finales de este año. Situados en cualquier momento de 2002, a grandes sectores de la oposición esto le parecía una eternidad. Una cuasi eternidad tras la cual podría no haber nada, pues se temía que Chávez preparara un zarpazo o creara las condiciones para posponer o manipular el referéndum. En este temor confluyen, por un lado, los muchos afluentes de una gran masa opositora que se suman a ella por variados temores, desencantos, desacuerdos respecto a lo que ven como un gobierno que impone esquemas que en lo político lucen como distintivamente autoritarios, personalistas, y en lo económico llenos de consecuencias negativas, incertidumbres y acechanzas. Se consolida así en un gran frente una masa de conflictos de origen y naturaleza múltiple, de los cuales hemos ido hablando al hilo de nuestra narración. Por otro lado, con motivaciones más precisas y perentorias, poderosos intereses económicos, mediáticos y de otra índole [políticos, sindicales...] ven el paso del tiempo como un creciente peligro a sus posiciones.

Los esfuerzos de presionar por la salida de Chávez tuvieron dos momentos: abril de 2002 y el llamado paro cívico de diciembre de 2002 a febrero de 2003. En ninguno se pudo cumplir el objetivo propuesto —la salida de Chávez del poder— bien por presión militar, bien por renuncia o bien por un compromiso viable del presidente de proceder a una consulta popular de veredicto vinculante con fecha cierta y próxima. De hecho, los actos de abril determinaron la salida de Chávez del poder por 48 horas, por la vía de un pronunciamiento militar no violento. El rápido regreso de Chávez al poder se debió al más torpe y/o improvisado y/o inescrupuloso manejo de la situación imaginable. El impulso de diciembre-febrero no determinó la salida de Chávez, pero aceleró la crisis económica y social que se venía desarrollando a un ritmo más pausado, intensificó

la politización general de la sociedad y dio ocasión al despido masivo de los hombres de la industria petrolera, la cual fue pivote central del paro cívico. Desde entonces, y ya con la fecha del referéndum revocatorio a la vista, la oposición ha optado por recorrer este camino. Se está produciendo una reorientación de la oposición que, en el clima de una sociedad altamente politizada, ha llegado a ser mayoritaria. Politizada, preciso ahora, en dos sentidos. Por una parte, una sociedad para la cual todo conflicto se convierte en político, se enfila contra alguien y por la otra, una sociedad que ve en la solución del problema político —el problema de quién ejerce el poder— la clave de la solución de cualquier otro problema. Así, todo conflicto, sea cual sea su carácter originario, se convierte en una lucha por el poder político. Lucha que se ha reducido a la reivindicación democrática mínima: la lucha por realizar una consulta popular en torno a la permanencia o salida del actual gobierno, tal y como está prevista en la Constitución. El frente en el que esta lucha se dirime es el del referéndum revocatorio: ¿se va a realizar o no y en qué condiciones de confiabilidad? En el desenlace de esta batalla se condensa, hoy por hoy, la suerte de la democracia venezolana.

## Conclusión

El tiempo dirá cuál es el desenlace. En todo caso, Venezuela agotó sus dos populismos. Nada impide que el futuro nos vaya a deparar una forma de conducción política que pueda ser denominada populista, en algún sentido. Pero en el plazo más previsible, la interpelación populista de Hugo Chávez ya no parece sostenible, a no ser que reduzca el alcance de la palabra pueblo, y nada de lo que podría sucederle parece orientarse en una dirección populista, en ningún sentido importante de la palabra. En realidad, la política venezolana ofrece dos alternativas. Una, la continuación de *la revolución* por una vía creciente-

mente autoritaria apuntalada en una Fuerza Armada crecientemente pretorianizada, un respaldo popular minoritario pero con sectores organizados capaces de generar violencia extraestatal y una renta petrolera convertida cada vez más en instrumento para obtener apoyo político, en el contexto de una economía estancada o recesiva. Hasta donde eso llegue o dure. La otra, que supone la salida de Chávez del poder, es la vía de un impulso a la democracia representativa renovada y enriquecida con elementos participativos, al proceso de descentralización política, y a la búsqueda, hasta ahora infructuosa pero siempre reanudada, de una vida colectiva apuntalada en instituciones que funcionen en el marco del Estado de derecho, todo ello en el contexto de un decidido esfuerzo de modernización económica. Ambas rutas se muestran, cada una por sus propias razones, muy problemáticas. Pero la conclusión que el desarrollo de este trabajo sugiere es que, hasta nuevo aviso, lo que a Venezuela le espera políticamente no será una nueva forma de populismo.



**Blanco Muñoz, Agustín, (1998):** *Habla el Comandante*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.

**Carrasquero, José Vicente y Welch, Federico, (2001):** “Revolución en democracia o retorno al caudillismo”, en Carrasquero, Maingón y Welch *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*, Caracas, Redpol, pp. 69-86.

**Drake, Paul, (1992):** “El populismo en perspectiva” en Dornbush, Rudiger y Edwards, Sebastián, comps. *Macroeconomía del populismo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 47-54.

**Garrido, Alberto, (2000):** *La historia secreta de la revolución bolivariana*. Mérida, Editorial Venezolana.

**Garrido, Alberto, (2001):** *Mi amigo Chávez. Conversaciones con Norberto Ceresole*, Mérida, Edición del autor.

**Garrido, Alberto, (2002):** *Documentos de la Revolución Bolivariana*, Mérida, Edición del autor.

**Kornblith, Miriam, (2001):** “Confiabilidad y transparencia en las elecciones en Venezuela: examen de los comicios del 30 de julio de 2000” en Carrasquero, Maingón y Welch *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*, Caracas, Redpol, pp. 133-164.

**Molina, José Enrique, (2001):** “Comportamiento electoral en Venezuela: cambio y continuidad” en Carrasquero, Maingón y Welch *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*, Caracas, Redpol, pp. 188-214.

**O'Donnell, Guillermo, (1997):** *Contrapuntos Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.

**Levine, Daniel, (2001):** “Diez tesis sobre la democracia y crisis de la democracia en Venezuela” en Carrasquero, Maingón y Welch *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*, Caracas, Redpol, pp. 10-36.

**Thompson, E.P., (1991):** “The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century” en *Customs in Common*. Harmondsworth, Penguin Books, pp. 97-185.

**Rey, Juan Carlos, (1998):** “El futuro de la democracia en Venezuela” en *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas. Universidad Central de Venezuela, pp. 275-355.

**Roberts, Kenneth, (2003):** “Polarización social y resurgimiento del populismo en Venezuela”, en *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Caracas, Nueva Sociedad, pp. 75-97.

**Schmitt, Carl, [1998]:** *El concepto de la política*, Madrid, Alianza.

**Urbaneja, Diego Bautista, [1997]:** *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*, Caracas, Centro Gumilla, pp. 3-16.

**Vivas, Leonardo, [1998]:** *Chávez, la última revolución del siglo*, Caracas, Planeta Venezolano.

**Zago, Angela, [1992]:** *La rebelión de los ángeles*, Caracas, Fuentes Editores.

## ***Situación económica***

*Las economías de América Latina: otra vez en la encrucijada*

Paul Isbell, Coordinador

## 00 *Las economías de América Latina: otra vez en la encrucijada*

---

Paul Isbell

*Investigador Principal  
Área Economía y Comercio Internacional  
Real Instituto Elcano*

Cuando Lula fue elegido presidente en el otoño de 2002, Brasil estuvo a punto de sufrir una nueva crisis financiera. La habilidad con la que el país logró salvar esta difícil situación abrió nuevas esperanzas y oportunidades para América Latina. Sin embargo, recientemente, Brasil ha entrado de nuevo en recesión, lo que pone de manifiesto no sólo que existen riesgos de que Lula se vea incapaz de cumplir sus promesas electorales sino también –y de modo más general– el dilema al que se han enfrentado las economías latinoamericanas en las últimas décadas: cómo alcanzar altos niveles de crecimiento económico y un aumento significativo del bienestar para sus ciudadanos al mismo tiempo que se mantiene la confianza de los cada vez más exigentes mercados internacionales.

Otro ejemplo del mismo dilema tiene lugar en Argentina desde que Kirchner asumió la presidencia en mayo de 2003. Por una parte, la economía ha empezado a reactivarse después de cuatro años de recesión y el electorado ha comenzado a recuperar la confianza en las posibilidades del país. Sin embargo, los organismos económicos internacionales, así como el sentimiento en los mercados financieros y entre los otros actores internacionales (como las empresas españolas) están presionando para imponer nuevas restricciones de política económica que podrían reducir nuevamente las tasas de crecimiento a corto plazo y aumentar el descontento ciudadano.

Los capítulos de esta sección del presente anuario agrupan las contribuciones de académicos, políticos e intelectuales españoles y latinoamericanos que arrojan luz sobre estos dilemas, analizan las políticas puestas en práctica por los distintos gobiernos en los últimos años y ofrecen recomendaciones de política económica para superar los retos a los que se enfrenta la región.

El auge de las políticas de apertura y liberalización —conocidas como *Consenso de Washington*— tras el fin de la guerra fría pareció ofrecer una receta adecuada para resolver el dilema mencionado anteriormente, es decir, impulsar el crecimiento sostenible en consonancia con el aumento de la interdependencia económica. Estas políticas permitieron a las economías latinoamericanas alcanzar fuertes tasas de crecimiento durante la primera mitad de la década de los noventa. Sin embargo, con el comienzo de las crisis financieras de los llamados *mercados emergentes*, que comenzaron en México en 1995, el crecimiento empezó a deteriorarse.

El *Consenso de Washington* contrastaba claramente con aquellas políticas seguidas durante los años sesenta y setenta, cuando América Latina basó su desarrollo en el proteccionismo comercial, en el intervencionismo estatal y en políticas monetarias y fiscales expansionistas. Estas políticas fueron sostenibles durante varias décadas ya que el contexto internacional de aquel entonces no imponía las presiones externas que hoy caracterizan la economía global. Al final, el resultado de estas recetas fue la hiperinflación, el sobreendeudamiento y la fuga de capitales que siguió a la crisis de la deuda y que dio lugar a una década perdida, la de los años ochenta, en términos de crecimiento, pobreza y desigualdad.

Por el contrario, al comienzo del nuevo milenio, las nuevas políticas liberalizadoras habían producido una mejora generalizada de las cuentas públicas (con algunas excepciones) y en los niveles de inflación en casi todos los países. El capítulo de José Juan Ruiz revisa de modo crítico la evolución de la mejora de diversos indicadores económicos en la región y enfatiza que la economía latinoamericana no está condenada al eterno subdesarrollo. De todas formas, parece que estos buenos resultados macroeconómicos se han logrado al coste de lo que

la CEPAL ya ha denominado el lustro perdido (1997-2002) de crecimiento estancado y un nuevo aumento en los niveles de pobreza y desigualdad como consecuencia de políticas monetarias y fiscales más restrictivas. El capítulo de José Antonio Alonso evalúa desde una perspectiva crítica cómo estas políticas han llevado a un deterioro del crecimiento, a un aumento de los niveles de pobreza, a una regresión de estado de bienestar y a una progresiva degradación del medio ambiente.

La globalización económica ha generado regiones ganadoras y perdedoras —o por lo menos regiones que no han conseguido ganar. Mientras que el crecimiento de las economías del sudeste asiático, China e India hacen que en términos agregados los niveles de pobreza mundiales se estén reduciendo en línea con los objetivos de desarrollo del milenio, las economías africanas no están extrayendo beneficios claros del aumento de la interdependencia económica. América Latina, por su parte, se encuentra en un punto intermedio.

El reto para el futuro consiste en que sus economías logren ganar la credibilidad necesaria para extraer claros beneficios de la globalización (un aumento sostenible de la Inversión Extranjera Directa y liquidez estable a través de suficientes flujos de capital financiero) lo que requiere políticas monetarias prudentes y políticas comerciales aperturistas. Sin embargo, si esta travesía hacia el desarrollo no se lleva a cabo con suficiente celeridad e ímpetu, si el crecimiento sostenido no se generaliza y si las tasas de pobreza no disminuyen, existe el riesgo de que la región quede atrapada nuevamente en una trampa de baja productividad y conflictos sociales que haga, una vez más, que los capitales fluyan hacia otras regiones más estables dejando a Latinoamérica en el grupo de los perdedores de la globalización. Asimismo, existe el riesgo de que gobiernos populistas pongan en práctica políticas insosteni-

bles para alcanzar beneficios a corto plazo que minen las perspectivas futuras.

A pesar de la heterogeneidad de la región y de la dificultad para hacer generalizaciones enfatizada por José Juan Ruiz y José Antonio Ocampo, las experiencias latinoamericanas apuntan hacia una serie de lecciones. En primer lugar las políticas estrictamente liberalizadoras no son garantía suficiente de crecimiento y prosperidad, como resalta José Antonio Alonso. La construcción y consolidación de instituciones capaces de regular y supervisar adecuadamente tanto el funcionamiento del mercado como el del Estado en el contexto de una economía abierta e integrada en el mercado mundial es esencial. En este sentido, el Banco Mundial ha señalado la necesidad de impulsar reformas que amplíen el *Consenso de Washington* mediante el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de los mecanismos de cohesión social (como el apoyo a las políticas de educación y sanidad), sin las que es imposible generar y mantener crecimiento económico a largo plazo debido a que la productividad se ve negativamente afectada.

En segundo lugar, las experiencias latinoamericanas han venido a reforzar la tesis de que, en un mundo de alta movilidad del capital, el mantenimiento de tipos de cambio fijos es muy difícil de sostener a largo plazo, especialmente en un contexto de políticas fiscales relajadas, como explica Domingo Cavallo en su ensayo, lo que sugiere que pueda ser preferible la adopción de tipos flotantes. Las experiencias de Argentina, Uruguay y Venezuela, que se vieron obligados a romper sus tipos de cambio fijos en este periodo ilustran el enorme coste en términos de producción, empleo y pérdida de confianza inversora de una súbita violación de un compromiso cambiario previamente adquirido, incluso en el caso en el que ésta haya sido creíble durante varios años. Otros países, como Chile,

México o Brasil, cuyos regímenes cambiarios se han mantenido flexibles, han sabido absorber con mayor facilidad los vaivenes de la coyuntura internacional, lo que ha evitado súbitas contracciones de la producción y elevados costes sociales. El capítulo de Sebastián Edwards también se enmarca dentro de este debate al discutir la idoneidad de los controles de capital, cómo se produce el contagio de las crisis externas, qué efectos tiene la depreciación del tipo de cambio en la producción y cuál es la transmisión internacional del ciclo económico. Su contribución se cierra con una interesante nueva agenda para la investigación en la región, que abre las puertas a las claves que los economistas necesitan comprender con más precisión para ser capaces de recomendar políticas adecuadas.

En tercer lugar, en un contexto de tipos de cambio flotantes y alto endeudamiento externo, la liberalización comercial es altamente beneficiosa. La experiencia latinoamericana muestra que los países con regímenes comerciales más abiertos pueden adaptarse a los choques externos con menos volatilidad del tipo de cambio que aquellos que mantienen políticas proteccionistas. Esto es particularmente importante para países para los que el riesgo de *default* es una amenaza constante. Por ejemplo, México y Chile, economías para las que el comercio internacional representa aproximadamente el 30% del PIB, sufrieron un menor impacto de las crisis financieras del último lustro perdido —y menos depreciación de sus tipos de cambio— que países como Brasil y Argentina, cuyos ratios de comercio sobre el PIB solo alcanzan el 10% y que han sufrido depreciaciones muy acusadas y, por ende, crisis de deuda.

En cuarto lugar, la adversa coyuntura económica internacional que han experimentado los países desarrollados desde 2001 ha tenido un importante impacto negativo sobre el crecimiento de América Latina, como señala José Antonio Ocampo. Si bien

es prácticamente imposible identificar si han sido factores externos o internos los que han causado este lustro perdido, debe señalarse la posibilidad de que, aun habiendo seguido políticas económicas adecuadas, los países latinoamericanos no hayan podido extraer elevados beneficios en términos de crecimiento y bienestar tanto porque se encuentran todavía en la periferia del sistema económico mundial, como porque las políticas del centro, particularmente el proteccionismo comercial en materia agrícola, les han perjudicado. En este sentido es particularmente importante la caída que ha sufrido la Inversión Extranjera Directa en la región, que se vio recortada un 33% en 2002, desde los 84 mil millones de dólares en 2001 hasta los 56 mil millones de dólares en 2002. Este tercer año consecutivo de caída ha endurecido las restricciones impuestas por el sector exterior.

Finalmente, merece una mención especial la crisis de la economía argentina, que experimentó una reducción de la producción superior al 10% tras verse incapaz de pagar su deuda externa y de mantener su tipo de cambio fijo con respecto al dólar. Esta crisis se ha dejado sentir no sólo en la región (la economía uruguaya, por ejemplo, se ha visto arrastrada por el colapso argentino), sino en España. El capítulo de Jorge Blázquez y Miguel Sebastián realiza la primera estimación cuantitativa del impacto en términos de PIB que la crisis argentina tuvo sobre la economía española. La conclusión es que, durante el período 1999-2002, el PIB español habría crecido un 0,8% más de no haberse producido dicha crisis.

América Latina ha pasado demasiado tiempo siendo la gran promesa de la economía mundial. Si logra beneficiarse más intensamente de la globalización podrá pasar a ocupar un lugar de privilegio entre las regiones de ingresos medio-altos. Esperemos que este nuevo milenio represente el comienzo de esta escalada.

## 01 Las políticas económicas en América Latina y El Caribe, 2002

*El año 2002 fue un año negativo para la región por la desfavorable coyuntura económica internacional y la necesidad de aplicar políticas de contracción procíclicas que llevaron a un decrecimiento de la renta per capita en toda la región. Los países más afectados fueron Argentina, Uruguay y Venezuela.*

---

José Antonio Ocampo

Secretario Ejecutivo de CEPAL

### Condicionantes de la política económica: un contexto externo restrictivo

En 2002, la evolución de la región ha estado marcada por un contexto económico internacional adverso, que se inició en 1998 con las repercusiones de la crisis asiática, y por los desequilibrios que se acumularon durante los años noventa. Los acontecimientos externos de mayor impacto en la región han sido el deterioro de las condiciones financieras internacionales, el menor dinamismo económico de los Estados Unidos y la caída persistente de los términos de intercambio de las economías no petroleras. Las economías de la región que revirtieron la tendencia negativa se concentran en aquellas donde están madurando proyectos de inversión en exportaciones como en las que han comenzado a obtener beneficios sectoriales de tipos de cambio reales más competitivos.

De los factores externos que explican la evolución de América Latina, el más significativo es el deterioro del mercado financiero internacional, que afectó con mayor fuerza a las economías del Mercosur. La transferencia neta de recursos externos del conjunto de América Latina fue negativa este año, alcanzando un nivel de -39 mil millones de dólares [-2,4% del PIB a precios corrientes]<sup>1</sup>, la mitad de los cuales se explican por Argentina. Como porcentaje del PIB, las economías más impactadas fueron las de Uruguay, Argentina y Venezuela.

Las condiciones financieras externas también se reflejaron en incrementos en la prima de riesgo de los títulos de deuda pública externa —o *spreads* soberanos<sup>2</sup>— que revirtieron con creces las menores tasas de interés internacionales. En el curso de 2001 Argentina superó la barrera de los 4.000 puntos base (p.b.), alcanzando casi 7.000 p.b. en el peor momento de 2002. Se trata de órdenes de magnitud asociados a la percepción de insolvencia. Las tasas de interés implícitas en esos *spreads* no tienen sentido para efectos del análisis del costo de fondos o de la estructura de cartera, y menos aún para efectos de la asignación de recursos. Frente a la crisis argentina se han visto frustrados los mecanismos

de salida tradicionales, sin alternativas institucionizadas frente a situaciones de insolvencia soberana. La comunidad financiera internacional anticipó equivocadamente que la crisis argentina no afectaría a otras economías. El impacto financiero observado sobre Uruguay y Paraguay, así como por otras vías, sobre otras economías de la región ejemplifica ese error de diagnóstico.

Ver Cuadro 01. América Latina y El Caribe: principales indicadores económicos

La situación financiera sufrida por Brasil merece una mención aparte. Después de varios años de ajuste, Brasil generó un superávit fiscal primario y, después, un excedente de balanza comercial que, con niveles razonables de las tasas de interés, permitirían una trayectoria de solvencia fiscal y externa. Brasil requiere holguras internas y externas para retomar una

senda de crecimiento equilibrado y sostenido, pese a que aún persisten algunos riesgos que las nuevas autoridades deberán abordar. La elección presidencial generó incertidumbre en los mercados y fue precedida por un aumento de los *spreads* soberanos que, en el peor momento, superó los 2.400 p.b. Se trata de una sobre-reacción del mercado financiero, con la circunstancia agravante de que redujo los grados de libertad para el manejo de la política económica interna. El acuerdo con el FMI, refrendado por los distintos candidatos, relajó parcialmente la tensión financiera y redujo los *spreads*, aunque siguieron en niveles anormalmente elevados.

La pérdida de dinamismo de la economía de los Estados Unidos durante el bienio 2001-02 también ha sido un factor relevante en América Latina, especialmente para México, las cinco economías del Mercado Común Centroamericano, Haití, Panamá y

**Cuadro 01. América Latina y El Caribe: principales indicadores económicos**

	2000	2001	2002*
<b>Actividad económica y precios</b>			
	<b>Tasas de variación anual</b>		
Producto interior bruto	3,8	0,3	-0,6
Producto interior bruto por habitante	2,2	-1,2	-2,0
Precios al consumidor	9,0	6,1	12,2
Relación de precios del intercambio	6,0	-2,9	-0,3
	<b>Porcentajes</b>		
Desempleo urbano abierto	8,4	8,4	8,9
Resultado fiscal/PIB**	-2,5	-3,2	-3,4
<b>Sector externo</b>			
	<b>Miles de millones de dólares</b>		
Exportaciones de bienes y servicio	420,5	412,2	381,3
Balanza de bienes	4,5	-1,2	23,4
Balanza de servicios	-17,6	-19,0	-13,8
Saldo de renta de factores	-53,2	-54,6	-51,1
Saldo en cuenta corriente	-46,0	-51,0	-15,1
Cuenta de capital financiera	60,7	32,6	-12,5
Balanza global	14,7	-18,4	-27,6
Transferencias netas de recursos	-0,2	-4,8	-39,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales

\* Estimaciones preliminares \*\* Promedio simple

[1] La transferencia neta de recursos externos corresponde al ingreso neto de capitales (incluidos el financiamiento excepcional y los errores y omisiones de la balanza de pagos) menos el saldo en la Cuenta de Renta (utilidades e intereses netos). El cambio negativo en la dirección de las transferencias netas de recursos de la región se inició en 1999. [2] El 'spread' soberano corresponde a la diferencia entre la tasa de retorno de los títulos de deuda soberana transados internacionalmente, y la de los bonos equivalentes emitidos por el Tesoro de los Estados Unidos. 100 puntos base (p.b.) equivalen a un 1% de interés anual.

República Dominicana. Todas estas economías también frenaron su dinamismo en el bienio 2001-02, y en 2002 sólo tres de ellas (Costa Rica, El Salvador y República Dominicana) exhibieron un crecimiento positivo del PIB per capita, pero por debajo de sus respectivos estándares históricos.

Finalmente, los términos de intercambio de las economías latinoamericanas se deterioraron a partir de 1998, con la excepción de las exportadoras netas de petróleo y derivados (Venezuela, Ecuador, México, Colombia y Argentina) y de República Dominicana. Las mayores pérdidas de precios relativos externos acumuladas en los últimos cinco años han recaído en Perú, Chile y Brasil. En el año 2002 en particular, las más afectadas por la caída de los términos de intercambio son las de Brasil (-4,1%), Bolivia y Honduras (en torno a -3%), mientras Perú exhibió una recuperación del 4,9% después de cuatro años consecutivos de fuertes pérdidas. El deterioro de los términos de intercambio también ha sido un factor relevante para la evolución de la mayoría de las economías de Centroamérica y para algunos sectores de gran importancia regional, entre los que se destaca el café.

En la mayor parte de la región las políticas monetaria y fiscal han aumentado los impactos del escenario externo adverso, con un claro contenido pro-cíclico. En muchos casos la política monetaria ha reaccionado para atenuar los sobreajustes cambiarios, imponiendo un sesgo contractivo adicional. La política fiscal se ha concentrado mayoritariamente en intentos por asegurar una trayectoria sostenible de las finanzas públicas, lo que también ha implicado superponer una fuerza contractiva. Los tipos de cambio, en tanto, han tendido a depreciarse en términos reales, mejorando la competitividad de la región. Con todo, el aspecto más destacable de la política económica del año 2002 es que se confirma la pérdida de grados de libertad de las autoridades para manejar la coyuntura

económica. En parte, la menor autonomía de la política económica se debe al cuadro externo más restrictivo, pero también a los desequilibrios que se acumularon durante los años de mayor holgura.

### Política monetaria y cambiaria

El año 2002 confirmó la pérdida de grados de libertad en el manejo cambiario y monetario en la mayoría de las economías de la región, especialmente las de Mercosur. Salvo pocas excepciones, la política monetaria en la región fue contractiva, principalmente como respuesta a presiones sobre los mercados cambiarios. La evolución de los *spreads* soberanos de la región mostró alguna correlación con los de Brasil, lo que en la mayoría de los casos se reflejó en aumentos de las tasas de interés internas. En los demás, el principal canal de transmisión de una política monetaria expansiva —la dinamización del crédito al sector privado— no siempre ha operado satisfactoriamente, debido a la cautela tanto de los bancos como de los deudores.

### Mercados cambiarios

La dispar evolución de los tipos de cambio reales bilaterales al interior de la región es otra característica singular del año 2002. Con la excepción de Ecuador, Guatemala y Trinidad y Tobago, las monedas de la región se depreciaron respecto al dólar en términos reales. Todas las monedas de América Latina y El Caribe se depreciaron en términos reales respecto al euro. Los tipos de cambio real bilaterales al interior de la región, sin embargo, evolucionaron de manera heterogénea. El año 2002 mostró que los tipos de cambio real terminan alineándose tarde o temprano según la lógica de la competitividad del sector real de las economías. Cuando la política cambiaria se apartó de esa lógica, ya sea porque se la utilizó para estabilizar la inflación (ancla nominal) o

porque los estímulos financieros apuntaron circunstancialmente en otra dirección, el deterioro de la competitividad del sector real terminó imponiendo un cambio de política.

La situación en los mercados cambiarios de la región estuvo principalmente determinada por los acontecimientos ocurridos en los países del Mercosur y Venezuela. Las crisis en estos últimos se tradujeron en cambios forzados del régimen cambiario hacia la flo-

tación en Argentina, Uruguay y Venezuela durante 2002, y en fuertes depreciaciones reales en todos ellos. El resto de América Latina y El Caribe observó en general depreciaciones moderadas de sus tipos de cambio reales, tanto los bilaterales contra el dólar como los tipos de cambio efectivos, es decir, con las monedas de sus principales socios comerciales.

Ver Cuadro 02. América Latina y El Caribe: cambio porcentual en el tipo de cambio real

**Cuadro 02. América Latina y El Caribe: cambio porcentual en el tipo de cambio real**  
(cuarto trimestre 2001 - cuarto trimestre 2002)<sup>a</sup>

%	Tipo de cambio bilateral vs. dólar	Tipo de cambio bilateral vs. el euro	Tipo de cambio efectivo vs. todo el mundo	Tipo de cambio efectivo vs. sólo América Latina y Caribe
Argentina	-156,34	-184,19	-143,23	-114,54
Barbados	-3,13	-14,37	-4,35	-0,53
Bolivia	-9,75	-21,72	4,82	13,84
Brasil	-38,16	-53,13	-32,06	5,40
Chile	-3,69	-14,94	3,89	23,81
Colombia	-15,73	-28,33	-12,12	-6,04
Costa Rica	-3,11	-14,35	-3,07	-1,60
Ecuador	6,84	-3,31	9,84	13,30
El Salvador	-0,18	-11,09	-1,19	-2,13
Guatemala	8,39	-1,58	9,71	10,12
Haití	-20,48	-33,73	s/d	s/d
Honduras	-1,10	-12,12	-1,65	-0,27
Jamaica	-1,42	-12,48	-2,64	1,39%
México	-6,81	-18,44	-7,14	5,35
Nicaragua	-4,46	-15,85	-3,71	-3,84
Panamá	-0,77	-11,75	-0,15	2,66
Paraguay	-29,82	-44,03	-4,84	9,96
Perú	-4,63	-16,02	-2,07	7,42
Rep. Dominicana	-12,92	-25,28	-8,07	-8,46
Trinidad y Tobago	1,04	-9,74	3,27	6,96
Uruguay	-58,74	-76,03	-32,18	-6,59
Venezuela	-44,98	-60,66	-42,98	-31,86

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del Fondo Monetario Internacional

<sup>a</sup> Los tipos de cambio bilaterales contra el euro y el dólar tienen como base enero del año 1999; el tipo de cambio efectivo promedio de las importaciones y exportaciones tiene como base enero del año 2000. Los datos para el cálculo del tipo de cambio efectivo de los países centroamericanos no incluyen la maquila

La experiencia reciente en torno a los regímenes cambiarios en América muestra un mayor número de casos que se han volcado hacia regímenes de flotación. Las excepciones recientes son las de Ecuador y El Salvador<sup>3</sup>, que se movieron en sentido contrario [véase el cuadro 03]. La adopción mayoritaria de esquemas de flotación, sin embargo, no siempre ha sido libre y voluntaria, y los casos más recientes han estado forzados por las circunstancias. A fin de cuentas, la mezcla de políticas económicas [política fiscal y, cuando corresponda, la monetaria] debe ser funcional al régimen cambiario, de manera que la trayectoria del tipo de cambio real refleje la evolución de la competitividad internacional del sector real. El colapso de determinados regímenes de tipo de cambio ha sido precedido de situaciones donde los precios relativos están gravemente distorsionados por desequilibrios fiscales y/o externos significativos.

Los casos de transición hacia la flotación durante 2002 estuvieron acompañados de la depreciación nominal y real (esto es, descontando el efecto de la inflación) de las monedas nacionales en relación con el dólar, el euro y otras monedas extrarregionales. En cambio, la fuerte depreciación de algunas monedas latinoamericanas explica que otros países de la región puedan haber experimentado una apreciación cambiaria real respecto de América Latina y El Caribe, y al mismo tiempo una depreciación real respecto al conjunto de sus socios comerciales. Este efecto puede comprobarse en el cuadro 02, el cual compara la evolución de los tipos de cambio en el periodo cuarto trimestre 2001-cuarto trimestre 2002.

Los países del Mercosur fueron los que registraron la mayor depreciación real de sus monedas dentro de la región. Los cuatro miembros plenos de ese bloque comercial estuvieron entre los cinco países de la región que más depreciaron sus monedas en

términos reales en el periodo comprendido entre el cuarto trimestre de 2001 y el cuarto trimestre de 2002 (el restante fue Venezuela).

El cambio de régimen cambiario en Argentina en enero de 2002 provocó una fuerte depreciación real del peso argentino durante la primera mitad de 2002, tanto contra el dólar como contra todas las monedas de sus principales socios comerciales. A partir de julio, el peso argentino comenzó a apreciarse en términos reales, en particular debido al fuerte excedente comercial, en un contexto de *default* de la deuda pública y gran parte de la deuda privada.

El real brasileño comenzó a depreciarse en términos reales en el segundo trimestre del 2002, a pesar de la intervención del Banco Central, lo que obedeció en parte a la coyuntura preelectoral. La depreciación del real brasileño en términos reales respecto al dólar llegó a 33,30% en el cuarto trimestre, en comparación con el mismo trimestre del año anterior. Sin embargo, el tipo de cambio efectivo real de la moneda brasileña se depreció un poco menos durante el mismo periodo, como resultado de la devaluación de sus socios comerciales en la región (particularmente Argentina). Durante el cuarto trimestre, la cotización del dólar se mantuvo volátil y alta, en parte debido a la incertidumbre del mercado acerca de la evolución en el corto plazo de la economía brasileña.

La depreciación argentina en primer lugar y luego, en menor medida, la del real produjeron un fuerte impacto sobre los tipos de cambio efectivos de sus socios comerciales del Mercosur. Así, a pesar de que el guaraní paraguayo y el peso uruguayo<sup>4</sup> se depreciaron significativamente contra el dólar y contra el euro en el periodo analizado, el tipo de cambio real efectivo de ambas monedas se depreció significativamente menos [véase el cuadro 02].

[3] El Salvador comenzó el proceso formal de dolarización de la economía el 1 de enero de 2001, cuando entró en vigencia la Ley de Integración Monetaria. La ley establece el tipo de cambio fijo e inalterable entre el colón y el dólar de los Estados Unidos de América, otorgándole al dólar curso legal irrestricto con poder para el pago de obligaciones en dinero en el país. El proceso de dolarización y la sustitución de colones por dólares maduró durante 2002: se calcula que a septiembre de 2002 el 85% de las transacciones se hacían en dólares. [4] En Uruguay, tras el retiro masivo de depósitos del sistema financiero interno, el Gobierno se vio forzado a dejar flotar el peso uruguayo el 20 de junio de 2002.

Bolivia permitió la depreciación de su moneda (10% real contra el dólar) para compensar las fuertes depreciaciones de sus socios del Mercosur, pero aun así su tipo de cambio real efectivo se apreció (4,82%) durante el periodo, en particular debido a la depreciación del real y a la importancia del comercio con Brasil. En Chile, el peso se depreció menos del 4% real contra el dólar, pero la importancia del Mercosur como socio comercial llevó a una apreciación del tipo de cambio efectivo real promedio de aproximadamente la misma magnitud.

Fuera del Mercosur, el país cuya moneda se depreció<sup>5</sup> más durante el periodo fue Venezuela. Las autoridades monetarias enfrentaron sin éxito una fuerte salida de capitales, a pesar del significativo incremento de las tasas de interés, y el bolívar cerró el año 2002 con una depreciación real contra el dólar del 45% (cuarto trimestre del 2002 respecto del mismo periodo del año anterior). Especialmente, el comienzo de una huelga general contra el Gobierno el 2 de diciembre<sup>6</sup> llevó a fuertes salidas de capital que implicaron una depreciación real del bolívar entre diciembre de 2002 y enero de 2003 del 24%. El 5 de febrero de 2003, el Gobierno venezolano decidió instalar fuertes controles de cambio y fijar el tipo de cambio nominal en 1.600/1.596 bolívares por dólar, por debajo del máximo que el mismo alcanza antes de la suspensión de la flotación.

El peso colombiano se depreció en términos reales casi un 16% en relación con el dólar durante el mismo periodo de referencia<sup>7</sup>, en parte facilitado por la política monetaria expansiva del Banco Central, en tanto que la depreciación del tipo de cambio efectivo real (esto es, el tipo de cambio real ponderado por el intercambio con sus principales socios comerciales) fue del 12%, debido principalmente a la fuerte depreciación del bolívar.

En el periodo en estudio la mayoría de los otros países de la región, con la excepción de Haití y Repúbli-

ca Dominicana, depreciaron menos del 7% sus monedas en términos reales contra el dólar y contra sus socios comerciales<sup>8</sup>. En ese grupo se encuentran Nicaragua, Perú, México, Barbados, Costa Rica, Jamaica y Honduras, países que, en general, tienen menos lazos comerciales con el Mercosur.

*Ver Cuadro 03. América Latina: regímenes cambiarios, 1996-2002*

Entre las economías no dolarizadas, las únicas que registraron una apreciación real de su moneda durante el periodo fueron Guatemala y Trinidad y Tobago, en ambos casos debido a fuertes flujos de capital. Dos de las tres economías dolarizadas de la región, El Salvador y Panamá, han mantenido una trayectoria de baja inflación que explica la estabilidad de sus tipos de cambio efectivos y bilaterales con el dólar. Ecuador, en cambio, ha venido reduciendo su inflación aunque todavía ésta se sitúa por encima de los estándares internacionales. La consecuencia ha sido una pérdida de competitividad cambiaria para este último país en torno a un 7% contra el dólar y alrededor del 10% con respecto al conjunto de sus socios comerciales. La mayor apreciación real ecuatoriana se produjo con relación a los demás países latinoamericanos.

### Política monetaria

La política monetaria de la mayor parte de la región se subordinó a la evolución de las paridades cambiarias, lo que en 2002 implicó una instancia de política mayoritariamente contractiva. Sólo unas pocas economías contaron con grados de libertad para impulsar una política monetaria contracíclica, y aun así con poca eficacia sobre el precio y la disponibilidad de crédito al sector privado.

En un contexto de escaso dinamismo de la actividad productiva en gran parte de los países, pocos

[5] Venezuela dejó flotar el bolívar en febrero de 2002, abandonando el sistema previo de bandas cambiarias. [6] La huelga general contra el Gobierno duró dos meses. [7] La depreciación se concentró principalmente entre el primer trimestre y el tercer trimestre de 2002. [8] Haití depreció un 20,5% contra el dólar y República Dominicana un 13%.

tuvieron capacidad para utilizar la política monetaria como instrumento anticíclico. Cuatro situaciones fueron típicas. En primer lugar, el grupo de países que sufrió fuertes presiones cambiarias recurrió a alzas de las tasas de interés para defender su moneda. En segundo lugar, en algunos casos los intentos por impulsar una política monetaria anticíclica fueron contrarrestados por el incremento de los diferenciales de interés (*spreads*) que enfrentaron en los mercados internacionales. En tercer lugar, algunos países lograron reducir las tasas pasivas, pero las caídas de tasas activas no siem-

pre acompañaron ese movimiento, lo que señaló la poca eficacia de sus políticas monetarias en la coyuntura que enfrentaron este año. Las economías dolarizadas, finalmente, no cuentan con una política monetaria explícita y, como se esperaba, vieron sus condiciones monetarias espontáneamente determinadas por la evolución de los mercados internacionales y los cambios en la percepción del riesgo país en los mercados internacionales.

Entre las economías del primer grupo se incluyen las del Mercosur, cuya política monetaria fue explíci-

**Cuadro 03. América Latina: regímenes cambiarios, 1996-2002**

Régimen	1996	1999	2000	2001	2002
Dolarización	Panamá	Panamá	Panamá Ecuador	Panamá Ecuador	Panamá Ecuador El Salvador
Caja de conversión	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	
Otros con paridad fija	El Salvador	El Salvador	El Salvador	El Salvador	
Paridades móviles	Bolivia Costa Rica Nicaragua	Bolivia Costa Rica Nicaragua	Bolivia Costa Rica Nicaragua	Bolivia Costa Rica Nicaragua	Bolivia Costa Rica Nicaragua
Bandas móviles	Brasil Colombia Chile Ecuador Honduras Uruguay Venezuela	Colombia Chile Honduras Uruguay Venezuela	Honduras Uruguay Venezuela	Honduras Uruguay Venezuela	Honduras
Flotación	Guatemala Haití México Paraguay Perú R. Dominicana	Brasil Ecuador Guatemala Haití México Paraguay Perú R. Dominicana	Brasil Chile Colombia Guatemala Haití México Paraguay Perú R. Dominicana	Brasil Chile Colombia Guatemala Haití México Paraguay Perú R. Dominicana	Argentina Brasil Chile Colombia Guatemala Haití México Paraguay Perú R. Dominicana Uruguay Venezuela

Fuentes: Para 1996, sobre la base de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y El Caribe 1996-1997*; entre 1999 y 2001, adaptado de *Estadísticas Financieras Internacionales, Fondo Monetario internacional*. Para 2002, elaboración propia

tamente contractiva en Brasil, Paraguay y Uruguay. Esto se debió a las dificultades de financiamiento de sus pasivos externos y/o las presiones sobre el tipo de cambio. Las autoridades monetarias nacionales intervinieron para atenuar la sobredepreciación (*overshooting*) de sus monedas que pudiera redundar en presiones inflacionarias o en mayor inestabilidad de los sistemas financieros locales. Así, en Brasil no se pudo mantener la política de reducción progresiva de la tasa de interés interbancaria [Selic], que la llevó del 19% anual en diciembre de 2001 al 18% en julio de 2002. Esa política buscaba favorecer la reactivación económica en un momento de bajo crecimiento y reducida inflación. La fuerte depreciación cambiaria del segundo trimestre de 2002 provocó incrementos de las tasas inflacionarias en agosto y septiembre, frente a lo cual en octubre el Banco Central elevó esa tasa de interés al 21% anual. Esta reversión afectó directamente el costo crediticio, en la medida en que los márgenes eran elevados y sensibles a variaciones de las tasas básicas. Estos también incidieron negativamente sobre el costo de la deuda pública de muy corto plazo.

En Paraguay, pese a la retracción de la actividad productiva, la política monetaria también se mantuvo restrictiva, y las tasas de interés pasivas crecieron durante 2002. Esta situación, sumada a los efectos de la devaluación cambiaria, impactó sobre el sistema financiero; a mediados de año las autoridades intervinieron uno de los bancos nacionales más importantes. Uruguay también enfrentó serias dificultades en su sistema bancario, que sufrió una masiva corrida de depósitos y salida de capitales, tanto de no residentes (en especial argentinos) como de residentes. La pérdida de depósitos creó simultáneamente un problema de inestabilidad bancaria interna e inestabilidad cambiaria. Se intentó enfrentar este movimiento con un fuerte aumento de las tasas de interés internas, pero eso no evitó una profunda devaluación y una

crisis bancaria interna. En junio el Gobierno fue forzado a abandonar su régimen de bandas cambiarias y a permitir la flotación libre del peso uruguayo, y recién en octubre volvieron a aumentar los depósitos bancarios por primera vez en el año, pero aún no habían podido reabrir sus puertas los bancos suspendidos durante el feriado bancario de julio y se mantenían severas restricciones crediticias.

Argentina enfrentó (sobre todo durante el primer semestre) una peculiar combinación de fuerte expansión monetaria y altas tasas de interés, en medio de un proceso que afectó los derechos de propiedad de los ahorros y depósitos en moneda extranjera. Ambos fenómenos respondieron a la crisis bancaria y cambiaria por la que atravesaba ese país: la emisión de moneda por parte del Banco Central obedeció principalmente a los redescuentos otorgados a los bancos, que debían enfrentar fuertes retiros de depósitos (que no eran eficazmente retenidos dentro del sistema bancario por el *corralito*). Dado que esa liquidez tendía a volcarse al mercado cambiario y a generar una devaluación excesiva, las autoridades monetarias y los propios bancos mantuvieron una política de altas tasas de interés. Estas tasas recién cedieron cuando se frenó, en la segunda parte del año, la salida de depósitos y la desvalorización de la moneda. El crédito siguió estancado, ya que la banca comercial siguió parcialmente inoperante. Con todo, y pese a los sombríos pronósticos de los analistas, Argentina evitó entrar en un proceso de hiperinflación y, durante el segundo semestre, se evidenció la reaparición de una demanda interna por pesos.

Ver Gráfico 01. Tipos de interés interbancarios nominales de países seleccionados

Venezuela aparece como un caso similar a las economías del Mercosur. Esta economía también ha tenido enormes dificultades para adoptar una política monetaria anticíclica. El mantenimiento de una banda cam-

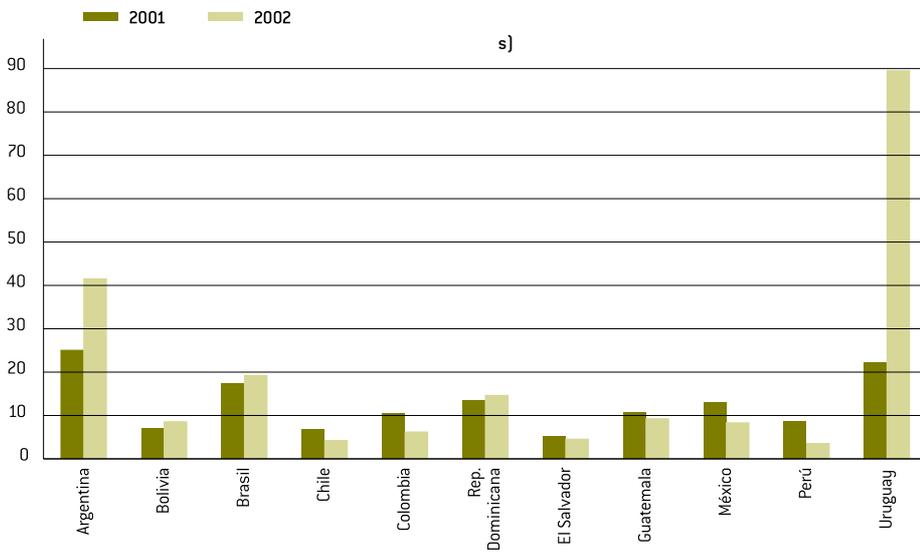
biaría se volvió insostenible debido a la fuerte y persistente salida de capitales. La situación política interna y la preocupación de los mercados por las cuentas fiscales ejercieron una presión suplementaria sobre el bolívar. El Banco Central dispuso un alza de las tasas de interés, lo que tampoco en este caso pudo evitar una devaluación monetaria significativa.

En la mayoría de los países de Centroamérica, la política monetaria fue contractiva. En el caso de Guatemala, por ejemplo, se debió al registro de una tasa de inflación proyectada por encima del objetivo determinado en el programa de metas de inflación. En Honduras, por otro lado, la preocupación principal fue la defensa del tipo de cambio, en un contexto marcado por el elevado grado de endeudamiento público externo. En lo que hace a Nicara-

gua, se intentó mantener una trayectoria de reducción de las tasas de interés, pero a partir de mediados de 2002 se revirtió dicha política ante la reducción paulatina del nivel de reservas internacionales. Costa Rica impulsó una política monetaria contractiva que acompañó una fiscal expansiva, con una mezcla neta de efecto expansivo.

En el grupo de las economías dolarizadas (Ecuador, El Salvador y Panamá), las tasas de interés internas registraron una disminución significativa gracias a la importante reducción de las tasas de interés en los mercados internacionales. La situación del sistema financiero de Ecuador, aún en reestructuración, continuó mejorando, con un descenso de la cartera morosa de la banca comercial y un aumento de los depósitos y el crédito en términos nomina-

**Gráfico 01. Tipos de interés interbancarios nominales de países seleccionados**  
(promedios anuales, en porcentaje)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del Fondo Monetario Internacional

les. Sin embargo, los niveles de monetización y los saldos crediticios como porcentaje del PIB siguieron siendo bajos. En parte por su comportamiento de extrema cautela en la oferta crediticia, la liquidez en el sistema financiero fue alta, y se mantuvo el proceso del descenso paulatino de las tasas de interés pasivas y, en menor medida, también de las activas.

Por último, entre las economías que tuvieron mayor capacidad de implementar políticas monetarias anticíclicas se incluyen Chile, Colombia, Perú (hasta el tercer trimestre) y México. En Chile, que posee una inflación controlada y una situación financiera externa más sólida, el Banco Central redujo en seis oportunidades la tasa de interés de intervención monetaria, llegando a la tasa históricamente baja de un 3% nominal anual, a pesar de la volatilidad cambiaria. En Colombia, la amplia liquidez del mercado y el buen desempeño de la inflación le permitieron al Banco de la República reducir las tasas de interés a lo largo del primer semestre del año, política que se interrumpió circunstancialmente durante el tercer trimestre. Sin embargo, el efecto expansivo se frustró parcialmente al incidir más bien en la reducción de las tasas de interés de corto plazo. Las tasas de interés de largo plazo tendieron a alinearse con las internacionales, en un año en que se elevó significativamente el *spread* soberano, especialmente en el tercer trimestre, y sólo en el cuarto trimestre se ajustaron a la baja.

En Perú, que tuvo un contexto levemente deflacionario primero y de muy baja inflación después, también se pudo mantener una política monetaria expansiva, si bien, ante la mayor inestabilidad del tipo de cambio en el tercer trimestre, las autoridades adoptaron una política monetaria más cautelosa. Por fin, México, cuyo contagio de Argentina y Brasil fue poco relevante, continuó con la política monetaria ligeramente expansionista de 2001, de manera que la tasa de interés se redujo.

La oferta neta de crédito, entretanto, continuó deprimida en un número significativo de países, debido a la mayor cautela de los bancos locales. Los márgenes de intermediación bancaria siguieron elevados, e incluso aumentaron en varios países.

Repitiendo lo ocurrido durante 2001, en 2002 en varios países el crecimiento del crédito bruto ha estado por debajo de las tasas activas totales, lo que podría significar una retracción efectiva del crédito. Un indicador de las condiciones de crédito interno es el margen de la intermediación bancaria, que ha subido en muchos países en los primeros trimestres de 2002 (por ejemplo, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guyana, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). Esto indica que la disminución de las tasas de interés pasivas no estuvo acompañada por una caída proporcional de las tasas activas, lo que indica que la banca comercial siguió una política bastante conservadora frente a un cuadro de bajo dinamismo de la actividad productiva (en gran parte de los países), de incertidumbre política interna (en un número más reducido de países) y de dificultades de financiamiento externo (como ya se examinó anteriormente). De esta forma, los costos del crédito se mantuvieron en niveles muy elevados, haciendo difícil el financiamiento productivo. Tal situación era aún más grave en el caso de las pequeñas y medianas empresas de la región.

### Política fiscal

La política fiscal también perdió grados de libertad en la mayoría de las economías de la región, aunque en este frente hubo una mayor variedad de casos. Los casos de instancia fiscal expansiva (en el sentido de un aumento del déficit fiscal) se asocian más bien a la pérdida de ingresos públicos en

un contexto de desaceleración o caída de la actividad antes que a una decisión explícita de expansión fiscal. Algunas economías han realizado esfuerzos para mejorar las finanzas públicas elevando estructuralmente el ingreso fiscal. La intención en esos casos ha sido concentrar el ajuste fiscal más en los ingresos públicos que en los gastos públicos, lo cual usualmente tiene un mayor componente de ajuste estructural de las finanzas públicas. Como quiera que fuere, la mayoría de las economías de la región puso en marcha una política fiscal orientada a enfrentar problemas de sostenibilidad de la deuda pública, imprimiendo una fuerza contractiva adicional. Solamente Barbados, Chile, Costa Rica y República Dominicana contaron con la libertad necesaria para aplicar una política fiscal compensadora. La principal lección en este frente es que la capacidad de manejo fiscal anticíclico se construye durante las bonanzas. Por el contrario, poner en marcha políticas pro-cíclicas en los años de bonanza fuerza a que en los años malos la política fiscal también sea necesariamente amplificadora de las recesiones.

En el 2002, en general, el gasto fiscal no fue utilizado como mecanismo para sostener la actividad económica, en algunos casos porque ya había sido utilizado con esos fines y se hacía arriesgado seguirlo haciendo; en otros, debido a que no se había fortalecido la capacidad de maniobra fiscal durante los años de mayor crecimiento, y ésta se redujo aún más al ahondarse la recesión y aumentar la carga de la deuda pública. En Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela se produjo una brusca contracción de la actividad económica y disminuyó el gasto fiscal. En contraste, la reducción de los gastos en los países centroamericanos y Panamá se llevó a cabo en el marco de programas de estabilización de mediano plazo y en un contexto de crecimiento económico moderado. En otros países los gastos se mantuvieron e incluso crecieron; los

ejemplos más evidentes de este fenómeno son Barbados, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica y República Dominicana. Como ya es habitual, los gastos de capital fueron la variable de ajuste en muchos países. En Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay y Trinidad y Tobago el proceso de ajuste afectó fundamentalmente a las inversiones públicas. En cambio, en Bolivia, Haití, Paraguay y República Dominicana se incrementaron considerablemente, con el propósito de compensar la atonía de la actividad privada.

Los ingresos se redujeron en todos los países que cayeron en una recesión. Los casos más representativos son Argentina y Uruguay, en los que los ingresos fiscales acusaron un retroceso de alrededor del 20% en términos reales. En Paraguay el descenso fue menos acentuado, y algo similar ocurrió en Venezuela, país que se vio beneficiado porque los precios internacionales del petróleo y sus derivados se han mantenido elevados. Otros países exportadores de petróleo también recibieron cuantiosos ingresos por este concepto, con la excepción de Colombia cuya producción de este producto está en franco descenso.

En la mitad de los países de la región, en su mayoría centroamericanos y caribeños, los ingresos aumentaron. En Guatemala y la República Dominicana esto respondió a las reformas tributarias del año anterior, y en Nicaragua a la reforma realizada en 2002. Dos casos excepcionales en Suramérica son Ecuador y Brasil, en los que la expansión del ingreso superó el 10% en términos reales, debido en ambos casos al incremento de la recaudación, unido al surgimiento de nuevas fuentes de recursos en el segundo.

En otros países el Gobierno también tomó medidas para elevar la recaudación o aumentó los impuestos, como una forma de contrarrestar el deterioro de la situación fiscal. En Argentina se adoptaron

nuevos impuestos (entre otros, un impuesto sobre las exportaciones) y en Uruguay se promulgó una ley que aumenta la contribución al financiamiento de la seguridad social. En Venezuela se incrementó la tasa del IVA y del impuesto al débito bancario, se eliminaron varias exenciones al IVA y comenzó la supresión de la *gasolina económica*. En Colombia se impuso un tributo especial sobre el patrimonio líquido, en el marco del *estado de conmoción interior*, y se está tramitando una amplia reforma fiscal cuyos efectos se prevé que asciendan al equivalente de dos puntos porcentuales del PIB por año. Guatemala, Nicaragua y República Dominicana ya comenzaron a aplicar reformas tributarias destinadas a ampliar la recaudación tributaria; en cambio, la tramitación legislativa de los proyectos de reforma fiscal en México y Paraguay no prosperó.

Ver Gráfico 02. América Latina y El Caribe: resultado del sector público

Estas tendencias de los ingresos y gastos se tradujeron en una estabilidad del resultado del sector público, cuyo déficit pasó de un 3,2% del PIB en 2001 al 3,4%. Este promedio oculta grandes diferencias entre los países, puesto que el déficit fiscal descendió en la mitad de ellos y aumentó en la otra mitad (véase el gráfico 02).

Las tres economías más grandes de la región muestran una marcada divergencia en la evolución del saldo del sector público no financiero (SPNF): el de Argentina mejoró (de -3,1% en 2001 a -1,4% del PIB en 2002), el de México empeoró levemente (de -0,7% a -1,2%) y en Brasil el déficit se amplió (de -1,4% a -4,7%).

Sólo Chile y México tuvieron acceso a las fuentes de financiamiento externo durante todo el año, en tanto que Brasil, Colombia, Jamaica, Perú, Uruguay y varios países centroamericanos y caribeños recurrieron a la colocación de bonos soberanos a comienzos o

fin de año. La principal fuente de recursos de los países sudamericanos fue el mercado interno y, en menor medida, las instituciones financieras internacionales, aunque cabe señalar que Argentina y Brasil, entre otros, tuvieron problemas para captar recursos dentro del propio país. La coyuntura pre-electorales dificultó el refinanciamiento de la deuda interna de Brasil y de hecho elevó la prima de riesgo a niveles prohibitivos en el tercer trimestre.

El deterioro de las condiciones económicas volvió a poner en el tapete el tema de sostenibilidad de la deuda pública. Si bien es cierto que el creciente déficit fiscal que viene registrándose desde el comienzo de la crisis asiática y el deficiente crecimiento económico elevaron la deuda pública calculada como proporción del producto, el comportamiento de los inversionistas también actuó como mecanismo de generación y propagación de contagio, dando origen a una profecía autocumplida. El hecho de que dos países que presentaban una alta relación deuda pública-producto (Ecuador y Brasil) tuvieran un cuantioso superávit primario evidencia un esfuerzo importante por reducir este indicador, que fue ignorado por los inversionistas.

El problema de la deuda pública también se vio dificultado por lo ocurrido en las áreas monetaria y cambiaria. El alza de las tasas de interés dificultó el pago de la deuda interna y fue un factor agravante de los indicadores de sostenibilidad de la deuda pública. En Brasil, la devaluación cambiaria produjo un deterioro fiscal equivalente a 5,4% del PIB en términos nominales.<sup>9</sup> Estos factores terminaron por provocar un incremento de los indicadores de riesgo-país, que dificultó la situación fiscal, de por sí compleja. Argentina, por su parte, debió incumplir el servicio de su deuda pública externa, inicialmente con acreedores privados, pero extendió a finales de año su morosidad a parte de la deuda con acreedores multilaterales. Este hecho explica el que la devaluación de la moneda nacional

[9] Este efecto no aparece en el resultado operacional del sector público, que es el concepto mencionado previamente en este capítulo.

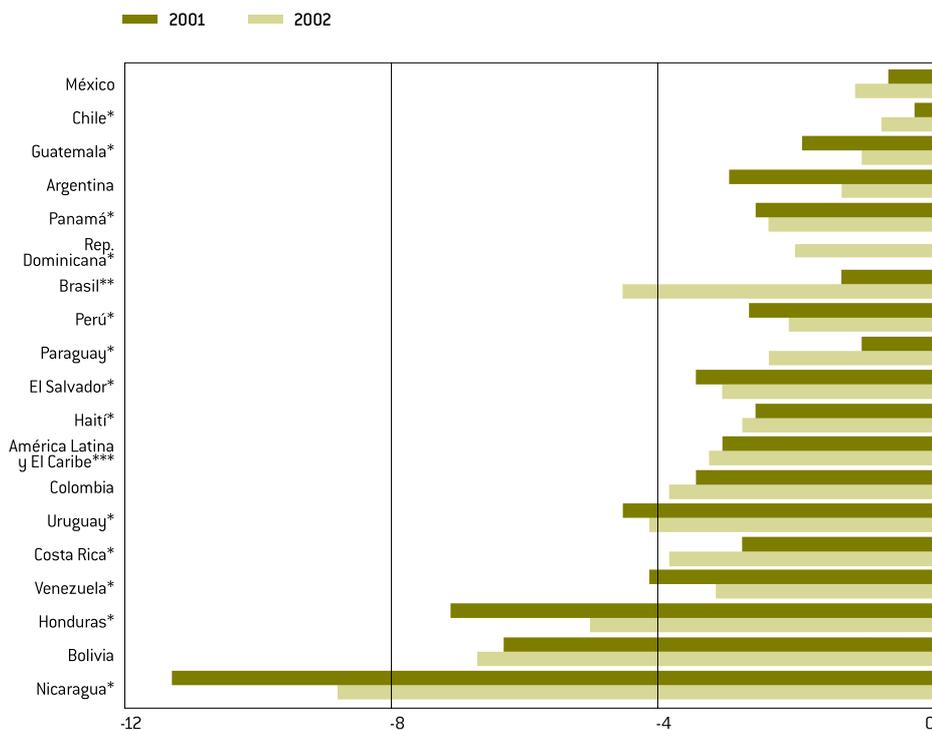
no haya generado, como ocurrió en Brasil, un importante aumento de los gastos financieros del Estado.

### Resultados: el desempeño económico en 2002

Frente a los estímulos adversos de la economía internacional y las reacciones de las políticas nacionales, la actividad económica de la región cayó en un 0,6%

en 2002. Con ello, el crecimiento por habitante de América Latina y El Caribe fue negativo (-2%) por segundo año consecutivo. Las economías más afectadas fueron Argentina, Uruguay y Venezuela, mientras que el resto de la región mostró un estancamiento del PIB por habitante. Con este resultado, la región acumuló media década de bajo crecimiento del PIB y nulo crecimiento del PIB per capita. Las condiciones sociales de la región se deterioraron de manera concomitante.

**Gráfico 02. América Latina y El Caribe: resultado del sector público**  
(en porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

\* Gobierno Central \*\* Resultado operacional \*\*\* Promedio simple

Las economías de América del Sur han sido las más afectadas, y son las que han marcado con más fuerza los promedios regionales. En efecto, las economías del Mercosur desaceleraron su crecimiento junto con el deterioro de las condiciones del mercado financiero internacional a contar de 1999 (Brasil en 1998). Tres de las cuatro economías de esta sub-región agravaron sus crisis este año. Se destaca el caso de Argentina, cuyo PIB per capita cayó un 12% en 2002, y el de Uruguay. Sólo Brasil registró un crecimiento marginal del PIB per capita (0,2%). Las economías de la Comunidad Andina, en tanto, desaceleraron su crecimiento a partir de 1998 (Bolivia en 1999); en un entorno externo desfavorable, la evolución financiera y factores internos intrínsecos a cada país determinaron, sin embargo, la trayectoria diferente de cada uno de ellos. Llama la atención el caso de Venezuela, que redujo su PIB per capita en más del 10%. Sólo Perú exhibió un buen crecimiento económico en 2002 y, en menor medida, Ecuador, aunque ambos en un mal quinquenio. Bolivia y Colombia registraron un crecimiento económico positivo, pero por debajo del crecimiento de la población. Chile, finalmente, también exhibió un bajo dinamismo en 2002, continuando un proceso que se inició en 1998 con un significativo y persistente deterioro de sus términos de intercambio.

Como se señaló, México, el Mercado Común Centroamericano, Haití, Panamá y República Dominicana han exhibido una pérdida de dinamismo en el bienio 2001-02, asociado principalmente al ciclo económico de los EEUU y, en la mayoría de los casos, a una evolución adversa de sus términos de intercambio. Cuba creció en 2002, aunque con una tendencia decreciente. El Caribe de habla inglesa, finalmente, mostró un comportamiento heterogéneo, aunque, en su conjunto, exhibió un crecimiento per capita moderado en 2002 (1,2%).

La evolución de la capacidad productiva continuó perdiendo dinamismo. La formación bruta de capi-

tal fijo como proporción del PIB (a precios de 1995) de América Latina cayó en 2002 por cuarto año consecutivo. Esta caída también se concentró en América del Sur, donde sólo Ecuador exhibió un aumento importante. La menor inversión en capital fijo anticipa un potencial de crecimiento menos dinámico en el mediano plazo. En los casos más críticos, el crecimiento de corto plazo deberá apoyarse en la utilización de recursos productivos que han quedado subutilizados (desempleo, subempleo y capacidad productiva ociosa) con las recesiones.

La menor inversión en 2002 no estuvo asociada a una caída del ahorro nacional. La tasa de ahorro nacional de 2002 sería marginalmente superior al promedio de los años noventa. La menor inversión es la contrapartida natural del ajuste del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos –o ahorro externo–, que en 2002 se situó en un 1,0% del PIB a precios corrientes contra un 2,7% en promedio para la década pasada. Respecto de 2001, la cuenta corriente se ajustó en unos 36 mil millones de dólares de menor déficit, de los cuales un 80% es explicado por Argentina y Brasil. Sin considerar a Nicaragua, que tradicionalmente se aparta de los promedios regionales, Ecuador exhibió el déficit de cuenta corriente más alto de la región en este año, seguido de Bolivia, Costa Rica y Guatemala.

La simultaneidad en la caída de la inversión y del ahorro externo surgió junto con la aparición de una restricción externa. Esto es, la situación donde hay subutilización de los factores productivos internos y la evolución de la balanza de pagos se torna determinante para el nivel de actividad. Se trata de un evento que, para el promedio de la región, no se apreciaba desde la década de 1980. La restricción externa fue especialmente aguda en las cuatro economías del Mercosur, todas las cuales exhibieron las tasas de inversión más bajas en 12 años, unidas a ajustes significativos de las respectivas cuentas

corrientes y a fuertes ajustes cambiarios. El grueso del ajuste de la cuenta corriente de 2002 correspondió a una reducción de las importaciones, que cayeron en unos 31 mil millones de dólares respecto de 2001 (de los cuales casi 27 mil millones son explicados por las economías del Mercosur). Las menores importaciones se explican parcialmente por la recesión que afectó a parte importante de la región, lo cual es sólo un componente cíclico que podría revertirse con una reactivación. Pero también hay un factor relevante explicado por la depreciación real de las monedas.

La tasa de desocupación aumentó desde un 8,4% de la fuerza de trabajo en 2001 al 8,9% en 2002, el nivel más alto alcanzado por esta cifra a escala regional. Esto confirma el componente cíclico del empleo, pero también destaca el deterioro estructural que ha experimentado su evolución a lo largo de la última década, que se ha reflejado en mayores niveles de desocupación que los alcanzados incluso durante la crisis de la década de 1980. En países específicos, se destaca el caso de Argentina, que este año cruzó la barrera del 20%. El empleo informal aumentó junto con la desocupación. Las remuneraciones reales cayeron, en promedio, en un 1,6% respecto de 2001. Este promedio, sin embargo, está marcado por las economías en que la devaluación fuerte de la moneda se reflejó en una aceleración de la inflación, ya que en la mayor parte de la región las remuneraciones reales aumentaron moderadamente. Se observa una tendencia en 2002 en cuanto a que los cambios en el salario real estuvieron correlacionados con la evolución del PIB por persona ocupada. No se aprecia que se hayan generado desalineamientos en los salarios reales que hagan temer por un repunte inflacionario cuando comience la reactivación en las economías más recesionadas. Con todo, las condiciones de los mercados de trabajo se han deteriorado junto con un agravamiento de las condiciones sociales en la

región. CEPAL estima que en el curso del año 2002, el número de pobres de la región habrá aumentado en más de 7 millones de personas. Las economías más afectadas no cuentan con holguras fiscales que financien políticas públicas que reviertan significativamente el deterioro de las condiciones sociales.

La inflación mostró un importante repunte en 2002, después de ocho años de declinación, situándose en un promedio del 12,2%, contra el 6% en 2001. La mayor inflación fue, en todos los casos, consecuencia directa de las devaluaciones nominales, y no respondió a presiones de salarios por sobre los aumentos de productividad. En las economías que devaluaron más significativamente (Argentina, Uruguay y Venezuela, en particular, y en forma más moderada, Brasil), aunque se elevó el ritmo de inflación, no se desencadenaron espirales inflacionarias. Esta situación es relativamente nueva en la región, que ha tendido a dismantelar los mecanismos de indexación automática. Nuevamente Argentina es un caso a mencionar, ya que muchos analistas predecían un cuadro de hiperinflación siguiendo al abandono del régimen de convertibilidad. En la mayoría de los casos la devaluación nominal se ha trasladado más a cambios en el tipo de cambio real y corrección de precios relativos que a aceleración de la inflación. El dismantelamiento de la inflación, al igual que la mayor credibilidad en las autoridades monetarias, pero también las condiciones recesivas, han ayudado a este resultado. En la medida que se corrijan los sobreajustes cambiarios, especialmente en las economías del Mercosur, la inflación debería tender a moderarse.

Por otro lado, en la medida en que se mantengan tipos de cambio competitivos, debería consolidarse un ajuste más estructural (y, por lo tanto, menos cíclico) de las importaciones y una mayor contribución de las exportaciones, que tienden a reaccionar con más lentitud a los cambios en precios relativos.

De ese modo se avanzará en la superación genuina de la coyuntura de restricción externa. Una mejoría de la situación del comercio externo y de las condiciones de financiamiento permite esperar que se confirme la tendencia de la mayoría de los países, cuyas economías iniciaron una recuperación en el segundo trimestre de 2002. Cabe prever así que el año 2003 termine con crecimiento económico del conjunto de la región, aunque sólo del orden de un 2%, tasa que posibilitaría un crecimiento por habitante levemente positivo. Sin embargo, esta proyección está sometida a un alto grado de incertidumbre, inherente tanto a los factores económicos como a los políticos de los que depende. Entre los primeros figuran sobre todo la evolución de los precios del petróleo y las perspectivas de crecimiento de los principales países industrializados, determinantes para el comercio internacional. Entre los segundos se cuentan los efectos del conflicto de Medio Oriente y los problemas políticos a que se enfrentan varios países de la región.

Con estas reservas, se espera que pocos países hayan empeorado su situación al final de 2003 en relación con el 2002, pero la proyección varía según el caso. La mejoría más importante tendría lugar en Argentina, donde se espera un crecimiento del 4%. Sin embargo, esa recuperación tardará en dejarse sentir en las economías de sus vecinos, Paraguay y Uruguay. En el resto de América del Sur se observará cierta convergencia, en la medida en que muchos países mejoren su crecimiento, si bien de forma moderada en algunos casos, como los de Brasil y Colombia, y que las economías de Perú y Ecuador pierdan algo de su dinamismo anterior. Tan sólo Venezuela va en camino de sufrir una caída aún más acentuada de su producto, que podría llegar a un 10%. Aun bajo la influencia de una débil recuperación económica estadounidense, en México y América Central se prevén tasas de crecimiento de entre el 2% y el 2,5%, así como una recuperación sólo moderada en El Caribe.

---

## 02 Los siete pecados capitales de Iberoamérica: mito, realidad y consecuencias

*Aunque muchos de los aparentemente endémicos y eternos problemas de la economía latinoamericana son mitos, algunos son realidades. La región es muy heterogénea y por tanto es inadecuado hacer generalizaciones que impliquen que estas debilidades económicas afectan de igual manera a todos los países de la zona. Además, no hay razones por las que estos problemas no se puedan corregir si se ponen en práctica políticas adecuadas.*

---

José Juan Ruiz Gómez

Director del Área de Estrategia y Análisis, BSCH

*Todas las familias felices se parecen unas a otras; pero cada familia infeliz tiene un motivo especial para sentirse desgraciada*

LEÓN TOLSTOI  
'ANA KARENINA'

*Hay que trabajar aunando el pesimismo de la inteligencia y el optimismo de la voluntad*

ANTONIO GRAMSCI

### Introducción

El intenso proceso de inversión de las principales empresas españolas en Iberoamérica a lo largo de los últimos años ha hecho crecer exponencialmente el interés por la evolución macroeconómica del continente. Desafortunadamente, buena parte de las aproximaciones a la compleja realidad económica y social de Iberoamérica se han fijado el poco realista objetivo de elaborar un diagnóstico breve, simple y concluyente de la región, cuando no la validación de preconcepciones que oscilaban, según la agenda de los autores, entre quienes defendían que *Latinoamérica es la región del futuro* y los que propugnaban que lo seguirá siendo por mucho tiempo.

El significativo empeoramiento del entorno internacional a partir de 1997 y las negativas consecuencias que las crisis asiática y rusa tuvieron sobre todas las economías emergentes no han ayudado a serenar el debate. El aumento de la aversión al riesgo de los inversores y su concreción práctica —la caída de las entradas netas de capital— revelaron vulnerabilidades políticas, sociales y económicas que se creían superadas. De manera gradual pero sostenida, el balance de riesgos de la región comenzó a vencerse primero hacia la precaución, y después hacia el abierto pesimismo. Académicos y políticos que habían empeñado su capital intelectual en la defensa del *modelo latinoamericano de reformas y apertura* comenzaron a entonar el muy español *no era eso*.

Como era previsible en una disciplina tan calvinista como es el análisis económico, la explicación al cambio de percepción sobre el estado del continente tendió inicialmente a recaer en lo que vino a llamarse el *pecado original latinoamericano*<sup>1</sup>: la elevada dolarización de facto de los pasivos financieros. Sin solución de continuidad, en los meses siguientes apareció un nutrido listado de *debilidades* que configuraban un auténtico catecismo de los pecados capitales de la región.

### Los siete pecados capitales de Iberoamérica

- I Calidad de las instituciones democráticas y gobernabilidad política
- II Corrupción
- III Desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza
- IV Bajas tasas de ahorro interno
  - Baja tasa de ahorro en moneda local del sector privado
  - Desahorro del sector público y riesgos de *default* en la deuda pública
- V Dependencia del ahorro externo y bajo nivel de apertura al exterior
  - Elevado endeudamiento externo
  - Elevadas transferencias de recursos al exterior
  - Reducido peso de las exportaciones en demanda final
  - Necesidad de ajustes intensos en importaciones y exportaciones ante *sudden stops* en las entradas de capital
  - Rezagos cambiarios
- VI Bajas tasas de inversión en capital físico y humano
- VII Baja financiación a medio y largo plazo en moneda local
  - Financiación del sector público genera *crowding-out* del sector privado
  - Mercados de capitales poco desarrollados
  - Dolarización *de facto* de los pasivos financieros

Esta colaboración trata de cuantificar la importancia real de cada uno de estos *pecados* para cada una de las siete<sup>2</sup> principales economías latinoamericanas a fin de obtener una clasificación regional de la severidad de las vulnerabilidades. En la parte final del trabajo se intenta ilustrar la relación aparente entre las *debilidades* y los resultados económicos obtenidos por los países analizados tanto en términos de crecimiento como de volatilidad macroeconómica.

La conclusión más potente del trabajo es que Iberoamérica no es –en modo alguno– un área económica homogénea. En la región se han ido produciendo cambios estructurales que invalidan el pesimismo histórico implícito en la proposición, tantas veces escuchada, de que *Latinoamérica siempre ha sido y será así* con la que los émulos del

Zavalita de *Conversaciones en la Catedral* suelen justificar la *maldición iberoamericana* que condena a la región a la frustración de todos sus intentos de despegue político, económico y social.

Frente al *pesimismo* que destila esta visión regional de brocha gorda, si se atiende a los detalles y a las historias nacionales, lo que aparece es un continente en el que coexisten *historias de éxito* con *historias de declive*. Aunque es cierto que la mayoría de los países de la región comparten las *debilidades* recogidas en el listado de los pecados capitales, cada país, como advierte la cita de Tolstoi que precede a este trabajo, es infeliz a su manera y por causas propias. Y lo ha sido por razones diferentes a lo largo de los distintos periodos y modelos económicos-políticos que se han sucedido en las últimas tres décadas de historia del continente.

La inferencia de todo lo anterior es inmediata: en Iberoamérica –como en cualquier otro lugar del mundo– se puede ser optimista siempre y cuando se sepa combinar el pesimismo de la inteligencia con el optimismo de la voluntad. O, como diría el jesuita Baltasar Gracián (1601-58), cuando las reformas que a la región le hacen falta se hagan "... persiguiendo las cosas fáciles como si fueran difíciles, y las difíciles como si fuesen fáciles; porque de esta forma nos evitaremos que, en un caso, nos equivoque el exceso de confianza, y en el otro que el fracaso venga de la mano de la falta de fe".

### El mito del continente maldito

El cuadro 01 recoge las tasas de crecimiento económico promedio de un grupo representativo de economías<sup>3</sup> iberoamericanas entre 1960 y 2003. Del cuadro se derivan dos conclusiones:

- a) Brasil, México y Chile han crecido en los últimos 30 años a una tasa promedio superior al

[1] Ricardo Hausman (2002). [2] Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. [3] El crecimiento promedio de Iberoamérica -7 se obtiene aplicando las ponderaciones fijas que surgen del peso que cada economía tenía en el PIB regional en el año 2002.

4%. Para tener una referencia de lo que eso supone basta con señalar que España –también una historia de éxito– creció en el mismo periodo exactamente a esta misma tasa y con una volatilidad similar<sup>4</sup>.

- b) Todas las economías crecieron más entre 1960 y 1973 que a partir del año de la ruptura formal del régimen de Bretton Woods y del *shock* petrolífero. En concreto, Brasil y México crecieron entre 1960 y 1973 a una tasa que duplica la del periodo 1973-2003.

Ver Cuadro 01. Crecimiento promedio del PIB

Aunque es cierto que desde 1973 la región como un todo ha crecido por debajo del promedio de las Economías Emergentes de Asia –2,5 puntos porcentuales menos–, países como Brasil, México y Chile registran crecimientos que están por encima del crecimiento mundial y, desde luego, son superiores a las tasas de crecimiento registradas por el mundo desarrollado. Para la década de los noventa, Chile aparece en la clasificación mundial de crecimiento en posiciones muy competitivas –tan sólo por detrás de China, Singapur y Malasia– y México crece a una tasa promedio simi-

lar a la economía mundial. Todo ello parece apuntalar la idea de que no hay *maldición latinoamericana*. En la región hay economías que son *historias de éxito*<sup>5</sup> y otras que no lo son, y en conjunto, Iberoamérica no se ha quedado significativamente atrás en la última fase larga del crecimiento mundial.

Ver Gráfico 01. Crecimiento y volatilidad

La búsqueda del crecimiento es el primer motivo aducido por los inversores directos a la hora de estratégicamente justificar sus adquisiciones en el exterior, mientras que la primera preocupación de los analistas que evalúan las perspectivas de las compañías inversoras es la volatilidad de esas mismas economías. El gráfico 01 sitúa el mapa de crecimiento y de riesgos que ha caracterizado a la región desde 1973, y pone sobre la mesa una relativamente incómoda conclusión: en una perspectiva de medio plazo, y visto exclusivamente desde la óptica del crecimiento, los países con menor volatilidad no han sido los que más han crecido.

Una posible interpretación a esta aparente paradoja sería que ninguna de las economías de la región ha

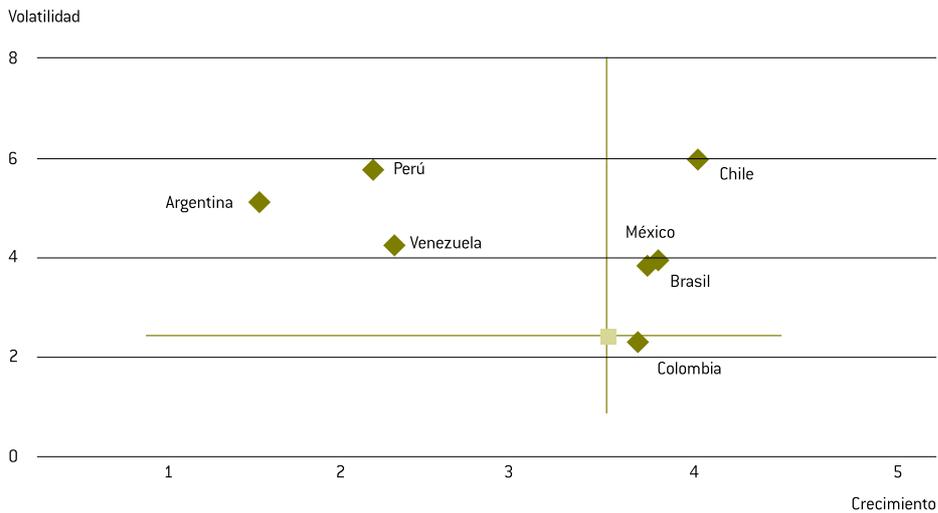
#### Cuadro 01. Crecimiento promedio del PIB

Crecimiento	Media 1960-2003	Media 1960-73	Media 1973-2003	Media años 90	Media 1997-2003
Brasil	5,0	8,5	3,8	2,3	1,3
México	4,6	7,1	3,7	3,5	3,8
Chile	4,0	3,5	4,0	6,4	3,0
Colombia	3,9	4,9	3,6	2,7	0,9
Perú	3,3	5,6	2,3	4,1	2,4
Venezuela	2,8	5,5	2,4	2,1	-1,7
Argentina	2,3	5,1	1,6	4,2	-1,1
Uruguay	1,9	1,3	2,3	3,1	-0,1
Iberoamérica	4,2	6,7	3,4	3,2	1,6
España	4,0	6,8	2,7	2,5	3,3

Fuente: Fondo Monetario Internacional. *World Economic Outlook Database*. April 2002', 2003

[4] La desviación típica del crecimiento de la economía española es 2,8, mientras que la del promedio ponderado de Latinoamérica es 2,9, si bien, la asincronía de los ciclos económicos de cada uno de los países de la región hace que el promedio regional sea mucho menos volátil que las economías individuales. De hecho, tan sólo un país –Colombia– tiene una volatilidad menor que la española en el periodo 1960-2003. [5] Una consecuencia del *dispar* historial macroeconómico de largo plazo de cada una de las economías regionales es que los protagonismos nacionales en el PIB regional han sufrido una profunda modificación. Así, mientras que en 1970 –medida en dólares corrientes– Brasil y México suponían el 49% del PIB iberoamericano, en el año 2003 esa proporción era del 7%, lo que supone que el comportamiento de las dos mayores de las economías de la región determina crecientemente el dato del crecimiento regional promedio.

**Gráfico 01. Crecimiento y Volatilidad**



alcanzado la masa crítica de estabilidad necesaria para lograr cobrar el dividendo que se asocia a una mayor predecibilidad de sus variables macroeconómicas. Alternativamente, se podría pensar bien que la *volatilidad* que importa es la asociada a otras variables macro distintas del propio crecimiento del PIB —por ejemplo, el tipo de cambio real, los tipos de interés reales o la inflación— o, incluso, que la *estabilidad* es un logro tan reciente que todavía no tiene impactos significativos sobre la tasa de crecimiento potencial de medio plazo.

Una interpretación más amplia tendería a subrayar que los costes del patrón crecimiento espasmódico que ha caracterizado a buena parte de la región han tendido a reflejarse no en la tasa de crecimiento del PIB, sino en otras variables económicas y sociales —tales como el patrón de distribución de la renta, la profundidad y desarrollo de los sistemas financieros nacionales, o la capacidad de atracción de inversión extranjera— a las que sí que se reconoce una apreciable influencia en la tasa de creci-

miento potencial futura de las economías. En buena medida ésta es la interpretación que implícitamente favorecen las autoridades económicas regionales cuando apuntan su preferencia por un *crecimiento económico sostenible* capaz de reducir sostenidamente los niveles de pobreza y permitir la creación de una sociedad de clases medias.

Los buenos propósitos de los políticos, en opinión de algunos, chocan con una realidad que hasta la fecha ha sido imposible de cambiar: la región adolece de vulnerabilidades estructurales, de *pecados capitales*. Pese a la importancia que se les concede, los intentos por cuantificar —más o menos objetivamente— su alcance real han sido escasos. Más infrecuentes aún han sido los ejercicios tendentes a verificar si a lo largo del tiempo las *debilidades* han aumentado o disminuido. Y, todavía más raro, ha sido toparse con estudios que tratasen de medir la incidencia de los *pecados capitales* en la senda de crecimiento de cada una de las economías.

Sin duda hay buenas razones para ello<sup>6</sup>, pero mientras no se lleven a cabo trabajos que hagan posible identificar con relativa precisión qué es lo que realmente impide que estas economías crezcan a las tasas de crecimiento potencial que se les adjudica, es probable que las agendas de gobierno se orienten hacia objetivos que no sean los realmente prioritarios, y, en todo caso, será casi seguro que la interpretación de la realidad económica de la región seguirá respondiendo más al mito que a la razón.

### Debilidad institucional y corrupción

El consenso –algunos también dirían que la historia– identifica a corrupción y a la debilidad de las instituciones democráticas como el primer pecado capital de la región. A la vista de la convulsa historia política de la mayoría de los países, de la tenue

separación e independencia de los poderes democráticos que, ocasionalmente, es posible detectar en parte de las democracias regionales, y de la aparentemente también escasa presencia de la sociedad civil, resulta casi obligado conceder de antemano el argumento.

*Ver Cuadro 02. Calidad de las instituciones y gobernabilidad*

Cuantificar la *debilidad institucional* y aventurar si ésta ha mejorado o empeorado en los últimos años es harina de otro costal. Elaborar índices objetivos sobre la calidad de las instituciones no es una labor inmediata, y mucho menos lo es realizar mediciones internacionales y comparaciones temporales. No obstante, en los últimos años este tipo de indicadores han proliferado<sup>7,8</sup> y comienzan a ser utilizados en algunos estudios académicos<sup>9</sup>.

**Cuadro 02. Calidad de las instituciones y gobernabilidad**

	Sintético			Voz			Estabilidad	
	Nivel	Ranking		Nivel	Ranking		Nivel	Ranking
Venezuela, RB	25,3	40	Perú	27,9	49	Colombia	9,1	15
Colombia	33,8	54	Colombia	47,7	85	Perú	27,9	45
Iberoamérica	37,2	61	México	48,3	86	México	35,1	56
México	47,4	78	Iberoamérica	56,2	101	Iberoamérica	36,4	59
Argentina	48,1	79	Venezuela, RB	61,0	110	Brasil	38,3	62
Perú	52,6	86	Argentina	66,3	119	Venezuela, RB	40,3	65
Brasil	64,3	104	Brasil	67,4	121	Uruguay	63,0	102
Uruguay	71,4	115	Chile	69,2	124	Chile	67,5	109
Chile	84,4	135	Uruguay	73,8	132	Argentina	69,5	112
<b>Promedio simple</b>	<b>51,6</b>			<b>57,5</b>			<b>43,0</b>	
<b>Promedio ponderado</b>	<b>53,3</b>			<b>58,1</b>			<b>40,0</b>	
<b>Desviación standard</b>	<b>19,0</b>			<b>14,4</b>			<b>20,0</b>	
Pro-memoria								
España	85,7	138	España	87,8	157	España	72,1	116
Estados Unidos	89,0	143	Estados Unidos	95,9	171	Estados Unidos	85,7	138
Dinamarca	100,0	160	Suiza	100,0	178	Suiza	100,0	160

[6] En primer lugar, hay un serio problema de 'medición', especialmente en lo concerniente a los 'pecados capitales' institucionales. Y en segundo lugar, hay un no menos serio problema de 'causalidad': en buena parte de los casos, hay buenas razones para pensar que la relación entre el 'pecado' y su impacto sobre el crecimiento es como mínimo, bidireccional. [7] Kaufmann et al [2002], Transparency International [2002], World Competitiveness Report, Index of Economic Freedom [2002]. [8] Fraser Institute publica desde 1975 el denominado 'Index of World Economic Freedom', en el que aparecen dos bloques que podrían asociarse a 'calidad institucional: tamaño del Estado y estructura legal y protección de los derechos de propiedad'. En esta última categoría, se incluyen indicadores sobre independencia del Poder Judicial, imparcialidad de las decisiones judiciales, defensa de los derechos de

Probablemente, el Índice de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton sea uno de los más usados y el que mayores garantías metodológicas ofrece<sup>10</sup>. El cuadro 02 recoge los datos obtenidos en su última edición para los países de la muestra. La primera conclusión que salta a los ojos es que Iberoamérica, como realidad regional, presenta un resultado peor<sup>11</sup> que el que se derivaría de agregar los datos correspondientes a los países que la componen, una tesis que abona nuestra sospecha de que existe una *maldición iberoamericana*, o al menos una externalidad negativa. En todo caso, el resultado más nítido del cuadro es la *gran dispersión* de los índices nacionales: mientras que Chile es una economía percibida como *institucionalmente* asimilable a España –de hecho, está a tan sólo tres puestos del lugar ocupado por nuestro país– Venezuela está decididamente incluida en el segundo grupo de países con baja

governabilidad, y en niveles comparables a los de Kenia, Bielorrusia o Georgia.

El *Índice de Gobernabilidad de Kaufmann* subraya otros dos hechos relevantes. De una parte, que la liberalización y desregulación de la década pasada ha acercado a la región a los estándares de los países desarrollados –es el indicador con un promedio más elevado– y que, pese a las peculiaridades de los sistemas cívicos y políticos, en la región existe una relativamente elevada libertad de expresión y una razonable expectativa de que los poderes públicos acaben teniendo que dar cuenta de sus actos. De otra, que los indicadores parciales que alejan a Iberoamérica del ideal de gobernabilidad son, en primer lugar, la inestabilidad política y la violencia –el indicador con el nivel más bajo– y, en segundo lugar, los riesgos regulatorios que derivan del débil imperio de la ley.

	Eficacia gobierno			Regulación			Imperio de la ley	
	Nivel	Ranking		Nivel	Ranking		Nivel	Ranking
Venezuela, RB	14,8	24	Venezuela, RB	44,8	78	Colombia	22,4	38
Iberoamérica	37,3	61	Brasil	47,3	82	Venezuela, RB	29,1	49
Brasil	47,1	78	Iberoamérica	55,4	96	Perú	33,3	57
Colombia	52,9	87	Colombia	58,8	102	México	35,2	60
Perú	65,8	107	México	75,2	129	Iberoamérica	37,9	65
México	67,1	109	Argentina	77,6	133	Brasil	47,3	82
Argentina	69,7	113	Perú	78,2	134	Uruguay	63,6	110
Uruguay	76,8	124	Chile	89,7	154	Argentina	64,8	112
Chile	85,8	139	Uruguay	92,7	159	Chile	86,1	148
	<b>57,5</b>			<b>68,9</b>			<b>46,6</b>	
	<b>56,2</b>			<b>62,6</b>			<b>44,5</b>	
	<b>21,9</b>			<b>17,8</b>			<b>20,8</b>	
Estados Unidos	90,3	146	España	85,5	147	España	83,6	143
España	94,2	152	Estados Unidos	95,2	163	Estados Unidos	87,9	151
Singapur	100,0	161	Singapur	100,0	171	Suiza	100,0	171

propiedad intelectual, participación de los militares en el ejecutivo e integridad del sistema legal. Iberoamérica obtiene en este bloque la peor puntuación de todos los bloques incluidos en el Índice –4,2 frente a un promedio mundial de 5,5 y 9 en Estados Unidos– y en términos intertemporales su situación se degrada con el paso del tiempo: la puntuación de 2002 es un 33% inferior a la de 1990 [¿?] mientras que el promedio mundial ha mejorado un 4%. Las diferencias entre países son marcadas: Chile (6,2), Uruguay (5,8) y Brasil (4,9) están muy por encima de Venezuela (1,9), el peor país de la región en este criterio según el Fraser Institute. [9] IMF Working Paper WP/03/12. 'Is Transparency good for you, and Can the IMF Help?' [10] El Índice incorpora cinco bloques de variables –voz y rendición de cuentas, estabilidad política y violencia, eficiencia del gobierno, carga regulatoria e

En general, los resultados encajan bien con las preconcepciones que habitualmente se mantienen sobre la calidad de la *política y la gobernabilidad* regional. Pese a ello, es difícil derivar de ello alguna prescripción normativa que sea operativa a la hora de diseñar una *agenda de crecimiento*. De una parte, porque la correlación entre *gobernabilidad* y crecimiento es débil, como puede comprobarse con tan solo comparar los cuadros 01 y 02. Y, en segundo lugar, porque los dos indicadores donde cabe mayor margen de mejora son, por definición, áreas con resultados a largo plazo: el recuerdo de la inestabilidad institucional pasada tiene impactos negativos sobre el valor del índice durante mucho tiempo, y respecto al imperio de la ley ocurre algo similar que con la reputación de una persona: lleva toda una vida construirla y un mal momento perderla. La mejor prueba de ello es el puesto de privilegio que en la clasificación del cuadro 02 ocupaba Argentina en 2002.

La publicación desde 1996 de los Índices de Corrupción Percibida que elabora Transparency International permite, sin embargo, proyectar ciertas dosis de optimismo sobre la capacidad que los países latino-

americanos tienen de mejorar la *percepción* de sociedades vulnerables. El cuadro 03 presenta los datos de la base histórica del Índice referenciados al país menos corrupto en cada uno de los años<sup>12</sup>. Como puede comprobarse comparando el valor de 2002 con la media del periodo 1997-2000, sólo hay un país latinoamericano que ha retrocedido en términos relativos –Perú– y otro, Argentina, que no ha avanzado. En el resto de países de la región la brecha de sus niveles de corrupción relativa han disminuido en el tiempo, y en algunos casos –Colombia es el más notable– lo han hecho de forma significativa.

#### Ver Cuadro 03. Índice de corrupción percibida

Cuando lo que se analiza es el nivel absoluto de la corrupción percibida, las diferencias regionales vuelven a ser abrumadoras: mientras que Chile es un país del *primer mundo* –obsérvese que está mejor que España– Venezuela y Argentina están a una enorme distancia de ser percibidos como sociedades probas. De hecho, Argentina se sitúa al mismo nivel que Costa de Marfil y Uzbekistán, mientras que según el Índice, sólo hay 15 países en el mundo con peor puntuación que Venezuela.

**Cuadro 03. Índice de corrupción percibida**

%	2002		1997	Medias	
	Nivel	1999-98		2002-00	1999-97
Argentina	29	100	28	54	29
Brazil	42	108	36	60	39
Chile	79	120	61	88	66
Colombia	38	155	22	65	24
México	38	121	27	59	31
Perú	42	94	45	59	45
Uruguay	54	125	42	71	43
Venezuela	26	103	28	49	26
Spain	75	120	59	85	62
USA	81	107	77	88	76
Denmark	100	100	100	100	100

Fuente: Corruptions Perception Index. [www.user.gwdg.de/jfuwww/index.php?datei=cpi\\_olderindices](http://www.user.gwdg.de/jfuwww/index.php?datei=cpi_olderindices)

*'imperio de la ley'*– y fue estimado para 170 países y áreas geográficas. Los valores de la serie oscilan entre 0 y 100, y niveles crecientes del índice indican mejores niveles de gobernabilidad. La última actualización corresponde al año 2002 y no hemos encontrado series históricas que permitan la comparación intertemporal. [11] Sobre un máximo de 100, el índice da un valor de 37 a la región, cuando ponderando los valores nacionales por el peso del PIB de cada economía en el total regional el resultado es 53. La diferencia supone un 'sesgo' iberoamericano negativo equivalente al 30%. [12] El lugar de privilegio siempre ha estado ocupado por un país nórdico –Finlandia o Dinamarca– con la excepción de 1997 en que el país líder fue Nueva Zelanda.

La conclusión de esta primera pasada a los indicadores cuantitativos del primer pecado capital iberoamericano es inmediata: no hay muchas razones para hablar de la debilidad institucional de Iberoamérica ya que las diferencias que existen entre los países de la región son en muchos de los indicadores simplemente homéricas. Por otra parte, cuando se trata de correlacionar *calidad institucional* y *crecimiento*, la tesis de que una buena institucionalidad paga dividendos sólo parece avalada por el excepcional caso de Chile, y *popperianamente* refutada por el decepcionante comportamiento macroeconómico de Uruguay. Volveremos sobre este tema en la parte final de nuestro trabajo.

### Distribución de la renta y pobreza

El segundo pecado capital de la región es la muy desigual distribución de la renta y la riqueza. Sea cual sea el indicador que se utilice, Iberoamérica es, efectivamente, mucho menos igualitaria que cualquier otra región del mundo. El cuadro 04 reco-

ge los datos de distribución del ingreso recopilados por el Banco Mundial en sus publicaciones anuales de Indicadores Sociales. Tanto el Índice de Gini como la más inmediata razón entre lo que percibe el 10% más rico de la población frente al 10% más desfavorecido apuntan a Brasil como el país más desigual de la región, seguido de Colombia, Chile y México. Los países más igualitarios son Uruguay y –previamente a la tragedia de 2002– Argentina.

#### Ver Cuadro 04. Distribución de la renta

Una lectura apresurada de los anteriores resultados podría llevar a la conclusión de que los países más desiguales son los que más han crecido. Probablemente, la inferencia razonable sería más bien que la prioridad revelada de los países ha sido más la aceleración de la tasa de crecimiento que la mejora de la distribución de la renta o, alternativamente, que este resultado es el producto de un modelo de crecimiento en el que la elevada volatilidad y el reducido protagonismo de programas activos de redistribución de la renta se han combinado para

**Cuadro 04. Distribución de la renta**

	Índice Gini	10% más pobre	% Renta percibida por deciles de la población						Ratio 10% extremos
			20%	30-40%	50-60%	70-80%	80-100%	10% más rico	
Argentina	49,0	2,0	5,0	8,0	16,0	23,0	48,0	35,0	18
Brasil	60,0	0,9	2,5	5,5	10,0	18,3	63,8	47,6	53
Chile	56,5	1,4	3,5	6,6	10,9	18,1	61,0	46,1	33
Colombia	57,1	1,1	3,0	6,6	11,1	18,4	60,9	46,1	42
México	53,7	1,4	3,6	7,2	11,8	19,2	58,2	42,8	31
Perú	46,2	1,6	4,4	9,1	14,1	21,3	51,2	35,4	22
Uruguay	42,3	2,1	5,4	10,0	14,8	21,5	48,3	32,7	16
Venezuela	48,8	1,3	3,7	8,4	13,6	21,2	53,1	37,0	28
<b>Promedio simple</b>	51,7	1,5	3,9	7,7	12,8	20,1	55,6	40,3	27
<b>Promedio ponderado</b>	54,5	1,3	3,3	6,7	11,6	19,2	58,1	42,9	34

*Años en los que la encuesta fue realizada*

Argentina 8 Brasil 1996 Chile 1994 Colombia 1996 México 1995 Perú 1996 Uruguay 1989 Venezuela 1996

Fuente: Banco Mundial. 'World Economic Report 2000-2001'. [www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/tab4.pdf](http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/tab4.pdf)

aparentemente generar un resultado que *ex-ante* hubiera sido difícil de identificar como objetivo de política económica. Dada la importancia económica, política y moral del problema, para defender con solidez cualquiera de las hipótesis alternativas sería necesario un estudio mucho más profundo que el que aquí se puede ofrecer.

Ver Cuadro 05. Porcentaje de la población bajo el umbral de pobreza e indigencia

Un rasgo de la región conectado con el anterior, pero no necesariamente idéntico, es el referido a la evolución de la pobreza. La *Lucha contra la Pobreza* –particularmente la pobreza extrema– ha estado frecuentemente en el frontispicio de los anuncios de política económica de los líderes iberoamericanos y, de manera igualmente sistemática, en las formulaciones críticas que contra el modelo *neoliberal*

han proliferado recientemente. Los datos de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe) que se recogen en el cuadro 05 ayudan a situar el problema con cierta fiabilidad<sup>13</sup>. La tendencia que se recoge es que la pobreza –y particularmente la indigencia– cayó fuertemente durante buena parte de la década de los años 90 a medida que las economías se estabilizaban y se absorbían las dramáticas consecuencias sociales de los fenómenos hiperinflacionarios de los años de la *Década Perdida*. No obstante, la desaceleración del crecimiento económico a partir de 1998 ha revertido parcialmente los éxitos conseguidos en los años de las reformas. Obviamente, el caso argentino –no plenamente incorporada al cuadro, ya que los datos corresponden al año 2001– tiene una influencia significativa en ese resultado: cuando se excluye Argentina se observa que, entre 1998 y el 2001, tanto el porcentaje de hogares por debajo de la línea

**Cuadro 05. Porcentaje de la población bajo el umbral de pobreza e indigencia**

Países	2001		1998		Circa 1990		% 2001 vs. 1998		% 1998 vs. circa 1990	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Argentina	30,3	10,2	19,7	4,8	12,3	2,1	53,8	113	60	129
Brasil	36,9	13,0	37,5	12,9	41,4	18,3	-1,6	1	-9	-30
Chile	20,0	5,4	21,7	5,6	33,3	10,6	-7,8	-4	-35	-47
Colombia	54,9	27,6	54,9	26,8	50,5	22,6	0,0	3	9	19
México	42,3	16,4	46,9	18,5	39,3	14,0	-9,8	-11	19	32
Perú	49,0	23,2	48,6	22,4	53,5	22,4	0,8	4	-9	0
Uruguay	11,4	2,4	9,4	1,8	11,8	2,0	21,3	33	-20	-10
Venezuela	48,5	21,2	44,0	19,4	34,2	11,8	10,2	9	29	64
<b>Latam Ponderado</b>	<b>40,3</b>	<b>15,0</b>	<b>40,4</b>	<b>14,7</b>	<b>37,1</b>	<b>14,6</b>	<b>-0,4</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>0</b>
<b>Latam ex-Argentina</b>	<b>35,2</b>	<b>13,9</b>	<b>36,4</b>	<b>14,2</b>	<b>35,8</b>	<b>14,4</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2</b>	<b>2</b>	<b>-2</b>
<b>Millones de Personas</b>	<b>146,3</b>	<b>53,2</b>	<b>138,2</b>	<b>50,3</b>	<b>144,6</b>	<b>62,4</b>	<b>5,9</b>	<b>6</b>	<b>-4</b>	<b>-19</b>

Fuente: CEPAL (2003), [www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/8/11258/cuadrosmanosoc1.pdf](http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/8/11258/cuadrosmanosoc1.pdf)  
[www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/8/LCG2138PI/PSI2001\\_annex.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/8/LCG2138PI/PSI2001_annex.pdf)  
 Banco Mundial (2001-2002), [www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/tab4.pdf](http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/tab4.pdf)

[13] No existen datos para todos los años, ni para todos los países. Se ha optado por utilizar el dato de CEPAL más próximo al indicado en el título, y utilizar los datos de los indicadores sociales del Banco Mundial como base sustitutiva de datos en caso de que la CEPAL no lo proporcionara. Los datos del 1998 y 2001 son simulaciones de CEPAL en base a las Encuestas Nacionales de Hogares.

de pobreza (-3%) como los situados por debajo de la línea de indigencia (-2%) siguieron reduciéndose.

Si bien los niveles de pobreza que revela el cuadro son muy elevados, la conclusión más reveladora es la contundente relación que establece entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. Dos –Brasil y Chile– de los tres países que mayor éxito han tenido en la lucha contra la pobreza están también entre los tres países de la región que mayor crecimiento económico han experimentado a lo largo de los últimos 25 años. Brasil ha conseguido reducir el porcentaje de hogares que viven por debajo de la línea de pobreza en un 11% y el porcentaje de indigentes en un 29%, mientras que las cifras de Chile son apabullantes: -40% y -49% respectivamente. *Sensu contrario*, los tres países que menos han crecido –Argentina, Uruguay y Venezuela– son en los que tanto la pobreza como la indigencia han avanzado más rápidamente. La idea de que el crecimiento es un pre-requisito de la reducción de la pobreza encuentra pues un fuerte respaldo estadístico.

La combinación del patrón de distribución de la renta y la evolución de los niveles de renta per capita y pobreza permite obtener una imagen muy nítida de una de las características más marcadas de la región –el gran contraste de niveles de vida, algo reconocido universalmente– pero de la que a menudo se deja de extraer sus consecuencias: la existencia de un número significativo de consumidores que goza de un poder de compra que no merece del que se puede encontrar en economías más desarrolladas, y que ya representa un porcentaje no despreciable de la población total.

Utilizando los datos de los cuadros anteriores se puede llegar al resultado –ciertamente tentativo– de que en Brasil hay más de 70 millones de consumidores que tienen un poder de compra ajustado por Paridad de Poder de Compra (PPP) superior

a los 5.000 dólares y que de ellos, 34 millones tienen una renta per capita ajustada por PPP en torno a los 21.000 dólares, un 3% superior al del consumidor español promedio. La estimación equivalente para México es que hay alrededor de 60 millones de consumidores con un poder de compra ajustado superior a los 5.000 dólares y que de ellos, 20 millones tienen una renta per capita ajustada por PPP que se sitúa en torno a los 26.500 dólares, un 29% superior a del consumidor español promedio. Expresado en otros términos, si el nivel de consumo español per capita se considera que delimita la frontera de la *clase media*, México tiene una clase media que es al menos 2 veces la española, mientras que la clase media brasileña en tamaño absoluto sería 1,25 veces la española. Probablemente es una forma de ver los porqués económicos del interés que ambas economías despiertan entre los inversores directos internacionales que buscan *crecimiento*.

### Tasas de ahorro interno

El primer pecado capital macroeconómico<sup>14</sup> de la región viene determinado por sus bajas tasas de ahorro interno. La descripción habitual de la región ha tendido a ser que Latinoamérica era una región en la que el sector privado ahorra poco y fuera, mientras que el sector público desahorraba mucho y se endeudaba en exceso, por lo que de tanto en cuando tenía que declararse en suspensión de pagos.

Si alguna vez ésta fue una descripción adecuada de la región, hoy no lo es. El ahorro promedio del sector privado en los 90 fue el 21,3%, con países como Brasil, en los que el sector privado ahorró un saludable 26,3%, o como Chile, en el que se logró un 21,2%, o México, donde el dato equivalente fue en 2003 un 23,3%. Todas ellas son tasas de ahorro pri-

[14] Los pecados capitales de la región relacionados con las variables económicas están mucho mejor documentados y para cuantificarlos basta con acudir a las más que razonables bases de datos económicos que todos los países mantienen. Al objeto de homogeneizar la información, en este trabajo se han utilizado las series del International Financial Statistics (IFS) del Fondo Monetario Internacional.

vado superiores a las correspondientes al sector privado español, por no hablar del sector privado norteamericano –un mero 14,6% del PIB– y menos aún del 4% de tasa de ahorro de las familias.

*Ver Cuadro 06. Mapa del ahorro financiero de Iberoamérica*

El dato más relevante del cambio estructural que las principales economías de la región han afianzado en estos últimos años no es tanto el aumento de su tasa de ahorro, sino más bien cómo y dónde ahorra<sup>15</sup>. El cuadro 06 describe esquemáticamente el mapa del ahorro financiero de Iberoamérica y se compara con datos similares relativos a España. La primera conclusión –probablemente sorprendente para muchos analistas de fortuna que no interiorizan plenamente lo que supone realmente que *la región ahorra poco*– es que la totalidad del mercado de ahorro iberoamericano es inferior al mercado español, quizá la mejor prueba de las heridas financieras que arrastra un continente con un pasado macroeconómico escasamente edificante<sup>16</sup>.

*Ver Gráfico 02. Depósitos/PIB*

Nuevamente, Brasil México y Chile están a la cabeza de cualquier clasificación que a uno se le ocurra establecer. Conjuntamente explican el 82% del ahorro financiero de la región y el 75% del ahorro a largo plazo que manejan los Fondos de Pensiones. Aunque es evidente que todos los países tienen márgenes para mejorar –obsérvese el gráfico 02– el proceso de bancarización del continente es una modificación estructural que lleva ya algún tiempo produciéndose en todos los países<sup>17</sup> del continente. Obviamente, esta evolución tiene un origen macro –el aumento de la tasa de ahorro interno– y una consecuencia no menos importante: el ahorro captado tiene que invertirse. Como sugiere el cuadro 07, forzada o voluntariamente, el ahorro interno de la región ha ido aumentando gradualmente a lo largo de la década. El promedio regional del ratio ahorro interno/PIB del periodo 1990-2003 fue del 18,3%, y para el año 2003 se estima que llegará al 19,5%. La heterogeneidad de la región se mantiene y, nuevamente, los países

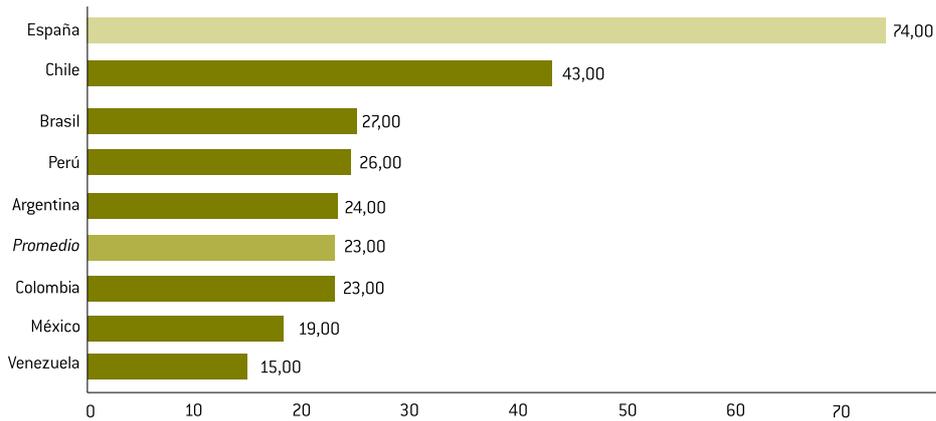
**Cuadro 06. Mapa del ahorro financiero de Iberoamérica**  
(año 2002. Miles de millones de dólares)

	Depósitos		Fondos inversión		Fondos pensiones		Total		
	US \$	% Región	US \$	% Región	US \$	% Región	US \$	% Región	% PIB
Argentina	20	6	8	5	11	12	39	7	36
Brasil	121	35	100	62			221	37	59
Chile	36	10	7	4	35	40	78	13	122
Colombia	11	3	8	5	7	8	25	4	26
México	125	37	31	19	31	35	187	32	32
Perú	12	3	3	2	4	5	19	3	33
Uruguay	6	2			1	1	7	1	81
Venezuela	12	3	4	3			16	3	16
<b>Iberoamérica</b>	<b>343</b>	<b>100</b>	<b>161</b>	<b>100</b>	<b>88</b>	<b>100</b>	<b>591</b>	<b>100</b>	<b>40</b>
<b>España</b>	<b>593</b>		<b>162</b>		<b>52</b>		<b>807</b>		<b>116</b>
<b>% España</b>	<b>58</b>		<b>99</b>		<b>170</b>		<b>73</b>		

Fuente: International Financial Statistics, FMI, organismos reguladores y Banco de España

[15] Aunque en la región no se publican de forma generalizada estadísticas de riqueza financiera consolidada, es posible analizar el comportamiento del ahorro privado concentrándose en el análisis de los datos que sobre los sistemas bancarios, los Fondos de Inversión y los Fondos de Pensiones proporcionan las autoridades reguladoras de cada país. [16] Aunque, efectivamente, el volumen de depósitos del sistema financiero iberoamericano consolidado es un 58% del mercado español, cuando se incluyen los Fondos de Inversión y los Fondos de Pensiones, el mercado iberoamericano es prácticamente un 75% del mercado hispano. [17] Incluida Argentina, que en el año 2001 –iniciada ya la corrida de depósitos que acabaría produciendo la tragedia del año 2002– tenía depósitos en el sistema bancario por valor de 82 mil millones de dólares,

**Gráfico 02. Depósitos/PIB**  
(año 2001)



que han tenido mayor éxito son los que también registran las tasas de ahorro más elevadas.

Ver Cuadro 07. Tasas de ahorro interno en % del PIB

Dado que el ahorro interno no es sino la agregación del ahorro privado y público, más allá de la evolución

diferencial por países, lo que resulta macroeconómicamente atractivo es diferenciar lo que ha ocurrido en cada economía con la tasa de ahorro del sector público. La presunción generalizada es que los años noventa han sido años de ajuste presupuestario en los que se han ido gradualmente cerrando los déficits fiscales de las economías de la región, y la infe-

**Cuadro 07. Tasas de ahorro interno en % del PIB**

	1990	1995	2000	2003	Promedio 1990-2003
Argentina	17,2	15,9	17,9	12,1	16,4
Brasil	19,1	18,0	19,1	21,6	19,7
Chile	21,5	21,8	21,0	22,3	22,1
Colombia	18,0	17,4	12,6	14,4	16,9
México	16,0	15,6	21,4	22,8	17,9
Perú	11,2	16,4	20,1	23,3	18,0
Uruguay	14,1	12,4	13,2	13,2	13,5
Venezuela	31,2	19,1	14,2	13,2	18,0
<b>Promedio simple</b>	<b>18,5</b>	<b>17,1</b>	<b>15,9</b>	<b>15,8</b>	<b>15,8</b>
<b>Promedio ponderado</b>	<b>18,4</b>	<b>17,1</b>	<b>18,6</b>	<b>19,5</b>	<b>18,3</b>
<b>Dispersión</b>	<b>6,0</b>	<b>2,8</b>	<b>3,6</b>	<b>5,5</b>	<b>5,5</b>

Fuente: Elaboración propia en base a IFS del IMF. [ifs.apdi.net/imf/](http://ifs.apdi.net/imf/)

equivalentes al 25% del PIB. En 1990, los depósitos argentinos apenas alcanzaban los 11 mil millones de dólares.

rencia –al menos *a priori*– es que esa reducción del desahorro público debería haber conllevado una menor necesidad de absorción de los recursos del sector privado o, alternativamente, haber sustituido ahorro externo con la consiguiente reducción de la vulnerabilidad de las economías a los frenazos bruscos en las entradas netas de capital que con tanta frecuencia se abaten sobre la región.

La hipótesis de que los años de la década pasada han sido *años de ajuste fiscal* es simplemente correcta. El déficit público consolidado de la región se redujo desde el 3,1% del PIB en 1990 al 2% en el año 2003, pese a los impactos negativos sobre la recaudación que se hubieran podido anticipar del lento crecimiento económico regional. Salvo Venezuela, que continúa registrando desequilibrios fiscales por encima del 4% del PIB, no queda en Iberoamérica ningún país que haya persistentemente abrazado políticas fiscales expansivas. La magnitud del ajuste aún es mayor si, en lugar de considerar el déficit consolidado, se analiza la evolución del superávit primario<sup>18</sup> regional que ha pasado del 1,7% del PIB en 1999 al 2,8% del PIB en 2003. Brasil, Colombia, México y Argentina son economías que en el año 2003 van a tener saldos primarios positivos superiores al 2,5% del PIB.

La diferencia entre los superávit primarios y los déficit públicos consolidados es obviamente la carga de intereses por la deuda pública acumulada. El coste de esta carga de intereses supone en promedio de la región alrededor del 4% del PIB –gráfico 03– con países como Brasil y Colombia haciendo frente a un servicio por encima del 5% de su producto interior bruto. La deuda –salvo en los casos de Brasil y Argentina– no es exorbitantemente elevada para estándares internacionales, pero sí lo suficientemente alta como para generar preocupación entre los inversores internos e internacionales, un factor que se plasma en las eleva-

das tasas de rentabilidad que se exigen para adquirir los correspondientes títulos públicos.

#### Ver Gráfico 03. Deuda y carga de intereses

El cambio frente al pasado es que en la región se han ido desarrollando mercados organizados que han permitido –salvo en el caso de Argentina– financiar porcentajes crecientes de la deuda pública con recursos domésticos y, consecuentemente, emitir los títulos en moneda nacional.<sup>19</sup> Es decir, la reducción del déficit público y la generación de superávit primarios para lo que fundamentalmente han servido ha sido para remplazar ahorro externo por ahorro interno privado. Las consecuencias para la financiación del crecimiento que ha tenido esta opción de política económica las analizaremos cuando lleguemos al *séptimo pecado capital* de la región: el bajo nivel de financiación a largo plazo del sector privado en moneda local.

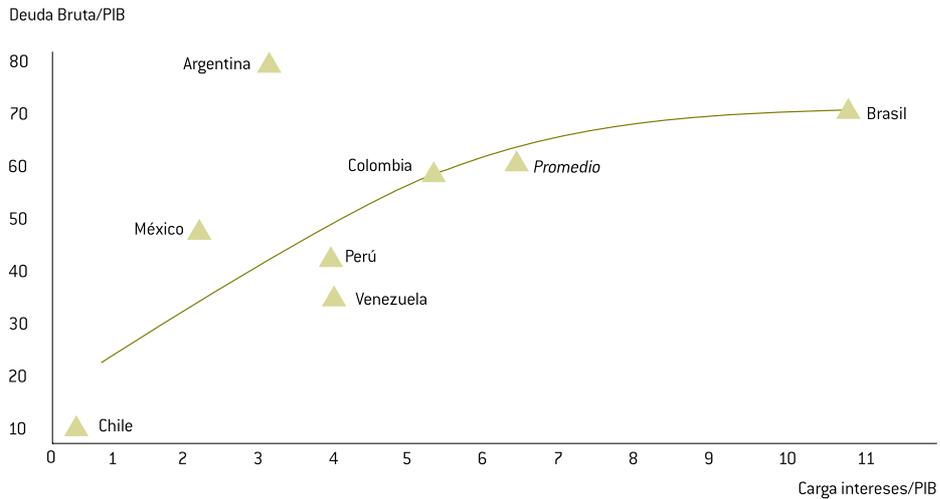
#### Ver Gráfico 04. Deuda pública en moneda nacional

En el gráfico 04 se compara la situación del año 1999 con la que se estima que se producirá cuando finalice este ejercicio. Se aprecia que, en muy poco tiempo, el porcentaje que la deuda pública en moneda local supone del *stock* total de deuda ha pasado de ser, *grosso modo*, del 50% al 66%; es decir, de un dólar de cada dos, a dos dólares de cada tres<sup>20</sup>.

Ente las muchas conclusiones que pueden sacarse de esta fenomenal transformación, la que nos parece más relevante es una muy simple: los incentivos que los Gobiernos iberoamericanos tienen para declararse en *default* son cada vez menores. Efectivamente, una parte creciente de los pasivos del sector público están en manos de inversores nacionales –y por tanto, en sus balances, en los de los bancos y en el del resto de inversores institucionales– por lo que cualquier poten-

[18] Definido como déficit consolidado excluido el pago de intereses para servir la deuda pública. [19] Normalmente las emisiones en moneda nacional están hechas a tipo de interés variable, y para proteger al inversor se indexan a algún tipo de interés de mercado, a la tasa de inflación o al porcentaje de devaluación. [20] En Brasil, 4 dólares de cada 5, lo que quizás ayude a explicar por qué el Gobierno del Presidente Lula tiene dos únicos objetivos de política macroeconómica: el nivel de deuda/PIB y la tasa de inflación.

**Gráfico 03. Deuda y carga de intereses**  
[1990-2000]



cial reestructuración de la deuda pública conlleva *efectos riqueza* internos mucho más elevados que en el pasado, cuando la deuda pública era básicamente externa. Si faltara alguna razón de mayor peso, lo ocurrido en el pasado a los países que declararon el *default* y, sobre todo, la reciente experiencia de Argentina —a la que todavía le falta el desenlace— han puesto rotundamente de manifiesto los altos costes económicos y políticos que ante sus ciudadanos conlleva la ruptura unilateral de los contratos por parte del Estado. Y en Iberoamérica —como en cualquier otro sitio— de la historia se extraen las oportunas lecciones.

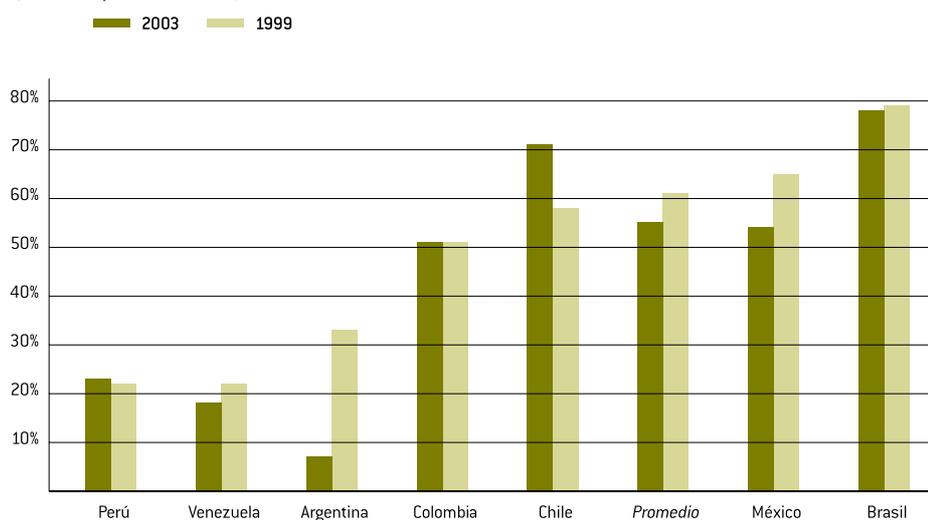
Aunque la única garantía sólida de que la región ha dejado atrás este tipo de experiencias sólo puede venir del mantenimiento de políticas financieras sostenibles a largo plazo —y más específicamente, de alcanzar tasas de crecimiento que sean significativamente superiores a los tipos de interés del

servicio de la deuda, un logro que, combinado con el mantenimiento de superávits primarios de medio plazo en torno a los actuales niveles, algebraicamente llevaría a una fuerte reducción de la razón deuda pública/PIB—, la dinámica de la deuda pública parece hoy menos probable que en el pasado que genere un *shock* de desconfianza. Las cosas han cambiado y ha sido para mejor.

¿Se puede concluir que Iberoamérica se ha redimido plenamente de su tercer pecado capital?

No totalmente. En primer lugar, todavía hay países —Argentina, Uruguay, Colombia y Venezuela— en los que las tasas de ahorro interno son francamente bajas. En segundo lugar, casi todos los países tienen todavía que demostrar que están dispuestos a poner en pie sistemas tributarios que concilien la capacidad recaudatoria con la minimización de su capacidad para distorsionar la asignación de recursos. Y, en tercer lugar, los Gobiernos todavía tienen

**Gráfico 04. Deuda pública en moneda nacional**  
[% de deuda pública bruta total]



que demostrar que las políticas de contención del gasto social y en capital físico y humano no generan recortes también estructurales en la capacidad de crecimiento a largo plazo de las economías.

Pero, si bien la absolución no puede ser plena, es de justicia humana reconocer que Chile, Brasil y México han dado un significativo salto adelante. Chile ha hecho gala desde hace más de una década de un fuerte compromiso con las finanzas públicas saneadas, mientras que tanto en México como en Brasil —el país con una dinámica de las finanzas públicas y de la deuda capaz de despertar mayores recelos— los ciudadanos con capacidad de ahorro se han convertido en *ricardianos*, compensando con mayores tasas de ahorro privado el desahorro público y canalizando ese ahorro hacia los títulos públicos en moneda local, con la consiguiente reducción de la vulnerabilidad externa del sector público y con una decisiva externalidad de largo plazo: la creación de

mercados organizados y profundos que podrán ser utilizados para financiar *inversión productiva* tan pronto como, en el activo del balance de los intermediarios financieros, se reduzca el actual *crowding-out* del crédito privado que inevitablemente conlleva las necesidades de financiación del Estado.

### Dependencia del ahorro externo y bajo nivel de apertura al exterior

El segundo pecado capital macroeconómico de Iberoamérica —en buena medida consecuencia del anterior— es su dependencia del ahorro externo y, consecuentemente, su tendencia a la acumulación de pasivos externos.

No hay mucho que objetar a esta vulnerabilidad: efectivamente, Iberoamérica depende de las entradas de capital para crecer a las tasas que le permiti-

rían su dotación de recursos físicos y humanos y su arquitectura institucional. No es nada novedoso en la economía globalizada: desde 1971 Estados Unidos también depende del ahorro externo para crecer, y España lo ha hecho durante muy buena parte de su historia económica.

Ver Cuadro 08. *Apelación al ahorro externo en la década de los 90*

La diferencia entre las experiencias de estas economías y la realidad iberoamericana es que mientras que Estados Unidos y España han podido razonablemente confiar<sup>21</sup> en la permanencia y regularidad de las entradas del ahorro externo, en Iberoamérica periódicamente –a veces por razones endógenas, a veces por razones exógenas– las entradas de capital se desaceleran o se convierten en salidas netas que obligan al país y a la región a someterse a duros ajustes de sus niveles de absorción interna y de su estructura de precios relativos.

El cuadro 08 ofrece una panorámica de la intensidad de la apelación al ahorro externo de las economías iberoamericanas a lo largo de la década de los años 90. En promedio, la región captó 53.500 millo-

nes de dólares anuales de entradas netas de capital<sup>22</sup>, destacando la apelación al ahorro externo realizada por Argentina, Brasil, Chile y México. Quizá lo más interesante es comprobar el gran protagonismo que a lo largo de la década alcanzó la Inversión Directa (FDI) en la región. El gráfico 05 presenta una imagen que, para aquéllos que continúan anclados en la idea de que la región continúa apresada en la trampa de una deuda externa financiera creciente, puede suponer un sobresalto intelectual: el valor de la deuda externa financiera de la región está estancado desde 1999, y –tal y como sugería el cuadro de los flujos de capital– el protagonismo ahora lo tiene la inversión directa. La mera acumulación de los flujos anuales a lo largo de la década hace que el *stock* de inversión directa se haya situado en torno a los 500 mil millones de dólares, lo que equivale a dos tercios del endeudamiento financiero externo del continente.

Ver Gráfico 05. *Entradas de capital en Iberoamérica*

Hay muchas formas de interpretar esta nueva transformación estructural de la región. Hay quienes se concentran en la asociación de los flujos de inversión directa al proceso de privatizaciones que se

**Cuadro 08. Apelación al ahorro externo en la década de los 90**

	Promedio 1990-99		Estructura entradas de capital (%)		
	Mil mill US \$	% PIB	FDI	Mercados	FMI
Argentina	10.486	2,5	52	44	4
Brasil	16.644	1,8	57	19	24
Chile	3.107	3,4	62	38	
Colombia	2.646	2,3	58	42	
México	17.551	4,2	47	42	11
Perú	2.956	5,4	51	17	32
Uruguay	206	1,1	51	49	
Venezuela	-194	-3,6	100		
<b>Acumulado regional</b>	<b>53.402</b>	<b>2,6</b>	<b>56</b>	<b>31</b>	<b>13</b>

Fuente: Elaboración propia en base a IFS del IMF. [ifs.apdi.net/imf/](http://ifs.apdi.net/imf/)

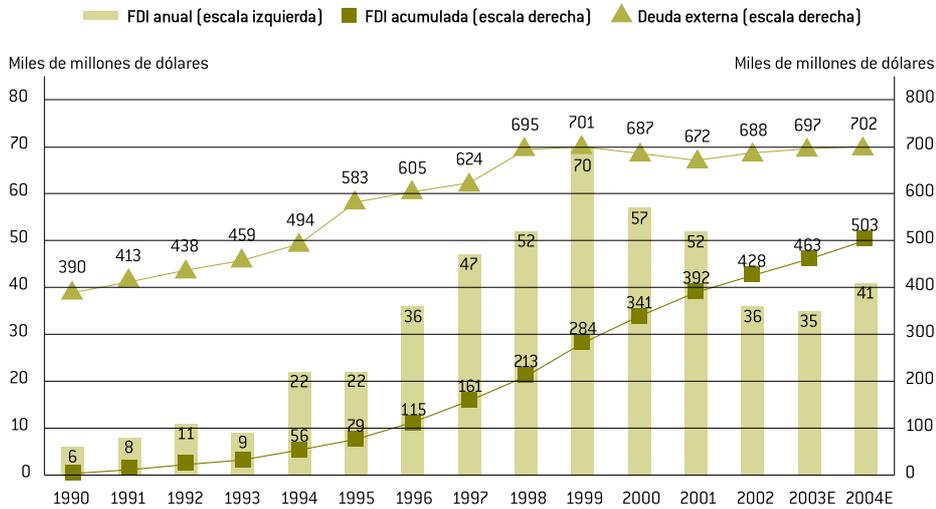
[21] En ocasiones erróneamente, como por ejemplo ocurrió en algunos países de la Europa pre-euro durante la crisis del Sistema Monetario Europeo de 1992-93. [22] Las entradas brutas fueron mayores dado que los países renovaron parcialmente los vencimientos de su deuda externa y realizaron además inversiones al exterior tanto bajo la forma de inversión directa, como vía adquisición de activos financieros en el exterior.

llevó a cabo en la región y suelen concluir que fue un episodio efímero por naturaleza, ya que una vez que se ha llevado a cabo la venta de buena parte de los activos del Estado<sup>23</sup>, ineluctablemente los flujos de inversión directa caerán. Hay otros analistas que prefieren concentrarse en el impacto positivo sobre la productividad que tendría que derivarse de las fuertes inversiones realizadas en sectores claves de la economía –infraestructura de telecomunicaciones, energía, aguas y otros servicios públicos, sistemas financieros, etc.– y aventuran que la región encontró en la FDI un atajo a mayores tasas de eficiencia y productividad que habrán de plasmarse en elevaciones de las tasas de crecimiento potencial de medio plazo. Sin agotar las posibilidades, está el grupo de estudiosos que advierte que las inversiones directas se han ido paulatinamente concentrando en las dos grandes economías y en Chile, y que tras la crisis argentina esa tendencia tenderá a reforzarse, por lo que para el resto de paí-

ses de la región el debate sobre la FDI es, cara al futuro, una polémica básicamente académica.

Con todas las precauciones que exige la todavía muy fluida situación argentina, la hipótesis más probable es que si los Gobiernos de la región son capaces –como ciertamente lo están intentando hacer– de persuadir a la comunidad inversora de que efectivamente están dispuestos a respetar los contratos, cumplir con las reglas de juego y, sobre todo, consiguen una mayor y mejor reglada integración de sus mercados en la economía mundial, hay una posibilidad no despreciable de que se produzca una *segunda oleada de inversión directa* ligada al sector de bienes comerciables de las economías. Desde esta perspectiva, los debates sobre el modelo de apertura comercial de la región –NAFTA, ALCA, Unión Europea, Mercosur, etc.– tienen una importancia decisiva sobre el futuro de los flujos de capital hacia Iberoamérica.

**Gráfico 05. Entradas de capital en Iberoamérica (1990-2002)**



[23] Obviamente no en todos los países –México y Brasil mantienen sectores públicos empresariales importantes– y no en todos los sectores –energía y medios de comunicación continúan siendo sectores ‘blindados’ a la inversión extranjera.

Al margen de las hipótesis sobre el futuro, en el pasado muy reciente se ha podido comprobar con precisión la importancia crucial que tienen tanto el grado de apertura comercial de la economía como la estabilidad y capacidad de atraer flujos de inversión directa. Como tantas otras veces en la historia del continente, desde el estallido de las crisis de las economías emergentes de Asia en el verano de 1997 y, fundamentalmente, desde el *default* ruso, el apetito de riesgo de la comunidad financiera internacional se desplomó. El cuadro 09 describe el proceso de reducción de las entradas netas de capital que sufrieron la práctica totalidad de las economías del área, con la notable excepción de México que en el año 2002 recibía flujos netos de capital un 18% superiores a los del año 1998. La intensidad de este abrupto frenazo de las entradas netas de capital se visualiza con un solo dato: en tres años, Iberoamérica registró una reducción del 91%, con países como Argentina pasando de ser *exportadores* a ser *exportadores netos de capital*.

*Ver Cuadro 09. Deuda externa y transferencia de recursos al exterior*

Hacer frente en el corto plazo a una situación tan negativa y brusca como la descrita no es posible sin incurrir en altos costes. En el cuadro se ha intentado transmitir la idea del *esfuerzo exigido* para adaptarse al nuevo entorno calculando el porcentaje en el que deberían haber aumentado las exportaciones –un 30%– o reducirse las importaciones –un 20%– para sustituir con ingresos o ahorros de divisas la desaparición de la financiación internacional. Tomando el caso de Brasil, una economía con un grado de apertura al exterior medido por el ratio importaciones/PIB del orden del 11%, sustituir el 2% del PIB que en promedio de la década había recibido de financiación externa es equivalente a reducir las importaciones en un 20%. Cualquiera que sean las elasticidades de las impor-

taciones al PIB y al tipo de cambio real, conseguir un ajuste de ese calibre en el muy corto plazo exige una fuerte contracción de la absorción interna y un ajuste muy intenso de la estructura de precios relativos. En otras palabras, desde el momento en que los inversores financieros retiraron la confianza –y su dinero– del país, eran inevitables la recesión y el desplome del tipo de cambio del real brasileño. El caso de Argentina era aún más complejo dado que el sistema de convertibilidad impedía el ajuste del tipo de cambio nominal de 1:1 sobre el que se había tratado de construir la estabilidad y el crecimiento sostenido del país.

Los anteriores cálculos fueron validados por la realidad. En 1997 –en el momento álgido de las entradas de capital– la balanza comercial de la región registraba un déficit de 5 mil millones de dólares y el año pasado cerró con un superávit de 38 mil millones de dólares, y ello no gracias a un fuerte crecimiento de las exportaciones, fatalmente contenidas por el bajo crecimiento mundial y el deprimido nivel de los precios de las materias primas que la región exporta, sino casi exclusivamente por un desplome generalizado de las importaciones. Excluyendo a México del cómputo –un país que supone la mitad del comercio exterior regional, pero que como se ha señalado no se ha visto afectado por el *sudden stop* de las entradas de capital– entre 1999 y el 2002, las exportaciones regionales en dólares aumentaron un 6%, mientras que las importaciones declinaron en promedio un 4%. Argentina vio desplomarse sus importaciones a niveles de los primeros años de hace dos décadas –9 mil millones de dólares frente a los 25 mil millones que solía importar hace apenas dos años– y Brasil vio como sus importaciones se caían en un año un 16%. Pese a que las devaluaciones nominales del tipo de cambio fueron muy fuertes –un 46% para el promedio de la región y del 32% si se excluye Argentina– la caída del nivel

**Cuadro 09. Deuda externa y transferencia de recursos al exterior**

	Deuda Externa			
	Mil mill US \$	% PIB	% Exportac.	% Servicio Deuda**
Argentina*	147	135,5	5,5	70
Brasil	229	50,7	3,9	77
Chile	38	60,8	2,1	39
Colombia	40	49,5	3,2	68
México	167	26,5	1,1	23
Perú	28	50,8	4,0	22
Uruguay	6	48,4	2,5	
Venezuela	32	36,0	1,0	14
<b>Región</b>	<b>688</b>	<b>46,1</b>	<b>2,9</b>	<b>51</b>
Amortizaciones deuda				
Apelación bruta ahorro externo				
% PIB				

Fuente: 'Strictly Macro Santander Investment (July 2003)' y elaboración propia en base a IFS del IMF. '<http://ifs.apdi.net/imf/>'

Los datos de deuda externa corresponden al año 2002

\* Los datos de Argentina corresponden a 2001

\*\* El servicio de la deuda se define como la ratio de la suma de intereses y amortizaciones sobre las exportaciones de bienes y servicios

de absorción requerida fue muy significativa. Tomando el año 1996 como base, el crecimiento acumulado de la demanda interna –consumo más inversión– al finalizar el año pasado era del -17% en Argentina, del 0% en Colombia y Venezuela, en torno al 7% en Perú y Brasil, y sólo había dos países –Chile y, sobre todo, México– que habían sido capaces de registrar crecimientos *decentes*: el 13% en Chile y el 33% en México. En otros términos, cuatro años de caída de las entradas de capital se habían traducido en el estancamiento<sup>24</sup> del nivel de gasto del 75% de los ciudadanos de la región.

Las columnas de la izquierda del cuadro añaden una nueva dimensión al problema. La región no sólo necesita *flujos* de capital para crecer, sino también para poder responder de sus problemas *stock*: el elevado endeudamiento regional –700 mil millones de dólares– supone que alrededor

del 50% de los ingresos por exportaciones de bienes y servicios deben ser destinados al pago de intereses de la deuda o a hacer frente a las amortizaciones anuales. Dicho de otro modo, cuando el flujo de capitales se retrae, el porcentaje de amortizaciones que debe ser *renovado* tiene que aumentar para que la región siga honrando su deuda externa. Si la renovación no se produce, el riesgo de que el país tenga que declararse en suspensión de pagos aumenta exponencialmente. Esta vulnerabilidad de la región –común por otra parte a la mayoría de las economías desarrolladas y emergentes– es real.

La parte inferior del cuadro enfatiza una cuestión que es igualmente capital. No siempre quien renueva la deuda es el acreedor original. En ocasiones, algunos acreedores –normalmente los acreedores financieros– encuentran a *financistas* que volun-

[24] México explica el 75% del crecimiento del consumo privado de Iberoamérica en el periodo 1997-2002 y el 130% del aumento de la formación bruta de capital regional.

Entradas netas de capital					Virulencia <i>sudden stop</i> 1999-2002		
1998	1999	2000	2001	2002	% 02 vs 98	%X 1998	% M 1998
18,0	13,1	8,4	-7,6	-14,0	-178	137	52
25,4	17,5	22,0	26,5	7,3	-71	38	36
1,7	-0,8	1,1	0,6	0,8	-56	6	-6
3,8	-0,8	0,4	2,8	1,2	-68	22	-8
18,2	14,6	21,0	25,3	21,1	16	-2	10
2,3	1,1	1,5	1,5	1,9	-17	7	17
0,3	-2,5	-7,2	-6,0	-12,0	n.d.	n.d.	n.d.
69,9	42,2	47,2	43,1	6,4	-50,5	30,2	20,4
83,0	108,0	109,0	101,0	86,0			
153,0	150,0	156,0	144,0	93,0			
8,3	9,3	8,7	8,3	6,3			

taria o forzosamente están dispuestos a sustituirlos como canalizadores de recursos al país en problemas. Así, los *mercados* que en 1998 todavía aportaban el 46% de las necesidades brutas de ahorro externo de la región, en el año 2002 tan solo contribuyeron con un 7%<sup>25</sup> de las entradas brutas de capital a la región. El Fondo Monetario Internacional se vio forzado en 2002 a aportar 2 de cada 3 dólares de entradas brutas en la región para evitar el *riesgo sistémico*, aunque por ello pagó un alto precio en términos de reputación –su papel de líder y árbitro de la situación internacional pasó a ser desempeñado por las agencias de *rating*– y fue objeto de furibundas críticas por parte de todos aquellos que se alían en el bando de los que consideran que, por mala que sea una recesión regional, peores son las consecuencias de los riesgos derivados del *azar moral* que conlleva el encadenamiento de operaciones de salvamento de países

que se empeñan en persistir en el error macroeconómico y, en consecuencia, encadenan una crisis con otra.

La aportación del dólar restante recayó sobre los inversores directos. Observando la estabilidad del ratio de aportación de los inversores directos –en torno a un 33% de las necesidades brutas de financiación y en términos de flujos, como sugería el cuadro 08, en torno al 60% de los déficits de balanza corriente registrados– se concluye que, al margen de las externalidades positivas sobre la eficiencia y la productividad de las economías iberoamericanas que puede que generen las inversiones realizadas a lo largo de la década pasada, ya hay un resultado tangible y concreto: la FDI ha sido la fuente más predecible y estable de financiación externa de la región. Sin los 38 mil millones de dólares que entraron en la región en el año 2002, los

[25] Si se excluye México, las entradas brutas de capital en la región canalizadas por los 'mercados' fueron negativas en el orden de los 15 mil millones de dólares.

flujos netos de capital privado hubieran sido incompatibles con el mantenimiento de la estabilidad, por mucha que hubiera sido la aportación del FMI y del resto de instituciones multilaterales.

La irrupción de la FDI en la escena financiera de Iberoamérica plantea cuestiones de fondo en el diseño de la arquitectura internacional. En el pasado –por ejemplo, en la *década perdida*– cuando el compromiso de un país iberoamericano *emprobleado* se circunscribía a hacer todo lo que estuviese macroeconómicamente en su mano para demostrar –pagando la deuda, aunque fuese con reducciones de su valor presente neto– que respetaba los contratos y los derechos de propiedad, era lógico que la mayor preocupación del FMI fuese cómo asegurar la generación del máximo superávit primario sostenible para hacer frente a los nuevos compromisos y obligaciones del país, y que la mayor preocupación de los Gobiernos fuera cómo conciliar ese esfuerzo con la existencia *de luz al final del túnel*; es decir, crecimiento económico y resarcimiento de los costes sociales, una vez que se concluía el ajuste.

En el nuevo contexto, la situación es más compleja, más transversal. De una parte, hay más *derechos de propiedad* que respetar: los de los tenedores de los títulos de la deuda, los adjudicatarios de privatizaciones o concesiones, los de los inversores directos y, por supuesto, los de los ciudadanos de los países que saben de las ventajas del sistema democrático para defender sus intereses individuales o colectivos. Tratar, en ese entorno, de focalizar todos los esfuerzos intelectuales y políticos en la defensa diferencial de los intereses de uno de los grupos<sup>26</sup> está, de antemano, condenado al fracaso. Cuando los problemas estallan, la negociación multilateral y el reparto equilibrado de las cargas es la única salida realmente posible, y eso significa que todos los que han decidido hacer-

se socios a largo plazo del país deben tener *sentido de propiedad* del programa de ajuste a desarrollar para salir del atolladero. En la práctica –y Argentina va a ser, en este sentido, un buen test– esto supone que salidas *heterodoxas* como las que ocasionalmente fueron usadas en el pasado van a ser mucho más difíciles de mantener en el tiempo. De otra parte, si todo sale bien y la situación de Argentina acaba rompiendo favorablemente<sup>27</sup>, la FDI puede contribuir a suavizar los ciclos de la región. La consistencia dinámica y la calidad de las políticas económicas van a ser objeto de atención preferente por parte de los FDI. Es difícil pensar que el voluntarismo pueda otra vez sustituir al análisis racional de lo que realmente se puede y de lo que no se puede hacer en política económica.

La conclusión del anterior análisis sobre la dependencia de la región del ahorro externo es más equilibrada que la visión de brocha gorda que suele manejarse. Tal y como le corresponde por su nivel de desarrollo –al menos según la teoría económica tradicional– Iberoamérica necesita apelar al ahorro externo para complementar su ahorro interno y de esta forma, si no acelerar su crecimiento, al menos hacer frente al servicio de la deuda externa que acumuló en el pasado y que en los noventa ha dado paso a cuantiosos flujos de FDI. Aunque es evidente que la inversión extranjera también conlleva la transferencia de recursos al exterior –en la forma de repatriación de dividendos y de capital excedente– su naturaleza de *alianza estratégica* de largo plazo tiene la capacidad de modificar para bien uno de los rasgos menos tranquilizadores de la región: su vulnerabilidad ante los *frenazos* de las entradas de capital.

Las dudas sobre el potencial de captación de la región en el escenario post-Argentina 2002 dejarán, en nuestra opinión, pronto paso al tema de cómo la *Política* con mayúsculas, con sus decisio-

nes sobre el marco institucional y sus acuerdos internacionales, puede contribuir a que una mayor certidumbre sobre la estabilidad y transparencia de las reglas de juego y un mayor grado de apertura comercial y acceso a los mercados globales sean las palancas que muevan una *segunda oleada* de inversiones directas en el área que a su vez —como ocurrió en el caso español— sean nuevos impulsos para una mayor interdependencia económica de las economías iberoamericanas entre sí y respecto al resto del mundo.

En cada uno de los puntos de esa suerte de agenda, las economías que hasta esta sección habían liderado las mejores prácticas regionales —México, Brasil y Chile— tienen nuevamente las mejores bazas regionales, bien por el tamaño de sus mercados, bien por la ventaja que llevan al resto de países del área en estabilidad institucional y acuerdos internacionales de liberalización comercial.

### Baja tasa de inversión en capital físico y humano

No es imprescindible ser un fanático del modelo de Harrod-Domar<sup>28</sup> para concluir que la aceleración de la tasa de crecimiento debe venir precedida y apoyada, además de por buenas políticas e instituciones, por inversiones que amplíen y profundicen el *stock* de capital físico del país.

Aunque es muy difícil —y arriesgado— hacer un juicio sumario al potencial de crecimiento a largo plazo de un país tan sólo fijándose en el ratio que la inversión supone sobre el PIB, parafraseando a Oscar Wilde se podría decir que sólo los esnobes macroeconómicos tratarán de no dejarse llevar por las apariencias y argumentarán que no necesariamente de bajas tasa de inversión hay que derivar bajas tasas de crecimiento.

Como puede comprobarse en el gráfico 06, el ratio Inversión/PIB promedio del área a lo largo de los 90 fue del 18,8%, para caer un punto en el periodo 1997-2002 y quedarse en el 16,7% en el año 2003. Es decir, que sobre una tasa ya baja —de hecho, más propia de una economía desarrollada que de economías emergentes— la restricción externa del periodo más reciente se ha cobrado un alto precio.

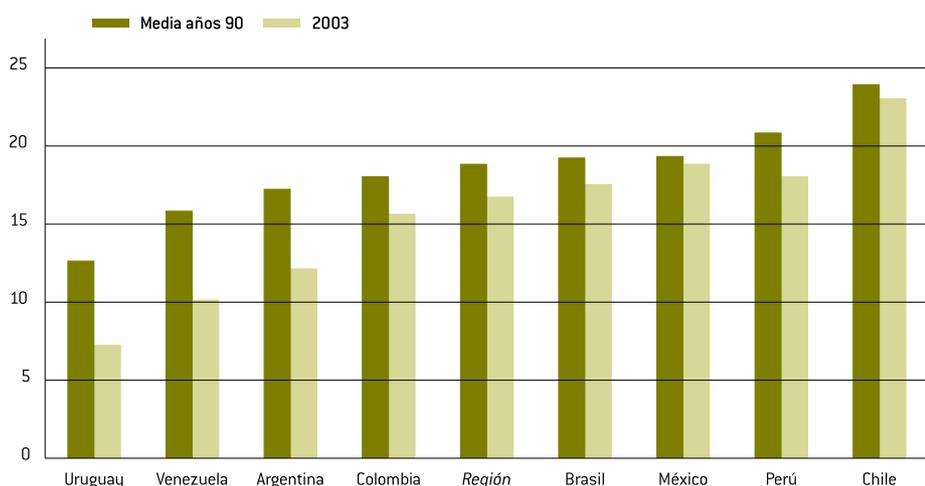
Ver Gráfico 06. Inversión/PIB

En todos los países se ha producido una reducción de la tasa de inversión, y en algunos —Argentina, Venezuela y Uruguay— la caída ha sido realmente muy marcada. Probablemente, se puede aventurar que en todos ellos la sostenibilidad de una recuperación económica duradera depende críticamente de que sea posible que esos ratios vuelvan a superar el 16%-18% del PIB. En el polo opuesto nos encontramos a Chile —el líder inversor regional, con un 23% de promedio en el periodo 1990-2002, el mismo en el que la economía creció en promedio por encima del 6%— a Perú y a México, pese al *tequilazo* de 1995 y la ausencia de financiación bancaria en buena parte de los últimos ocho años. La inversión en Brasil se sitúa igualmente por encima del promedio regional, si bien reflejando las dificultades por las que ha atravesado el país desde 1999 y los elevados niveles de tipos de interés real que han caracterizado su reciente modelo de crecimiento.

La inversión en capital humano es más difícil de medir pero probablemente tiene un impacto sobre el potencial de crecimiento incluso mayor que la mera ampliación del *stock* de capital o la incorporación de las nuevas tecnologías al proceso productivo. Toda una rama del crecimiento —los modelos endógenos— de una manera u otra acaban descansando en algún tipo de medición de la inversión en educación y cultura para explicar el comportamiento diferencial de los países ante el

[26] Como, por ejemplo, indujo a pensar la actuación del FMI en los primeros meses tras el estallido de la crisis argentina y durante buena parte del 2002 con su empeño por situar el proyecto de creación de un mecanismo internacional de resolución de las crisis de deuda [SDRM] como el tema estrella de su agenda internacional. [27] Lo que probablemente significa que se produce el pago a los FDI de compensaciones justas por los daños patrimoniales derivados de decisiones administrativas y judiciales, se acuerdan normas que garantizan el mantenimiento de la actividad empresarial, y se inician negociaciones para levantar el 'default' de la deuda externa.

Gráfico 06. Inversión/PIB



reto del desarrollo. De todas las medidas posibles, nos hemos inclinado por reflejar en el cuadro 10 algunos indicadores que comparan los rasgos básicos del sistema de educación primaria y secundaria de la región con algunas referencias internacionales. Los datos provienen de la ejemplar base de Robert Barro y de los propios países.

*Ver Cuadro 10. Inversión en capital humano*

Cuando se consultan los datos en lugar de los prejuicios hay que darle la razón a Getulio Vargas cuando decía que “encontrar la verdad no es difícil. Lo complicado comienza cuando uno decide vivir con ella”, ya que el nivel de gasto en educación está por encima del que realizan naciones que tienen un nivel de desarrollo superior a la región.

Efectivamente, posiblemente como consecuencia del espíritu republicano que animó la construcción de muchas de las naciones iberoameri-

canas en la primera mitad del siglo pasado, el esfuerzo en educación realizado por todos los países es notable. Brasil, por ejemplo, escolariza al 74% de su población infantil<sup>29</sup>, mientras que México proporciona educación secundaria al 30% de su población. El porcentaje que el gasto en educación representa en los Presupuestos nacionales varía entre el 3% de Perú y el 5,3% que reportaba México. Pese a ello, los datos de Barro y Lee –cuadro 10– atemperan el entusiasmo que podrían despertar los datos presupuestarios. El gasto público en educación en la región –que era en 1960 superior al español y un 70% de la media simple mundial– ahora apenas es un tercio del que en promedio realizan el resto de países, y los porcentajes de fracaso escolar han aumentado y son ya preocupantes en países como Venezuela, Colombia y Brasil. Todo ello sugiere la necesidad de que la educación reciba también un segundo impulso regional, aunque sólo sea porque es el arma más poderosa para acelerar la movilidad social y ampliar la sociedad de clases medias.

[28] Para una crítica inteligente y con sentido del humor de los excesos del fundamentalismo económico y del apego a formulas simples para solucionar problemas complejos— como el subdesarrollo —véase William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*.

### Baja financiación a medio y largo plazo en moneda local

Además de por razones de volatilidad institucional y macroeconómica, las relativamente bajas tasas de inversión que registra el área se suelen atribuir a las dificultades que las familias y las empresas tienen para obtener financiación a medio y largo plazo en moneda nacional y a precio razonable. En definitiva, junto a la pretendidamente baja capacidad de intermediación del sistema bancario y a la inexistencia de mercados de capitales profundos y eficientes, éste es un rasgo que resulta familiar en la literatura de las causas del subdesarrollo y que en cierta medida es un corolario inevitable de buena parte de las vulnerabilidades que se han ido desgranando anteriormente: recelo respecto a la capacidad de mantener las reglas y cumplir los contratos, ante el funcionamiento de la justicia y su eficacia en la defensa de

los derechos de propiedad, ante la distribución de la renta, las bajas tasas de ahorro interno, la volatilidad macroeconómica y las fuertes discontinuidades en el proceso de crecimiento.

El *pecado* es razonablemente cierto. El cuadro 11 muestra la evolución del ratio crédito interno/PIB desde principios de los años ochenta, y puede comprobarse que, consistentemente con los también bajos niveles del ratio depósitos/PIB que se analizaron en la sección V, el porcentaje que el crédito supone sobre el PIB es globalmente bajo: apenas un 40%.

Pero también es evidente que ese porcentaje es creciente: el año pasado el ratio era el doble del que se registraba en 1980. El problema es que la palanca en la que se ha apoyado el aumento de la intermediación por el lado del activo bancario ha sido el

**Cuadro 10. Inversión en capital humano**

	Gasto público/alumno, US \$ 1985 PPP						Salario maestros primaria		Fracaso escolar (%)	
	Primaria			Secundaria			US \$	% Renta	1970	1990
	1960	1990	% Renta	1960	1990	% Renta				
Argentina							2.997	77	36,3	34,3
Brasil		364							78,0	80,0
Chile	185	356	8,2	476	326	7,5			22,7	23,0
Colombia	153	210	6,4	442	329	10,0	8.081	279	43,0	44,0
México	128	200	3,4	264	476	8,2	3.817	72	11,1	28,0
Perú		122			370		3.056	123	34,2	29,8
Uruguay		395	8,6		416	9,0	4.270	114	14,0	7,0
Venezuela	276	149	2,5	1.018	478	7,9	7.954	132	40,5	52,0
<b>Promedio regional</b>	<b>173</b>	<b>279</b>	<b>5,8</b>	<b>514</b>	<b>405</b>	<b>8,5</b>	<b>5.029,2</b>	<b>132,8</b>	<b>35,0</b>	<b>37,3</b>
Estados Unidos	1.079	2.721	15,1	1.255	4.181	23,1	24.728	149	11,0	11,0
España	100	1.154	12,0	177	1.322	13,8	17.937	238	2,0	3,0
Suecia		7.003	47,5		2.834	19,2	50.498	379	0,0	0,0
<b>Promedio mundial</b>	<b>235</b>	<b>961</b>	<b>12,9</b>	<b>696</b>	<b>1.171</b>	<b>24,3</b>	<b>13.087,8</b>	<b>314,6</b>	<b>29,2</b>	<b>24,9</b>

Fuente: Barro-Lee Data Set. *International Measures of Schooling Years and Schooling Quality*

[29] En algunos países, la escuela a veces es un vehículo de programas sociales más amplia. Por ejemplo, en el caso brasileño, durante la Administración anterior, se puso en marcha un interesante programa de escolarización –'Bolsa Escola'– que incentivaba que los jóvenes acudiesen a los centros pagando –si se cumplían las condiciones de asistencia regular– un subsidio directamente a sus padres. En otros casos, la escuela es parte fundamental de los programas de alimentación del tipo Fome Zero.

incremento de la exposición al sector público. En promedio regional, el crédito al sector público supone el 17% del PIB en 2002, cuando hace dos décadas apenas suponía el 6%. En otros términos, el aumento de la bancarización por la región ha venido explicado en algo más de tres cuartas partes por la demanda de crédito de los sectores públicos nacionales, lo que no es sino el reverso de la medalla del punto que suscitamos en nuestra discusión sobre el nivel de ahorro interno: la región ahorra más que antes, sustituye ahorro externo por interno, y buena parte del mayor ahorro se ha destinado a financiar a los sectores públicos regionales.

*Ver Cuadro 11. Crédito y sistemas bancarios*

Aunque los datos de crédito/PIB apuntan a que el *crowding out* no ha sido completo, parece más que probable que las demandas de financiación pública hayan alterado el precio, los plazos y las cantidades que el sector bancario hubiera podido canalizar a los sectores privados nacionales. Una forma muy simple pero contundente de presentar el fenómeno es advertir que, entre 1995 y el año 2002, el 115% del aumento de los depósitos captados por los sistemas financieros regionales se dedicó a fondear los préstamos de los sectores públicos iberoa-

mericanos, lo que, obviamente, ha exigido el desarrollo de mercados e instrumentos alternativos de inyección de liquidez que acomodaran el crecimiento de los sistemas bancarios regionales.

La heterogeneidad de la región se hace, si cabe, más marcada en esta *vulnerabilidad*. Como puede apreciarse en el cuadro, Chile es una economía que ha sabido encontrar mecanismos eficientes de financiación de su, por otra parte saneado, sector público, y que ha basado el incremento de su bancarización en la expansión de la financiación otorgada al sector privado. Con mucho, es el país más bancarizado –equilibradamente *bancarizado*– de la región. El segundo lugar lo ocupa Brasil, con un ratio de crédito al sector privado en torno al 30% que casi dobla a la que se registraba al iniciarse la década de los ochenta. Aunque el peso del crédito público ha aumentado en estos años, tan sólo la mitad del aumento de la bancarización se explica por la mayor exposición de los bancos al riesgo soberano. Finalmente está el caso de México, que continúa pagando los coletazos de la crisis bancaria de la pasada década. El porcentaje de crédito al sector privado se encuentra en un mínimo histórico, y el peso de los títulos emitidos para transitar los difíciles años de la transición hacia un sistema

**Cuadro 11. Crédito y sistemas bancarios**

Países	% Crédito interno /PIB			% Crédito s. público /PIB			% Crédito s. privado			% Cdto s. público s/total		
	1981	1995	2002	1981	1995	2002	1981	1995	2002	1981	1995	2002
Argentina	26,1	26,4	49,5	4,4	8,2	34,3	21,7	19,7	15,1	16,8	31,2	69,4
Brasil	18,4	63,1	45,9	5,8	8,7	16,7	12,6	32,6	29,2	31,3	13,8	36,3
Chile	39,0	49,7	64,1	0,7	0,7	1,1	38,3	51,9	63,0	1,7	1,4	1,7
Colombia	15,0	18,9	28,6	1,1	2,3	8,6	14,0	18,0	20,0	7,0	12,3	30,1
México*	18,8	30,0	31,2	1,4	4,8	20,8	15,6	25,2	10,4	7,4	16,0	66,7
Venezuela	28,2	15,9	14,3	0,9	7,5	4,2	27,3	8,7	10,1	3,2	47,2	29,5
<b>Región</b>	<b>21,3</b>	<b>40,9</b>	<b>39,2</b>	<b>3,2</b>	<b>6,3</b>	<b>17,1</b>	<b>17,6</b>	<b>27,2</b>	<b>22,1</b>	<b>14,9</b>	<b>15,5</b>	<b>43,6</b>

Fuente: 'International Financial Statistics IMF'. Series Bancos Depósitos. [ifs.apdi.net/imf/](http://ifs.apdi.net/imf/)

\* México incluye las Notas IPAB

bancario normalizado –los papeles IPAB [Instituto de Protección de Ahorro Bancario]– todavía distorsiona el potencial de crecimiento que tiene un sistema que se ha transformado radicalmente en los últimos años. El contrapunto a estas situaciones las proporcionan la recientemente creada en Argentina –y que le exigirá afrontar la reestructuración de su sistema bancario– y en Venezuela, un país en el que el sistema financiero ha reducido su tamaño y protagonismo en la economía.

### Recapitulación: ¿quién peca y cuánto importa?

La idea fuerza de este trabajo es que Iberoamérica es una región heterogénea compuesta por países que, si bien comparten vulnerabilidades razonablemente similares, con el paso del tiempo han sido capaces de encontrar soluciones diferenciales que han mitigado –o agravado– la importancia de esos factores en su senda reciente de crecimiento.

Ver Gráfico 07. *Los pecados capitales de Iberoamérica*

Aunque sintetizar toda la anterior exposición en una *clasificación regional de pecadores* es obviamente una simplificación desproporcionada, precisamente ése es el objetivo del gráfico 07<sup>30</sup>. En él se puede apreciar que Chile es el país *menos pecador* de la región, seguido por Uruguay, Perú, Brasil y México. Colombia, Argentina y Venezuela, por ese orden, cierran la clasificación. Como puede observarse, la ordenación de países según los indicadores sociales –calidad de las instituciones, nivel de corrupción percibida y distribución de la renta– es ligeramente distinta de la que se obtiene al clasificar los países por sus vulnerabilidades macroeconómicas –nivel de ahorro interno, dependencia del ahorro externo, inversión en capital físico y humano y nivel de cré-

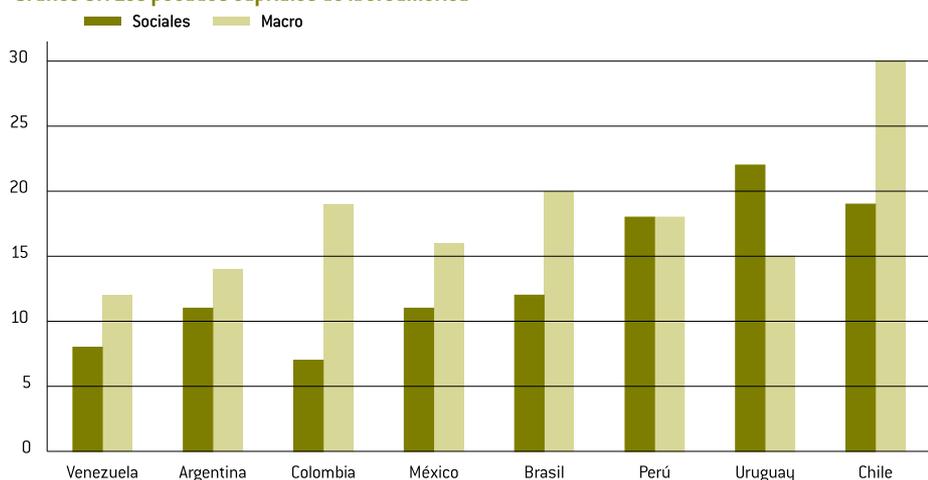
dito al sector privado como porcentaje del PIB– o en el índice sintético que agrega a todos los factores considerados. En concreto, Uruguay y Perú se apoyan en sus fortalezas relativas en los *indicadores sociales* para escalar posiciones en el índice global, mientras que, por el contrario, Brasil y Colombia ven como sus *debilidades* sociales –en el primer caso, la distribución de la renta, y en el segundo, la violencia y la inestabilidad política– erosionan sus ventajas macroeconómicas y les hacen retroceder posiciones en la clasificación global.

Ver Gráfico 08. *Crecimiento y volatilidad e índice global*

Esta situación hace más que previsible el resultado que ilustra el gráfico 08: el ajuste del patrón de crecimiento a los valores del Índice Sintético de Vulnerabilidad es tan sólo moderadamente satisfactorio<sup>31</sup>, y la correlación entre los valores del índice y la volatilidad registrada por cada punto porcentual de crecimiento tampoco es muy elevada (57%)<sup>32</sup>. Pero hay mucho de *espejismo* en esta pretendida capacidad explicativa de los *pecados*: bastaría con eliminar a Chile de la muestra para que tanto la volatilidad como el promedio de crecimiento fuesen independientes de los valores que toma el indicador. En otros términos, la lista de *pecados* sólo explica el comportamiento del país que, en la opinión de la comunidad internacional, ha conseguido en buena medida despegarse del resto del continente y superarlos: es decir, Chile. Para el resto de países, la correlación es baja o estadísticamente no significativa.

Evidentemente, lo anterior no significa que contar con buenas instituciones, tener elevadas tasas de ahorro o disponer de un sistema financiero eficiente y rentable sean irrelevantes para explicar la tasa de crecimiento o la volatilidad del mismo. Todo lo contrario. Lo que realmente surge de los datos es

**Gráfico 07. Los pecados capitales de Iberoamérica**



que –excepto Chile, un país que ha cumplido al pie de la letra el *libro del crecimiento*– en el pasado los países de la región han intentado encontrar *atajos* al crecimiento y que, en ocasiones, lo han conseguido. En otras han fracasado y han visto cómo los avances de toda una década se evaporaban en recesiones e inestabilidades dramáticas.

Las consecuencias sociales de las distintas sendas a la prosperidad elegidas por los países se pueden percibir en el gráfico 09 en el que se recoge el crecimiento de la renta per capita en dólares constantes de Chile y Argentina a lo largo del periodo 1970-2002. Como puede apreciarse, las diferencias son marcadas: mientras que en Chile el crecimiento de la renta per capita ha sido un proceso continuo, Argentina está atrapada en una suerte de círculo del que todavía hoy está luchando por salir.

El optimismo lo aporta la capacidad de los países para llevar a cabo las reformas. Chile no ha sido siempre la economía que hoy es. En 1970, Chile era

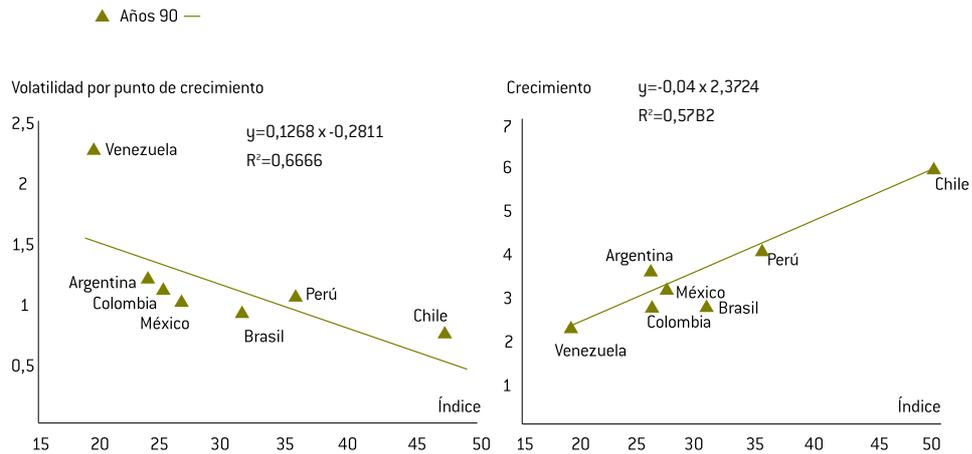
el país que peor puntaje obtenía en el Índice de Libertad Económica del Fraser Institute: ocupaba el último puesto de una lista de 54 países, mientras que Venezuela era el líder latinoamericano, ocupando el puesto 12, por encima de España. Treinta años después, las tornas habían cambiado radicalmente: Chile era el líder regional y ocupaba el puesto vigésimo de una lista de 152 países –15 puestos por encima de España– y Venezuela se había descolgado hasta la posición 103. No hay mejor prueba de que el *cambio* es posible, y que los resultados también son contundentes. Chile es hoy el país de la región con mayor renta per capita y el que menos ha sufrido las consecuencias de la pérdida de credibilidad de Iberoamérica desatada a partir del verano de 1997.

Ver Gráfico 09. Renta per capita en US\$ constantes

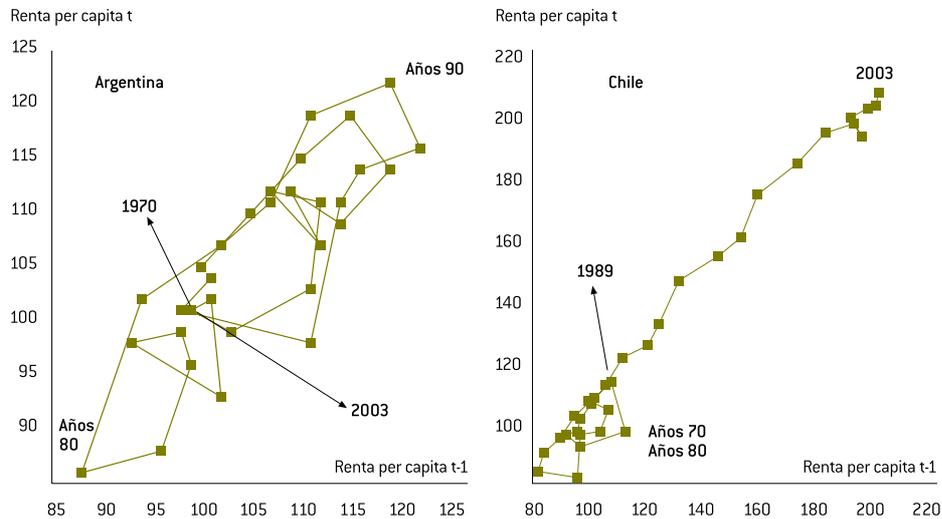
Chile demostró en la segunda mitad de los 80 que el *cambio* era posible porque no había maldición latinoamericana. Otros países –Brasil, México–

[30] Los problemas de agregación se han solucionado de una manera expeditiva: para cada uno de los 'pecados' se han ordenado los ochos países en función del indicador analizado, ocupando el primer puesto el país más vulnerable y el octavo el menos vulnerable. El indicador agregado es la suma del lugar ocupado en cada uno de los 'pecados' por cada país, de forma que quien más puntaje obtiene es el país globalmente menos vulnerable, y el que menos puntos obtiene el más vulnerable. Para marcar más las diferencias entre los lugares ocupados también se ha estimado la desviación de cada país de la media regional en cada una de las vulnerabilidades. Normalizando estas desviaciones con la ayuda de la varianza de cada serie se ha obtenido un indicador global que, obviamente, es idéntica a la clasificación representada en el Gráfico 08. [31] Como demuestra la ecuación de ajuste, el Índice

**Gráfico 08. Crecimiento y volatilidad e índice global (1990-2000)**



**Gráfico 09. Renta per capita en US\$ constantes (1970-2003; 1970=100)**



solo explica el 66% del crecimiento. Como es igualmente inmediato, si se excluye a Chile de la muestra, la capacidad explicativa de los 'pecados' del crecimiento registrado entre 1990 y 2000 sencillamente se desploma (menos del 10%), apareciendo una situación en la que el patrón de crecimiento observado es inelástico a los valores del índice. [32] Una posible explicación de este fracaso es que el Índice Sintético sea una representación arbitraria y estática de la realidad de la economía iberoamericana. Aunque es verdad que la construcción de nuestro indicador incorpora supuestos que podrían ser justamente tildados de heroicos, resulta tranquilizador comprobar que otros autores llegan, por caminos distintos, a clasificaciones regionales básicamente similares. El Índice de Libertad Económica que elabora el Fraser Institute y el Cato Institute tras procesar más de 38 indicadores

están intentando seguir la misma *Agenda de Estado* y, aunque todavía no han culminado el proceso, hay señales evidentes de que han puesto las bases macro necesarias para que su senda de crecimiento sea más estable y socialmente responsable que en el pasado.

La región está mejor que hace 20 años. No hay duda. El problema es que el mundo también ha *mejorado* y lo que hace unos años era *suficiente* ahora quizás no alcance. En la economía global de la primera década del Siglo XXI hay *competidores* más formidables que los que existieron en el pasado. Países como China, algunos de los emergentes asiáticos y la Europa de la integración van a competir con Iberoamérica para atraer ahorro externo y acelerar el crecimiento de sus economías. La región tiene que adaptarse a este nuevo reto y fijar agendas de transformación institucional que realmente se comparezcan del objetivo de lograr un crecimiento económico sostenible y socialmente responsable. Sin olvidar los aspectos sociales, porque es ahí —en la estabilidad social y en la seguridad jurídica— donde se siguen asentando las brechas competitivas internacionalmente más significativas de la región.

## Conclusiones

No parece pues que haya muchos motivos para seguir insistiendo que el infortunio de Iberoamérica tiene sus raíces en una lista cerrada e inmutable de *pecados*. Las preconcepciones sobre la región tienen que dar paso a análisis más serenos y afinados que reconozcan que a lo largo de la última década se han producido transformaciones estructurales muy importantes que han modificado la naturaleza e intensidad de las vulnerabilidades de la región.

Nada tiene que ver la Iberoamérica de mediados de los 80, con Gobiernos en su mayoría autoritarios,

asediada por la hiperinflación, por déficits públicos imposibles, por *default* de la deuda externa, por atrasos cambiarios y por la profundización vertiginosa de la pobreza, con la Iberoamérica democrática, con inflaciones por debajo del 10% anual, presupuestos con superávit primarios mayores que los que jamás consiguió la Unión Europea en su proceso de convergencia al euro, sistemas cambiarios sostenibles y una decidida voluntad de respeto de la reglas de juego e integración en la economía mundial.

Puede que la región no sea todavía *perfecta*, pero es mejor que hace diez años. Los ritmos de transformación han sido distintos y los resultados no son, ciertamente, homogéneos. Una mirada a los países del área incita a darle toda la razón a Tolstói: cada país iberoamericano es *infeliz* a su manera, y también tendrá que ser a su manera como encuentre la forma de poner fin a la frustración permanente de sus ambiciones de despegue económico.

Decía Séneca que no hay vientos favorables para quien no sabe dónde va. En gran medida saber hacia dónde se va, conocer cuáles son las ambiciones y la agenda realmente posible del país, es el reto más difícil que tienen ante sí los países de la región que todavía no han sido capaces de convencer a sus ciudadanos y al resto del mundo de que su rumbo como nación está trazado y es transitable.

De todos los *pecados históricos* de las sociedades latinoamericanas, el más devastador probablemente ha sido su inmoderada inclinación a las reformas *fundacionales*, las que hacen tabla rasa de todo lo anterior. Las que modifican las reglas, contratos y derechos que se generaron en cada uno de los previos episodios —ciertamente fallidos— de despegue económico. El precio por ello pagado ha sido, en la mayoría de los casos, muy alto. Pero la lección está aprendida. No hay atajos institucionales o políticas económicas mágicas que garanticen el éxito. La

---

*integrados en cinco grandes bloques temáticos ofrece en su edición más reciente —año 2002— una clasificación que en sus primeros tres puestos es idéntica a la que nosotros hemos obtenido, y que en el resto tan solo se diferencia por todavía no capturar la crisis argentina de 2002 y situar las libertades económicas de Argentina por encima de México y Brasil. Por otra parte, el IMD World Competitiveness Report del 2003 ordena las economías iberoamericanas de forma básicamente coincidente con nuestro criterio: Chile a la cabeza de la región, seguida de Colombia, Brasil, México, Argentina y Venezuela.*

prosperidad sólo la garantiza la existencia de una *Agenda de Estado* razonable, equilibrada y consensuada, y, sobre todo, la perseverancia: no cambiar de rumbo.

El actual ministro de Hacienda brasileño, Antonio Pallocci, en su discurso de toma de posesión lo expuso con toda claridad:

*“Ministros da Fazenda nem sempre são portadores de boas novas. Nem são tampouco, obrigatória e inversamente, portadores de más notícias. Ministros da Fazenda são, por dever do ofício, forçados a trabalhar com o cálice nem sempre doce dos números e do realismo renitente, talvez até irritante para os mais apressados. Nações, entretanto, não são construídas apressadamente. Precisam de sólidos alicerces, de pedra sobre pedra, de estabilidade, de regras claras, de solidez institucional”.*

Hay países en la región que ya lo han aprendido y hacen de la continuidad institucional y de la búsqueda del consenso político para la reforma de las instituciones y de las reglas de juego su mejor baza de progreso. El respeto a la ley y a los compromisos es la mejor forma de ser predecible.

El resto seguirá el camino que hace más o menos tiempo emprendieron las historias de éxito de la región. Cada uno a su manera. Pero lo emprenderán, porque la lección está aprendida y el único *pecado* regional realmente imperdonable es haber frustrado tantas veces y por tanto tiempo las expectativas de una vida mejor para tantos de sus ciudadanos.

**Aghion, Philippe y Peter Howitt, (1998):** *Endogenous Growth*, MIT Press, Cambridge, MA.

**Alesina, A. y A. Drazen, (1991):** "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review*, Volume 81, diciembre.

**Alesina, A. y D. Rodrick, (1994):** "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, mayo.

**Banco Mundial, (2001):** *Social Economics Indicators*.

**Barro, Robert J., (1991):** "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, mayo.

**Bosworth, B., R. Dornbuich y R. Labán, eds., (1994):** *The Chilean Economy: Policy Lesson and Challenges*, Washington.

**Bradford, C., ed., (1994):** *Redefining the State in Latin America*.

**Bresser Pereira, L.C., J.M. Maravall y A. Przeworski, (1993):** *Economic Reforms in New Democracies. A Social Democratic Approach*. Cambridge, Cambridge University Press.

**Burki, S.J. y G. A. Perry:** *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, World Bank.

**División América Banco Santander:** *Sistemas Financieros Latinoamericanos*. Documento Interno de Trabajo (1999-2002), mimeo.

**División América Banco Santander:** *Evolución de la Competencia*. Documento Interno de Trabajo (1999-2002), mimeo.

**Eichengreen, Barry y Ricardo Hausmann, (1999):** "Exchange Rate and Financial Fragility", NBER, *Working Paper 7418*, noviembre.

**FMI:** *International Financial Statistics*.

**Hall, Robert y Charles Jones, (1999):** "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker than Others?" *Quarterly Journal of Economics*, febrero.

**Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton, (1999):** *Aggregating Governance Indicators*, *World Bank Working Paper # 2195*.

**Luzon, Francisco, (2003):** *Sistemas Financieros Latinoamericanos*. São Paulo, mimeo, mayo.

**Mukand, Sharun y Dani Rodrik:** "In Search of the Holy Grail: Policy Convergence, Experimentation, and Economic Performance".

**North, Douglass C. y R. Thomas, (1973):** *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge.

**Olson, Mancur, (2000):** *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Basic Books, New York.

**Reinhart, Carmen, ed., (1999):** *Accounting for Saving: Financial Liberalization, Capital Flows and Growth in Latin America and Europe*, Banco Interamericano.

**Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik, (2000):** *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to Cross-National Literature*, junio.

**Rodrik, Dani, (1995):** "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich", *Economic Policy*, 20.

**Ruiz, José Juan, (2002):** *Los 7 pecados capitales de Latinoamérica*, Madrid.

**Sachs, Jeffrey y Andrew Warner, (1995):** "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 1-118.

**Solow, Robert, (1956):** "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, febrero.

**Temple, Jonathan, (1999):** "The New Growth Evidence", *Journal of Economic Literature*, marzo pp. 112-156.

### 03 Pobreza, desarrollo social y medio ambiente

*El presente capítulo realiza un análisis del déficit que, en diversos ámbitos sociales, arrastra América Latina y de los desafíos ambientales a los que se enfrenta su dinámica de desarrollo. El trabajo reclama una mayor atención a estas dimensiones sociales y ambientales para lograr un más pleno aprovechamiento de las potencialidades productivas de la región y un mayor fortalecimiento de sus instituciones.*

---

José Antonio Alonso

*Catedrático de Economía Aplicada del Instituto  
Complutense de Estudios Internacionales*

El año 2002 cierra un lustro de resultados adversos para la economía latinoamericana en los que la disminución del crecimiento se vio acompañada por presiones en los mercados financieros y cambiarios internacionales y por dificultades internas derivadas de las crisis de gobernabilidad en alguno de los países de la región. A estos factores se sumó la decepción causada en la ciudadanía por los magros logros alcanzados a lo largo del periodo en materia de bienestar social. De este modo, lo que se anunció como una década de recuperación a comienzos de los noventa, terminó por convertirse con el cambio de siglo en un *lustro perdido* –uno más–, en palabras de la propia CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe). La evolución de la región en el periodo deja, no obstante, importantes enseñanzas acerca de lo que debiera constituir una renovada agenda de desarrollo para la región. El juicio de que basta con combinar apertura económica con estabilidad macroeconómica para obtener crecimiento sostenible se demostró, al cabo, una proposición poco fundada, por más que los objetivos enunciados fuesen, todos ellos, deseables. Para consternación de los fundamentalistas de mercado, la experiencia de América Latina evidencia, como pocas, la necesidad de entender de una manera más amplia y compleja la agenda del desarrollo (Ocampo y Uthoff, 2002). Una agenda que contemple entre sus objetivos la necesidad de dedicar mayores esfuerzos a la corrección del déficit social acumulado por la región como requisito para un más pleno aprovechamiento de los recursos humanos disponibles y como condición para el fortalecimiento –y legitimidad– de las instituciones y que, de igual modo, considere la necesidad de integrar una mayor atención a la dimensión de la sostenibilidad, habida cuenta de la dinámica de deterioro ambiental en que están incurridos los países de la región. Al estudio de esta constelación de factores se dedica el presente capítulo, en el que se pretende hacer balance de alguna

de las dimensiones sociales y ambientales del desarrollo de América Latina.

El capítulo se estructura en torno a seis epígrafes básicos. En el primero se trata de hacer un balance sumario de la situación económica y social de la región tras los esfuerzos reformadores emprendidos a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Semejante ejercicio, además de aportar el análisis de contexto a los epígrafes subsiguientes, confirma las dificultades que la región ha tenido para transformar en logros sociales el progreso económico experimentado en el periodo. Un exponente de esas dificultades es la persistencia de elevados niveles de desigualdad y de pobreza relativa como fenómenos crónicos del desarrollo latinoamericano: al análisis de estos aspectos se dedica el segundo epígrafe. En él se confirma, una vez más, que si bien el crecimiento económico constituye una dimensión obligada en el combate contra la pobreza, en absoluto agota las posibilidades de acción correctora en este ámbito: es necesario, también, avanzar en un acceso equitativo a los recursos y a los activos como fundamento para una promoción efectiva de la igualdad de oportunidades. Para la consecución de semejante propósito, tres líneas de actuación parecen cruciales: en primer lugar, la formación de capital humano, a través de una educación abierta a todos, más funcional y de mayor calidad; en segundo lugar, la generación de empleo de calidad, como modo de ampliar la base social sobre la que descansa el crecimiento; y, en tercer lugar, la consolidación de un sistema universal de protección social frente a los riesgos. A analizar cada uno de estos aspectos se dedican los tres epígrafes siguientes. Finalmente, se consideran los riesgos ambientales que derivan del modelo de crecimiento adoptado y los pasos dados para afrontarlos. El capítulo se cierra con un breve epígrafe de reflexión final en el que se hace balance del recorrido realizado.

## Situación económica y social de la región

Al comenzar el nuevo siglo, América Latina representaba el 8,5% de la población del planeta y aportaba en torno al 4,5% del PIB agregado a escala mundial. La mera enunciación de ambas cifras sugiere la dimensión relativa de la región en el concierto internacional e insinúa el nivel intermedio de desarrollo propio de los países que la componen. No obstante, las cifras agregadas pueden resultar equívocas en una región a la que caracteriza una apreciable heterogeneidad interna.

### Desarrollo económico

Pues bien, los países de la región recorren tres de los cuatro estratos de ingreso en que el Banco Mundial clasifica a la comunidad internacional. Mientras que Honduras y Nicaragua se integran en el agregado de los países de bajo ingreso, el resto de la región se sitúa en el amplio y heterogéneo estrato de los países de ingreso medio. Dentro de ese grupo, Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay y Venezuela forman parte del grupo de países de ingreso medio-alto, mientras que Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana pertenecen al agregado de países de ingreso medio-bajo.

Más allá de esta primera clasificación, es posible aproximar de forma más precisa la magnitud de las diferencias existentes entre países. En el año 2000, el ingreso per capita de España (en Paridad del Poder Adquisitivo) estaba cercano a los 20.000 dólares, mientras la región americana presentaba un PIB per capita promedio de 7.234 dólares, si bien acogía en su seno a países cuya renta per capita recorría el amplio arco que va desde 2.366 dólares en el caso de Nicaragua a los 12.377 dólares de Argentina (cuadro 01). Como consecuencia, la rela-

[1] A lo largo de este capítulo no se considerará la situación de Haití ni de las pequeñas islas del Caribe.

ción entre los países situados en los extremos de la distribución de la renta era de 1 a 5, lo que da idea del nivel de heterogeneidad propio de la región.

Desde el punto de vista del crecimiento económico, la década de los noventa fue para la región un periodo que admite apreciaciones ambiguas. Por una parte, la década concluye para el subcontinente americano con una tasa de crecimiento anual acumulativo del PIB per capita equivalente al 1,7%, rompiendo de este modo con el retroceso que en términos de desarrollo supuso la *década perdida* de los años ochenta. Pese a tratarse de una tasa positiva, está distante de la que los países de la región necesitan para asentar los procesos de consolidación institucional democrática y de compensación de los déficits sociales acumulados en el periodo precedente; y no parece corresponderse ni con el esfuerzo que, desde finales de los años ochenta, los países hicieron en materia de reforma económica, ni con las expectativas que tales reformas suscitaron. De hecho, ese contraste entre las expectativas asociadas a los esfuerzos reformadores y la realidad de los modestos resultados de la década en términos de crecimiento constituye uno de los factores determinantes del estado de opinión en América Latina en el presente. Aun así, el comportamiento de los países a lo largo del periodo dista de ser homogéneo: mientras el PIB per capita de Chile creció en la década a una elevada tasa, superior al 5%, hubo economías, como Venezuela, Paraguay o Ecuador, que presentaron un balance agregado de signo negativo. En la mayor parte de los casos, sin embargo, las tasas de crecimiento se movieron entre el 1% y el 2,5%.

Si los resultados de la década de los noventa son ambiguos, el tránsito hacia el nuevo siglo hubo de realizarse en una coyuntura excepcionalmente adversa para la región, lo que se tradujo en unos decepcionantes resultados económicos. En con-

creto, la tasa de crecimiento del PIB, que había alcanzado el 5% en 1997, cayó a cerca del 2% en 1998, se situó en el 0,1% en 1999, ascendió de forma ocasional al 3,9% en 2000 para volver a caer en 2001 al 0,4%, llegando a hacerse negativa, del -0,5%, en el año recién concluido. En conjunto, entre 1997 y 2002, la tasa de crecimiento anual promedio fue de un muy modesto 1,22%. La traducción de esta evolución del PIB a términos per capita supone un retroceso para el periodo de cerca del 2% —en torno a un cuarto de punto anual—, rompiendo con la tendencia del periodo previo. Se entiende, por tanto, el apelativo de *lustrro perdido* con el que la CEPAL ha pasado a denominar este adverso periodo de entre siglos. Por lo demás, la tendencia descrita es ampliamente generalizada al mapa político de la región: 13 de los 19 países considerados experimentaron tasas de crecimiento negativas en su PIB per capita durante 2002.

Pese a que no se haya traducido en términos de crecimiento sostenido, no cabe subvalorar, sin embargo, el impacto económico atribuible a las políticas de estabilización y reforma acometidas con el final de la década de los ochenta. Por lo que se refiere al primero de los aspectos —la estabilización—, los resultados son visibles en la mayor parte de los parámetros básicos correspondientes a la región americana. La tasa de inflación, por ejemplo, descendió de forma muy acusada respecto a los niveles dominantes en la década de los ochenta, hasta situarse, al finalizar el siglo, en entornos de entre el 5% y el 10% en la mayor parte de los países. La excepción más acusada a este comportamiento estable lo supuso Ecuador, previo a su dolarización.

*Ver Cuadro 01. Selección de indicadores económicos de Iberoamérica*

Igual proceso de ajuste se produjo en términos de comportamiento de las finanzas públicas, redu-

ciendo de forma acusada los niveles de déficit fiscal de épocas precedentes. La puesta en valor de parte de los activos productivos de propiedad pública, a través de los procesos de privatización de la pasada década, contribuyó a dotar a los Estados de recursos extraordinarios con los que sanear las finanzas públicas, aliviando parte de la carga asociada al endeudamiento previo. No obstante el balance positivo, es preciso reconocer que la crisis del último lustro condujo a una cierta reversión de los logros previos: en 2002 la inflación se situó en el 12%, y el déficit fiscal parece que había agotado sus posibilidades de contracción en la segunda mitad de los noventa.

El otro capítulo del cambio económico acometido al final de la década de los ochenta y primeros noventa tiene que ver con las medidas de reforma, claramente orientadas a potenciar el papel de las fuerzas del mercado en la asignación económica, tanto en el mercado doméstico como en las transacciones exteriores. Sin duda, este proceso permitió corregir anteriores desajustes, relacionados con la excesiva intervención del Estado en la economía, con la abusiva presencia de trabas reguladoras en los mercados, elevados niveles de protección comercial y prácticas de reserva del mercado doméstico. Sin descontar que ese proceso haya otorgado una mayor flexibilidad a los mercados y haya propiciado una cierta mejora en los niveles de competitividad, el efecto económico más visible de la reforma vino asociado a los procesos de privatización de empresas públicas y al fenómeno de captación de capital extranjero que vivió la región americana con el final de la década de los noventa. De hecho, el inesperado peso que algunos mercados de la región adquirieron como destinatarios de la inversión extranjera pasó a constituirse en uno de los rasgos más característicos del nuevo modo de inserción de América Latina en el escenario internacional durante los noventa.

En el otro extremo, como déficit del proceso, ha de considerarse no sólo el modesto —y altamente volátil— crecimiento de la región, sino también la limitada capacidad para traducir los cambios apuntados en mejoras efectivas en materia de empleo y de capacidad competitiva de la economía. Los limitados ritmos de crecimiento de la región están en la base de la persistencia de los niveles de paro, que se vieron amplificadas, además, por el importante crecimiento de la población en edad de trabajar. Un factor al que se añade —y es un cambio que excede en sus consecuencias al ámbito estrictamente económico— la progresiva incorporación de la mujer a las actividades laborales, ampliando el volumen de población a la búsqueda de empleo.

Por lo que se refiere a la competitividad, pese a la inversión extranjera recibida y al importante avance en el proceso de apertura económica, es muy modesto el progreso experimentado en términos de crecimiento de la cuota de mercado de las exportaciones de la región. Lo que se traduce no sólo en un menor impulso de este factor de demanda sobre el crecimiento, sino también en una mayor severidad de la restricción que el equilibrio externo impone a la dinámica económica. Uno y otro factor apuntan al gran reto que comporta la mejora de la competitividad, sobre la base de ventajas comerciales dinámicas, como vía para promover una inserción comercial más sólida de la región en los mercados internacionales.

#### **Situación social y desarrollo**

Al igual que en el ámbito económico, caracteriza a la región un apreciable nivel de heterogeneidad en materia de desarrollo social. Una forma de aproximar este fenómeno es a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), en el que se contemplan no sólo la dimensión del PIB per capita, sino también las referidas a la salud y a los niveles educativos de la pobla-

ción. Pues bien, la relación de niveles de desarrollo humano, con datos del año 2000 (antes de la reciente crisis), la encabeza Argentina con un índice de 0,840, siendo Guatemala el que presenta un índice menor, con un valor equivalente a 0,631; entre medias se encuentra el resto de países del área (cuadro 02). Desde una perspectiva agregada y siguiendo la clasificación del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica, pertenecen al grupo de países de *desarrollo alto* que está integrado por 53

países. El resto de la región se encuentra en el grupo de *desarrollo medio*, grupo muy amplio en el que se incluyen 84 países de la economía mundial.

De las regiones en desarrollo, América Latina es, sin duda, la más urbanizada, ya que cerca de las tres cuartas partes de su población reside en ciudades. Es, además, una de las regiones donde más se avanzó en el proceso de transición demográfica, lo que se manifiesta en sus bajas tasas de mortalidad promedio y, aunque en menor medida, de las tasas de natalidad,

**Cuadro 01. Selección de indicadores económicos de Iberoamérica**

	PIB per capita 2000 –dólares PPA–	Tasa de crecimiento anual del PIB/capita 1990-2000 (%)	Tasa de inflación 1999-2000 (%)	Tasa de desempleo abierto urbano 1999 (pob. 15 años y más)	
				Hombre	Mujer
Argentina	12.377	3,0	-0,9	13,0	15,2
Chile	9.417	5,2	3,8	9,4	11,2
Uruguay	9.035	2,6	4,8	8,6	14,6
Costa Rica	8.650	3,0	11,0	5,3	7,4
México	9.023	1,4	9,5	3,7	2,7
Cuba		3,7			
Panamá	6.000	2,3	1,4	12,4	19,7
Colombia	6.248	1,1	9,5	16,2	23,0
Venezuela	5.794	-0,6	-98,8	13,6	16,1
Brasil	7.625	1,5	7,0	9,4	14,1
Perú	4.799	2,9	3,8	8,1	13,8
Paraguay	4.426	-0,4	9,0	6,0	7,7
Ecuador	3.203	-0,3	96,1	10,5	19,5
República Dominicana	6.033	4,2	7,7	10,9	26,1
El Salvador	4.497	2,6	2,3	8,8	5,5
Bolivia	2.424	1,6	4,6	3,7	3,6
Honduras	2.453	0,4	-15,1	6,2	4,0
Nicaragua	2.366	0,6		13,6	12,6
Guatemala	3.821	1,4	6,0	3,5	1,9
América Latina y El Caribe	7.234	1,7			

Fuentes: Informe sobre Desarrollo Humano 2002, PNUD; Anuario Estadístico de América y El Caribe 2001, CEPAL; World Development Indicators 2001, Banco Mundial; Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000, Banco Mundial

[1]: La tasa de desempleo (% de la fuerza de trabajo) en 1999 para España es de 15,9 y para Portugal de 13,9

especialmente si se comparan con las propias de otras regiones en desarrollo. Sigue siendo importante, no obstante, la tasa de crecimiento de la población, que, entre 1973 y 1998, se situó en el 2,01%, superior a la correspondiente al promedio de la población mundial, que fue del 1,66%. Las diferencias por países también se hacen patentes en el comportamiento demográfico: así, mientras la tasa de crecimiento de la población en Uruguay se sitúa en un modesto 1%, llega en los casos de Paraguay y algunos países de Centroamérica a valores superiores al 3%.

En la disminución del tamaño medio de la familia, además de factores relacionados con la propia transición demográfica, ha influido el peso que la emigración ha llegado a adquirir en algunos países. Es el caso de México o los países centroamericanos con respecto a Estados Unidos o de Perú y Ecuador con respecto a Europa. El efecto de la emigración es especialmente notorio en los casos de El Salvador o de Ecuador, único país de la región que ya manifiesta descenso en su población a causa del fuerte auge de las corrientes migratorias. No obstante, el impacto de este factor

	Comercio de bienes -dólares PPA- (% PIB)		Inversión extranjera directa neta 2000 (% PIB)	Servicio de la deuda 2000 (% PIB)	
	Inversión interna bruta 1998 (% PIB)	1989			1999
		5,1	10,9	4,1	9,6
	22	24,0	23,7	5,2	8,7
	13	14,6	19,0	1,5	6,7
	27	19,9	40,6	2,6	4,1
	26	14,1	35,6	2,3	10,1
	27	15,1	26,3	6,1	9,4
	18	6,7	9,3	2,9	6,4
	16	22,6	26,6	3,7	4,9
	21	6,3	8,4	5,5	10,5
	25	7,5	12,2	1,3	8,1
	21	11,0	12,8	1,1	4,4
	21	15,5	20,1	5,2	9,4
	26	21,4	29,0	4,8	2,6
	17	11,4	16,1	1,4	2,8
	19	12,5	14,6	8,9	8,0
	30	18,4	26,9	4,8	9,7
	28	11,0	21,3	10,6	12,5
	14	11,5	16,6	1,2	2,3
	22	10,2	18,2	3,9	9,2

transciende el ámbito de lo demográfico, para alcanzar al conjunto de las relaciones sociales, afectando a las pautas de comportamiento familiar, a las posibilidades de integración social y a la capacidad de crecimiento futuro de los países afectados.

Aún cuando los recursos se hayan situado por detrás de las necesidades, es necesario reconocer que los países de la región hicieron un perceptible esfuerzo en materia de política social a lo largo de los noventa. De hecho, el gasto social por habitante experimentó un cierto crecimiento, pasando como promedio de 360 dólares per capita a 540 dólares, entre comienzos y final de la década [CEPAL, 2002]. Existen, en cualquier caso, diferencias significativas en la importancia que los países conceden al gasto social. Los más comprometidos con este ámbito son Costa Rica y Panamá, que dedican a esta tarea una cuota superior a la media regional; en el otro extremo se encuentran El Salvador, Guatemala, Perú y República Dominicana. En todo caso, la experiencia regional confirma la vulnerabilidad a la que están sometidas las políticas sociales, altamente dependientes del ciclo económico, expandiéndose en los momentos de auge y contrayéndose en los de crisis.

Si se atiende al peso relativo de dos de los servicios más centralmente relacionados con el desarrollo humano —educación y salud—, se aprecian, de nuevo, las diferencias existentes en el seno de la región. Así, por ejemplo, el gasto en educación pública, en términos del PIB, oscila entre algo más del 6% y algo menos del 2%. En el extremo de los países más comprometidos se encuentran Cuba, Costa Rica, Panamá, Venezuela y Brasil; entre los menos comprometidos, Guatemala, El Salvador, República Dominicana y Perú. Por su parte, en el ámbito de la salud, los coeficientes oscilan entre algo más del 5% y algo menos del 2%. En el grupo de los países que más atención dedican a este tema se encuentran Costa Rica, Colombia y Pana-

má; y entre los de menor compromiso, Guatemala, Ecuador y Paraguay.

El gran déficit en materia social del periodo aparece asociado a la persistencia del fenómeno de la pobreza, por encima de lo que cabría esperar dado los niveles de desarrollo relativo de los países de la región. Un resultado que está estrechamente asociado al patrón distributivo dominante en la región, caracterizado por un elevado grado de desigualdad, que hace que se vea notablemente disminuida la capacidad que el crecimiento tiene para reducir la pobreza. De este modo, la tendencia inicial a la reducción de la pobreza que derivó del crecimiento de comienzos de los noventa fue perdiendo impulso a medida que se reducía el dinamismo de la economía, hasta terminar por revertirse en alguno de los países al final del periodo.

Por lo demás, el elevado grado de desigualdad que caracteriza a buena parte de las economías del subcontinente tiene consecuencias que trascienden a las carencias de los grupos más directamente afectados por pobreza, debilitando a las instituciones, dificultando la gobernabilidad, reduciendo los niveles de productividad de las personas y las posibilidades de crecimiento agregado de la economía. Al análisis de alguno de estos aspectos se dedica el epígrafe que sigue.

*Ver Cuadro 02. Indicadores sociales de Iberoamérica*

## **Pobreza y desigualdad**

Uno de los déficits básicos de la evolución más reciente de América Latina es la persistencia de elevados niveles de desigualdad social y de pobreza. Por lo que se refiere a la desigualdad, cabría decir que apenas se han producido progresos, registrán-

dose incluso, en ciertos casos, un empeoramiento en los patrones distributivos a lo largo de la década. Lo que otorga a este factor el sentido de un rasgo crónico, que hace de América Latina la región más desigual del planeta. La incidencia de la pobreza, sin embargo, vivió un cierto progreso en el periodo: de acuerdo con los criterios de estimación de la CEPAL, basado en líneas de pobreza nacionales, pasó del 48% de la población en 1990 al 43% en 2002 (por su parte, la indigencia pasó del 22% al 18%, en similar periodo). No obstante, esta mejora no se tradujo en términos de valores absolutos de la población afectada, que creció en 14 millones, alcanzando los 214 millones de personas (y 92 millones de indigentes).

La propia enunciación de las cifras sugiere que desigualdad y pobreza son dos conceptos distintos que pueden verse influidos, a su vez, por factores disímiles. El primer concepto, la desigualdad, hace referencia a las características de la distribución de una determinada variable en el conjunto de la población: se mide, portanto, a través de estadísticas que aprecien el grado de dispersión/concentración de la variable. Por su parte, la pobreza absoluta se refiere a aquel segmento de la población que se encuentra por debajo de un determinado mínimo –la llamada línea de pobreza– que se considere socialmente necesario para una vida digna. Como es obvio, en este segundo caso resulta relevante justificar el criterio que determina el umbral mínimo de ingreso (o gasto) por debajo del cual se define la pobreza: como se verá, no existe un criterio único y universal al que remitan todas las estadísticas internacionales.

Pues bien, uno de los indicadores más habituales para medir la desigualdad es el índice de Gini, que expresa, en términos relativos, la distancia entre un determinado patrón distributivo y las condiciones requeridas para la equidistribución (cuanto mayor es el índice, más desigual es la distribución). Para que se tenga un criterio de referencia, el índice de Gini muestra

unos valores para España y Portugal de 32 y 35, respectivamente, pero llega a valores superiores a 60 en algunos países de la región, como Brasil o Guatemala. Con índices por encima de 50 se encuentran países como Chile, México, Colombia, Paraguay, El Salvador, Honduras y Guatemala. En el resto de la región el índice supera el valor de 40, siendo Uruguay –con 42– el que presenta el nivel de desigualdad menor.

Esta notable desigualdad se puede confirmar analizando los niveles de concentración de ingreso correspondiente al estrato superior de renta. Así, por ejemplo, el 10% más rico de la población de Brasil percibe el 48% de los ingresos, siendo similar la cuota correspondiente a ese estrato en el caso de Nicaragua. Sin llegar esos niveles, pero con una cuota superior al 40% se encuentran Chile, México, Colombia, Paraguay, Honduras y Guatemala (cuadro 03). Dados estos valores no es extraño que el ingreso correspondiente al 10% más rico llegue a multiplicar por más de 90, en una relación verdaderamente extrema a escala internacional, el ingreso del 10% más pobre en el caso de Paraguay, sea 70 veces superior en los casos de Guatemala y Honduras y llegue a ser 65 veces superior en el caso de Brasil. Se trata de tasas muy elevadas que expresan a las claras los niveles de desigualdad vigentes.

Por lo que se refiere a la pobreza, los niveles de incidencia relativa dependen crucialmente del umbral que se defina en cada caso. Si se opta por establecer la línea de pobreza en un dólar al día, tal como formula de manera general el Banco Mundial, la proporción de pobres se sitúa en torno a un 10% a escala agregada. No obstante, hay países como Colombia, Venezuela, Paraguay, Ecuador u Honduras, en el que la cuota ronda o supera el 20% de la población. Si se opta por situar la línea de pobreza en dos dólares diarios, un parámetro más adecuado para los niveles de desarrollo de la región, la proporción de población afectada se sitúa en torno a un tercio

**Cuadro 02. Indicadores sociales de Iberoamérica**

	IDH 2000 crecimiento	Tasa media crecimiento anual de población total 1990-98	Población urbana 2000 [% pob. total]	Esperanza de vida al nacer 2000		Gastos en educación pública [% PNB] 1995-97 (1)	Tasa de alfabetización adultos (% de 15 años y mayores) 2000	
				Mujer	Hombre		Fem.	Masc.
Argentina	0,844	1,5	88,2	77,2	70,1	3,5	96,8	96,8
Chile	0,831	1,8	85,8	78,6	72,6	3,6	95,6	96,0
Uruguay	0,831	0,8	91,9	78,5	71,0	3,3	98,1	97,3
Costa Rica	0,820	2,1	59,0	79,3	74,6	5,4	95,7	95,5
México	0,796	2,0	74,4	76,0	70,0	4,9	89,5	93,4
Cuba	0,795		75,3	78,4	74,5	6,7	96,6	96,8
Panamá	0,787	2,0	56,3	76,8	72,2	5,1	91,3	92,5
Colombia	0,772	2,2	75,0	74,8	68,2	4,1	91,7	91,7
Venezuela	0,770	2,5	86,9	76,2	70,4	5,2	92,1	93,1
Brasil	0,757	1,6	81,2	72,0	64,1	5,1	85,4	85,1
Perú	0,747	2,0	72,8	71,6	66,6	2,9	85,3	94,7
Paraguay	0,740	3,0	56,0	72,6	68,0	4,0	92,2	94,4
Ecuador	0,732	2,4	63,0	73,0	67,8	3,5	90,0	93,3
Rep. Dom.	0,727	2,1	65,4	70,0	64,8	2,3	83,6	83,6
El Salvador	0,706	2,4	60,3	73,1	67,1	2,5	76,1	81,6
Bolivia	0,653	2,7	62,4	64,2	60,8	4,9	79,3	92,0
Honduras	0,638	3,3	52,7	68,9	63,2	3,6	74,5	74,7
Nicaragua	0,635	3,2	56,1	71,1	66,4	3,9	66,8	66,3
Guatemala	0,631	3,0	39,7	68,0	62,2	1,7	61,2	76,1
A Lat y Caribe	0,767	1,9	75,4	70,0			88,3	

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2002, PNUD; Anuario Estadístico de América y El Caribe 2001, CEPAL; World Development Indicators 2001, Banco Mundial; Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000, Banco Mundial

Notas: (1) año más reciente durante este periodo (1995-97). (2) Estos datos son del año 1997, excepto para Uruguay (1989), España (1990), Portugal (1994-95), Ecuador (1995). (3) PPA en dólares EEUU de 1993. (4) Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el periodo 1988-2000. (5) Menos de 1 dólar diario

como promedio. Pero, la cuota supera el 40% en los casos de Venezuela, Perú, Paraguay, Ecuador, El Salvador y Honduras.

Además de las estimaciones realizadas por el Banco Mundial y por el PNUD, la CEPAL ha venido haciendo, desde hace tiempo, su propia estimación de la pobreza en la región, a partir de la definición de líneas de pobreza específicas para cada país e, incluso, de cada

zona, a partir de su respectiva carestía de vida, distinguiendo si se trata de un área metropolitana, una zona urbana o un entorno rural. Las cifras resultantes de este ejercicio no alteran en exceso las conclusiones anteriormente mencionadas (cuadro 04). La pobreza afecta al 43% de la población de América Latina, a algo más de 214 millones de personas, con una tendencia levemente expansiva durante la década de los noventa. En términos relativos esto supone un 43% del total

Gastos en salud pública [% PIB] 1998	Participación en el ingreso 10% más rico (2)	Coeficiente Gini (2)	Población bajo el límite de pobreza de ingreso (%)		Tasa de mortalidad infantil (menores de 5 años) [1999] (4)	Población sin acceso a agua potable 2000 [% pob. total]
			1 \$	2 \$		
2,4					22	21
2,7	45,6	56,6	(4)	8,7	12	6
1,9	32,7	42,3	(4)	6,6	17	2
5,2	34,6	45,9	12,6	26,0	14	2
2,6	41,7	53,1	15,9	37,7	33	14
						5
4,9	35,6	48,5	14,0	29,0	27	13
5,2	46,1	57,1	19,7	36,0	31	9
2,6	36,5	49,5	23,0	47,0	23	16
2,9	48,0	60,7	11,6	26,5	40	13
2,4	35,4	46,2	15,5	41,4	52	23
1,7	43,8	57,7	19,5	49,3	32	21
1,7	33,8	43,7	20,2	52,3	35	29
1,9	37,8	47,4	3,2	16,0	49	21
2,6	39,5	52,2	21,0	44,5	42	26
4,1	32,0	44,7	14,4	34,3	83	21
3,6	42,7	56,3	24,3	45,1	42	10
3,9	48,8	60,3			47	21
1,7	46,0	55,8	10,0	33,8	60	8

de la población del subcontinente. No obstante, los niveles de pobreza afectan a más de la mitad de la población en los casos de Honduras, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Paraguay. El país en el que menor nivel de pobreza existe es Uruguay, donde esa condición afecta al 11% de la población.

Ver Cuadro 03. Desigualdad y pobreza en América Latina

Si se considera el criterio de indigencia, que es más próximo al concepto de pobreza que maneja el Banco Mundial, el total de la población afectada supera los 92 millones de personas, que es el 18,6% del total. Los países en donde la indigencia tiene mayor incidencia es Honduras, donde afecta a más de la mitad de la población, seguido de Nicaragua en el que la proporción supera el 41%. Con cuotas superiores al 30% se encuentran, ade-

**Cuadro 03. Desigualdad y pobreza en América Latina**

País	Año de la encuesta	% sobre la renta o el consumo		Medidas de desigualdad			Pobreza			
		10% más pobre	10% más rico	10/10	20/20	Índice de Gini	IPH	Debajo 1\$ [%]	Debajo 2\$ [%]	Línea nacional
Chile	1998	1,3	45,6	35,6	18,6	56,6	4,1	2,0	8,7	21,2
Uruguay	1989	2,1	32,7	15,4	8,9	42,3	3,9	2,0	6,6	
Costa Rica	1997	1,7	34,6	20,7	11,5	45,9	4,0	12,6	26,0	22,0
Trinidad y Tobago	1992	2,1	29,9	14,0	8,3	40,3	7,9	12,4	39,0	21,0
México	1998	1,3	41,7	32,6	16,5	53,1	9,4	15,9	37,7	10,1
Panamá	1997	1,2	35,6	29,0	14,8	48,5	8,4	14,0	29,0	37,3
Colombia	1996	1,1	46,1	42,7	20,3	57,1	8,9	19,7	36,0	17,7
Venezuela	1998	0,8	36,5	44,0	17,7	49,5	8,5	23,0	47,0	31,3
Brasil	1998	0,7	48,0	65,8	29,7	60,7	12,2	11,6	26,5	17,4
Perú	1996	1,6	35,4	22,3	11,7	46,2	12,8	15,5	41,4	49,0
Jamaica	2000	2,7	30,3	11,2	6,9	37,9	13,2	3,2	25,2	18,7
Paraguay	1998	0,5	43,8	91,1	31,8	57,7	10,2	19,5	49,3	21,8
Ecuador	1995	2,2	33,8	15,4	9,2	43,7	16,1	20,2	52,3	35,0
República Dominicana	1998	2,1	37,8	17,7	10,5	47,4	14,0	3,2	16,0	20,6
El Salvador	1998	1,2	39,5	33,5	17,2	52,2	18,1	21,0	44,5	48,3
Bolivia	1999	1,3	32,0	24,2	12,4	44,7	16,3	14,4	34,3	
Honduras	1998	0,6	42,7	72,3	27,4	56,3	20,5	24,3	45,1	53,0
Nicaragua	1998	0,7	48,8	70,7	27,9	60,3	24,4			50,3
Guatemala	1998	1,6	46,0	29,1	15,8	55,8	23,5	10,0	33,8	57,9

Fuente: PNUD: Informe sobre el desarrollo humano, 2002, Mundiprensa, Madrid

más, Bolivia, Guatemala y Paraguay. De nuevo, Uruguay es el país en donde este fenómeno tiene menor incidencia.

El análisis de la evolución temporal de estas dos dimensiones distributivas –desigualdad y pobreza– evidencia la mayor sensibilidad que ésta última tiene al signo del ciclo económico. En momentos de crecimiento, los niveles de pobreza descienden, incluso aunque no se hayan alterado los niveles de desigualdad (y lo contrario sucede en momentos de recesión). No ocurre lo mismo con respecto a la desigualdad, que demuestra una notable estabilidad en el tiempo, incluso en momentos de bonanza económica. Ahora bien, si el crecimiento

no influye en la distribución, la desigualdad sí tiene incidencia sobre el efecto que el crecimiento genera en términos de reducción de la pobreza: cuanto más equitativa sea la sociedad, mayor es el impacto del crecimiento sobre la pobreza. La evolución de América Latina evidencia a las claras este complejo sistema de relaciones.

*Ver Cuadro 04. Pobreza e indigencia en América Latina*

En concreto, un estudio reciente del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (Székely, 2001) permite hacer ese ejercicio, al proporcionar una puesta en común, de acuerdo con criterios homogéneos, de las

series disponibles sobre desigualdad y pobreza en América Latina (cuadro 05). Las series, en el mejor de los casos, no se prolongan más atrás de finales de la década de los ochenta, pero permiten apreciar el efecto asociado a la implantación de las reformas. En conjunto, se trata de una muestra de diecisiete países, entre los que están los de mayor peso de la región, para los que existen entre dos y siete observaciones en el tiempo. Pues bien, cabe agrupar los países en torno a tres categorías diferenciadas. Una primera (grupo A) en el que aumenta la desigualdad, aunque disminuya la pobreza: se trata del grupo más amplio, en el que se encuentran buena parte de los

países de mayor peso de la región como Argentina, Chile o Brasil. Un segundo agregado (grupo B) compuesto por aquellos países en los que aumentó, de forma simultánea, tanto la pobreza como la desigualdad: se trataría del grupo de peor comportamiento social. En este grupo se encuentran países como México, Venezuela, Perú o Nicaragua. Por último, está el agregado (grupo C) de los países que han visto disminuir tanto la pobreza como la desigualdad. Se trata de un grupo compuesto por sólo dos países: Colombia y República Dominicana. Conviene llamar la atención sobre el hecho de que ningún país se encuentra en el último grupo posible, donde dismi-

**Cuadro 04. Pobreza e indigencia en América Latina**  
(% sobre la población)

	Pobreza			Indigencia		
	1990	1999	2001	1990	1999	2001
Argentina		19,7	30,1		4,8	10,2
Bolivia		60,6	61,2		36,4	37,3
Brasil	48,0	37,5	36,9	23,4	12,9	13,0
Chile	38,6	21,7	20,0	12,9	5,6	5,4
Colombia	56,1*	54,9	54,9	26,1*	26,8	27,6
Costa Rica	26,2	20,3	21,7	9,8	7,8	8,3
Ecuador		63,6	60,2		31,3	28,1
El Salvador	54,2*	49,8	49,9	21,7*	21,9	22,5
Guatemala		60,5	60,4		34,1	34,4
Honduras	80,5	79,7	79,1	60,6	56,8	56,0
México	47,8*	46,9	42,3	18,8*	18,5	16,4
Nicaragua	73,6*	69,9	67,4	48,4*	44,6	41,5
Panamá	42,8*	30,2	30,8	19,2*	10,7	11,6
Paraguay		60,6	61,8		33,8	36,1
Perú		48,6	49,0		22,4	23,2
Rep. Dominicana		37,2	29,2		14,4	10,9
Uruguay		9,4	11,4		1,8	2,4
Venezuela	40,0	49,4	48,5	14,6	21,7	21,2
<b>América Latina</b>						
<b>Porcentaje de personas</b>	<b>48,3</b>	<b>43,8</b>	<b>43,0</b>	<b>22,5</b>	<b>18,5</b>	<b>18,6</b>
<b>Millones de personas</b>	<b>200,2</b>	<b>211,4</b>	<b>214,3</b>	<b>93,4</b>	<b>89,4</b>	<b>92,8</b>

Fuente: CEPAL: *Panorama social de América Latina, 2001-2002*, Santiago de Chile

\* Colombia 1991, El Salvador 1995, México 1989, Nicaragua 1993, Panamá 1991

nuya la igualdad y crezca la pobreza, lo que confirma que es un supuesto poco probable, especialmente si –como es el caso– alude a un periodo en el que se produjo cierto crecimiento económico.

Tomados en su conjunto, los datos manejados confirman dos conclusiones de interés. En primer lugar, el crecimiento económico puede reducir el número de pobres en la región, pero no necesariamente altera los niveles de desigualdad, salvo que se actúe directamente sobre esa variable. En segundo lugar, la eficacia del crecimiento en términos de reducción de la pobreza se encuentra altamente condicionada por el nivel de equidad de partida de cada cual. Una y otra conclusión apuntan hacia la necesidad de reducir los niveles de desigualdad vigentes como criterio central de toda agenda del desarrollo que se pretenda con posibilidad de éxito [Birdsall y Székely, 2003].

#### *Ver Cuadro 05. Evolución de la desigualdad*

Los niveles de desigualdad vigente tienen consecuencias en cuanto a las posibilidades que la región tiene para cumplir los *Objetivos del Milenio*. Como es sabido, uno de los objetivos centrales está relacionado con la necesidad de reducir a la mitad, en el 2015, la incidencia de la pobreza existente en 1990. Dado que la pobreza es sensible al signo del ciclo económico, cabría pensar en conseguir ese objetivo simplemente a través de la vía del crecimiento, sin alterar la distribución existente. La CEPAL calculó los ritmos de crecimiento del PIB per capita que serían necesarios para alcanzar tal propósito, tanto referido a la pobreza total como a la extrema pobreza (gráfico 01). En el primer caso, la tasa de crecimiento de los países de menor desigualdad resulta factible (1,7%), algo más difícil de alcanzar es la requerida para los países de desigualdad media (2,8%) y resulta totalmente improbable en el caso de los países de mayor desigualdad (4,8%). Esas tasas descienden si el criterio es

el de pobreza extrema, pero aun así la tasa resultante para los países de mayor desigualdad (3,5%) sigue estando muy alejada de las posibilidades, habida cuenta de la trayectoria previa en este ámbito. Así pues, o se actúa sobre la desigualdad, corrigiendo sus actuales niveles, o difícilmente se alcanzarán en algunos países de la región los *Objetivos del Milenio*.

*Ver Gráfico 01. Tasas del crecimiento del PIB per capita para reducir la pobreza a la mitad en 2015*

Así pues, la notable desigualdad –y su expresión más extrema, la pobreza– conforma uno de los ámbitos a los que necesariamente se deben dirigir los esfuerzos nacionales si se quieren obtener logros en materia de cohesión social, de fortalecimiento institucional y de consolidación democrática. Aspectos, todos ellos, de notable relevancia para fundamentar un ejercicio sólido de buen gobierno y erigir un proyecto nacional de desarrollo económico y social solvente. Para avanzar hacia ese objetivo es preciso poner en marcha políticas distributivas no sólo en el ámbito de las rentas, sino también de los activos –tangibles o intangibles– que mejoren las oportunidades de progreso de los más pobres [Atanasio y Székely, 2001]. Uno de los activos intangibles de renovado valor en la distribución de oportunidades está relacionado con la educación.

### **Educación y desigualdad social**

Sobre la educación concurren dos tipos de razones que resaltan su relevancia, en tanto que derecho humano y como medio para promover un crecimiento más dinámico y una sociedad más democrática. Por una parte, la educación es parte *sustancial* del propio concepto de desarrollo, por cuanto amplía las capacidades de las personas al permitirles acceder al bagaje de conocimientos úti-

**Cuadro 05. Evolución de la desigualdad**

Grupo A	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Argentina</i>											
Gini							47,7		49,4		
Pobreza							18,4		17,9		
<i>Bolivia</i>											
Gini		54,5			53,2		52,7	58,8	58,9		60,1
Pobreza		65,6			63,4		63,6	62,1	62,3		61,3
<i>Brasil</i>											
Gini				57,3	59,5		59,1	59,1	59,2	59,0	58,5
Pobreza				48,2	49,6		44,6	41,5	41,2	41,9	41,2
<i>Chile</i>											
Gini		54,7		52,2		55,6		56,4		55,9	
Pobreza		32,3		19,7		22,7		18,3		16,1	
<i>Costa Rica</i>											
Gini	46,0		46,0		45,5		45,7		45,9	46,1	
Pobreza	35,8		34,2		29,2		28,7		30,8	30,4	
<i>Ecuador</i>											
Gini							56,0			56,2	
Pobreza							49,5			47,9	
<i>Honduras</i>											
Gini	57,0			54,9				52,8	59,1	58,5	58,4
Pobreza	77,2			75,9				76,3	74,7	74,8	75,2
<i>Panamá</i>											
Gini			56,3				56,0		57,6	56,5	56,3
Pobreza			47,7				47,8		43,5	38,0	36,6
<i>Uruguay</i>											
Gini	40,6			43,2			42,1		43,0	43,9	
Pobreza	23,1			19,5			16,6		11,7	13,6	
<b>Grupo B</b>											
<i>México</i>											
Gini	53,1			53,4		53,6		52,8		53,8	
Pobreza	19,7			16,1		15,3		21,2		21,1	
<i>Nicaragua</i>											
Gini					56,7					60,2	
Pobreza					70,6					72,6	
<i>Paraguay</i>											
Gini							57,0			56,9	59,4
Pobreza							52,1			51,0	61,1

Continúa Cuadro 05.

Grupo B	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Perú</i>											
Gini			46,4			48,3			50,6		
Pobreza			41,8			43,9			43,2		
<i>El Salvador</i>											
Gini							50,5		52,0	55,9	54,6
Pobreza							58,6		61,2	63,9	63,9
<i>Venezuela</i>											
Gini	44,0				42,9		46,7		48,6	47,1	46,8
Pobreza	12,5				8,6		15,2		17,9	18,8	20,6
<b>Grupo C</b>											
<i>Colombia</i>											
Gini			56,7		60,4		57,0		57,8	56,8	56,2
Pobreza			42,4		44,6		38,8		38,3	37,8	39,3
<i>República Dominicana</i>											
Gini								48,1		47,8	
Pobreza								38,1		34,5	

Fuente: M. Székely (2001)

les de la sociedad; por otra, tiene un valor *instrumental*, en la medida en que constituye una vía para mejorar la eficacia del esfuerzo de transformación y progreso de la sociedad. Como señala la CEPAL, la educación es un medio privilegiado “para asegurar el dinamismo productivo con equidad social, y también para fortalecer democracias basadas en el ejercicio ampliado y sin exclusiones de la ciudadanía” (CEPAL, 1992).

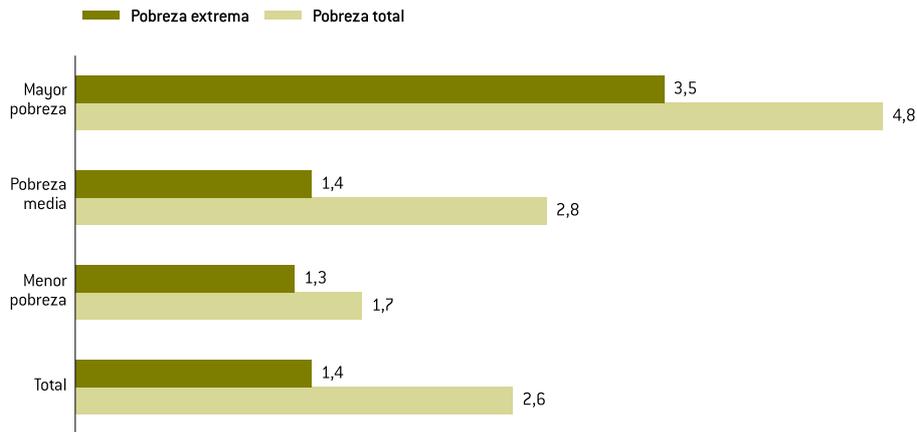
A lo largo de los últimos años se han registrado avances indudables en materia educativa en la región, aun cuando se esté todavía lejos de alcanzar los niveles de cobertura y calidad que serían exigibles dado el nivel de renta per capita de la región (Ferrante *et al.*, 2002). Las tasas de matriculación en la educación primaria avanzaron hasta alcanzar niveles superiores al 90%, pero siguen siendo comparativamente bajas en el caso de la educación secundaria,

que no llegan al 70%, y en la educación superior, que está en torno al 26% [cuadro 06]. Se avanzó también en corregir determinados factores de segregación o de desigualdad en la cobertura educativa, como es el caso de la discriminación de género, pero se han mantenido –o incluso acentuado– otros relacionados con las diferencias sociales (nivel de renta de las familias) y de accesibilidad de la población (zonas urbana y rural).

Ver Cuadro 06. Educación

Por lo que se refiere a la educación primaria, se han mejorado las tasas agregadas de matriculación, que pasan del 87,6% al 93,3% a lo largo de la década de los noventa. No obstante, persisten las diferencias notables entre los países, con tasas que varían entre el 95%, para los casos de Chile, Panamá o Venezuela, a valores inferiores al 75%, para el caso de Guate-

**Gráfico 01. Tasas del crecimiento del PIB per capita para reducir la pobreza a la mitad en 2015**



mala. Las diferencias en el acceso a este tipo de educación, aunque todavía perceptibles, parecen seguir un proceso de progresiva reducción. De hecho, apenas existe diferencia entre sexos en el acceso a la enseñanza primaria; las desigualdades en las condiciones de acceso de la población rural respecto a la población urbana pasaron de 12 puntos porcentuales en 1990 a estar en torno a los 5 puntos porcentuales diez años más tarde; y las diferencias por nivel de renta, entre los cuartiles superior e inferior, pasaron de casi 10 puntos porcentuales a algo menos de 7, en igual periodo.

No obstante, estas diferencias en el acceso a la educación primaria siguen siendo muy importantes en los casos de algunos países centroamericanos, como El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras, así como en Brasil. Por ejemplo, las diferencias en las tasas de matriculación entre los cuartiles superior e inferior llegan a ser de 16 puntos porcentuales en Honduras y El Salvador, de 17 en Guatemala y de más de 18 en Brasil y Nicaragua. A su vez, las diferencias en las tasas de matriculación de la población urbana

y rural llegan a 13 puntos porcentuales en Guatemala y El Salvador, y a 23 puntos en el caso de Nicaragua.

La tasa de matriculación en la educación secundaria es la que experimentó un progreso mayor en el periodo, aunque persisten diferencias muy notables por países, con cuotas que oscilan entre el 90% de Chile y el 45% de Guatemala y Honduras. En este nivel educativo se hacen más visibles los factores de discriminación. De hecho, a escala agregada, la diferencia entre las tasas correspondientes a los cuartiles superior e inferior llega a ser de cerca de 17 puntos porcentuales, pero está en torno a los 20 puntos en los casos de Paraguay, Nicaragua, México, Guatemala y Brasil. En el caso de la condición urbana o rural de la población, las diferencias a escala agregada llegan a los 20 puntos porcentuales en los casos de Honduras, Guatemala y Bolivia.

Por último, a lo largo de la década de los noventa se produjo un progreso significativo en la educación superior hasta alcanzar la tasa de matriculación a algo más de la cuarta parte de la población. No obstante

**Cuadro 06. Educación**

País	Grupo de edad			Relación entre cuartiles extremos		
	6 a 13	14 a 17	18 a 25	6 a 13	14 a 17	18 a 25
Argentina (1999)	99,2	85,1	42,4	1,00	1,19	2,06
Bolivia (1997)	93,0	77,5	37,2	1,07	1,11	1,37
Brasil (1999)	94,6	81,7	31,6	1,06	1,20	1,90
Chile (2000)	98,6	90,0	33,9	1,01	1,13	2,43
Colombia (1999)	90,5	69,7	24,5	1,07	1,10	2,04
Costa Rica (1999)	94,2	64,5	29,8	1,06	1,31	2,15
Ecuador (1999)	92,5	77,2	33,1	1,07	1,25	2,06
El Salvador (1999)	85,2	65,3	22,3	1,20	1,26	2,39
Guatemala (1998)	69,4	41,9	15,9	1,26	1,69	3,62
Honduras (1999)	81,6	44,7	16,3	1,21	1,41	2,59
México (1998)	94,6	60,1	21,0	1,08	1,63	3,20
Nicaragua (1993)	74,3	54,9	20,6	1,27	1,42	1,72
Panamá (1999)	96,5	77,1	32,8	1,05	1,23	2,68
Paraguay (1999)	93,1	66,6	25,4	1,07	1,33	2,93
R. Dominicana (1997)	91,3	82,7	34,2	1,05	1,01	1,09
Uruguay (1999)	97,9	76,5	31,7	1,02	1,47	4,00
Venezuela (1999)	95,6	70,5	19,0	1,06	1,26	1,54
<b>Promedio</b>						
1990	87,6	61,6	21,8	1,10	1,25	1,99
1999	93,3	69,8	26,1	1,07	1,26	2,24

Fuente: CEPAL (2002b)

las diferencias entre países son significativas, oscilando la tasa desde 33%, al que llegan Bolivia, Chile Panamá o R. Dominicana, hasta el 6% de Guatemala y Honduras. También en este caso son importantes las desigualdades en materia de renta familiar, con una diferencia en las tasas de matriculación entre los cuartiles extremos de cerca de 22 puntos porcentuales, y de condición urbana o rural de la población, con una diferencia de 18 puntos porcentuales.

Haciendo balance de todos estos cambios, cabría decir que se ha producido un progreso en los niveles de cobertura del sistema educativo, que si bien fueron generales, afectaron muy especialmente a los niveles de educación media. Pese a estos avances, se siguen manifestando diferencias importantes en

los niveles de cobertura educativa entre los países de la región, y en el seno de algunos países se aprecian desigualdades muy notables en las condiciones de acceso de la población a los servicios educativos, especialmente en función del ingreso familiar y de la condición urbana o rural de su asentamiento. Estas diferencias se hacen especialmente visibles en los casos de la educación media y superior, sin que se aprecie tendencia alguna de corrección en estas deficiencias a lo largo de la década. Incluso cabe decir que la enseñanza superior ha registrado –como señala la CEPAL– un proceso de creciente *elitización*, habida cuenta de que la diferencia en las tasas de matriculación entre los cuartiles extremos en la distribución del ingreso era de 16 puntos porcentuales en 1990 y alcanza los 22 puntos diez años después.

Incluso los avances señalados en materia educativa se ven atemperados en cuanto se ponen en relación con la dinámica seguida en este ámbito por los países más avanzados. Un dato puede ilustrar lo que se argumenta: a lo largo de las dos últimas décadas el indicador de esperanza de vida escolar que construye la UNESCO progresó en la región en 0,4 años, pero para los países de la OCDE creció en 2,3 años. De tal modo que al finalizar el siglo la diferencia en esperanza de vida escolar entre una y otra región se había duplicado, pasando de 2,4 años a 4,3 años. Este indicador alcanzaba sus valores más elevados (superiores a 14) en los casos de Chile y Argentina y los más bajos (inferiores a 10) en los casos de Honduras y Guatemala. Estos valores expresan una de las debilidades de la región en materia educativa, que tiene que ver con los elevados índices de deserción existentes: de hecho, la limitada capacidad de retención en los ciclos primario y, sobre todo, secundario constituye una de las deficiencias básicas de su sistema educativo.

La CEPAL realizó un notable esfuerzo estadístico para detectar el nivel que alcanzaba la deserción escolar, muy centrada en el periodo crítico de los adolescentes de entre 15 y 19 años (CEPAL, 2002a). Pues bien, en el año 2000 cerca de 15 millones de jóvenes, de un total de 49 millones, habían abandonado la escuela antes de completar 12 años de estudios. Alrededor del 70% de ellos lo habían hecho antes de completar la educación primaria, afectando muy seriamente a la sostenibilidad de la formación recibida. También en este aspecto se observan desigualdades notables en el seno de los países, haciendo que, por ejemplo, la tasa de deserción en las zonas rurales casi duplique la correspondiente a las zonas urbanas (48% frente al 26%). De igual modo, las diferencias entre países eran muy notables, registrándose las tasas de deserción más elevadas (superiores al 40%) en Honduras y Guatemala, seguidas de Costa Rica, Ecuador, El Salvador,

México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela, con tasas de entre el 25% y el 35%.

Un último rasgo relevante alude a las deficiencias que se perciben en materia de calidad de la enseñanza, que se traducen en bajos rendimientos comparados. Este factor está altamente asociado al carácter público o privado del centro escolar y, por tanto, igualmente vinculado con los niveles de ingreso de las familias de las que procede el estudiante. Así, por ejemplo, el rendimiento promedio de los alumnos de cuarto de enseñanza básica en el área del lenguaje era de 71,9 (sobre 100) para el nivel superior de ingresos, 58,4 para el nivel medio y 47,9 para el más bajo: esos mismos coeficientes eran para el caso de las matemáticas del 59,0, 49,8 y 43,8, respectivamente. Datos que subrayan la necesidad de acompañar la creciente cobertura del sistema educativo con acciones específicas destinadas a favorecer los rendimientos en el caso de los sectores más pobres, si se quiere que la educación opere como un mecanismo promotor de la movilidad y de la creciente igualdad social.

A estas diferencias se agregan las que se asocian al equipamiento de los centros de enseñanza, que no sólo afecta a los rendimientos educativos, sino también a la capacidad de acceso a las TIC (Tecnologías de Información y Comunicaciones) por parte de profesores y estudiantes. Dada la celeridad del cambio técnico y el papel central que las TIC tienen en ese proceso, estas carencias no hacen sino agrandar la brecha tecnológica de la región.

Ahora bien, la capacidad del sistema educativo para operar como un mecanismo de movilidad social depende no sólo de sus rasgos constitutivos —cobertura, equidad y calidad de sus servicios—, sino también de la conexión que tenga con la estructura productiva y laboral del país. Es decir, depende de la capacidad que la economía tenga para conver-

tir las capacidades adquiridas en el sistema educativo en activos valorados por el mercado, que puedan ser fuente de rentas para sus poseedores. Esto está relacionado con la capacidad de generación de empleo de calidad por parte de su sistema productivo, aspecto que se va a considerar a continuación.

### Capacidad de generación de empleo

En un mundo crecientemente globalizado, buena parte de los ajustes recaen sobre el empleo; especialmente si se tiene en cuenta la elevada rigidez que suele afectar a los salarios nominales a la baja. Reducidos los márgenes de la política monetaria y, en menor medida, de la política fiscal, los diferenciales internacionales de productividad –o de competitividad– terminan por manifestarse en términos de capacidad de generación de empleo de las respectivas economías. Los costes de este proceso son mayores si, como es el caso de América Latina, la senda de evolución de la economía viene acompañada de una elevada variabilidad en sus tasas de crecimiento.

Pues, lo cierto es que los logros del proceso de estabilización y reforma no parece que hayan alcanzado al mercado de trabajo, donde persisten elevadas tasas de desempleo. Los limitados ritmos de crecimiento de la región están en la base del mantenimiento de los niveles de paro, que se ven alimentados, además, por el importante crecimiento de la población en edad de trabajar. En concreto, la población potencialmente activa está creciendo a un ritmo cercano al 2,5% anual.

No ayuda a la capacidad de generación de empleo el modelo de especialización productiva al que parecen tender buena parte de las economías de la región, con una creciente presencia de industrias intensivas en recursos naturales. Se trata de

industrias productoras de materias primas y productos industriales intermedios (*commodities*) que requieren elevado consumo de capital pero que tienen limitada capacidad de generación de empleo. Mayor requerimiento de mano de obra tienen las industrias intensivas en consumo de *input* importados (como la de ensamble y maquila), pero suele tratarse de empleo de limitada calidad, en términos de estabilidad, retribución y condiciones laborales.

El déficit en la generación de empleo se ve, además, amplificado como consecuencia de la progresiva incorporación de la mujer al mercado laboral, una tendencia que se ha acentuado en los últimos años, especialmente en el grupo de las mujeres jóvenes, y que está llamada a tener un efecto que trasciende al ámbito económico. No obstante, persisten importantes desigualdades de género en el trabajo como revelan las respectivas tasas de actividad, que fluctúan entre el 34% y el 50% en el caso de las mujeres, mientras que las masculinas lo hacen entre el 73% y el 84%. Lo mismo sucede con las tasas de desempleo, que alcanzan valores superiores en el caso de las mujeres, llegando a tasas superiores al 20% en los casos de la República Dominicana o de Colombia.

No sólo es importante considerar la oferta de empleo generada, sino también la calidad de los empleos. A este respecto, la necesidad de incrementar los grados de flexibilidad de la economía y de favorecer la movilidad laboral para adaptarse a los ritmos del cambio técnico ha propiciado la extensión de fórmulas precarias de contratación. Se acentúa de este modo la inseguridad e inestabilidad laboral, en un entorno de mercados laborales saturados y con una muy limitada estructura de protección frente al desempleo. En concreto, el nivel de cobertura de este tipo de figuras se mueve en cuotas muy bajas, de entre el 4% y el 29%, y si bien las circunstancias por las que se regula la pres-

tación cambian muy notablemente de un país a otro, en general los grupos más protegidos son los ubicados en los estratos de ingreso medio y superior. Los sectores más pobres tienen grados de cobertura inferiores, de modo que aparecen afectados no sólo por el recurso a fórmulas de contratación más precarias, sino también por la incapacidad para acceder a mecanismos de protección frente al desempleo.

En estas condiciones no es extraño que aumente la informalidad en las economías de América Latina. Una tendencia alimentada por el limitado progreso en la creación de empleo y por la rigidez existente en el marco normativo asociado a las iniciativas empresariales. De hecho, se estima que entre un tercio y la mitad de la fuerza de trabajo de las zonas urbanas trabaja en el sector informal; y esta cifra es incluso más elevada en las zonas rurales. En el caso de las mujeres, las cuotas de trabajo en el sector informal son más elevadas que la media como consecuencia de las dificultades que padecen para su inserción en el mercado laboral formal.

En estas condiciones, el propio mercado laboral se configura, por una parte, como un mecanismo de consolidación de la desigualdad como resultado de las diferencias en los niveles de retribución, niveles de productividad y grados de calificación de los empleos y, por otra, como un resorte que potencia la exclusión, como consecuencia de la insuficiencia de empleos de calidad, de la precarización laboral de los empleos existentes y del limitado grado de cobertura de los sistemas de protección frente al desempleo. De este modo, la exclusión y la segmentación social derivadas de las limitaciones para acceder a un empleo en condiciones adecuadas se constituyen en factores determinantes de la pobreza y de las desigualdades sociales, que se consolidan en el tiempo, con limitada capacidad de corrección.

## Protección social

El sistema de protección social de cualquier país pretende, a través de acciones preventivas o de apoyo, aminorar el nivel de riesgo que tienen los ciudadanos en relación con contingencias o situaciones que incrementan su nivel de vulnerabilidad. Este tipo de sistemas suele estar configurado por el conjunto de prestaciones que se derivan de los regímenes contributivos de la seguridad social (relacionados con las pensiones o los seguros de invalidez o enfermedad) y por la asistencia social financiada con aportaciones públicas (asistencia médica, programas de empleo, transferencias, subsidios). Sobre la eficacia de estos programas se erigió el Estado del bienestar de los países desarrollados en la segunda mitad del siglo XX.

Sin embargo, en el caso de América Latina estos sistemas tienen un alcance y una cobertura notablemente limitados. De hecho, sólo una tercera parte de los países de la región dispone de programas de protección frente al desempleo, atención frente a la discapacidad y programas de asignaciones familiares. Semejante carencia no sólo está relacionada con las limitaciones que impone el nivel de desarrollo de los países, sino también con la ausencia de voluntad para desplegar políticas sociales con voluntad de universalidad. Como señala la CEPAL (2002a): "El importante déficit de cobertura es probablemente el mayor problema pendiente de los sistemas de protección social". Se trata de una carencia tanto más destacable cuanto, como se ha visto, uno de los factores asociados al proceso de globalización es el incrementado nivel de riesgo, que se deriva no sólo de la mayor volatilidad del crecimiento, sino también de la limitada capacidad para traducir ese crecimiento en empleos de calidad.

La ausencia de mecanismos de protección social con cobertura universal se traduce en elevados niveles de vulnerabilidad de la población que se

encuentra por debajo o en el entorno de la línea de pobreza. De acuerdo con datos de la CEPAL, la pobreza afecta al 35% de los hogares y al 44% de las personas, pero existe además una importante parte de los hogares (en torno a un 25%) que se encuentra entre dos líneas de pobreza, de modo que cualquier contingencia adversa provoca su caída en situación de pobreza extrema. La mayor eficacia y grado de cobertura de los mecanismos de protección social permitiría reducir la sensibilidad de la pobreza en momentos de dificultades económicas.

No obstante, los incrementados niveles de riesgo asociados a la globalización no sólo afectan a las familias que se encuentran por debajo o en el entorno de la línea de pobreza: buena parte de la menudada clase media se ve igualmente amenazada por la inestabilidad y precarización del mercado laboral y por la limitada eficacia y cobertura de los sistemas de protección social de la región. Los datos son reveladores (cuadro 07): si bien las tres cuartas partes de los hogares están constituidos por dos cónyuges, sólo en uno de cada tres ambos están empleados. En esos casos la incidencia de la pobreza relativa (menos de la mitad de la mediana del ingreso disponible) afecta al 12% de los hogares; una cuota que sube al 31% si es sólo uno de los cónyuges el que está empleado; y llega al 80% en el caso de que ninguno de los dos disfrute de contratación laboral. A su vez, la cuota de hogares en pobreza relativa alcanza el 26% en el caso de estar compuesto por un solo cónyuge con empleo; y llega al 79% en el caso de que esté desempleado. En suma, superar la pobreza en América Latina sólo es posible cuando dos de los miembros de la familia tienen ingresos laborales. Un objetivo difícil de conseguir si se tiene en cuenta la saturación, inestabilidad y precariedad del mercado laboral.

Los anteriores resultados están relacionados también con la limitada capacidad para movilizar trans-

ferencias y cubrir los riesgos que tienen los sistemas de protección social. El cuadro 07 aporta información relativa a este aspecto. En concreto, en América Latina la estructura de transferencias (pasando del ingreso primario al disponible) logra reducir la pobreza del 31% al 26% de los hogares en los que un solo cónyuge trabaja; y del 80% al 62% en el caso en que ninguno de los dos obtenga ingresos salariales. Se trata de una reducción muy baja si se compara con los resultados que se derivan de la eficacia de los sistemas de protección social en la OCDE, donde las cuotas de incidencia de la pobreza relativa en virtud del efecto de los programas de protección social caen a la mitad en ambas situaciones (pasando del 35% al 18% y del 89% al 42%, respectivamente).

La ampliación de los niveles de eficacia y cobertura de los sistemas de protección social se enfrenta a las limitadas capacidades fiscales de los Estados, en un entorno de reducido crecimiento económico. Para afrontar este desajuste se han impuesto dos tipos de respuestas en la región. En primer lugar, sustituir la universalización de las políticas sociales por una focalización de los programas, tratando de concentrar los recursos sobre aquellos riesgos que se consideran más relevantes y sobre los sectores sociales sujetos de mayor vulnerabilidad. Los resultados obtenidos por esta vía son ambiguos, dependiendo de la sostenibilidad de los programas y de su orientación. En algunos casos con estas iniciativas se trató de fortalecer la adquisición de activos —incluida la educación— por parte de los sectores más pobres: es el caso del programa *Progresar*, ahora llamado *Oportunidad*, de México, de *Bolsa Escola* y de *Hambre Cero*, en Brasil, o de *Chile Joven*, en Chile. Caracteriza, sin embargo, a estos programas su elevada vulnerabilidad a la situación política del momento y los costes que derivan de la segregación de los beneficiarios, al carecer de sentido de universalidad (Birdsall y Székely, 2003).

La segunda respuesta consistió en incrementar la capacidad de financiación de los sistemas a través de procedimientos alternativos a los del respaldo fiscal, potenciando la relación beneficio-contribución, a través del aseguramiento. Esta respuesta, si bien alivia las dificultades financieras del sistema, tiene, sin embargo, altos costes en términos de equidad y de universalidad en el acceso a los esquemas de protección.

Ver Cuadro 07. Efectos de la protección social

### Sostenibilidad ambiental

América Latina constituye una de las regiones del mundo con una mayor y más valiosa dotación de capital natural, con efectos que trascienden el ámbito de las fronteras propias para convertirse en reservas ecológicas de valor internacional. Por ello, es difícil concebir un proceso de desarrollo sostenido en América Latina sin considerar las dimensiones ambientales implicadas en la dinámica de cambio. No obstante, se trata de un aspecto difícil de estudiar por la complejidad de las interacciones que se establecen entre industrialización, crecien-

te globalización y sostenibilidad ambiental. Las consecuencias ambientales tienen, por lo general, dinámicas de largo plazo que es necesario prever, con procesos acumulativos e interactivos, de múltiples dimensiones. Aquí se considerarán sólo algunos de los aspectos posibles, relacionados con el proceso de crecimiento y especialización productiva de la región, con el patrón de consumo energético y su efecto sobre el cambio climático y con los costes derivados de la vulnerabilidad frente a las catástrofes naturales.

Pues bien, una primera dimensión de los efectos ambientales tiene relación con el impacto que la actividad productiva está generando sobre los recursos naturales y ambientales. El proceso de crecimiento económico a lo largo del último tramo histórico llevó aparejados diversos cambios en la estructura productiva, con efectos de diverso signo sobre el entorno. Por una parte, el crecimiento de la población ha provocado una presión creciente sobre la tierra cultivable. Como consecuencia, la frontera agrícola, aunque a menor ritmo, siguió su proceso expansivo a lo largo de la década de los noventa, al tiempo que se produjeron cambios en el uso del suelo, sustituyendo bosques por tierras de

**Cuadro 07. Efectos de la protección social**

	% hogares	Pobreza relativa		
		Ingreso primario	Ingreso disponible	Diferencia (%)
América Latina	100,0			
Hogares con cónyuge	75,0			
Empleados	27,6	12,0	10,2	-15
Subempleados	42,7	30,5	26,1	-15
Desempleados	1,5	80,4	62,3	-23
Inactivos	3,2	64,6	23,2	-65
Hogares sin cónyuge	25,0			
Empleados	17,4	26,3	19,5	-26
Desempleados	1,2	79,5	57,8	-28
Inactivos	6,4	63,6	32,6	-49

Fuente: CEPAL (2002b)

cultivo o pastizales, y una extensión de las tierras de labor alcanzando zonas poco propicias para ello por tratarse de ecosistemas frágiles.

En concreto, entre 1961 y 1999 más de 150 millones de hectáreas se incorporaron a la producción agropecuaria, en gran parte a partir de bosques. De hecho, de acuerdo con datos de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) la tasa de deforestación prosigue, aunque a menor ritmo, de modo que se sitúa en el 0,4% para el conjunto de la década de los noventa en el caso de América del Sur, del 1,2% para el caso de América Central y de cerca del 0,9% para El Caribe. La extensión de las áreas agropecuarias, unido al crecimiento de la población y a la modernización de las explotaciones, ha llevado aparejado un mayor recurso a los fertilizantes y pesticidas, lo que también tiene efectos agresivos desde la perspectiva ambiental. Un proceso que se ve acentuado como consecuencia de la extensión de la agricultura de exportación, que obliga a un uso

intensivo y especializado del suelo, con efectos más agresivos sobre el entorno.

*Ver Cuadro 08. Evolución del uso de recursos ambientales*

Esa misma dinámica de explotación creciente de los recursos naturales, animada por la especialización internacional, se percibe en el caso de los recursos forestales y pesqueros. Incluso, en algunos casos –como la pesca, por ejemplo– se constata la pérdida de niveles de eficiencia extractiva que se deriva de la dinámica de sobre-explotación de los recursos (cuadro 08). Por ejemplo, la tasa de crecimiento del volumen de producción de madera industrial en la década de los noventa es perceptiblemente inferior a la correspondiente a la década previa (18% frente al 25%); algo similar sucede con respecto a la tasa de crecimiento de la producción de leña y carbón (0,4% frente al 12,3); y las tasa de crecimiento de la producción pesquera marina, que llega a hacerse incluso negativa (-24% frente al 18%). En este último caso

**Cuadro 08. Evolución del uso de recursos ambientales**  
(tasas de crecimiento acumulativas)

Indicadores físicos	1989/1980	1999/1990
Superficie agrícola arable	7,3	6,3
Volumen de producción agrícola	26,8	28,3
Consumo total de fertilizantes	5,3	42,2
Existencias de ganado	7,4	0,8
Volumen de producción madera industrial	25,4	18,1
Producción de leña y carbón	12,3	0,4
Producción pesquera marina	17,9	-24,3
Producción marina de acuicultura	165,0	116,0
Volumen de producción minera, incluido petróleo	25,9	43,1
Volumen de producción minera, sin petróleo	46,2	67,6
Emisiones de dióxido de carbono	22,9	37,1
Emisiones de monóxido de carbono	23,5	28,4
Crecimiento acumulado de población	21,9	17,0
Crecimiento acumulado del PIB (en dólares)	13,9	33,2

Fuente CÉPAL (2002c)

la sustitución de la producción marina por la derivada de la acuicultura, aunque abre una perspectiva interesante desde el punto de vista de la explotación de ventajas competitivas de la región, no deja de tener sus efectos ambientales perversos.

En el caso del impacto ambiental de la industria se registra la coincidencia de procesos de signo diverso. Por una parte, la apertura internacional alentó la reasignación productiva a la búsqueda de una especialización internacional, que en América del Sur acabó por identificar a las industrias intensivas en recursos naturales como la base de la ganancia de ventajas competitivas de la región. Desde esta perspectiva, no es equivocado hablar de una creciente *primarización* como rasgo característico de la especialización exportadora latinoamericana en la década de los noventa. El segundo factor a considerar es la penetración de capital extranjero, que si bien se orientó en mayor medida hacia actividades de servicios, destinó una parte de sus recursos a la explotación de recursos naturales o a la implantación de industrias intensivas en el consumo de esos recursos. Ambos procesos han acentuado la presión del crecimiento sobre el entorno natural y ambiental de la región. Es el caso, por ejemplo, de las actividades productoras de bienes industriales intermedios, como el hierro y acero, productos petroquímicos, minerales no ferrosos, celulosa y papel, el cobre y el aluminio, que son consideradas por el Banco Mundial como industrias ambientalmente sensibles. Este proceso se percibe no sólo en la producción, sino también en las exportaciones: a lo largo de la década de los noventa, las exportaciones de bienes ambientalmente sensibles crecieron a una tasa cercana al 2% anual promedio en el caso de Mercosur, llegando al 7% en el caso de la Comunidad Andina.

No obstante, también el desarrollo de la actividad industrial y la presencia de capital extranjero ha podido tener efectos positivos sobre la extensión de la

conciencia y de las buenas prácticas en materia ambiental. Son varios los factores que impulsan cambios en ese sentido: en primer lugar, por la importación de sistemas de control ambiental vigentes en el propio grupo empresarial multinacional o por grupos competidores; en segundo lugar, porque así lo reclame la conquista de mercados internacionales en los que rigen mayores exigencias de calidad en estos ámbitos; y, en tercer lugar, porque los consumidores comienzan a valorar la imagen ambiental de la empresa. En este sentido se orientan las normas ISO 14001, los conceptos de ecoeficiencia y la ISO 9000 sobre gestión de calidad. La CEPAL da cuenta de la tendencia creciente a que las grandes empresas de la región, tanto extranjeras como nacionales, inviertan para obtener la certificación 14001 para sus sistemas de gestión ambiental.

Un segundo ámbito crucial para estimar el impacto ambiental de la actividad económica es el que se refiere al consumo energético. En general, suele considerarse que la intensidad energética evoluciona de forma cambiante de acuerdo con el nivel de desarrollo de un país: crece en las primeras etapas de desarrollo, según se avanza en el proceso de industrialización, se estanca luego, en la medida en que se estabiliza el crecimiento relativo de la industria, y finalmente decrece, como consecuencia de las mejoras tecnológicas y de rendimiento energético. No obstante, no parece ser este el comportamiento de la región, a juzgar por los datos disponibles. De hecho la intensidad energética descendió entre 1970 y 1980, para ascender después en una tendencia que no es uniforme ni lineal, pero que, en conjunto, se mantiene en el tiempo hasta la actualidad, sin que se evidencien mejoras sostenidas en materia de eficiencia energética (Gráfico 02).

Si se analizan los componentes del consumo energético se aprecia alguno de los factores que pueden ser explicativos de este comportamiento. A lo largo

de los últimos años se produce una disminución de la participación del consumo de las familias en el total del consumo energético (pasa del 33% en 1970 al 18% en el 2000), pero hay un incremento muy notable del peso relativo del sector transporte (del 27% al 35%) y, en menor medida, de las industrias (del 31% al 35%). En este último aspecto ha debido contribuir el cambio en la especialización industrial, que ha tendido a favorecer la presencia de industrias más intensivas en consumo energético.

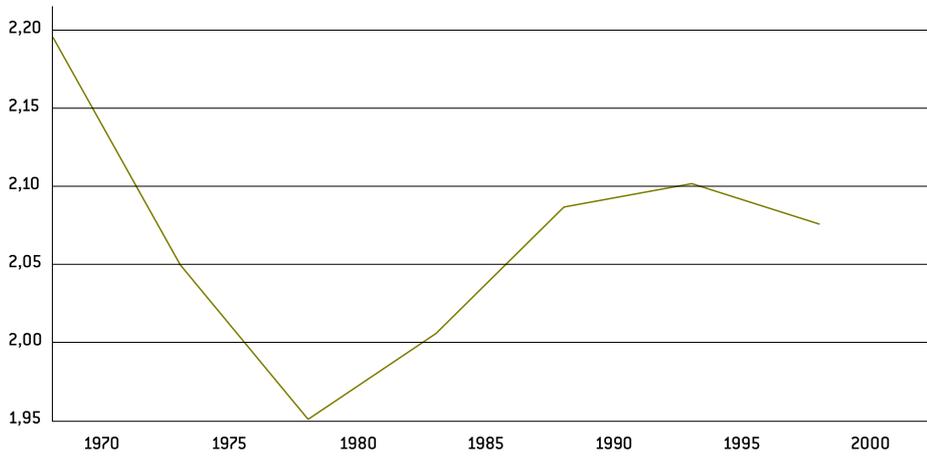
*Ver Gráfico 02. Intensidad energética*

Como consecuencia de la evolución de los consumos energéticos, el registro de emisiones de dióxido de carbono ha crecido de forma sostenida desde 1970 hasta la actualidad. El crecimiento se produce incluso cuando las emisiones se ponen en relación con el PIB. En concreto, entre 1970 y 2000 la tasa de emisiones por unidad de PIB creció un 16%; un crecimiento que se hace especialmente notorio a partir de mediados

de la década de los ochenta. Las emisiones están relacionadas no sólo con los limitados logros en materia de eficiencia energética, sino también con los cambios registrados en las fuentes de provisión de energía, con una mayor presencia relativa de la derivada de centrales térmicas, más contaminantes que fuentes alternativas.

A pesar de ello, el peso relativo de las emisiones de dióxido de carbono (3,8% sobre el total mundial) de América Latina sigue estando por debajo de su peso relativo en la economía mundial (4,5% del PIB agregado), lo cual está en relación con su menor nivel de desarrollo relativo. Lo que resulta preocupante, sin embargo, es el ritmo de crecimiento de las emisiones: la cuota en el total mundial ha pasado del 2,6% al 3,8%, entre 1970 y el año 2000, y se prevé que lleguen al 7,4% para el año 2020. Si se considera el conjunto de los gases de efecto invernadero, la cuota correspondiente a América Latina alcanza al 5,4% del total. El mayor emisor de la región es

**Gráfico 02. Intensidad energética**  
(BEP/1000 dólares 1990)



México, seguido de Brasil: entre ambos países suman el 53% del total regional. Dos tercios de las emisiones regionales provienen de la quema de combustibles líquidos (petróleo y derivados). Aun así, por unidad de producto, las emisiones en América Latina son inferiores al promedio mundial, lo que está relacionado con la mayor presencia de energías renovables en el abastecimiento general.

Con respecto a las emisiones de gases invernadero, conviene señalar que la región presenta importantes posibilidades para convertirse en oferente neta de servicios ambientales globales, en términos de iniciativas para la captación de dióxido de carbono, lo que podría constituirse en una fuente de obtención de rentas en el futuro, si se termina por arbitrar algún cuasi mercado en este ámbito.

Por último, uno de los aspectos ambientales que es objeto de atención creciente en la región es el que se refiere a la vulnerabilidad, entendida como propensión a cambios indeseables derivados de la ocurrencia de fenómenos inesperados. La mayor parte de los factores de vulnerabilidad ambiental aparecen vinculados a las catástrofes naturales y a los efectos derivados de cambio climático. América Latina es una región altamente expuesta a este tipo de riesgos naturales, con alto potencial destructivo debido al bajo nivel de adaptación y a la elevada vulnerabilidad social. Un factor, éste último, que tiene que ver con factores como la pobreza, la existencia de infraestructuras inadecuadas y el deterioro de los entornos ecológicos. Del conjunto de la región, es Centroamérica la que evidencia mayores niveles de vulnerabilidad; hasta el punto de evaluarse en el 2% del PIB subregional los costes anuales derivados de las catástrofes habidas desde el comienzo de los años setenta (CEPAL, 2002c).

Un aspecto a considerar dentro de la vulnerabilidad es el que se refiere a los efectos del cambio climáti-

co. Pese a que las investigaciones no permiten ser totalmente concluyentes, el trabajo del Grupo Inter-gubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático apunta hacia las áreas y actividades que concentran mayores riesgos. La subregión del Caribe es donde se localizan buena parte de las principales amenazas, especialmente por el efecto que la subida del nivel de las aguas puede tener sobre zonas costeras, atolones y arrecifes. El hecho de que buena parte de las tierras cultivables estén en zonas próximas a la costa acentúa los costes previsibles, no sólo por la invasión marina de tierras fértiles, sino también por la salinización de los acuíferos de agua dulce, el daño sobre las infraestructuras y el deterioro de entornos ecológicos como arrecifes y manglares. También la actividad turística puede verse dañada por los efectos que se deriven de este proceso. Más allá del ámbito propio del Caribe, el efecto del cambio climático puede afectar a toda la región a través de las alteraciones que provoque en el fenómeno de El Niño, que puede incidir sobre la agricultura y la pesca de varios países de la región. Al tiempo que el cambio en el régimen de precipitaciones puede afectar a la disponibilidad de recursos hídricos en algunas zonas de equilibrios ya frágiles, afectando a la agricultura, al abastecimiento humano y a la producción de energía.

La celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), en 1992, propició que los países de la región trataran de institucionalizar sus políticas en relación con el medio ambiente. Se crearon ministerios o unidades administrativas de rango menor expresamente para esa tarea, al tiempo que se constituyeron comisiones, institutos o programas nacionales relacionados con objetivos ambientales, como la biodiversidad o el cambio climático. De este modo se trató de institucionalizar, a escala nacional, el desarrollo y seguimiento de la agenda internacional acordada en la Cumbre de la Tierra.

Este esfuerzo por institucionalizar la política ambiental en la región se ha llevado también al ámbito de los procesos de integración subregional. Así, por ejemplo, se creó el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y El Caribe, que agrupa a 33 ministerios o equivalentes, que recibe el apoyo técnico del Comité Técnico Interagencial, en el que participan la CEPAL, el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), el Banco Mundial y el BID. Y, en fin, no faltan acuerdos multilaterales en este ámbito sea para gestionar recursos compartidos (como el Tratado de Cooperación Amazónica), sea para fijar políticas comunes (como el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares, de 1994, al que se adhirieron los países del Caribe, con un programa de acción propio).

No obstante estos avances, sigue siendo muy bajo el esfuerzo financiero que los países de la región hacen en materia ambiental. La CEPAL estima que el gasto, aunque diferente según los casos, no suele superar el 1% del PIB, tomando en cuenta tanto los recursos privados como públicos. Si se consideran sólo los gastos de procedencia pública, la cuota no llega a superar el 3% del gasto público total. El hecho de que buena parte de las acciones en materia ambiental tengan que ser asumidas por las Administraciones subnacionales (Municipios o Regiones) complica las cosas, habida cuenta de las limitaciones presupuestarias con las que operan este tipo de instituciones. Por lo demás, se observa una cierta descompensación entre los componentes de la agenda ambiental, pues si bien es cierto que existen apoyos internacionales para la *agenda verde*, esos apoyos son menores cuando se refieren a la *agenda marrón*, relacionada con el tratamiento de los residuos de las zonas urbanas, no obstante constituir éste un problema central en buena parte de las ciudades latinoamericanas.

## Consideraciones finales

A lo largo de las páginas anteriores se han analizado diversos aspectos relacionados con la pobreza, el desarrollo social y la sostenibilidad en América Latina. Pese a que se han producido avances en alguno de estos aspectos a lo largo de los últimos años, los desafíos pendientes son notables. Sin ánimo exhaustivo, se relacionan a continuación siete aspectos clave para el desarrollo humano y sostenible de la región, que sirven, además, de recordatorio de las principales ideas defendidas a lo largo del capítulo:

- . En primer lugar, parece necesario afrontar de forma responsable el problema de la pobreza en América Latina, no sólo por razones éticas, relacionadas con la negación de los derechos y de la dignidad de las personas que la pobreza comporta, sino también por los costes que ésta tiene en términos de estabilidad política y económica y de fortaleza de las instituciones, que acaba por afectar a las posibilidades de crecimiento de los países.
- . Es imposible avanzar en el combate contra la pobreza a los ritmos que se requiere si no se corrige el patrón distributivo –de ingresos y activos– existente en la región, que viene caracterizado por la persistencia de elevados niveles de desigualdad social. Para corregirla la desigualdad no basta con políticas orientadas a la redistribución de ingresos: es necesario también poner en marcha una política de redistribución de activos –sean tangibles o intangibles– que permitan que los sectores sociales más vulnerables puedan insertarse en condiciones de mayor éxito en las actividades económicas.
- . Una de las vías obligadas para promover esta redistribución de activos es a través del fortalecimiento de la oferta formativa, de modo que se amplíe la dotación de capital humano de las personas. Ahora bien, el impulso a la oferta formativa tendrá limitado efecto si no va acompañado de un

cambio en los niveles de cobertura, equidad y eficacia del sistema; y si no se logra insertar más sólidamente el sistema educativo con la estructura productiva de la economía. Es decir, para que la educación promueva la movilidad social es necesario que los mercados valoren los activos que las personas adquieren en los procesos educativos, lo cual está relacionado con la capacidad de generación de empleo de calidad en la sociedad.

El aspecto anterior remite al funcionamiento de los mercados laborales en la región. Las tendencias más recientes apuntan a una limitada capacidad del sistema para traducir el crecimiento en expansión de la oferta laboral, al menos a los ritmos que reclama el crecimiento de la población que demanda empleo. Esta limitación se acompaña de una tendencia a la precarización del mercado laboral, reduciendo los niveles de seguridad, capacidad retributiva y condiciones laborales del empleo. Para corregir este proceso no sólo es necesario conseguir una mayor estabilidad y dinamismo en el crecimiento económico, sino también prestar creciente atención al modelo de especialización productiva, de modo que ponga en valor las disponibilidades de empleo de la región, acudiendo a industrias más intensivas en trabajo.

Dada la vulnerabilidad del crecimiento, resulta necesario apoyar el desarrollo de un sistema de protección social que aminore los niveles de riesgo de las personas, como condición para su plena integración social. No obstante, no puede entenderse el sistema de protección social como un mecanismo independiente o subsidiario (como acción compensatoria) de la estrategia de desarrollo que se adopte, sino como un mecanismo central –con el crecimiento de amplia base social y la acción redistributiva– en una estrategia que tenga como objetivo reducir la pobreza y mejorar los niveles de bienestar social de la región. Objetivo central si se quiere avanzar en el grado de estabilidad social y política del área.

. El despliegue de este sistema de protección social debe atender a criterios de eficacia y de capacidad financiera, pero también de universalidad. Desde esta perspectiva, la focalización debe entenderse como una vía para lograr que los servicios básicos tengan cobertura universal y no como un recurso para eludir ese objetivo; y los criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios deben hacerse compatibles con el principio de solidaridad y de equidad.

. Por último, no es posible avanzar en un desarrollo sostenible si no se avanza en el cuidado de los impactos ambientales, con una visión de medio y largo plazo. La región tiene posibilidades para rentabilizar su notable dotación de capital natural, pero debe propiciar una especialización que no acelere la renta de agotamiento de los recursos.

Alonso, J.A., (2003): "América Latina: entre el miedo y la esperanza", *Economistas*, n° 98.

Atanasio, O. y M. Székely, eds., (2001): *Portrait of the Poor. An Asset-Based Approach*, BID, Washington.

Birsall, N., (2002): "From Social Policy to an Open-Economy Social Contract in Latin America", *Working Paper n° 21*, Center for Global Development.

Birdsall, N. y M. M. Székely, (2003): "Bootstraps not Band-Aid: Poverty, Equity and Social Policy in Latin America", *Working Paper n° 24*, Center for Global Development.

CEPAL, (2002a): *Panorama social de América Latina 2001/2002*, Santiago de Chile.

CEPAL, (2002b): *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile.

Lustig, N., (2002): "Macroeconomía con responsabilidad social", en F. Solana (ed), *América Latina XXI ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, Fondo de Cultura Económica, México.

Ocampo, J.A. y A. Uthoff, (2002): "Retomar la agenda del desarrollo", en F. Solana (ed), *América Latina XXI ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, Fondo de Cultura Económica, México.

Solana, F., (2002): *América Latina XXI ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, Fondo de Cultura Económica, México.

Székely, M., (2001): "The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality, but with Somewhat Lower Poverty", *Working Paper Series, n° 454*, BID, Washington.

*Referencias bibliográficas*

## 04 Régimen monetario y política cambiaria: lecciones de la experiencia argentina

*Esta aportación al debate sobre tipos de cambio fijo versus flexible se basa en el caso argentino, centrándose en las decisiones de política cambiaria durante los años noventa y su impacto sobre la inversión, el crecimiento y el comercio. La convertibilidad argentina debe ser entendida como un mecanismo institucional para estabilizar la economía y no solamente como la adopción de un tipo de cambio fijo con respecto al dólar.*

---

Domingo F. Cavallo

*Ex ministro de Economía de la República Argentina  
Robert Kennedy Visiting Professor, Harvard University*

*“La Argentina ha caído en la insignificancia... quizás para siempre”*

*Hans Tietmeyer, 16-9-2002<sup>1</sup>*

*“La recuperación argentina ha comenzado”*

*Joseph Stiglitz, 20-9-2002<sup>2</sup>*

Las citas de Hans Tietmeyer y Joseph Stiglitz reflejan opiniones muy divergentes sobre la situación argentina hacia el mes de septiembre de 2002. Es como si estuvieran observando dos realidades distintas. ¿Cómo se explica que dos expertos del máximo nivel internacional tengan opiniones tan diferentes sobre un mismo país en un mismo momento de su historia? La razón radica en que mientras Tietmeyer centró su atención en el cambio de instituciones monetarias y financieras que se produjo a principios de aquel año, Stiglitz basó sus comentarios en el cambio de la política cambiaria. Una valoración balanceada de la crisis argentina que alcanzó su punto culminante en el primer trimestre de 2002 requiere prestar atención tanto al régimen monetario como a la política cambiaria. Pero, sobre todo, a los cambios introducidos en ambos de forma simultánea. En este trabajo procuraré ubicar a la experiencia argentina en el contexto más amplio de la discusión sobre política cambiaria e instituciones monetarias en economías emergentes.

Las discusiones sobre política cambiaria en economías emergentes se basan en un análisis de las ventajas y desventajas del tipo de cambio fijo versus el tipo de cambio flexible. Cuando las economías estaban azotadas por la inflación, el tipo de cambio fijo ofrecía la posibilidad de ayudar a quebrar la inercia inflacionaria, y por esa razón la mayor parte de los planes de estabilización de los países emergentes se basaron en esa política cambiaria. Actualmente, cuando son muy pocas las economías emergentes que todavía sufren alta inflación, la mayor parte de los países tienden a aplicar una política de cambio flexible.

Las ventajas y desventajas de los diferentes tipos de política cambiaria se analizan prestando atención al efecto del valor de la moneda nacional en relación a las monedas extranjeras sobre los precios de los bienes y servicios. Cuando el principal problema es la inflación, la atención se centra en el efecto sobre el nivel general de precios. Cuando el principal pro-

blema es la competitividad, la atención se desplaza al efecto sobre los precios relativos, particularmente al precio de los bienes transables internacionalmente en relación al precio de los bienes y servicios domésticos. Es natural que en épocas de inflación el fiel de la balanza se incline hacia la fijación del tipo de cambio nominal y en épocas de crisis de competitividad hacia el cambio flexible.

Lamentablemente, la modificación de la política cambiaria, una vez que una economía ha resuelto su problema inflacionario pero enfrenta un problema de competitividad, casi siempre resulta traumática. Prácticamente todas las crisis monetarias y financieras de las economías emergentes, desde principios de los 90, se produjeron como consecuencia de la decisión de dejar flotar la moneda nacional que había estado previamente fijada a una moneda extranjera. La severidad de estas crisis y sus consecuencias sobre el crecimiento futuro de estas economías dependen del grado de destrucción de riqueza financiera que provocan y de su efecto sobre los derechos de propiedad de los ahorristas internos y externos que habían invertido sus ahorros en el país.

La crisis argentina de principios de 2002 fue particularmente severa y puede deteriorar mucho las perspectivas de crecimiento futuro de su economía, porque provocó una terrible destrucción de riqueza financiera y de derechos de propiedad de ahorristas. Pero esto no ocurrió tanto como consecuencia de la introducción de flexibilidad en el tipo de cambio, sino mucho más como consecuencia del desmantelamiento del régimen monetario de los 90 que se había caracterizado por permitir a los ahorristas la libre elección de la moneda para sus contratos financieros. Hacia el año 2001 Argentina podía, y muy probablemente debía, modificar su política cambiaria, pero nunca debió hacerlo en un contexto de destrucción del régimen monetario que había permitido la estabilización y el crecimiento durante la década de los 90.

## Elección del régimen monetario

La elección del régimen monetario es una decisión institucional de mayor jerarquía que la decisión sobre fijación o flexibilidad del tipo de cambio. El régimen monetario puede facilitar o entorpecer, e incluso impedir, la existencia de transacciones y contratos en una economía. Sin al menos una moneda confiable en la que puedan formularse los contratos que crean obligaciones y derechos financieros hacia el futuro, no puede existir crédito. Y sin crédito, la inversión familiar y empresaria se limitará al ahorro que generen los miembros de la familia y la empresa. En esas condiciones, la economía se estancará por falta de inversión productiva. Normalmente, la inversión que financia el Estado a través del impuesto inflacionario termina siendo improductiva y no compensa el déficit de inversión privada derivado de la ausencia de crédito. Esto se observa claramente en las economías azotadas por alta inflación. La moneda nacional se transforma en la base de recaudación del impuesto inflacionario por lo que los ahorristas no la aceptan como base de sus contratos de depósitos. Mucho menos la aceptan los inversores financieros del exterior, por lo que no existe demanda alguna de títulos de deuda denominados en la moneda nacional.

Por el contrario, si la moneda nacional inspira confianza y su valor frente a otras monedas se fija en mercados libres, la economía no sólo cuenta con el instrumento que permitirá la existencia de contratos financieros de mediano y largo plazo, sino que su Banco Central podrá utilizar la política monetaria para atenuar el efecto negativo de los ciclos económicos y de los *shocks* inesperados a los que pueda verse sometida la economía. Entran en esta categoría las economías nacionales de los Estados Unidos de América, Japón, el Reino Unido, Suiza, Canadá, Australia, Singapur, Taiwán y el grueso de las economías europeas antes de la creación del euro.

---

[1] Ver *Die Welt*, Alemania, 16-9-2002. [2] Ver *El País*, España, 20-9-2002.

En estos países, las discusiones sobre el régimen monetario y la política cambiaria sólo incluyen dos temas importantes: si les conviene o no incorporarse a un área monetaria (esto ocurre particularmente en el Reino Unido y Suiza en relación al euro) y cuál debe ser el grado de coordinación de las políticas monetarias nacionales entre sí (esto se da principalmente entre Estados Unidos, Japón y Alemania dentro del G-7). En ambos temas está implícita la discusión sobre el tipo de política cambiaria (cambio fijo versus cambio flotante) pero en un sentido limitado: a lo sumo se habla de cambio fijo dentro de un área monetaria o de establecer bandas de flotación para las principales monedas. La vuelta a un régimen global de cambios fijos como el Patrón Oro o el sistema de Bretton Woods, prácticamente está fuera de agenda.

Por consiguiente, pese a lo mucho que se habla de un nuevo sistema monetario internacional o de una nueva arquitectura financiera mundial, no puede esperarse mucho más que un mantenimiento del actual sistema de monedas convertibles y flotantes con, probablemente, un agrandamiento de las áreas monetarias y algún grado mayor de coordinación de políticas monetarias entre los principales Bancos Centrales. Pero no mucho más. En este sentido, las instituciones monetarias de las naciones más avanzadas parecen ser bastante estables y predecibles en su evolución.

### **Instituciones monetarias en economías emergentes**

El panorama es muy diferente en las economías emergentes. La experiencia inflacionaria del pasado y la falta de estabilidad institucional, ha determinado que no cuenten con una moneda propia que pueda cumplir la misión de las monedas nacionales en las economías avanzadas. Los contratos

financieros de mediano y largo plazo en la moneda local son muy precarios o inexistentes, y la política monetaria enderezada a mantener baja la inflación conduce a tasas de interés sumamente elevadas en términos reales durante largos periodos de tiempo. Estos fenómenos no ayudan, sino que entorpecen la consecución de tasas elevadas y sostenibles de crecimiento económico. Por esta razón, las economías emergentes, con mayor o menor énfasis, están tratando de crear instituciones monetarias de mejor calidad.

Las economías emergentes de Europa Oriental tienen una buena solución al alcance de su mano: incorporarse plenamente a la Unión Europea y adoptar el euro como su moneda. Mientras tanto, es natural que procuren tener sus monedas nacionales lo más atadas posible al euro. Los ejemplos de Italia, España, Irlanda, Grecia y Portugal son alentadores. La incorporación de estas naciones al euro, trajo consigo la reducción de las tasas de interés nacionales al nivel de las tasas de Alemania y Francia, con lo que no sólo se hicieron posibles nuevos contratos financieros de largo plazo que antes no existían, sino que la repactación de los existentes significó para familias y empresas fuertes ganancias de capital. Las naciones emergentes de Europa Oriental no tienen las dudas que han demorado la incorporación del Reino Unido y Suiza al euro, por la simple razón que sus monedas nunca han tenido la calidad de la libra esterlina o del franco suizo. Estas dos naciones se plantean con razón que su incorporación al euro, si bien puede traerles algunos beneficios, significa resignar la utilización de la política monetaria para atenuar ciclos económicos que pueden ser diferentes a los del resto de Europa. Las naciones emergentes no hacen este análisis porque no tienen ninguna posibilidad de aplicar políticas monetarias nacionales más adecuadas a sus necesidades que la que instrumentará el Banco Central Europeo, como no lo hicieron Italia, España,

Irlanda, Grecia y Portugal. Y, hasta el presente, no existen argumentos para sostener que estas naciones se equivocaron, sino todo lo contrario.

### **El dólar y el régimen monetario de las economías emergentes**

Las economías emergentes tienen o han tenido monedas nacionales que durante periodos largos fueron degradadas por la inflación. Debido a esa razón, dichas monedas no han permitido la existencia de contratos de mediano y largo plazo, ni siquiera cuando las partes contratantes eran nacionales. Mucho menos si el prestamista era extranjero. Por consiguiente, para conseguir financiamiento a mediano y largo plazo debieron recurrir a la moneda de los Estados Unidos de América. Por eso, en mayor o menor medida, las economías emergentes tienen deudas públicas y privadas en dólares. Dado que los ahorristas nacionales también demostraron sentirse más protegidos por el dólar que por la moneda local, formal o informalmente una buena parte de la riqueza financiera nacional está constituida por depósitos o tenencias de dólares. Si la legislación no ofrece protección a dichas tenencias en el país, la riqueza financiera se mantiene en dólares billetes o emigra al exterior. En cualquiera de estos dos casos, dicha riqueza financiera no permite la creación de crédito dentro del país. Por esa razón, muchas economías emergentes han dado legalidad a la utilización del dólar como moneda para transacciones financieras dentro del país. El resultado es un régimen monetario que permite la utilización del dólar o la moneda local, indistintamente, en los contratos financieros internos de la economía, además del extendido uso del dólar en los contratos externos. Éste constituye de hecho o de derecho el régimen monetario típico de una economía emergente. Por eso de habla de la *dolarización* de las economías emergentes.

Existen distintos grados de dolarización de las economías emergentes. Como mínimo están dolarizadas la mayor parte de las deudas externas de esas economías. Los casos típicos de esta dolarización restringida son los de Chile, México y Brasil. En el otro extremo está la dolarización completa de las economías, como ocurre en Panamá, Ecuador y El Salvador. Y hay muchas economías que al admitir la presencia de contratos en dólares en las transacciones internas tienen un grado intermedio de dolarización entre estos extremos. Por ejemplo Argentina, Perú, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Colombia y Venezuela. En Europa, Turquía tiene un grado relativamente elevado de dolarización, y en Asia se dan situaciones parecidas a las de Latinoamérica, pero con mayor frecuencia de casos de dolarización restringida.

### **Dolarización restringida, dolarización completa y libre elección de la moneda o convertibilidad**

La decisión sobre el grado de dolarización admitida o impuesta por la ley es la clave del régimen monetario de las economías emergentes. Hay naciones para las que la dolarización restringida ha sido un régimen muy eficaz. El mejor ejemplo es Chile. Se trata de una economía que, a pesar de haber sufrido alta inflación durante los 70 y haber necesitado un periodo de tipo de cambio fijo para reducir drásticamente la tasa de inflación, nunca tuvo un alto grado de dolarización de hecho de su economía interna. Por consiguiente, pudo mantener restringido el uso del dólar a las transacciones financieras externas, y sin embargo pudo desarrollar intermediación financiera interna de mediano y largo plazo basada en la moneda local y en el uso extendido de la indexación como forma de atenuar el efecto de la incertidumbre sobre su valor futuro.

A pesar de que resulta claro que lo óptimo para una economía emergente sería tener una moneda que inspire confianza tanto a ahorristas nacionales como a inversores extranjeros como ocurre en las economías avanzadas, de tal manera que el grado efectivo de dolarización sea mínimo, no se puede argumentar que para todas las economías emergentes sea conveniente restringir el uso del dólar en los contratos internos ni que sea siempre inconveniente la dolarización completa. En otros términos, hay economías emergentes para las que la dolarización completa es una alternativa tan conveniente como la incorporación de las economías emergentes de Europa Oriental al euro, y hay otras economías en las que la imposición de restricciones legales al uso del dólar en contratos internos impide la existencia de crédito a mediano y largo plazo, por lo que no se puede establecer una regla absoluta y única en materia de régimen monetario óptimo para las economías emergentes. No todas las economías emergentes son como Chile.

Para una economía emergente que no elige incorporarse al euro ni dolarizar de manera completa su economía, pero que de hecho tiene un alto grado de dolarización, el objetivo en materia de régimen monetario debería ser llegar a contar con una moneda nacional que inspire confianza a todo tipo de ahorristas e inversores, de manera que pasen a formar parte del club de naciones que tienen una moneda prácticamente única para todos sus contratos financieros y pueden llevar a cabo políticas monetarias soberanas. Esto es lo que se propuso Argentina al lanzar su Plan de Competitividad en 1991. Pero como demuestra una lectura cuidadosa de la experiencia reciente de Argentina, para lograr este objetivo no es cierto que la libre elección de la moneda conduzca necesariamente a mayor confianza en la moneda local de manera permanente. La existencia de persistentes déficits fiscales y las devaluaciones de las monedas de los principales

socios comerciales pueden minar esa confianza. Pero la misma experiencia argentina demuestra que la reimplantación de restricciones al uso del dólar, luego de un periodo en el que su utilización estuvo permitido, aleja a la economía emergente de la posibilidad de tener una moneda confiable y poder llevar a cabo una política monetaria soberana. Por lo tanto, la clave para encontrar soluciones superadoras está en el diseño de un régimen monetario que sea capaz de conciliar la libre elección de la moneda con la flexibilidad cambiaria.

### La experiencia argentina reciente

La década de los noventa<sup>3</sup> se caracterizó por la vigencia de una ley de 14 artículos aprobada por el Congreso Nacional el 28 de marzo de 1991. Esa norma, llamada *Ley de Convertibilidad*, dio protección legal a un derecho que habían hecho suyo los argentinos, aun cuando la normativa anterior se lo negaba: poder utilizar monedas extranjeras, y en particular, el dólar, para proteger sus ahorros y contratar a mediano y largo plazo. La Ley de Convertibilidad fue una de las pocas normas nacidas de los *usos y costumbres* en un país de tradición jurídica napoleónica. Por haber legalizado un uso y una costumbre decidida por la gente, fue desde el vamos una norma muy popular.<sup>4,5</sup>

De la Ley de Convertibilidad se ha destacado, especialmente en el exterior, la supuesta fijación por ley del tipo de cambio en la relación 1 peso=1 dólar, y se la ha analizado como *La Caja de Conversión Argentina* (the *Argentinean Currency Board*). En varias oportunidades expliqué que no había tal fijación legal del tipo de cambio, porque a lo sumo se ponía un techo a la cotización del peso en dólares (el 1 a 1) pero no se ponía un piso. Es decir, que el peso, en momentos de fuerte entrada de capitales, podía muy bien flotar para apreciarse. Ése consti-

[3] En perspectiva histórica la década de los 90 en Argentina comenzó el 1 de abril de 1991 y finalizó el 20 de diciembre de 2001.

[4] La popularidad de la norma quedó demostrada en todas las elecciones desde su sanción, incluida la última que tuvo lugar en octubre de 2001. Los candidatos a senador por la Ciudad de Buenos Aires fueron preguntados en un debate y todos ellos contestaron que debía mantenerse la Ley de Convertibilidad. [5] Hernando de Soto, estudioso peruano de la organización espontánea de los 'pueblos jóvenes' de Perú, llegó a la conclusión de que la legalidad formal de los países subdesarrollados no permite a las familias que operan en la economía informal hacer valer sus contratos y proteger sus derechos de propiedad. Y recomendó crear una nueva legalidad, copiando las normas espontáneamente creadas por la gente en esos 'pueblos jóvenes'.

tuía el mecanismo natural de salida (*exit*) del tipo de cambio fijo, sin abandonar la convertibilidad, es decir, sin quitarle legalidad al uso de monedas extranjeras.<sup>6</sup>

De hecho, en 1997, cuando la Argentina había superado totalmente la crisis Tequila y estaba creciendo vigorosamente, en lugar de absorber el impresionante ingreso de capitales que comenzó a producirse, podría haber dejado flotar el peso. En ese momento la flotación hubiera significado una apreciación y, por lo tanto, se podría haber planteado al Congreso la eliminación del techo 1 a 1 sin provocar ningún sobresalto. Y para sorpresa de todos los que habían confundido la convertibilidad con el cambio fijo, hubiéramos pasado a tener convertibilidad con tipo de cambio flotante, como la tienen la Europa del euro, Canadá, Australia, el Reino Unido y Singapur. El caso de Singapur es particularmente interesante porque en ese país se salió del tipo de cambio fijo manteniendo la convertibilidad, precisamente a través de la flotación en momentos en que la moneda de Singapur necesitaba apreciarse frente a la libra esterlina primero, y frente al dólar después.

Cabe preguntarse entonces, ¿por qué la Argentina no fue a la libre flotación en 1997, cuando ello hubiera removido del horizonte la espada de Damocles de la salida traumática con devaluación? La razón es política-electoral. Hacia 1997 se había desatado ya la competencia entre Menem y Duhalde por la candidatura presidencial del Partido Justicialista para 1999, y ambos decidieron utilizar el gasto público provincial como instrumento para prevalecer en esa contienda. La libre flotación y la apreciación del peso hubieran significado frenar la entrada de capitales financieros de corto plazo y, por consiguiente, la fuente de financiamiento del creciente gasto provincial. En lugar de pensar en consolidar el sistema monetario que había devuelto la confianza a los argentinos, el Gobierno prefirió facilitar el financia-

miento del creciente déficit fiscal de las provincias, con lo que se creó el problema del endeudamiento excesivo y oneroso que no sólo haría insostenible el tipo de cambio fijo, sino, lo que es mucho más grave, que terminaría con la convertibilidad.

En síntesis, esta digresión sobre lo que pudo haber sido y no fue, pretende argumentar, como punto de partida de este análisis, que lo permanente e importante para el buen funcionamiento de la economía argentina era la convertibilidad y no el tipo de cambio fijo. En otros términos, lo importante era la libre elección de la moneda y no que la moneda nacional fuera inicialmente creada a través de una caja de conversión. Al principio se necesitaba la caja de conversión, es decir el respaldo en dólares 1 a 1, y el tipo de cambio fijo, para que la gente confiara y utilizara el peso. Pero en épocas de fuerte entrada de dólares, la caja de conversión se tornaba innecesaria, y el peso podría haber pasado a ser una moneda inspiradora de confianza por el manejo responsable de un Banco Central autónomo. Lamentablemente, la oportunidad de tener convertibilidad sin tipo de cambio fijo se perdió en 1997 y luego de las crisis rusa y brasileña nunca volvió a presentarse.

Pero si el tipo de cambio fijo era prescindible, ¿por qué lamentarse por la pérdida de la convertibilidad? ¿Era acaso tan importante que los argentinos pudieran elegir libremente la moneda para sus ahorros y sus contratos? En la contestación a estas preguntas está la clave para entender qué es lo que pasó y qué es lo que está pasando en la economía argentina.

## La convertibilidad y la inversión en los 90

El principal efecto de la Ley de Convertibilidad, además de eliminar el flagelo inflacionario que

---

*De esa forma, estas poblaciones marginadas podrían comenzar a acceder al crédito, y eso permitiría incorporarlas a la economía capaz de acumular y crecer. En el caso de Argentina, la mejor forma de incorporar a la economía formal a millones de ahorristas e inversores que hasta ese momento habían sido expulsados al exterior u obligados a operar en la informalidad, fue legalizar el uso de las monedas extranjeras y, en particular, el dólar, dado que la expulsión y la informalidad habían tenido su principal origen en el persistente flagelo inflacionario y, últimamente, en el caos hiperinflacionario. Ver: De Soto, Hernando (2000) 'The Mystery of Capital', Basic Books, Nueva York, USA. [6] Ver: 'Lessons from the stabilization process in Argentina [1990-1996]'. En colaboración con Sonia Cavallo. Symposium on Achieving Price Stability - Jackson Hole, Wyoming. Federal Reserve Bank of Kansas City, 1996;*

había afectado a la economía argentina durante 45 años y que había desembocado en hiperinflación, fue permitir un importante aumento de la inversión. Por primera vez en muchos años, el ahorro nacional pudo canalizarse a la inversión a través de la intermediación financiera que no existía antes, porque había estado prohibida o severamente restringida la captación de depósitos y el otorgamiento de crédito en monedas extranjeras. Cuando los inversores extranjeros vieron que los argentinos estábamos invirtiendo en nuestro país, comenzaron a evaluar inversiones directas y financieras que hasta entonces no habían estado en sus planes. Este proceso fue incentivado por la desregulación de la economía y por la privatización de las empresas del Estado. La desregulación y las privatizaciones abrieron oportunidades de inversión al sector privado que antes habían estado monopolizadas por el Estado.

*Ver Cuadro 01. Inversión anual per capita*

Se produjeron fuertes inversiones en los sectores de la energía, los transportes, las comunicaciones, los servicios de almacenaje y comercialización, los servicios financieros, la minería, la agricultura y la industria manufacturera. Todos los indicadores de nivel y calidad de servicios, así como de producción de todo tipo de bienes, ponen de manifiesto el fuerte aumento de la capacidad productiva que se logró a través del aumento generalizado de las inversiones. Nada de esto hubiera ocurrido de no haberse creado la protección a los derechos de propiedad de ahorristas e

inversores que se logró con la sanción de la Ley de Convertibilidad.

### La productividad y el crecimiento de la economía

En décadas anteriores, particularmente durante los 60, también se había logrado una alta tasa de inversión. Sin embargo, el crecimiento había sido reducido. ¿Cuál es la explicación del mayor crecimiento durante la década de los 90? Sin lugar a dudas, la diferencia entre la década de los 90 y las décadas anteriores radica en el aumento de la productividad que se logró con la nueva inversión en un contexto de apertura de la economía, de desregulación y privatizaciones.

La comparación entre la inversión per capita promedio anual en dólares constantes de 1995 entre la Argentina y Brasil demuestra que en Argentina el aumento de la inversión fue mayor. A pesar del Plan Real, la intermediación financiera en Brasil se siguió desarrollando en forma similar a como lo había hecho en las décadas anteriores y, por consiguiente, no se produjo un aumento significativo de la disponibilidad de financiamiento para la inversión.

*Ver Cuadro 02. Ejercicio de contabilidad del crecimiento*

El cuadro anterior muestra cómo durante la década de 1990, la Argentina logró revertir la tendencia histórica que, durante las dos décadas anteriores,

**Cuadro 01. Inversión anual per capita**  
(en dólares a precios constantes de 1995)

Década	80	90
Argentina	1,134	1,421
Brasil	843	909

Fuente: IMF-IFC CD-ROM. 2002 World Development Indicators CD-ROM, Banco Mundial

*La Qualité de la Monnaie (La Calidad del Dinero), Public. Économie Internationale, N° 80 - 4° trim. 1999 - Paris 1999. Discurso pronunciado en ocasión de la Ceremonia de Entrega del Doctorado Honoris Causa de la Universidad de París 1 - Panthéon Sorbonne - France; Pasión por Crear (Cavallo, Domingo Felipe y De Pablo, Juan Carlos [2001] Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina).*

arrojó una tasa negativa de crecimiento promedio de la productividad. A modo de comparación, se ve claramente cómo Brasil durante la década de 1990, lejos de mejorar la tendencia histórica, tuvo un comportamiento promedio peor al registrado durante las dos décadas anteriores. La clave para entender el crecimiento argentino durante los 90 está justamente en el aumento de la productividad de los factores.

La apertura de la economía no hubiera sido posible sin la reaparición del crédito que significó la puesta en marcha de la convertibilidad. Sin crédito, la agricultura y la industria manufacturera no hubieran podido modernizarse como lo iniciaron durante los primeros años de la década, y sin modernización, la competencia con el exterior hubiera sido imposible.

Las privatizaciones fueron posibles desde que se autorizó la firma de contratos de mediano y largo plazo en monedas extranjeras. Con la larga experiencia inflacionaria de la Argentina y con las distorsiones que había creado la combinación de indexación con control político de los precios y tarifas de los servicios públicos hubiera sido imposible redactar contratos de concesión a 30 años de no haberse dictado la Ley de Convertibilidad. La desregulación, es decir, la eliminación de res-

tricciones a la competencia y la organización de mercados donde antes sólo había decisiones administrativas adoptadas por el Gobierno, fueron posibles en un contexto de estabilidad de precios. Bajo alta inflación la competencia hubiera sido muy imperfecta y muchos mercados no se habrían podido crear. Para lograr el clima de estabilidad luego de la hiperinflación, la Ley de Convertibilidad fue la herramienta clave.

#### Ver Cuadro 03. PIB y exportaciones por décadas

En síntesis, tanto el aumento de la inversión como el incremento de la productividad fueron una consecuencia de la convertibilidad. Y sólo la inversión y la productividad pueden explicar que durante la década de los 90 la Argentina haya superado en crecimiento de su economía y en aumento de sus exportaciones a Brasil. Además, el crecimiento de la economía fue en la Argentina durante la década de los 90 muy superior a lo que había sido en las décadas anteriores.

### Las causas de la recesión que se inició a mediados de 1998

Así como durante la década de los 90 se eliminó la inflación y se recuperó un vigoroso crecimiento de

**Cuadro 02. Ejercicio de contabilidad del crecimiento<sup>7</sup>**

Argentina	1970-90	1990-98
Tasa de crecimiento (anual promedio) del PIB	0,7	6,3
Tasa de crecimiento (anual promedio) del stock de capital <sup>8</sup>	0,9	0,6
Tasa de crecimiento (anual promedio) de la fuerza laboral <sup>9</sup>	0,9	1,4
Tasa de crecimiento (anual promedio) de la Productividad Total de los Factores (TFP) <sup>10</sup>	-1,1	4,3
<b>Brasil</b>		
Tasa de crecimiento (anual promedio) del PIB	4,9	2,7
Tasa de crecimiento (anual promedio) del stock de capital	1,9	0,8
Tasa de crecimiento (anual promedio) de la fuerza laboral	2,2	1,3
Tasa de crecimiento (anual promedio) de la Productividad Total de los Factores (TFP)	0,8	0,6

(7) Basado en la ecuación de Solow con la forma funcional:  $\partial Y/Y = a(\partial K/K) + (1-a)(\partial L/L) + (\partial B/B)$ . Nótese que  $Y$  es el PIB real;  $K$  es el stock de capital;  $L$  es el stock de la fuerza laboral y  $B$  es la productividad total de los factores. Se asume  $a=1/3$ . La metodología utilizada sigue la desarrollada por Jones, Charles I. (1998) 'Introduction to Economic Growth'. W.W. Norton & Company, Inc. Nueva York. (8) Ponderado por la razón del factor capital en el producto igual a 1/3 (i.e.  $a=1/3$ ). (9) Ponderado por la razón del factor trabajo en el producto igual a 2/3 (i.e.  $1-a=2/3$ ). (10) Calculado como el residuo de la ecuación estándar de Solow.

la economía argentina, no es menos cierto que desde mediados de 1998 la economía entró en recesión y, desde entonces, no ha logrado reactivarse. ¿Es la convertibilidad responsable de esta recesión? La respuesta a esta pregunta requiere analizar la relación entre la convertibilidad, el tipo de cambio fijo y el déficit fiscal.

La recesión iniciada en 1998 tuvo su origen en el aumento del gasto de las provincias que se financió con crédito bancario. Esta política caracterizó al periodo 1997-98 cuando Eduardo Duhalde, entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, competía con Carlos Menem por la candidatura presidencial del Partido Justicialista en 1999. La gran magnitud asumida por la asistencia bancaria a las provincias y las altas tasas de interés que éstas estuvieron dispuestas a pagar por préstamos garantizados con los recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos, significaron una reducción del crédito al sector privado, manifestado tanto por el racionamiento crediticio como por el aumento de la tasa de interés. Este fenómeno se acentuó desde la crisis rusa, cuando comenzó a disminuir la afluencia de capitales hacia todas las economías emergentes.

La recesión se hizo más severa y más intratable como consecuencia de la devaluación del real en febrero de 1999 y la depreciación sostenida del

euro entre 1999 y mediados de 2001. El tipo de cambio fijo entre el peso y el dólar no permitió que el peso se depreciara como habría ocurrido en un régimen de libre flotación, y a la recesión se le adicionó un proceso deflacionario imprescindible para reestablecer el equilibrio de largo plazo de los precios relativos entre bienes exportables y bienes domésticos. Una alternativa para atenuar el efecto deflacionario de la posible depreciación del euro hubiera sido la adopción a partir del 1 de enero de 1999 del patrón dólar-euro en reemplazo del patrón dólar original. Pero de la misma forma como la libre flotación que hubiera sido posible en 1997 no fue ni siquiera considerada, tampoco lo fue la introducción del euro en el régimen de fijación cambiaria en aquella época. Recién en marzo de 2001, al asumir nuevamente el Ministerio de Economía propuse y conseguí la aprobación legislativa para pasar del patrón dólar al patrón dólar-euro, pero la economía ya había soportado durante dos años los efectos deflacionarios de la depreciación del euro, además de los de la fuerte devaluación del real.

En síntesis, el déficit fiscal originado en la expansión del gasto provincial y el tipo de cambio fijo entre el peso y el dólar, explican la recesión y deflación que sufre la economía argentina desde mediados de 1998. ¿Era entonces imprescindible abandonar la convertibilidad para que algún día se pudiera salir de la recesión? Mi contestación es

### Cuadro 03. PIB y exportaciones por décadas

Década	80	90
<b>Tasa de crecimiento anual de PIB (a precios constantes)</b>		
Argentina	-1,5	4,6
Brasil	1,5	2,7
<b>Tasa de crecimiento anual de las exportaciones (en dólares corrientes)</b>		
Argentina	4,4	7,9
Brasil	4,5	5,8

Fuente: IMF-IFC CD-ROM. 2002 World Development Indicators CD-ROM, Banco Mundial

negativa. Por el contrario, estoy convencido de que abandonar la convertibilidad para sacar al país de la recesión fue como demoler la casa para desobstruir una cañería. Lo que había que hacer era encontrar la forma de eliminar el déficit fiscal y corregir los precios relativos sin afectar la protección que la convertibilidad había venido brindando a los derechos de propiedad de ahorristas e inversores en la economía argentina.

La eliminación del déficit fiscal era posible combinando una reducción acotada de los salarios nominales del sector público con una reestructuración de la deuda pública que significara una fuerte reducción de la factura de intereses, particularmente la de las provincias. Con convertibilidad, es decir, sin entorpecer el sistema de intermediación financiera utilizando monedas extranjeras, era más fácil lograr tanto la reducción salarial como la reducción de intereses, porque el mantenimiento de un clima de estabilidad monetaria e institucional, permitía una administración ordenada de ambos procesos. De hecho, el Congreso Nacional aprobó la ley que permitía la reducción de salarios nominales y, de no haber sido por el abandono de la convertibilidad, la Corte Suprema de Justicia hubiera avalado esta decisión, tal como lo había hecho con otras reducciones salariales decididas en años anteriores.

Los bancos, los fondos de pensiones y muchos tenedores de bonos argentinos respondieron positivamente a la propuesta de canje de bonos por préstamos garantizados con tasa de interés más baja y plazos más largos, lo que permitió reestructurar nada menos que 55 mil millones de dólares de deuda pública interna y economizar 4 mil millones anuales de intereses. Ello demuestra que, con convertibilidad, era posible concluir un proceso ordenado de reestructuración de deuda. De hecho, el canje de bonos por préstamos garantizados dio

al Gobierno la mayoría de votos necesaria para imponer las denominadas *cláusulas de salida consensuadas* (en inglés: *exit consent clauses*) en la letra de los contratos de los bonos y alentar así la participación en el canje de la deuda externa.

La corrección definitiva del desajuste en los precios relativos y la inflexibilidad cambiaria determinada por el tipo de cambio fijo podría haberse conseguido perseverando en la eliminación de impuestos distorsivos, insistiendo con el patrón dólar-euro y yendo progresivamente a la libre flotación una vez que la deuda estuviera reestructurada y el déficit fiscal fuera prácticamente eliminado. Estas circunstancias se habrían dado a principios de 2002 de no haberse producido el Golpe Institucional del 20 de diciembre de 2001.

La destrucción de la convertibilidad mediante la combinación de devaluación, reprogramación generalizada de depósitos, pesificación, *default* de la deuda interna ya reestructurada y ulterior flotación del peso, significó la demolición de la base institucional y contractual de la economía y la violación generalizada de los derechos de propiedad. Si bien los precios de los bienes exportables pudieron subir mucho, los precios relativos quedaron más desequilibrados que antes, aunque en la dirección opuesta a la que se había dado desde 1998.

La completa desaparición del crédito y las dificultades para el abastecimiento de insumos importados no están permitiendo lograr una respuesta positiva en materia de exportaciones. La sustitución de importaciones que se alentó corre el riesgo de ser ineficiente y no sostenible en condiciones normales, y, simultáneamente, ha provocado tal caída de la demanda interna, que el resultado es una profundización de la recesión sin antecedentes en la historia argentina.

### **La discusión política sobre la desocupación y la pobreza**

Durante el primer año de la convertibilidad, cuando se produjo un crecimiento del PIB superior al 10%, las estadísticas registraron una caída de la tasa de desocupación. A su vez, la fuerte reducción de la tasa de inflación permitió una significativa disminución de la pobreza. Esta tendencia comenzó a revertirse en 1993 para la desocupación y en 1995 para los índices de pobreza. A partir de entonces, se observó una sostenida tendencia al aumento, tanto de la desocupación como de la pobreza.

La discusión sobre la estrategia que debía seguirse para revertir estos fenómenos continuó a lo largo de la década. Quienes estábamos convencidos de la necesidad de preservar la apertura, la desregulación, las privatizaciones y la protección de los derechos de propiedad como herramientas para asegurar el crecimiento sostenido de la economía, insistimos en que se necesitaban reformas laborales, tributarias y de la administración de las políticas sociales para que el crecimiento de la economía fuera acompañado por la disminución de las tasas de desocupación y de pobreza. En materia laboral insistimos en la introducción de flexibilidad contractual; en materia tributaria propusimos y comenzamos a aplicar la eliminación de los impuestos al trabajo y otros impuestos distorsivos; y reclamamos una Administración menos clientelista y más eficiente de la política social, de educación, de salud y de asistencia alimentaria, por parte de los Gobiernos provinciales.

Otros dirigentes comenzaron a hablar de *cambio de modelo* porque sostenían que las reformas económicas de la década, a las que caracterizaban como *neoliberales*, eran las responsables del aumento de la desocupación y la pobreza. Por consiguiente, sólo se podrían revertir las tendencias

negativas observadas en la segunda mitad de la década anulando aquellas reformas. Como para ellos el símbolo de las reformas *neoliberales* era la Ley de Convertibilidad, comenzaron a sugerir su derogación. Los dirigentes más importantes que abrazaron esta posición son Eduardo Duhalde en el Partido Justicialista y Raúl Alfonsín en el Partido Radical. Ninguno de los dos consiguió éxito electoral con ese discurso en el ámbito nacional, pero ambos creyeron que la evolución de los acontecimientos económicos y sociales durante el año 2001 les estaba dando la razón. Por eso, cuando Eduardo Duhalde asumió la Presidencia de la Nación apoyado por Raúl Alfonsín, creyó que las circunstancias lo habían convocado para eliminar la Ley de Convertibilidad y *cambiar el modelo*. Ambos esperaban contribuir de esa forma a disminuir la desocupación y la pobreza.

### **La discusión profesional sobre la deuda pública y el régimen cambiario**

Mientras en el plano político las posiciones tendían a distanciarse a causa de las diferencias de diagnóstico y de estrategia para revertir el aumento de la desocupación y la pobreza, los economistas profesionales discutían sobre la sustentabilidad de la deuda pública y del régimen cambiario.

Las posiciones más enfrentadas se daban entre los defensores de la dolarización, que en general argumentaban que luego de adoptar ese régimen monetario, la disciplina fiscal bastaría para asegurar el cumplimiento de la deuda, y los partidarios de la flotación cambiaria, la mayoría de los cuales estaban a su vez convencidos de la inevitable necesidad de reestructuración compulsiva de la deuda, previa declaración del *default*. Los primeros argumentaban básicamente que la perseverancia en el sostenimiento de un clima de estabilidad moneta-

ria y cumplimiento estricto del servicio de la deuda recrearía la confianza permitiendo la baja de la tasa de interés y, por consiguiente, la recuperación del crecimiento económico. Los segundos argumentaban que mientras no se corrigieran los precios relativos a favor de los bienes exportables, la economía seguiría estancada y eso llevaría, inexorablemente, a la imposibilidad de seguir pagando normalmente los servicios de la deuda.

Si bien yo compartía la mayoría de los argumentos de los partidarios de la libre flotación, y así lo había manifestado al lanzar el Plan de Competitividad, en marzo de 2001, estaba tan convencido como los partidarios de la dolarización de que una afectación gravosa de los derechos de propiedad de quienes habían ahorrado y confiado en el país haría imposible la recuperación del crecimiento, por más rápido y contundente que fuera el reajuste de los precios relativos a favor de los bienes exportables. Por eso busqué un camino intermedio, consistente en utilizar todas las herramientas no monetarias posibles para corregir el desajuste de precios relativos, aun a costa de demorarlo, pero preservando el régimen monetario, es decir la convertibilidad. En materia de régimen cambiario la idea era avanzar hacia un régimen más flexible, pero sólo después de haber reasegurado el equilibrio fiscal con la reducción de intereses de la deuda que se conseguiría a través de una reestructuración ordenada de la misma.

Lamentablemente, la idea de mantener la libre elección de la moneda y no imponer desde el Gobierno alteración alguna a los contratos, ni para dolarizar ni para pesificar, no tuvo suficiente apoyo profesional, posiblemente porque tanto dolarizadores como pesificadores razonaron más sobre el régimen cambiario (es decir, sobre la discusión tipo de cambio fijo versus tipo de cambio flotante) antes que sobre el régimen monetario y de protección a los derechos de propiedad en contratos a mediano y

largo plazo. La Ley de Convertibilidad había creado el sistema monetario deseado por la gente, pero era compatible con los dos regímenes cambiarios extremos y cualquier variante intermedia siempre que se dieran las condiciones fiscales necesarias.

### Una desafortunada coincidencia táctica

Desde el 1 de noviembre de 2001, día en que anunciamos la reestructuración de la deuda pública en dos etapas, comenzó a gestarse una desafortunada coincidencia táctica entre los dirigentes políticos que querían *cambiar el modelo* y los economistas y empresarios que pregonaban la devaluación. Esta virtual *alianza táctica* fue abonada por importantes medios de comunicación que creyeron que *el cambio de modelo* a partir de la devaluación brindaría el marco para encontrar una solución al problema de su excesivo endeudamiento. Esta alianza táctica fue capaz de movilizar detrás de sí a todos los deudores, fueran éstos públicos o privados. Al fin y al cabo, las acciones iban a concluir en una suerte de *default* simultáneo y generalizado que terminaría provocando una fuerte quita en el valor real de las deudas.

Lo que los dirigentes, economistas y empresarios que integraron esta alianza táctica no tuvieron en cuenta es que los acreedores no eran sólo *inversores financieros del exterior*, sino millones de ahorristas que habían confiado en el sistema financiero argentino y millones de trabajadores que aportan mensualmente para tener un ingreso en la vejez. La gravísima afectación de sus derechos de propiedad que resultaría de la reprogramación forzosa y generalizada de depósitos, la pesificación de los contratos en dólares y la devaluación seguida de flotación del peso haría prácticamente desaparecer la inversión y la compra de bienes de consumo durables, además de crear un clima de inseguridad

jurídica dentro del cual se torna ilusorio pensar en canalización de ahorros hacia la inversión.

### **El aumento de la desocupación y la pobreza**

Las medidas adoptadas por el Gobierno de Duhalde apoyado por Alfonsín<sup>11</sup> desde enero de 2002 han acentuado la recesión de manera extrema y, peor aún, han creado un clima de gran escepticismo sobre la posibilidad de que la economía recupere el crecimiento. Esto provocó un importante aumento de la desocupación y la pobreza. ¿Era esto previsible?

Por supuesto que sí, y de ahí que a lo largo de todo el año 2001, quienes teníamos la responsabilidad de gobernar luchamos para evitar el *default* y la devaluación.<sup>12</sup> Pero, ¿había realmente alguna alternativa mejor a la que finalmente se aplicó?, ¿no era inexorable que la Argentina cayera en cesación de pagos y crisis cambiaria? Es más, ¿no se habían producido ambas, el 1 de diciembre, cuando se introdujo el *corralito* financiero?

La alternativa era perseverar en la eliminación del déficit fiscal de la Nación y de las Provincias, extendiendo a éstas los recortes salariales ya aplicados por el Gobierno Nacional desde julio de 2001 y reforzar esta política con una fuerte reducción del gasto de intereses de la deuda pública y postergación de vencimientos de capital a obtener mediante un proceso ordenado de reestructuración de deuda como el que había comenzado el 1 de noviembre. Sin duda, la alternativa implicaba una cierta compulsión en la reprogramación y atenuación de los pagos financieros y una mayor flexibilidad posterior en la determinación del cambio de pesos a dólares, pero ambos procesos debían ser ordenados y afectar lo menos posible a los derechos de propiedad de los ahorristas, inversores y trabajadores.

Para frenar la salida vertiginosa de los depósitos del sistema bancario, el 1 de diciembre se introdujo lo que popularmente se llamó *corralito*, que no era otra cosa que un control transitorio de los cambios, como el que tantas veces se había dado en distintos países entre 1870 y 1930, la época del Patrón Oro, a través de la entonces denominada *suspensión de la convertibilidad*. Pero el *corralito* de diciembre sólo limitaba las transferencias financieras al exterior y el retiro de dinero en efectivo de los bancos. Los depositantes mantenían tanto el valor como la disponibilidad de sus ahorros para pagos internos, los que podían hacerse con tarjetas de débito, cheques o transferencias entre cuentas bancarias. Simultáneamente, se promovía la bancarización de los pagos, algo que era necesario para mejorar la administración tributaria. Pero el *corralito*, lejos de significar la cesación de pagos y el abandono de la convertibilidad en el sentido de libre elección de la moneda, fue establecido para preservar el valor y la disponibilidad de los ahorros durante el proceso de reestructuración de la deuda pública y de reajuste fiscal de la Nación y las Provincias, lo que era naturalmente complejo.

¿Por qué el Gobierno de Duhalde apoyado por Alfonsín siguió entonces un camino tan equivocado? Nuestra respuesta es que la discusión profesional de los economistas y la prédica de los medios fuertemente endeudados los confundió a tal punto que creyeron sinceramente que lo que estaban aplicando era un *cambio de modelo* que reactivaría la economía, generaría crecimiento y disminuiría la desocupación y la pobreza. En este trabajo quiero enfatizar el aporte de los economistas profesionales a la confusión de los dirigentes políticos.

### **Prices right versus Property rights**

Quienes enfatizaban los efectos recesivos y deflacionarios del desajuste en los precios relativos de

[11] Para una descripción del origen de este Gobierno ver: Cavallo, Domingo Felipe (2002) 'El Golpe Institucional'. No publicado. Disponible on-line: [www.cavallo.com.ar/papers/golpe.html](http://www.cavallo.com.ar/papers/golpe.html). [12] Para una descripción de esta experiencia ver: Cavallo, Domingo Felipe (2002) 'La Lucha por Evitar el Default y la Devaluación'. No publicado. Disponible on-line: [www.cavallo.com.ar/papers/lalucha.html](http://www.cavallo.com.ar/papers/lalucha.html).

los bienes exportables y los bienes domésticos propusieron el reemplazo del régimen de tipo de cambio fijo por la flotación del peso. Pensaban que dejando que los precios relativos se realinearán (*set the prices right*) la economía dejaría de requerir deflación y podría reactivarse a través del aumento de la producción de bienes exportables y sustitutos de importaciones<sup>13</sup>. Lo que no tuvieron en cuenta es que en la medida en que el reajuste de precios relativos implicara el abandono definitivo de la convertibilidad, es decir, de la libre elección de la moneda por la gente, se produciría tal destrucción de los derechos de propiedad (*property rights*). Simultáneamente, se harían imposibles los contratos de mediano y largo plazo, con lo que en la práctica desaparecerían tanto el ahorro en el país como la inversión empresaria y familiar.

Al mismo tiempo, los que proponían la defensa irrestricta de los derechos de propiedad de ahorristas e inversores financieros, criticaban cualquier intervención gubernamental destinada a corregir los precios relativos sin abandonar la convertibilidad.<sup>14</sup> Como todas eran críticas, es entendible que dirigentes políticos como Duhalde y Alfonsín, que siempre habían propuesto el *cambio de modelo*, hayan creído que había llegado el momento de hacerlo.

## El futuro

El abandono de la convertibilidad, en el sentido de la libre elección de la moneda y el respeto de la moneda original de los contratos, va a impedir que exista la inversión y el aumento de productividad imprescindibles para cualquier proceso de crecimiento sostenible. La reactivación de la economía por aliento a las exportaciones y la sustitución de importaciones se darán en la medida en que no requiriera nuevas inversiones importantes, dado que éstas serán muy difíciles de financiar. Además,

pasará mucho tiempo antes que el aumento de la producción de bienes exportables y sustitutos de importaciones compense la enorme caída del mercado interno originada en el deterioro de los ingresos reales de la población provocado por la fuerte devaluación del peso.

Este pronóstico desalentador puede cambiar en la medida en que se avance en los siguientes frentes:

- Reestablecimiento del Estado de Derecho en materia económica mediante la declaración de nulidad de la reprogramación forzosa de depósitos y la pesificación de los contratos. El efecto de estas decisiones sobre la inflación dependerá de la reacción del Poder Ejecutivo a esas decisiones judiciales.
- Elección de un Gobierno capaz de ofrecer un nuevo liderazgo que la gente vea como protector de los derechos de propiedad y comprometido en la recreación de las condiciones para que vuelva a haber inversión y aumento de la productividad como durante buena parte de la década de los 90.
- Claro compromiso de transformación de las políticas sociales para erradicar la corrupción, el clientelismo y la ineficiencia y conseguir que la inversión en capital humano no sólo aumente, sino que se distribuya en beneficio de las familias más pobres.

Se trata, sin duda, de un desafío monumental para el pueblo y la dirigencia argentina.

Si el Gobierno aprovecha la oportunidad que le brindan las decisiones judiciales adversas a las normas que afectaron los derechos de propiedad para comenzar a recrear la confianza de los ahorristas y los compromete a no retirar sus ahorros del sistema financiero argentino, cosa que es perfectamente posible manteniendo los depositantes la disponibilidad de sus fondos para pagos internos a través de transferencias entre cuentas bancarias, empezará a verse la salida. En ese caso, se produciría una apreciación gra-

[13] Joseph Stiglitz acaba de decir en un artículo que era obvio que ello iba a ocurrir, ¡y que ya está ocurriendo! Ver: Stiglitz, Joseph (2002) 'La Recuperación Argentina'. Diario El País, España. Edición Impresa del 20 de septiembre de 2002. [14] Ver las múltiples críticas de quienes pregonaban la 'dolarización' a los planes de convertibilidad, a la introducción del euro y a los sucesivos intentos de reprogramación de deudas. Archivos de los diarios Clarín y La Nación (entre otros).

dual del peso conducente al equilibrio de los precios relativos a un nivel compatible con la recuperación simultánea de exportaciones y demanda interna.

Si, por el contrario, el Gobierno resiste la declaración judicial de inconstitucionalidad o no logra el apoyo de los ahorristas para mantener los fondos dentro del sistema bancario, el Banco Central se verá obligado a emitir pesos, o aparecerán todo tipo de bonos nacionales, provinciales o privados, no confiables para la gente, que alimentarán un proceso descontrolado de inflación. Eventualmente, los precios relativos volverán a equilibrarse, pero luego de un proceso inflacionario que puede ser largo, impredecible y muy costoso.

Los economistas profesionales podrán ayudar a encontrar el camino correcto en la medida que no insistan en la búsqueda del equilibrio de los precios relativos a costa de la destrucción de los derechos de propiedad de ahorristas, inversores y trabajadores. En el diseño de reglas de juego e instituciones capaces de conciliar el reequilibrio de los precios relativos con el respeto de los derechos de propiedad, radica el aporte que pueden hacer los economistas a la recuperación institucional y moral de la Argentina. Lamentablemente no es éste el camino que están adoptando los organismos financieros internacionales en su labor de asesoramiento a las economías emergentes en general.

### **La opinión de las instituciones financieras internacionales**

La opinión de las instituciones financieras internacionales en materia de política cambiaria ha ido cambiando.

Desde que ocurrieran las crisis mexicana y brasileña, han aconsejado a los países latinoamericanos

inclinarse hacia tipos de cambio más flexibles y dar mayor independencia a sus Bancos Centrales para que éstos puedan enderezar su política monetaria a una determinada meta de inflación. Este consejo tiene buenos fundamentos.

Luego de la crisis en la Argentina, estas mismas instituciones y economistas empezaron a rechazar la convertibilidad o libre elección de la moneda, así como la dolarización parcial y total. Si bien no han sido demasiado específicos al respecto, han comenzado a promocionar la nueva alquimia monetaria: la *pesificación* forzosa.

En nuestra opinión, están haciendo una lectura equivocada de la crisis argentina. Están perdiendo de vista el efecto muy negativo que el cambio en las instituciones monetarias tuvo sobre la profundidad y gravedad de la crisis.

Ellos no advierten la importancia que el dólar posee en cada una de estas economías emergentes al actuar como anclaje de sus instituciones monetarias y como protección del derecho de propiedad privada de los ahorristas.

### **La pesificación forzosa es una mala idea**

Forzar cambios en las instituciones monetarias para facilitar el ajuste en los precios relativos es una mala idea porque deja a la economía sin reaseguros de protección legal para los ahorros y destruye los mecanismos que permiten la movilización de los mismos hacia el financiamiento de la inversión local.

El consejo de transformar los contratos en dólares en contratos en pesos según el tipo de cambio previo a la flotación intenta evitar que los deudores en dólares se tornen insolventes luego de una gran

devaluación. Pero como consecuencia de la pesificación forzada, los acreedores, incluidos los depositantes en los bancos, se encontrarán de improvisto con que la composición monetaria de su cartera no es la deseada. Su intento por reconstruir dicha composición aumenta abruptamente la demanda de dólares y provoca una devaluación del peso mucho mayor que la que se requería para ajustar los precios relativos.

Además, la mayor parte de los acreedores demandarán a los deudores y al Estado con el fin de recuperar sus dólares. Este hecho agrega incertidumbre al resultado final, incluyendo el impacto presupuestario de la pesificación.

El caso de la Argentina 2002 demuestra claramente que el intento por realinear los precios relativos cambiando las instituciones monetarias de los años 90 ha agravado la recesión y ha destruido el derecho a la propiedad privada de los ahorristas.

No se debería aconsejar a ninguna economía emergente seguir esta estrategia si lo que se desea es preservar la posibilidad de renovar el crecimiento a través del aumento de la inversión y la productividad. La Argentina deberá trabajar mucho y pronto para reconstruir sus instituciones monetarias y así volver a asegurar a los ahorristas que su riqueza financiera se verá protegida de los cambios arbitrarios en las reglas de juego.

En lugar de prohibir la utilización de dólares en la economía nacional y de intentar forzar el ahorro en pesos, las nuevas reglas de juego deberían aumentar las opciones de elección monetaria de los argentinos. Facilitar el uso del euro le otorgará al Banco Central argentino la posibilidad de utilizar tanto al euro como al dólar como tutores de la moneda argentina. Es imprescindible permitir el ajuste monetario basado en índices de precios apropia-

dos. El peso volvería a ser utilizado para la realización de contratos a mediano y largo plazo si se permitiera la indexación financiera.

Si el Banco Central dicta políticas monetarias de modo tal que con el tiempo los argentinos se convencen de que el peso brinda una protección tan buena para sus ahorros como el dólar y el euro, probablemente terminarán utilizando pesos en la mayoría de las ocasiones. Para ese entonces, Argentina habrá conseguido el sistema monetario que prevalece en las economías con una larga historia de estabilidad monetaria.

Por el contrario, si los argentinos se ven obligados a ahorrar en pesos y de tanto en tanto las políticas monetarias son utilizadas para hacer desaparecer deudas, como ya ha ocurrido en el pasado, el país continuará perdiendo las instituciones monetarias y financieras que nutren el crecimiento económico.

### **Lecciones de la experiencia argentina para las economías emergentes**

Este recorrido de la experiencia argentina en materia de régimen monetario y política cambiaria, y sus respectivas crisis, permite extraer lecciones que tienen relevancia para las economías emergentes en general:

· En economías emergentes en las que durante el periodo de alta inflación la moneda local no llegó a degradarse de manera extrema y el grado de dolarización de facto nunca fue alto, es posible que la utilización de mecanismos indexatorios permita que existan contratos financieros de mediano y largo plazo sin tener que recurrir a la utilización de monedas extranjeras. Chile es el mejor ejemplo de esta alternativa. Pero cuando la historia ha determinado que en una economía haya de hecho un

alto grado de dolarización, y para permitir la expansión de la intermediación financiera y del crédito se haya decidido integrar un área monetaria o permitir la libre elección de la moneda, cualquier decisión posterior de pesificación forzosa lejos de crear un régimen monetario como el de Chile, sólo provocará demoras en la consecución del objetivo de tener una moneda local confiable que pueda ser utilizada para llevar adelante una política monetaria soberana.

- Cuando no existe la posibilidad de integrar un área monetaria que le permita a la economía disponer de una moneda única de alta calidad, la utilización simultánea de la moneda local con una o más monedas extranjeras de alta calidad permite la existencia de todo tipo de contratos financieros, en particular de los de mediano y largo plazo. Esto significa que puede lograrse una gran expansión de la intermediación financiera y de los mercados de capitales, con su consecuente beneficio en materia de creación de crédito y fuentes de financiamiento para la inversión.
- Si para que funcione este sistema de libre elección de la moneda y exista demanda para la moneda local es necesario crear una Caja de Conversión, es decir, adoptar un régimen de tipo de cambio fijo con respaldo para la moneda local, éste régimen debe ser transitorio y es muy importante aprovechar las primeras circunstancias favorables para introducir flexibilidad cambiaria. Éstas se manifiestan en una fuerte tendencia a la entrada de capitales capaz de determinar una apreciación inicial de la moneda que comienza a flotar.
- Para reducir el riesgo de vulnerabilidad de la economía frente a choques externos que demanden un cambio en el tipo de cambio real cuando aún se mantiene el tipo de cambio fijo, es muy importante evitar la acumulación de deuda pública por déficits fiscales persistentes.
- Cuando se produce un choque externo que requiere flexibilidad cambiaria se deben extremar los

recaudos para lograr equilibrio fiscal y desconcentración de vencimientos de la deuda pública, de tal manera que limite la magnitud de la devaluación nominal sobreviviente.

· En ningún caso debe cambiarse el régimen monetario y financiero en la dirección de una menor protección de los derechos de propiedad de ahorristas y acreedores en general. La pesificación forzosa debe descartarse como instrumento para hacer frente a la crisis. Cualquier ayuda que sea necesario brindar a los deudores debe encararse desde la administración presupuestaria pero cuidando de no destruir la riqueza financiera de los ahorristas que confiaron en las instituciones monetarias y financieras del país.

· A partir de que la moneda local comience a tener una valuación flexible, es indispensable que se admita la indexación en los contratos de mediano y largo plazo. La combinación de existencia de indexación y manejo responsable de la política monetaria por parte de un Banco Central independiente puede acortar los plazos necesarios para que la moneda local pueda adquirir niveles de calidad capaces de provocar el desplazamiento de las monedas extranjeras en la preferencia de los agentes económicos. Ésta, en definitiva, es la prueba ácida del éxito de cualquier régimen monetario.



## 05 El impacto de la crisis argentina sobre la economía española<sup>1</sup>

*Este capítulo realiza la primera estimación cuantitativa del impacto que la crisis argentina tuvo sobre la economía española en términos de PIB.*

*La conclusión es que, durante el período 1999-2002, el PIB español habría crecido un 0,8% más de no haberse producido dicha crisis.*

---

Jorge Blázquez

Servicio de Estudios, BBVA

Miguel Sebastián

Profesor Titular de Economía Cuantitativa  
Universidad Complutense de Madrid

### Introducción

La crisis argentina ha tenido una importante repercusión en los medios informativos españoles. Durante los cuatro años en los que se ha gestado la crisis –que ya se ha denominado *la tragedia argentina*– ha habido un seguimiento periodístico muy detallado de la misma, incluyendo tanto temas económicos como sociales y políticos. Este denso seguimiento informativo está justificado por varias razones. Sin duda, se puede mencionar un *motivo emocional*, justificado por los especiales vínculos históricos que unen a España con Argentina. Pero aún siendo este *motivo emocional* muy importante, hay otros factores más relevantes. En primer lugar, la crisis argentina se tradujo en el mayor *default* de deuda pública de la historia, involucrando alrededor de 50 mil millones de dólares. El Gobierno argentino anunció, a comienzos de 2002, que no iba a honrar su deuda debido a las enormes dificultades económicas que estaba viviendo el país. En segundo lugar, por la magnitud de la crisis. De hecho, entre 1998 y 2002 el PIB argentino se redujo un 18%, la moneda perdió un 70% de su valor y la renta *per capita* en dólares cayó alrededor de un 68%. En tercer lugar, por la magnitud de la crisis bancaria soportada y la alarma social internacional al contemplar los episodios vinculados al *corralito* y al *corralón*. Sin embargo, y pese a todo lo anterior, la razón fundamental que explica el interés de los medios informativos españoles por la crisis argentina es, probablemente, la masiva presencia de empresas españolas en aquel país. De hecho, y según Chislett (2003), la inversión directa española en Argentina acumulada durante el período 1992-2001 ascendió a 26,3 miles de millones de euros.

Resulta paradójico que, a pesar del enorme interés informativo que *la tragedia argentina* ha despertado en los medios de comunicación, se dispone de pocos estudios de carácter académico o con valoraciones cuantitativas. En general, se tiende a pensar que la crisis argentina ha tenido un efecto despreciable sobre la economía española. Esta percepción se basa en dos factores: primero, el crecimiento registrado por España en el período

1998-2001 ha sido muy vigoroso. Y, segundo, las relaciones comerciales entre España y Argentina son muy reducidas, lo que invita a pensar que el contagio ha debido ser casi inexistente.

Sin embargo, hay que resaltar que los canales de contagio de la crisis argentina sobre nuestra economía no son los tradicionales. España es una economía muy internacionalizada<sup>2</sup> y la fuerte apertura comercial es sólo una de sus características. Los canales de contagio que analizamos pretenden ir más allá, abarcando hasta seis factores, tres reales y tres financieros.

De los canales de contagio reales, el primero es el contagio comercial, analizado aquí de forma heterodoxa. Los resultados muestran que el efecto de la crisis argentina por este canal es reducido. En cuanto al resto de los canales, escasamente estudiados y novedosos para la economía española, los impactos son de signo y magnitud variopintos. Así, el segundo canal de contagio real es el derivado del coste para las empresas españolas con intereses en Argentina. El tercero de los canales reales que estudiamos tiene efectos positivos, es la inmigración argentina en España. La crisis ha obligado a muchos argentinos a abandonar su país, y España es uno de los destinos favoritos, absorbiendo capital humano cualificado.

De los canales de contagio financiero analizamos tres: a) el impacto de la crisis sobre los bonos españoles, b) el coste del *default* de deuda argentina; y c) el contagio vía el mercado bursátil. La evidencia sugiere que el contagio financiero no ha sido pequeño. En realidad, en este estudio lanzamos la idea de que la riqueza financiera de las familias españolas se ha visto significativamente afectada por la crisis argentina.

Además de valorar cualitativamente estos canales de contagio, se hace un esfuerzo por medir cuantitativamente el impacto de la crisis argentina sobre el crecimiento español. Éste es un análisis pionero,

y los resultados deben valorarse e interpretarse con suma cautela. Desde una perspectiva de purismo académico, muchos de los resultados que aquí se aventuran son criticables, dadas las hipótesis y supuestos que vamos a utilizar. Sin embargo, y dado que la alternativa era hacer un análisis puramente cualitativo, nos ha parecido necesario ir un paso más allá, asumiendo estas posibles críticas e intentando abrir un debate en la comunidad científica y profesional. Los resultados cuantitativos sugieren que la *tragedia argentina* ha restado 0,8 puntos de crecimiento a la economía española a lo largo del periodo 1998-2002.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En la sección 2 se repasa la magnitud de la inversión española en Argentina. En la sección 3 se resume de forma breve, cronológica y lo más objetivamente posible la crisis económica. En la sección 4 se analiza el contagio comercial de forma cuantitativa y novedosa. En la sección 5 se estima el coste de la crisis para las empresas españolas instaladas en el país. En la sección 6 se presenta una medida de la contribución de los flujos de inmigrantes argentinos. En la sección 7 se revisan los tres canales reconocidos de contagio financiero. Finalmente, en la sección 8 se presentan las conclusiones.

## Las inversiones españolas en Argentina

Argentina ha sido uno de los destinos favoritos de la inversión española. Según Chislett (2003), las empresas españolas invirtieron en aquel país 26,3 mil millones de dólares en el periodo 1992-2001, superando por mucho a Estados Unidos, que alcanzó los 9,1 mil millones de dólares. Para darse una idea de la magnitud de esta cifra baste señalar que la inversión española supuso el 5,4% de toda la formación bruta de capital fijo argentino durante esos años. Además, merece la pena destacar que Argenti-

[1] Agradecemos la ayuda prestada y los comentarios recibidos de Manuel Balmaseda, Julián Cubero y Luciana Taft en la elaboración de este artículo. Los resultados y conclusiones de este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente se corresponden con las del BBVA o la Universidad Complutense de Madrid. [2] La internacionalización de la economía española ha sido relativamente rápida. De hecho, hay trabajos recientes que la analizan en detalle (en particular, véase Chislett (2002)).

na ha sido el país latinoamericano donde más ha invertido España. Un 33% del total de la inversión española en la región se dirigió hacia Argentina, igualando la cuantía de la dirigida hacia Brasil, a pesar del mayor tamaño de esta última economía.

Respecto del número de empresas españolas que desarrollan su actividad en aquel país, según un estudio del Centro de Estudios Latinoamericanos (CESLA) realizado en 2002, hay 385 empresas inscritas en la Cámara Española de Comercio, pero sólo 50 de ellas tienen actividad. De forma más precisa, las mayores compañías serían<sup>3</sup>: Repsol YPF, Santander Central Hispano, BBVA, Telefónica, Endesa, Gas Natural, Mapfre y Aguas de Barcelona. Estos nombres ya ofrecen una idea de los sectores productivos donde la presencia española es muy significativa: petróleo y gas, banca, telecomunicaciones, electricidad, agua y seguros. Por otra parte, y según un estudio de FUCAES (*Fundación Cámara Española de Comercio de la República Argentina*) fechado en mayo de 2002, las empresas españolas daban

empleo directo a 70 mil trabajadores, facturando alrededor de 17 mil millones de pesos en 2001. Estas empresas españolas explicaron por sí mismas alrededor del 2,9% del PIB argentino en 2000 y 2001. Además, todavía mayor es el impacto de las empresas españolas sobre la recaudación fiscal argentina, ya que aportaron alrededor del 11% del total de ingresos de esos años.

### Un breve repaso a la crisis argentina

Aunque la crisis argentina estalló a comienzos del año 2002, la gestación de la misma fue un proceso de años. La economía argentina entró en recesión en el tercer trimestre de 1998, coincidiendo con el *default* de la deuda rusa y la huida generalizada de los flujos de capitales internacionales de buena parte de las economías emergentes. Ello fue especialmente grave en un país en el que, por el régimen de la convertibilidad, la oferta monetaria venía determinada por la evolución de las reservas exte-

**Gráfico 01. PIB argentino en términos reales**  
(millones de pesos de 1993)



[3] Véase Chislett (2003).

riores. Por tanto, la crisis externa se convertía en una contracción monetaria interna. La fijación del tipo de cambio tampoco permitía un ajuste de la balanza por cuenta corriente que no fuera mediante una contracción de la actividad real. Durante cuatro años el país vivió una situación de recesión continuada. Así, la caída acumulada de la actividad desde el tercer trimestre de 1998 hasta finales del año 2002 fue del 18%. Como consecuencia de esta caída, el nivel de producción de 2002 era similar al de año 1993, toda una *década perdida*.

Ver Gráfico 01. PIB argentino en términos reales

A pesar de la lentitud con la que tuvo lugar el proceso, el estallido de la crisis fue especialmente virulento. Las manifestaciones más obvias del estallido de la crisis argentina tuvieron lugar durante los últimos días de 2001 y los primeros de 2002 y se pueden reflejar en cuatro episodios.

- La *corrida bancaria* y el corralito. En diciembre de 2001 el Gobierno del Presidente De La Rúa impuso el congelamiento parcial de los depósitos bancarios tanto a la vista como a plazo (conocidos como *corralito* y *corralón*, respectivamente) con el objetivo de frenar la fuga de depósitos y evitar la quiebra del sistema financiero por falta de liquidez. El sistema financiero argentino ya había perdido a lo largo del año 2001 y en forma de goteo el 19,5% de sus depósitos, lo que ofrece una idea de la magnitud de la lenta pero inexorable *corrida bancaria silenciosa* que vivió el país<sup>4</sup>, antes de la explosiva y agresiva *corrida bancaria* de finales de noviembre de 2001.
- El estallido político y social. En diciembre de 2001 la clase media argentina salió a calle a las calles de Buenos Aires para protestar por el congelamiento de los depósitos, con la protesta ruidosa conocida como *los cacerolazos*. El Presidente De La Rúa renunció el día veintiuno de diciembre de 2001 ante su incapacidad de manejar la crisis

social. Ramón Puerta, Presidente del Senado, asumió el poder debido a que no había vicepresidente, ya que éste había renunciado con anterioridad. El veintitrés de diciembre de 2001 toma el poder Rodríguez Saá, Gobernador de la Provincia de San Luis. Pero renuncia el día treinta y uno de diciembre por la falta de apoyo de los demás gobernadores provinciales. Durante su semana como Presidente, Rodríguez Saá declaró el *default* de la deuda externa privada entre aplausos y abrazos de los congresistas. Finalmente, Eduardo Duhalde es investido como Presidente por el Congreso de la Nación el día dos de enero de 2002.

- La declaración del *default* de la deuda pública externa por parte del Gobierno de Rodríguez Saá, el día 23 de diciembre de 2001. Este *default* recaía principalmente sobre los acreedores extranjeros privados, que poseían aproximadamente el 35% de los 144,5 miles de millones de dólares a los que ascendía la deuda pública argentina en diciembre de 2001. La deuda en manos de acreedores domésticos, en particular bancos y fondos de pensiones, ya había sido reestructurada en noviembre de 2001 con una considerable caída en el valor presente descontado de la misma.
- La ruptura de la Ley de Convertibilidad, el día seis de enero de 2002, que fijaba la paridad del peso con el dólar y que llevaba vigente desde 1991. Argentina pasó de tener una caja de conversión, que es una versión extrema del tipo de cambio fijo, a tener un tipo de cambio flexible. Así, el tipo de cambio pasó de 1 peso/dólar a comienzos de enero a un máximo de 3,85 pesos/dólar el día veinticinco de junio de 2002, es decir, una depreciación del 74% en 6 meses. Sin embargo, el tipo de cambio se apreció a partir de junio y término el año 2002 cotizando a 3,36 pesos/dólar.

La crisis del año 2002 merece una mención especial. Es la mayor recesión de la historia contemporánea de Argentina, con una caída del producto del

[4] Merece la pena resaltar un reciente estudio de Dages y García-Herrero (2003) acerca del impacto de la crisis sobre el sistema financiero argentino. Este estudio evalúa el coste de dicha crisis y destaca que los bancos extranjeros asumieron buena parte de los costes.

10,9% anual y superior al 16% en el primer trimestre. Más espectacular resulta la contracción de la demanda interna, que se redujo un 17,1% anual. No hay que olvidar que esta crisis no tuvo lugar en una economía *sobrecalentada* como ocurre típicamente en las crisis cambiarias, sino en una economía que ya llevaba cuatro años de recesión, con una contracción acumulada del 8,4% del PIB. Además, la severidad de la crisis resultó mayor a la que experimentaron otros países emergentes durante otras crisis similares (véase cuadro 01). No sólo se trataba de una crisis económica, sino también política, social e institucional sin precedentes. Estos factores llevaron a una crisis de confianza que agudizó la salida de capitales iniciada en el año 2001, abandonando el país 13,5 mil millones de dólares en 2002 (el 16% del PIB). Lógicamente, todo ello desembocó en un espectacular ajuste de la cuenta corriente, con un superávit de más de 10 puntos del PIB.

Sin embargo, y pesar de la enorme incertidumbre y errores de política de los primeros días, el principal riesgo al que se enfrentaba la economía argentina no se materializó. Muchos economistas anticipaban, con el fin de la convertibilidad, el regreso de la

hiperinflación y una política fiscal descontrolada. Así, durante el primer semestre de 2002 la *memoria de la hiperinflación* desencadenó un apetito por el dólar que se tradujo en una presión al alza del tipo de cambio. En un principio, se temía la explosión de un círculo vicioso *devaluación-inflación-devaluación* que no tuvo lugar debido a la contracción monetaria<sup>5</sup> y una política económica relativamente restrictiva. Por ello, tras un salto inicial de los precios, la inflación remitió hasta tasas mensuales inferiores al 1% y el tipo de cambio entró en una senda apreciatoria. Finalmente, la economía real también comenzó a mostrar signos de recuperación a partir del segundo semestre de 2002, tras cuatro años de recesión. El PIB empezó a crecer debido al proceso de sustitución de importaciones y a la inversión ligada al mismo.

Ver Cuadro 01. Magnitud del ajuste argentino

Aunque el año 2003 parece marcar el fin de la depresión argentina, desde una perspectiva de medio plazo la situación es incierta. La crisis de 2002 ha dejado muchos temas importantes pendientes, entre ellos:

**Cuadro 01. Magnitud del ajuste argentino**

	Fecha devaluación	Default	PIB (%) trimestre		Bal. comercial (% PIB) año			Cta. corriente (% PIB) año		
			T + 1	T + 4	T - 1	T + 1	T + 2	T - 1	T + 1	T + 2
Argentina	Ene-02	Sí	-16,3	-3,4	1,3	14,8	12,3 (e)	-1,7	9,8	6,0 (e)
Indonesia	Ago-97	Sí	-2,1	-8,8	1,0	13,6	10,3	-3,3	4,4	4,1
Tailandia	Jul-97	No	-1,5	-11,9	-1,4	18,5	14,9	-5,0	12,7	10,1
Turquía	Feb-01	No	-2,2	-9,3	-1,8	7,2	3,3	-4,9	2,3	-0,3
Rusia	Ago-98	Sí	-8,1	2,2	3,6	17,2	21,3	-0,7	11,5	17,0
Ecuador	Feb-99*	Sí	-7,3	-2,5	-7,3	12,1	12,1	-10,6	6,7	6,7
México	Dic-94	No	-0,4	-7,0	-4,2	4,2	3,4	-7,1	-0,6	-0,7
Corea	Nov-97	No	-4,6	-6,0	-0,4	15,3	8,1	-1,7	12,7	6,0
Brasil	Ene-99	No	-0,4	3,4	-2,3	-1,5	-1,2	-4,2	-4,7	-4,0
Uruguay	Jun-02	No	-13,6	-3,0 (e)	-2,4	1,6 (e)	3,4 (e)	-2,9	1,5 (e)	

Fuente: BBVA

\* Fecha en que se abandona la banda de flotación. En enero de 2000 se fijó la paridad del sucre con el dólar en 25.000 sucres/US \$

[5] Las críticas recibidas por la emisión de 'cuasi-dinero', medio de pago en forma de bonos emitidos por buena parte de los Gobiernos provinciales y el Gobierno central (por ejemplo, los 'patacones' de la provincia de Buenos Aires, los 'lecap' del Gobierno central), son injustificadas. Los 'patacones' y demás cuasi-monedas representaban un 34% de la base monetaria, pero la economía tenía la cadena de pagos totalmente rota por la falta de liquidez (salida de capitales, corralito y corralón) y por la ausencia de multiplicador monetario.

- Compensar al sistema bancario por los descalces de la pesificación, a un tipo de cambio distinto de uno y con carácter asimétrico para el activo y el pasivo, así como por los recursos de amparo, que se tradujeron en fuertes desajustes de sus balances.
- Negociar con los acreedores internacionales en lo que respecta a la reestructuración de la deuda externa.
- Alcanzar un acuerdo duradero con el FMI que no se limite exclusivamente a postergar vencimientos con los organismos multilaterales (*roll-over* de deuda).
- Consolidar y mejorar la obtención del superávit fiscal primario que actualmente descansa, fundamentalmente, en las retenciones sobre los ingresos por exportaciones, lo que desincentiva dichas exportaciones. Además, habrá que eliminar el impuesto sobre las transacciones financieras. Finalmente, hay que reformar la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, es decir, el mecanismo por el cual la nación transfiere recursos a las provincias.
- Negociar con las empresas de servicios públicos un ajuste en sus tarifas que quedaron congeladas tras la devaluación.

Si el gobierno y la sociedad argentina son capaces de llevar adelante las reformas estructurales pendientes, las perspectivas económicas de medio plazo son alentadoras. Estas reformas se pueden interpretar como una apuesta a favor de la economía de mercado y de la integración financiera internacional y comercial. De fracasar en estas reformas, el país puede entrar en una fase de bajo crecimiento por un largo periodo de tiempo.

### Impacto sobre España: el contagio comercial

La economía española ha vivido un proceso de internacionalización acelerado en los últimos años. Así, el grado de apertura, medido como la suma de las exportaciones y las importaciones

reales sobre el PIB, ha pasado de 33,0% en 1990 a 63,5% en 2002. Esta mayor apertura hace que la economía española sea ahora más sensible a las fluctuaciones de la evolución económica mundial. En principio, y dado este elevado grado de apertura, habría que tener en cuenta un potencial contagio comercial procedente de la crisis argentina. Sin embargo, el comercio español con Argentina es muy escaso, lo que reduce los potenciales efectos negativos derivados de unas menores exportaciones hacia el Cono Sur<sup>6</sup>. Según datos de la Secretaría de Estado y Turismo, las exportaciones hacia Argentina representaban en el periodo 1995-98 alrededor del 1,2% del total de las exportaciones de bienes españoles. Pero a raíz de los 4 años de recesión, las exportaciones hacia Argentina se habían reducido drásticamente. Finalmente, con la devaluación de la divisa en 2002 éstas sólo representaban un 0,2% del total de nuestro comercio.<sup>7</sup>

Una forma de medir el contagio comercial es mediante un análisis *ceteris paribus*. Se puede suponer que las exportaciones hacia Argentina hubieran mantenido el mismo nivel que en 1998 y reconstruir el perfil teórico que hubieran tenido las exportaciones totales si la crisis no hubiera tenido lugar<sup>8</sup>. Una vez hecho esto, se asume que las demás partidas que suman el Producto Interno Bruto (PIB) no sufren ningún cambio<sup>9</sup> y se obtiene un PIB *corregido* de la crisis argentina. Esta forma de medir el contagio comercial es criticable, dado que se obvian todos los efectos indirectos (por ejemplo, de búsqueda de mercados alternativos al argentino) pero, por otro lugar, el cálculo queda minimizado por el hecho de suponer como *razonable* un crecimiento nulo de las exportaciones en una situación de ausencia de crisis. En cualquier caso, el enfoque permite hacer una evaluación cuantitativa del coste de la crisis argentina asociado al canal comercial.

[6] Madrazo (2003) lleva a cabo un exhaustivo estudio del comercio entre España y Argentina. Además, este trabajo hace un análisis de impacto sectorial de la devaluación del peso hasta julio de 2002. [7] Esta forma de medir el impacto comercial puede conllevar endogeneidad, dado que el valor de las exportaciones hacia Argentina se reduce debido a la devaluación. [8] Dado que los datos de Contabilidad Nacional no ofrecen una desagregación por país, se hace la siguiente simplificación: el ratio de exportaciones hacia Argentina sobre el total de exportaciones, según datos de Aduanas, es el mismo que para Contabilidad Nacional. [9] En otras palabras, el consumo privado y público, la formación bruta de capital fijo, las importaciones y la variación de existencias se asumen constantes y sólo se modifica el perfil de las exportaciones.

Los resultados indican que el contagio comercial no ha sido despreciable. En el año 2002 el crecimiento de la economía española fue del 2,0%. Sin embargo, cuando se corrigen las exportaciones de la crisis argentina se comprueba que el crecimiento hubiera sido del 2,1%. En otras palabras, la crisis argentina restó una décima al crecimiento en 2002 solamente por el impacto comercial. Cuando se repite el análisis y se estudia el impacto acumulado desde 1998 hasta 2002 se encuentra que la crisis resta dos décimas de crecimiento. De esta forma, el crecimiento acumulado de la economía española entre 1998 y 2002 ha sido del 13,7% y cuando se excluye la crisis argentina éste alcanza el 13,9%. En resumen, la crisis argentina ha restado alrededor de dos décimas al producto español como consecuencia del contagio comercial, lo que equivale a 1,4 miles de millones de euros de 2002.

### **Impacto sobre España: el coste para las empresas instaladas en Argentina<sup>10</sup>**

La crisis argentina ha tenido, sin duda, un coste para las empresas españolas con filiales en ese país. Sin embargo, dicho coste es difícil de medir. Según el artículo de Blázquez y Sebastián (2003) existen tres métodos alternativos para medir el efecto negativo que la crisis ha tenido sobre las empresas extranjeras.

El primer método es uno puramente económico. Toda crisis conlleva una caída de la retribución al capital. Ello se debe a que la recesión supone un entorno económico adverso que reduce el rendimiento de las inversiones. Además, esta caída es común a empresas nacionales y extranjeras. Así, la crisis argentina, como se menciona anteriormente, está caracterizada por una recesión de 4 años de duración con una caída acumulada del PIB de alrededor del 18%. Sin embargo, existe otro efecto negativo derivado de la

crisis que afecta principalmente a las empresas de capital extranjero: la depreciación severa del tipo de cambio real. Una empresa española que invierte en el extranjero valora los potenciales beneficios de dicha inversión en euros, no en la moneda local (en este caso, el peso). Por ello, la depreciación del peso argentino, que superó en algunos momentos el 70%, es un factor que afecta muy negativamente al valor de las inversiones extranjeras tanto en sus balances como en sus resultados. Cuando se estudia el impacto conjunto que la recesión y la devaluación han tenido sobre el valor económico de las inversiones extranjeras se llega a la conclusión de que éste se habría reducido alrededor del 71%.

Para evaluar las pérdidas de las empresas españolas es necesario saber cuándo invirtieron previamente. Según el Ministerio de Economía argentino, el stock de inversiones españolas en Argentina a diciembre de 2001 ascendía a 20 mil millones de dólares.<sup>11</sup> Por lo tanto, las pérdidas de las empresas españolas podrían llegar a 14 mil millones de dólares (15 mil millones de euros al tipo de cambio medio dólar/euro de 2002), lo que representa un 2,2% del PIB español. Esto no significa que el PIB español hubiera crecido un 2,2% más de no haber tenido lugar la crisis argentina. Este resultado hay que interpretarlo en términos de una menor riqueza o de un menor valor de nuestras empresas.

Una segunda forma de evaluar el coste de la crisis para las empresas españolas es mediante un enfoque contable. En el caso español, el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) diseñó unas normas para recoger el coste de la devaluación argentina. También es cierto que estas normas determinan un mínimo, por lo que finalmente las pérdidas contables han podido ser mayores. Ello se debe a dos motivos: Primero, la devaluación estimada por el ICAC para evaluar las pérdidas era de un 40%, frente a una devaluación media observada en 2002 del 68%.

[10] En esta sección seguimos el trabajo de Blázquez y Sebastián (2003). [11] Por su parte, la CEPAL cifra la inversión española acumulada entre 1992 y 2001 en 26,3 miles de millones de dólares.

Segundo, algunas empresas, más conservadoras, habrán recogido unas pérdidas mayores a las fijadas por el ICAC. Según este método contable las pérdidas de las empresas españolas con filiales en Argentina suman 9,6 miles de millones de euros, lo que representa un 1,4% del PIB español.

El tercer y último método está basado en la valoración bursátil de las empresas. Esta metodología compara el valor de mercado de las casas matrices con la evolución de sus correspondientes sectores europeos. Por ejemplo, se compara la evolución de la acción del Banco Santander Central Hispano con la del sector bancario europeo. La diferencia de comportamiento entre ambas variables se achaca a la crisis argentina. En el estudio de Blázquez y Sebastián (2003) se analiza el comportamiento de las empresas españolas con intereses en Argentina que cotizan en el IBEX-35. Según esta metodología el coste de la crisis argentina asciende a 6,2 miles de millones de euros, lo que representa un 0,9% del PIB español.

Como se menciona anteriormente, estas cifras no deben ser interpretadas en términos de crecimiento, sino de pérdida de riqueza. En otras palabras, la crisis argentina ha supuesto un *coste de tipo patrimonial* para las empresas españolas, es decir, han perdido valor.

Sin embargo, también existe un impacto sobre la evolución económica española. Los costes que han asumido las casas matrices y el impacto negativo bursátil han dejado a las empresas en peores condiciones para invertir, lo que, sin duda, podría haber afectado al crecimiento de nuestra economía. El problema es que no existe un modelo teórico bien definido y aplicable para evaluar el impacto que la peor situación patrimonial ha tenido sobre la inversión y, por tanto, sobre el crecimiento. Una aproximación prudente sería, por tanto, cualitativa. La crisis argen-

tina ha afectado, vía inversión en equipo, a la economía española, pero no sabemos medir cuánto.

Sin embargo, es posible ofrecer una aproximación cuantitativa. Es un enfoque arriesgado y es necesario presentarlo con todas las cautelas posibles. Este enfoque consiste en hacer supuestos sobre qué parte del coste de la crisis se hubiera invertido en bienes de equipo si ésta no hubiera tenido lugar. Según el método contable<sup>12</sup> las empresas destinaron a pérdidas 9,6 miles de millones de euros que podrían haberse destinado, al menos en parte, a inversión. De forma arbitraria asumimos que sólo el 20% de dicha cifra (1,9 miles de millones) se hubieran destinado a inversión. Se evita suponer el 100% del coste para evitar sobrestimar el impacto sobre la inversión y el crecimiento. Así, la inversión nominal en equipo observada en 2002 fue de 72,1 miles de millones de euros. Para realizar nuestro ejercicio sumamos a dicha cifra 1,9 miles de millones de euros, que es la parte que no se invirtió debido a la crisis. Como resultado observamos que la inversión real en bienes de equipo hubiera crecido un 0,4%, frente a una caída observada en 2002 de 0,2%.<sup>13</sup> Dado este crecimiento de la inversión en equipo y dado todo lo demás constante, se obtiene que el PIB en 2002 hubiera crecido un 2,3%, en lugar de un 2,0%. En otras palabras, la crisis argentina vía efecto patrimonial de las empresas ha restado 3 décimas de crecimiento. Sin embargo, como se menciona anteriormente, esta cifra hay que tomarla con mucha cautela.

### **Impacto sobre España: la inmigración argentina**

La virulencia de la crisis argentina ha tenido su reflejo social. En general, casi todos los índices de bienestar social se han deteriorado significativamente desde finales de 1998. Así, el salario real ha caído

[12] Utilizamos este método de valorar el coste de la crisis sobre las empresas porque nos parece el más adecuado para nuestro ejercicio. [13] Para llevar a cabo el ejercicio se asume que el deflactor de la inversión en equipo permanece constante.

desde 1999 alrededor de un 16% en moneda local y un 67% en dólares. Por su parte, el desempleo se situó en octubre de 2002 en niveles del 18%, frente a un 12% en octubre de 1998. Finalmente, la proporción de hogares por debajo de la línea de la pobreza se sitúa en el gran Buenos Aires en el 42%, frente al 18% de octubre de 1998. Este grave deterioro social, que además ha dado origen a un importante incremento de la inseguridad ciudadana, está provocando un proceso de fuerte emigración.

Según la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, alrededor de 250 mil personas<sup>14</sup> habrían salido del país desde el año 2000, siendo España e Italia los destinos favoritos para emigrar, por delante de Estados Unidos<sup>15</sup>. Según esa misma estadística desde 1993 hasta 1999 habrían emigrado sólo 41 mil personas, lo que ofrece una idea del impacto demográfico asociado a la crisis en los últimos años. Dicha fuente estima que en 2001 y 2002 unos 60.000 argentinos habrían llegado a España con el objetivo de residir en este país.<sup>16</sup> Por su parte, las estadísticas españolas de inmigración tampoco son precisas, ya que muchos argentinos o bien tienen pasaporte comunitario o bien entran como turistas. Esto hace difícil saber cuántos argentinos deciden ser residentes en nuestro país. A modo de ejemplo, sólo en 2002 llegaron a España con visado de turista 128.312 argentinos, según el Ministerio del Interior de España. Pero sólo regresaron a Argentina, al caducar dicho visado, 18.742, lo que sugiere que casi 110 mil argentinos se quedaron como residentes ilegales.<sup>17</sup> Estas cifras ofrecen una idea de la dificultad que existe para precisar el flujo de argentinos que han llegado a España a consecuencia de la crisis.

La inmigración no debe ser considerada como un coste, sino como un beneficio para España. Los inmigrantes argentinos suponen mano relativamente cualificada que se integran en la sociedad española sin problemas.

A pesar de la dificultad para conocer el número de argentinos llegados a España como consecuencia de la crisis y con objeto de evaluar cuantitativamente su impacto sobre la actividad española, se asume la cifra de 60.000 personas como la correcta, para evitar sesgar al alza los resultados. Si asumimos que esta fuerza de trabajo adicional se comporta como la media española, entonces el 11,4%<sup>18</sup> de estos inmigrantes estaría en paro. Ello implica que 53,1 mil inmigrantes argentinos habrían encontrado trabajo en 2001 y 2002, lo que representa el 6% del total del empleo creado según la EPA (Encuesta de Población Activa). Si finalmente se supone que la productividad de los inmigrantes argentinos coincide con la media española, éstos habrían aportado alrededor de 0,3 décimas al PIB de 2002.<sup>19</sup>

### El impacto sobre España: los canales de contagio financiero

Este canal financiero es la fuente de contagio<sup>20</sup> más habitual entre las economías emergentes. Cuando se produce una crisis en una economía emergente tiene lugar un aumento de la desconfianza respecto del resto de economías emergentes. Esto es lo que se conoce habitualmente en los mercados financieros como *incremento de la aversión al riesgo* y da origen al *efecto rebaño* o la salida indiscriminada de todos los activos emitidos por países emergentes. Esta desconfianza origina un proceso de desinversiones que lleva aparejado un aumento generalizado de las primas de riesgo de las economías emergentes. Sin embargo, las economías desarrolladas se benefician del denominado *efecto refugio*, es decir, los capitales abandonan las economías emergentes y se dirigen hacia los activos seguros que ofrecen las economías desarrolladas. En el caso de España la situación no está clara y pueden tener lugar ambos efectos a la vez. Existen vínculos que jus-

[14] Las cifras son aproximadas, ya que la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina estima el flujo migratorio como la diferencia entre salidas de argentinos del país menos las entradas. [15] Estados Unidos exige visado, mientras que España e Italia no lo hacen. [16] Este dato es también una estimación, porque no hay datos fiables. [17] A modo de información: la cifra de residentes argentinos legales en España en 2001 era de 20.410 según la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior. [18] Media de 2002. [19] Probablemente la estimación esté sesgada a la baja, por ser, en términos generales, la inmigración argentina de elevada cualificación. [20] Se puede encontrar un resumen de las teorías económicas que explican los procesos de contagio financiero en Blázquez y Sebastián (2002).

tificarían algún contagio financiero entre los activos españoles y argentinos, ya que España tiene numerosos intereses económicos en ese país, pero también es cierto que España es una economía desarrollada y, por tanto, segura.

#### a) El *spread* soberano

Para estudiar el potencial contagio financiero analizamos en primer lugar el comportamiento del *spread* soberano argentino<sup>21</sup> frente al *spread* soberano español<sup>22</sup>. Para ello nos centramos en el periodo comprendido entre octubre de 1997 y diciembre de 2001, es decir, hasta el momento en que tiene lugar el *default* de la deuda pública externa. Dividimos este horizonte en dos tipos de subperiodos: los tranquilos y los volátiles, ambos caracterizados por la evolución del *spread* argentino. De existir contagio financiero, la volatilidad financiera argentina debería reflejarse en una mayor volatilidad de la deuda pública española.

Los datos sugieren que no ha existido contagio de la crisis argentina hacia España por este canal. Durante la crisis rusa, que engloba el periodo agosto de 1998 a octubre de 1998 se observa un mínimo contagio. España, al igual que Argentina, sufre el nerviosismo de los mercados financieros y los *spreads* de ambos países se deterioran. De alguna forma España era considerada una economía *no completamente fiable* y

sujeta, por tanto, a vaivenes propios de economías emergentes. Sin embargo, a partir de nuestra incorporación a la Unión Económica y Monetaria (UEM) la correlación entre ambos *spreads* prácticamente desaparece. Es más, durante el último periodo de volatilidad (marzo de 2001 a diciembre de 2001), que precedió al *default* argentino, surge una correlación negativa que sugiere la posibilidad de que los bonos españoles sean considerados por los mercados como *activos seguros*. Si esto es cierto, de ahora en adelante, y gracias al euro, las crisis en las economías emergentes, como la argentina, favorecen una mejor evolución relativa de los activos españoles. En otras palabras, las crisis financieras en las economías emergentes ya no tienen una repercusión negativa, si acaso positiva, sobre los bonos públicos españoles.

Ver Cuadro 02. Contagio de '*spreads*'

#### b) El coste directo del *default* externo

Otra fuente de contagio financiero está relacionada con la tenencia de bonos argentinos por los residentes en España. El *default* de deuda implica una caída en el precio de los bonos argentinos que reduce la riqueza financiera de sus tenedores. Según datos de Merrill Lynch, a diciembre de 2001, las gestoras españolas<sup>23</sup> poseían alrededor de 10 millones de dólares de bonos argentinos sobre un total de los 4.577 millones registrados, es decir, apenas un 0,2% del total.

**Cuadro 02. Contagio de *spreads***

	Periodo	Spread medio (puntos básicos)		Correlación
		España	Argentina	
Tranquilo	octubre 97 - julio 98	27	461	0,20
Volátil	agosto 98 - octubre 98	40	776	0,65
Tranquilo	noviembre 98 - mayo 99	27	689	-0,29
Volátil	junio 99 - agosto 99	27	814	-0,17
Tranquilo	octubre 99 - febrero 01	26	665	0,58
Volátil	marzo 01 - diciembre 01	31	1.684	-0,72

Fuente: elaboración propia

[21] Este '*spread*' está construido como la diferencia de rentabilidad de un bono del Estado argentino en dólares frente a otro de similar duración del Tesoro de los Estados Unidos. [22] Este '*spread*' está construido como la diferencia de rentabilidad de un bono del Estado español a 10 años en euros frente a otro de similar duración del Estado alemán. [23] Algunas empresas españolas tenían bonos públicos argentinos. Pero el coste del '*default*' está recogido en la sección 5 titulada '*Impacto sobre España: el coste para las empresas*'.

Algo que llama la atención es que esta fuente sólo recoge un conjunto pequeño de bonos. La deuda pública argentina en manos de acreedores extranjeros privados asciende a 48,2 miles de millones de dólares, pero se desconoce en buena medida quiénes son sus tenedores. Esta desinformación no es algo propio de Argentina, sino común a todas las economías que se financian mediante la emisión de bonos públicos. Por ello, los procesos de reestructuración de deuda son largos y costosos: los Gobiernos desconocen quiénes son sus contrapartes y es necesario un proceso de investigación para contactar con un grupo representativo de acreedores.<sup>24</sup> Dado que ésta es la única información disponible, podemos asumir que las gestoras españolas poseen un 0,2% del total de la deuda pública externa argentina en manos de acreedores privados, es decir, 96,4 millones de dólares.

Con estos datos podemos aproximar las pérdidas máximas de los tenedores de bonos argentinos en España. El bono del Gobierno argentino Global 2008 denominado en dólares, considerado como el *benchmark*<sup>25</sup> del mercado, ha tenido una cotización promedio durante 2002 de 24,4 frente a un valor nominal de 100. De forma simplificada, ello implica que el valor de los 96,4 millones de dólares es, en realidad, 23,5 millones de dólares. Así, la pérdida directa en 2002 para la economía española debido al *default* la podemos cifrar en 72,9 millones de dólares, es decir, 86,7 millones de euros evaluados al tipo de cambio medio de 2002. Como se puede observar, esta cifra es muy reducida y el impacto por esta vía es muy pequeño.

La riqueza financiera invertida en renta fija en manos de las familias españolas se situaría en 2002 alrededor de los 561.122,3 millones de euros. Esto quiere decir que la pérdida directa por el *default* argentino sobre la riqueza en renta fija sería del 0,01%, es decir, despreciable.

### c) El contagio bursátil

La tercera y más importante fuente de contagio financiero está relacionada con el valor bursátil de las empresas españolas. Como se ha explicado anteriormente la presencia empresarial española en el país austral es importante. Lógicamente, las filiales de dichas empresas han sufrido el coste de la crisis, afectando negativamente las capitalizaciones de las casas matrices. Pero además, no se puede descartar que el resto de las acciones de las empresas españolas también se vieran negativamente afectadas, a pesar de no tener intereses en Argentina. Esto es lo que se considera contagio financiero (vía mercado bursátil). En otras palabras, se produce una crisis en una economía emergente (Argentina) y tiene lugar un aumento de la *aversión al riesgo* que lleva a los agentes económicos a desinvertir de todos aquellos activos que no consideran como *seguros* (bolsa española).

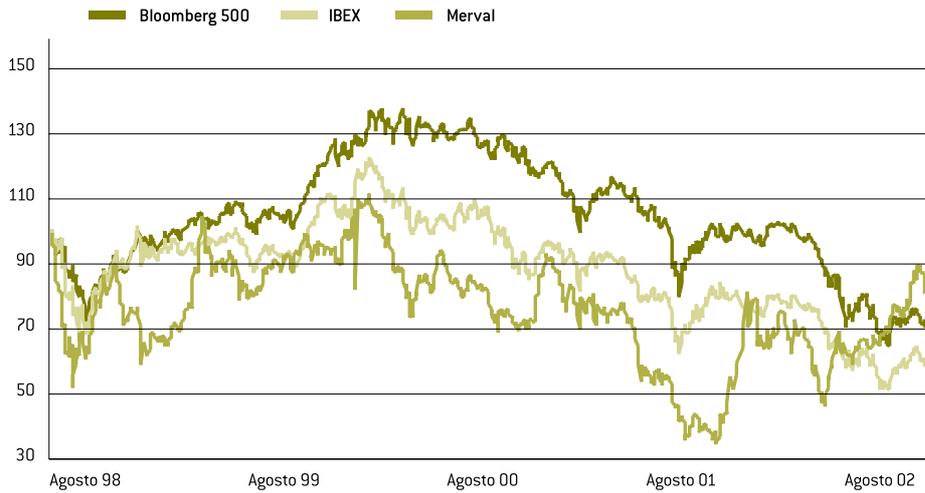
En resumen, la bolsa española se vio doblemente afectada por la crisis argentina: Por un lado, hay empresas españolas con filiales en Argentina. Por otro lado, las demás empresas se pudieron ver afectadas por un episodio de contagio financiero. En cualquier caso, el resultado fue una caída de la riqueza financiera de las familias españolas.

Ver Gráfico 02. Índice de bolsa

Una característica de la crisis argentina ha sido la lentitud con la que se ha producido. Desde la crisis rusa, que tuvo lugar en agosto de 1998, la economía argentina entró en un proceso de lento deterioro que desembocó con la crisis explosiva de 2002. Lógicamente, la bolsa de valores argentina había recogido dicho deterioro económico. Por otro lado, se puede observar que en ese periodo de tiempo la bolsa española (medida por el IBEX) parece haberse comportado de manera más

[24] A modo de ejemplo, la empresa Lazard Frères, que ha sido la firma seleccionada por el Gobierno argentino para llevar a cabo el proceso para la reestructuración de la deuda pública en manos de acreedores externos, ha comenzado el trabajo construyendo una base de datos con la información sobre los tenedores de bonos argentinos. [25] Sería el bono argentino internacional más representativo.

**Gráfico 02. Índice de bolsa**  
(agosto 1998=100)



próxima a la bolsa argentina (Merval) que la europea (índice Bloomberg 500<sup>26</sup>).

*Ver Cuadro 03. Rentabilidad media anual*

Una aproximación para medir el coste bursátil de la crisis argentina es asumir que, en ausencia de dicha crisis, la bolsa española se hubiera comportado como la europea, medida por el índice Bloomberg 500. Este análisis puede ser considerado insatisfactorio por muchos motivos. El principal es que la economía europea y la española no se han comportado

igual, lo que debería estar recogido en un diferente comportamiento de las bolsas. Sin embargo, este argumento, que es válido, apoya la idea de que ha existido algún tipo de contagio, ya que el desempeño económico español ha sido superior al del resto de Europa. Pero los índices bursátiles indican justamente lo contrario. A pesar de sus deficiencias, ésta es una posible forma de aproximarnos al problema del contagio bursátil. Si las empresas españolas no hubieran estado presentes en Argentina no sería descartable que el comportamiento de la bolsa española hubiera sido más próximo al de la europea.

**Cuadro 03. Rentabilidad media anual**

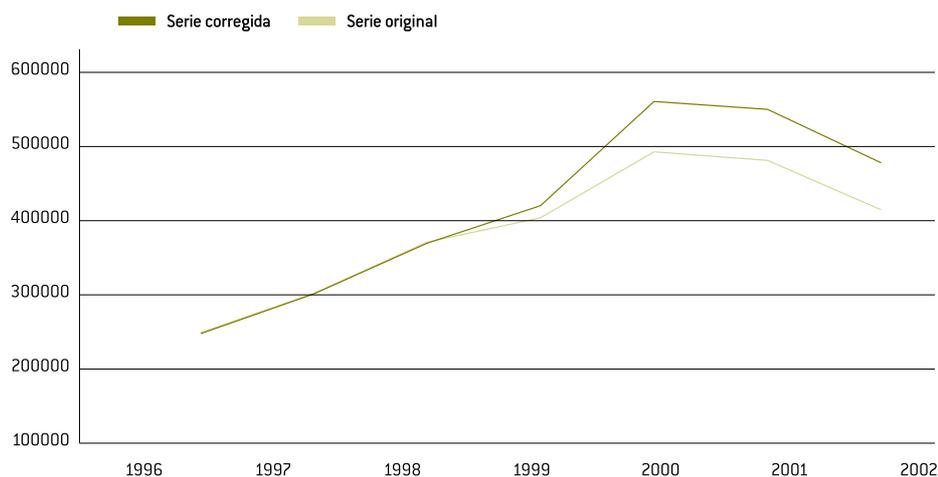
%	IBEX	Bloomberg 500	Merval
1999	9	15	-12
2000	9	23	3
2001	-19	-18	-27
2002	-21	-21	9

Fuente: elaboración propia

[26] Este índice incluye las 500 mayores empresas europeas por capitalización bursátil.

### Gráfico 03. Riqueza financiera variable

(millones de euros)



Ver Gráfico 03. Riqueza financiera variable

Usando esta metodología es posible reconstruir la evolución teórica de la riqueza financiera variable española.<sup>27</sup> La serie de riqueza financiera variable *corregida* de la crisis argentina se obtiene suponiendo que la cotización de la bolsa española se hubiera comportado como la europea. Como puede observarse existe un *escalón permanente* entre la serie de riqueza original y la *corregida*, que recogería un comportamiento de la bolsa española similar a la europea.

Esta menor riqueza financiera variable sobre la economía española tiene un impacto económico susceptible de medición. El mecanismo es el siguiente: la crisis argentina hace caer la valoración bursátil de las empresas españolas y eso afecta negativamente a la riqueza de las familias. Éstas, a su vez, reducen su consumo, afectando al crecimiento económico. Para medir este efecto usamos una función de consumo de largo plazo estimada por Balmaseda y Tello (2002). Según dicha ecuación el consumo depende positivamente de la renta disponible, de la riqueza financiera

### Cuadro 04. Función de consumo privado

Variable dependiente: consumo privado	Coefficiente	"t" estadístico
Constante	2,19	3,88
Renta disponible	0,50	4,51
Riqueza		
en renta variable	0,05	8,04
en renta fija	0,11	2,73
inmobiliaria	0,10	5,49

Fuente: Balmaseda y Tello (2002)

[27] Esta variable está definida como la capitalización bursátil española más el resto de renta variable en manos de gestoras. Por simplificar, se asume que la riqueza financiera se mueve como la capitalización bursátil.

y del *stock* de viviendas. Para evaluar el coste de la crisis argentina respecto de este punto realizamos un análisis *ceteris paribus* donde reemplazamos la riqueza financiera observada con la llamada "corregida" que hemos calculado previamente.

#### Ver Cuadro 04. Función de consumo privado

Así, la riqueza financiera en renta variable habría caído por el impacto negativo de la crisis argentina alrededor de un 20%. Dada la elasticidad del consumo privado respecto de la riqueza financiera, éste se habría reducido alrededor del 1,0%<sup>28</sup>. Por otra parte, el consumo privado representa en España alrededor de un 58,4% del PIB. En otras palabras, si asumimos constantes los demás componentes del PIB, podemos estimar una caída del producto de alrededor de 0,6 puntos.

## Conclusiones

La crisis argentina ha sido un episodio excepcional, tanto por su duración (4 años) como por su intensidad (una caída acumulada del PIB del 18%). Además, la crisis argentina no ha sido un episodio sin efectos colaterales. Una de las economías potencialmente más expuestas a dicha crisis ha sido la española, debido a la masiva presencia de nues-

tras empresas en Argentina. A pesar de que los vínculos económicos y empresariales entre España y Argentina son evidentes, se han desarrollado pocos estudios destinados a medir el coste que la crisis argentina ha tenido sobre nuestra economía. Este trabajo trata de llenar ese hueco.

Los potenciales canales de contagio son muchos y de distinta naturaleza. Además, en la mayoría de los casos se trata de canales cuyos efectos son difíciles de medir cuantitativamente. Sin embargo, en este trabajo se hace un esfuerzo por cuantificar el impacto que la crisis argentina ha tenido sobre España, aunque las cifras deben ser leídas con cautela.

Así, los canales de contagio, no todos negativos, que se identifican son seis (tres reales y tres financieros): el canal comercial, el canal empresarial, la inmigración y el contagio financiero (mercados de bonos, coste directo del *default*, mercado bursátil). Estos canales se resumen en cuadro siguiente.

#### Ver Cuadro 05. Resumen de efectos

En este trabajo se concluye que la crisis argentina ha podido restar a la economía española 0,8 puntos de crecimiento repartidos a lo largo del periodo 1999-2002. La economía española ha crecido en términos

### Cuadro 05. Resumen de efectos

	Efecto acumulado sobre el PIB 1998-2002 (%)
Canal comercial	-0,2
Contagio financiero	
Mercado de bonos	+0,0
Coste del <i>default</i>	-0,0
Mercado bursátil	-0,6
Inmigración	+0,3
Canal empresarial	-0,3
<b>Total</b>	<b>-0,8</b>

Fuente: elaboración propia

(28) Esta es una elasticidad de largo plazo, por lo que los efectos sobre la actividad no son inmediatos y abarcan un número prolongado de años. Sin embargo, dado que la diferente evolución de la bolsa española y la europea tuvo lugar en 1999 y 2000, se asume que todos los efectos tienen lugar entre 1999 y 2002.

reales un 13,7% entre 1998 y 2002. Según nuestros cálculos, de no haber tenido lugar la crisis argentina, el crecimiento acumulado hubiera sido del 14,5%.

Es posible concluir el trabajo mediante un último ejercicio *ceteris paribus*. El PIB español nominal en 2002 fue de 693,9 miles de millones de euros. Si corregimos esta cifra del efecto negativo de la crisis argentina, el PIB nominal en 2002 pasaría a ser 699,5 miles de millones de euros. En otras palabras, el coste de la crisis argentina para la economía española se puede cifrar en 5,6 miles de millones de euros de 2002.



**Balmaseda, M. y Tello, P., (2002):** "¿Han cambiado los Determinantes del Consumo Privado en España?", *Situación España BBVA*, julio, pp.33-39.

**BBVA, (2003):** *Informe Anual*, de próxima aparición.

**Blázquez, J. y Sebastián, M., (2002):** "La Nueva Arquitectura Financiera Internacional y el Papel del Sector Privado: Un Análisis desde la Perspectiva de los Países Latinoamericanos", *libro Ensayos sobre Colombia y América Latina*, pp. 399-416.

**Blázquez, J. y Sebastián, M., (2003):** "El Papel de la Inversión Extranjera Directa en la Resolución de las Crisis de Deuda Externa: el Private Sector Direct Involvement (PSDI)", *Moneda y Crédito*, nº 216, pp. 251-285.

**CESLA, (2002):** "Efectos de la Crisis Argentina en la Empresa Española", *Centro de Estudios Latinoamericanos*, Universidad Autónoma de Madrid.

**Chislett, W., (2002):** *The Internationalisation of the Spanish Economy*, libro editado por el Real Instituto Elcano.

**Chislett, W., (2003):** *Spanish Direct Investment in Latin America: Challenges and Opportunities*, libro editado por el Real Instituto Elcano.

**Dages, B. y García-Herrero, A., (2003):** *A Review of the Argentine Financial Crisis*, manuscrito preparado para CGFS Financial FDI Work Group.

**FUCAES, (2002):** *Las Inversiones Españolas en la Argentina*, informe de la Fundación Cámara Española de Comercio de la República Argentina.

**Madrazo, R., (2003):** *El impacto Comercial de la Crisis Argentina en la Unión Europea y España*, *Boletín Económico de Información Comercial Española (ICE)*, nº 2752, pp. 23-34.

*Referencias bibliográficas*

## 06 Inestabilidad macroeconómica y contagio en América Latina

*Este capítulo discute los principales factores que han generado la inestabilidad macroeconómica en América Latina. Se centra en las decisiones políticas sobre los controles de capital, el contagio de las crisis externas, el efecto de la depreciación del tipo de cambio en la producción y la transmisión internacional del ciclo económico.*

---

Sebastián Edwards

*Henry Ford II Professor of International Business Economics y Professor of Economics, University of California, Los Angeles*

### Introducción

En la década de 1990, la mayoría de los países latinoamericanos se embarcaron en ambiciosos programas de reformas destinados a abrir sus economías, reducir la inflación, privatizar las empresas estatales y liberalizar el sector empresarial. Este conjunto de reformas se denominaron el *Consenso de Washington* y, en un principio, fueron aclamadas por su audacia y alcance. Muchos analistas, incluidos altos funcionarios de instituciones multilaterales, fueron de la opinión de que estas reformas marcaban un punto de inflexión en la historia de la región. La adopción de una política orientada al mercado, añadían, se traduciría en crecimiento, estabilidad, reducción de la pobreza y, con el tiempo, prosperidad. Prácticamente quince años después de haber iniciado dichas reformas, la valoración resulta mucho más moderada. Por un lado, la prosperidad de Latinoamérica en la actualidad es tan difícil de alcanzar como lo fue en el pasado. Aún más, desde mediados de la década de 1990, la zona se ha visto afectada por crisis continuas –México en 1994, Ecuador en 1998, Brasil en 1999, Argentina en 2001, Venezuela en 2002, Uruguay en 2002– y la inestabilidad financiera parece haberse convertido en la norma en vez de la excepción.

Desde el final de la década de 1990, los ambientes académicos se han interesado cada vez más en intentar comprender los orígenes de la inestabilidad financiera en Latinoamérica en la era posterior a las reformas. Se han desarrollado modelos y se han escrito estudios basados en la evidencia empírica. Gran parte de este trabajo ha sido técnico y ha puesto de relieve temas como los equilibrios múltiples, las crisis autoinducidas, los *sunspots* (choques ajenos a los fundamentos económicos) y otros desarrollos de la macroeconomía moderna. Un grupo de expertos más reducido ha recurrido a modelos de economía política con el fin de comprender lo sucedido en la región en los últimos años. Algunos autores en particular han considerado el papel del federalismo fiscal como una explicación de los desequilibrios fiscales constantes de la región. Otros se han mostrado preocupados por la posibilidad de retomar las políticas populistas,

como las que abundaban en la región hasta finales de la década de 1980.<sup>1</sup>

En el momento de elaboración de este informe, la sensación general con respecto a Latinoamérica –sensación que no ha sido capturada por los investigadores académicos con tendencias más técnicas– es de profundo pesimismo. En varias reuniones celebradas entre 2002 y 2003, los políticos, analistas y expertos de diversa índole han hecho referencia a *el quinquenio perdido*. Muchos han argumentado que las reformas del *Consenso de Washington* fueron un error, y muchos han acogido la crítica a las multinacionales y la han adoptado como su nuevo estandarte –véase Stiglitz (2002)–. Este pesimismo sobre las perspectivas a *largo plazo* para Latinoamérica resulta también evidente entre los analistas del sector privado. De forma paradójica se puede decir que éste es el caso, a pesar de una importante recuperación del mercado de la deuda pública en Latinoamérica, experimentada en la primera mitad del año 2003.<sup>2</sup>

En este trabajo, se tratan dos temas generales relacionados con la inestabilidad macroeconómica en América Latina. En la sección II, se debate lo que pueden resultar los asuntos de política macroeconómica más importantes a los que se enfrentan las naciones de esta región. En particular, se debaten los temas relacionados con la eficacia de los controles de capital en las entradas, en los efectos de *contracción* de las devaluaciones y la transmisión internacional del ciclo económico. En la sección III, se plantean algunas *lecciones de la historia* y se indica que en el avance de su agenda de investigación sobre Latinoamérica, los profesionales de la economía deberían considerar la historia como parámetro de sus análisis. Después de todo, ésta es una región con un pasado histórico increíblemente rico e ignorarlo no sólo conduciría a los analistas por la dirección equivocada, sino que tam-

bién podría resultar costoso desde un punto de vista político. En Latinoamérica, y de forma más pronunciada que en ningún otro lugar del mundo, ha existido una tendencia autodestructora que ha llevado a una repetición inexorable de los fallos históricos. Por último, en la sección IV se presentan algunas conclusiones en las que se incluyen algunos comentarios sobre los desarrollos experimentados en la economía política de la región.

### Inestabilidad, controles de capital y política macroeconómica en América Latina

Los análisis recientes sobre inestabilidad financiera en Latinoamérica han avanzado considerablemente al intentar comprender las causas que se esconden detrás de la volatilidad macroeconómica de la región. Se ha prestado especial atención a los siguientes asuntos: a) cómo se han visto afectados los argumentos tradicionales sobre la elección del régimen de tipo de cambio por la existencia de efectos en el *balance*; b) un *miedo a las fluctuaciones*, a saber, que las autoridades de la región se muestran reacias a permitir una fluctuación libre del tipo de cambio; c) los efectos de los programas del FMI, incluidas las peligrosas consecuencias derivadas de la existencia de *riesgo moral*; d) los efectos de las reformas relacionadas con la liberalización de la década de 1990 sobre la inestabilidad económica y el crecimiento; e) los costes y los beneficios relacionados con los ajustes del tipo de cambio *fijo estable*, incluida la dolarización y las juntas de interventores; y, finalmente, f) las estrategias óptimas para alejarse de los regímenes de tipo de cambio fijo.

De hecho, éstos son temas importantes que permiten enfocar el problema de la inestabilidad macroeconómica de la región desde perspectivas muy

\* Mis agradecimientos al Dr. Federico Steinberg por su apoyo. (1) Sobre el populismo en América Latina, véase Dornbusch y Edwards (1990). Sobre las críticas a las reformas, véase Stiglitz (2002). (2) Un buen ejemplo del pesimismo que reina en el sector privado es la opinión editorial del anterior analista jefe de mercados emergentes de Salomon Brothers, Desmond Lachman, 'The False Optimism of the Emerging Markets' (el falso optimismo de los mercados emergentes), *Financial Times*, 20 de mayo de 2003, p. 15. En este artículo, el autor esgrime que la recuperación de la deuda pública en Latinoamérica no está justificada, si se toman los indicadores básicos de la región como referencia.

diferentes. Desde nuestro punto de vista, sin embargo, existen otros asuntos que también merecen una especial atención si se desea comprender plenamente las fuerzas que se ocultan detrás del fenómeno de la inestabilidad, las consecuencias de una volatilidad excesiva a corto y largo plazo y si se desea orientar a los encargados de la gestión de la política de la región. A continuación, se presentará la elaboración de una agenda mínima y parcial para el futuro. El propósito no consiste en ser detallado, sino en desarrollar una lista de asuntos seleccionados que, desde nuestra perspectiva, constituyen la parte más importante del debate político en América Latina.

### Controles de capital y contagio

Muchos de los críticos del *Consenso de Washington* y el proceso de reformas han manifestado que la movilidad sin restricciones del capital ha estado en el centro del problema de la inestabilidad financiera a lo largo de los últimos años. De acuerdo con este punto de vista, una cuenta de capital abierta alienta la entrada de capital especulativo durante las épocas de bonanza; sin embargo, cuando la situación cambia y el clima económico nacional se deteriora, estos fondos especulativos abandonan el país rápidamente, dejando tras de sí destrucción y provocando estragos. Por ello, para poder reducir la expansión de la inestabilidad financiera, los mercados emergentes deben controlar las *entradas de capital*. La mayoría de los autores que han defendido este punto de vista han argumentado que la naturaleza de estos controles debería ser similar a los controles que puso Chile en marcha durante la década de 1990. Curiosamente, en mayo de 2003, los Gobiernos de Argentina y Brasil—dos países muy afectados por las crisis y la inestabilidad en un pasado reciente—manifestaron su deseo de adoptar el estilo de controles chilenos para incluirlos como parte de sus programas de recuperación a largo plazo. La utilización de estos tipos

de controles, según las autoridades, les permitiría mantener un tipo de cambio real *competitivo* y al mismo tiempo podrían poner en marcha una política monetaria estricta.

Chile introdujo restricciones en las entradas de capital en junio de 1991.<sup>3</sup> En un principio, todos los ingresos en una cartera estaban sujetos a un depósito de reserva del 20%, el cual debía mantenerse dentro del Banco Central chileno sin que reportara intereses. En los casos de vencimientos inferiores a un año, el depósito se aplicaba a la duración del ingreso, mientras que para los vencimientos de mayor término, sólo se requería una reserva de un año. En julio de 1992, la tasa del requisito de reserva se elevó hasta el 30% y el periodo de retención se estableció en un año, independientemente de la duración del flujo. Por otra parte, en aquel entonces su cobertura se extendió hasta los créditos de comercio y empréstitos relacionados con la inversión directa extranjera. En el año 1995 se introdujeron nuevos cambios, al extender el requisito de reserva a los valores chilenos que cotizaban en la Bolsa de Nueva York (ADR, depósito de acciones extranjeras) a la inversión extranjera directa financiera (IED) y a las emisiones de bonos. En junio de 1998, y como medio para combatir el contagio proveniente de la crisis de los países de Asia oriental, se redujo la tasa del requisito de reserva hasta un 10%; en septiembre de ese mismo año, la tasa de depósito se redujo a cero. A lo largo de este periodo, Chile también reguló la IED: hasta 1992, la IED estaba sujeta a un mínimo de tres años de permanencia dentro del país; para ese año, la permanencia mínima se estableció en un año, quedando este requisito eliminado a principios del año 2000. No existen límites en la repatriación de los beneficios procedentes de la IED.

Este sistema de depósitos, que no produce ningún tipo de intereses, equivale a establecer un impuesto

[3] Chile ya tuvo un sistema similar durante la década de 1970. Véase, Edwards y Edwards (1991).

sobre las entradas de capital. El tipo que se aplica al impuesto depende tanto del periodo de tiempo en el que los fondos se mantienen dentro del país como del coste de oportunidad de mantener dichos fondos inmovilizados. Como lo demostraron Valdés-Prieto y Soto (1998), así como De Gregorio, *et al* (2000), el impuesto equivalente es inversamente proporcional a la duración de la permanencia de los flujos.

Un tema especialmente importante cuando se evalúa la efectividad de este tipo de control es la determinación de si dichos controles reducen la vulnerabilidad del país al *contagio*. El tema del *contagio* se convirtió en un tema central en los debates políticos durante la segunda mitad de la década de los años 1990, cuando las crisis financieras se expandieron a través de los países de economías emergentes, llegando a afectar naciones que gozaban, aparentemente, de principios saludables y cuyas políticas, tan sólo unos meses antes, habían sido aclamadas por los analistas de mercado y las instituciones multilaterales. La siguiente declaración del Secretario de Hacienda y Crédito Público mexicano, José Ángel Gurría, en tiempos de la crisis rusa resume claramente las inquietudes y las frustraciones a las que se enfrentan los encargados de la gestión política con el tema del contagio financiero:

“el noventa por ciento de los mexicanos nunca han oído hablar de la Duma y, sin embargo, el tipo de cambio y las tasas de interés con los que conviven cada día se ven afectados por gente con nombres como Kiriyeenko, Chernomyrdin y Primakov.” (Gurría, 1999)

Los analistas, los académicos y los encargados de la gestión política se han planteado recientemente tres cuestiones fundamentales relacionadas con el *contagio*: a) ¿cuáles son los canales mediante los que la sacudida financiera se transmite a través los países? b) ¿por qué algunas crisis se expanden tan rápida y violentamente, mientras otras se limi-

tan a un país determinado? y por último c), ¿existe alguna acción a seguir que permita reducir la vulnerabilidad de un país frente a las sacudidas que se originan fuera de la nación? De hecho, algunos autores han argumentado que los controles del tipo que se han mencionado anteriormente constituyen una buena forma de resolver el contagio.

Desde una perspectiva histórica y de prevención de crisis, tenemos una pregunta clave: ¿ha conseguido Chile mantenerse apartado del *contagio* financiero durante el periodo en el que los controles sobre las entradas de capital estaban en activo (1991-98)? Y, en especial, ¿han conseguido dichos controles aislar a las variables macroeconómicas chilenas –en particular, las tasas de interés nacionales– de la agitación financiera generada en el exterior? Para poder investigar este tema de forma convencional, hemos realizado, en Edwards (2000), la forma en la que los tipos de interés chilenos respondieron a las sacudidas de las primas por riesgo *regional* de los mercados emergentes, medido por el componente cíclico del índice EMBI (índice de bonos de mercados emergentes), elaborado por el banco JP Morgan para los países que no pertenecen a Latinoamérica. Estimamos una serie de sistemas VAR utilizando datos semanales en un número de periodos secundarios que van desde 1994 hasta 1999.<sup>4</sup> Los resultados obtenidos nos indican que, después de junio de 1997, los tipos de interés nacionales chilenos quedaron afectados de forma significativa por las sacudidas financieras del exterior. Una sacudida positiva (negativa) de desviación estándar en el índice EMBI de países no latinoamericanos genera una bajada (aumento) estadísticamente relevante en los tipos de interés nacionales de Chile. Este efecto alcanza su punto máximo en 30 puntos base pasadas tres semanas y se desvanece pasadas siete semanas.

Este ejercicio sugiere también que los tipos de interés en Argentina y México se vieron afectados de

[4] La utilización de datos semanales nos permite interpretar la función de respuesta del impulso del tipo de interés en una sacudida de 'riesgo regional' de forma estructural. Esta interpretación señala que los cambios en los tipos de interés nacionales no se reflejan en los cambios de los índices EMBI de los países no latinoamericanos durante esa misma semana. En el caso de Chile, esto constituye una suposición lógica, puesta que, durante la mayor parte del periodo que se ha contemplado, los valores chilenos no se incluyeron en ninguno de los índices EMBI de mercados emergentes. El periodo considerado se ha elegido para permitir la exclusión de la agitación generada por dos crisis importantes. Con fines comparativos, se ha estimado un sistema VAR similar para Argentina y México.

forma significativa por sacudidas en el índice EMBI de países no latinoamericanos. En términos generales, se puede decir que este análisis proporciona elementos claros que sugieren que las sacudidas que provienen de otras regiones de economías emergentes, se transmiten a países latinoamericanos independientemente de la existencia de controles en las entradas de capital.

Desde una perspectiva general, nuestra opinión acerca de la experiencia chilena con los controles en las entradas de capital es que acertaron en la modificación del perfil de los vencimientos de las entradas de capital y en la deuda exterior del país. Por otra parte, los controles permitieron a las autoridades monetarias obtener un mayor control sobre la política monetaria. Sin embargo, este efecto parece haberse relegado al corto plazo y no resultó muy importante desde el punto de vista cuantitativo. La evidencia empírica —y en especial, los nuevos resultados a los que nos hemos referido anteriormente— sugieren que Chile ha sido vulnerable a la propagación de las sacudidas provenientes de otros mercados emergentes. Es más, estos resultados indican que, a finales de 1997, seis años después de la instauración del control sobre las entradas de capital, las relaciones entre los tipos de interés nacionales y el riesgo de los mercados emergentes sufrieron una rotura estructural significativa, que resultó en la ampliación de las sacudidas de origen externo. A la luz de estos datos, pensamos que, a pesar de que los tipos de controles que ha aplicado Chile sobre las entradas son útiles, no se debe, sin embargo, dar demasiada importancia a sus efectos. En países con un buen funcionamiento de las políticas monetarias y fiscales, los controles sobre las entradas tenderán a funcionar y a tener efectos positivos. Sin embargo, en los países que sufran unas políticas macroeconómicas temerarias, los efectos serán mínimos. Es importante subrayar que, incluso en los países con un buen comportamiento económico, el estilo

de control chileno sobre las entradas será probablemente útil como herramienta a corto plazo que permita la puesta en marcha de una secuencia adecuada de reformas. Existen, sin embargo, algunos costes y peligros relacionados con esta política. En primer lugar, tal y como lo subrayaron Valdés y Soto (1998) y De Gregorio *et al* (2000), estos controles aumentan, entre otros, los costes de capital, en especial para las PYMES. En segundo lugar, siempre existe la tentación de transformar estos controles en una política permanente. En tercer lugar, y en relación con el punto anterior, con la existencia de controles sobre el capital, cabe el peligro de que los encargados de la gestión de la política y los analistas se vuelvan demasiado confiados, desentendiéndose de otros aspectos importantes de la política macroeconómica. Éste es, de hecho, el caso de Corea en el periodo que precedió a su crisis. Hasta finales del año 1997, los analistas internacionales y los encargados de la gestión política pensaban que, dada la existencia de restricciones en la movilidad del capital, Corea quedaba ampliamente protegida ante una crisis cambiaria. Tanto es así que, después de situar a los bancos coreanos y al Banco Central de Corea en una posición de lo más desastrosa, Goldman-Sachs argumentó que, debido a que Corea poseía una *cuenta de capital relativamente estanca*, estos indicadores deberían excluirse del cómputo del índice de vulnerabilidad global. Como consecuencia, a lo largo de la mayor parte del año 1997, Goldman-Sachs minimizó la gravedad de la extensión del problema coreano. Sin embargo, si se hubiese reconocido (acertadamente) que estas restricciones de capital no podrían proteger verdaderamente a una economía de una debilidad financiera, Goldman habría anticipado daramente la debacle coreana, tal y como supo anticipar la caída tailandesa.

Nos queda un tema pendiente en relación con el papel de los controles (tema que necesita una

atención adicional significativamente superior por parte de los economistas]: ¿cuándo se deben eliminar las trabas a la movilidad del capital? El primer paso que se debe dar para contestar dicha pregunta consiste en la determinación de las consecuencias, a largo plazo, de la movilidad del capital en el rendimiento económico. Como señala Stiglitz (2002), esto plantea una pregunta de difícil respuesta y sobre la que se dispone de pocos datos empíricos. Sin embargo, recientes investigaciones, que se valen de nuevos y mejorados instrumentos de cálculo del grado de apertura de la movilidad del capital, sugieren que unas cuentas de capital más libres tienen efectos positivos sobre el crecimiento a largo plazo en aquellos países en los que se ha superado cierto nivel del proceso de desarrollo. De acuerdo con los hallazgos preliminares, este efecto umbral parece estar relacionado con la fuerza de las instituciones y de los mercados de capital nacionales. El asunto en torno a cómo obtener mayor movilidad de capital es muy complejo y se encuentra entre aquéllos que requieren de una investigación adicional<sup>5</sup>.

### Devaluaciones contractivas

La cuestión de si las devaluaciones son contractivas, y si se traducen en una caída del PIB, ha sido durante años un tema recurrente en las publicaciones económicas en torno a los mercados emergentes. Esta posibilidad, que está en contradicción con las implicaciones de los modelos macroeconómicos de corte Mundell-Fleming, ya fue sugerida años atrás por Hirschman (1949), y su desarrollo fue elaborado por Díaz-Alejandro (1965) en su famoso estudio sobre las políticas del tipo de cambio en Argentina. Ambos autores, seguidos por algunos académicos, llegaron a la conclusión de que el hecho de que una devaluación sea contractiva depende de las condiciones específicas del país —véase Krugman y Taylor (1978)—.

Durante la década de 1980, y en parte como consecuencia de la crisis de la deuda de 1982, algunos autores se centraron, de nuevo, en los efectos de las devaluaciones en la actividad económica real —véase Branson (1983)—. A pesar de que estos análisis no fueran concluyentes acerca de la importancia del efecto, la idea de que las devaluaciones podrían tener un impacto negativo en el rendimiento de la economía llegó a influenciar a algunos encargados de la gestión política. De hecho, los programas de estabilización heterodoxos que se pusieron en marcha en Latinoamérica durante la segunda mitad de la década de 1980 —incluidos el plan *Cruzado* brasileño, el *Austral* argentino y el plan *Inti* peruano— hundieron sus raíces intelectuales en la noción de que las devaluaciones tienen un efecto altamente contractivo.

Después de caer durante algunos años en (relativo) olvido, el tema del efecto contractivo de las devaluaciones volvió a surgir a finales de la década de 1990 y principios de 2000, cuando los analistas empezaron a buscar otras estrategias de salida distintas a las de los programas de estabilización fundamentados en el tipo de cambio (fijo). En particular, los autores que siguieron la experiencia de Argentina con una junta de interventores se preguntaron cuáles serían los efectos de abandonar la estabilidad en la actividad económica del país, incluyendo el empleo y el crecimiento.

La mayoría de los analistas se han centrado en este tema a lo largo de estos últimos años y han insistido en el papel de los efectos del *balance*, que proviene de la existencia de obligaciones en divisas extranjeras. La explicación se encuentra en las siguientes líneas: si las empresas nacionales tienen una deuda en divisas extranjeras, la depreciación del tipo de cambio generará un aumento mayor en el valor (real) de obligaciones de la moneda nacional. Esto, a su vez, podría con-

[5] Un estudio reciente publicado por el FMI constituye un buen punto de partida —véase Prasad, Rogoff, Wei y Kose (2003)—. Para más información acerca de la influencia de los controles de capital sobre las entradas y el contagio, véase Edwards (1999).

tribuir a generar quiebras masivas, graves trastornos y una contracción económica –véase Reinhart (2000)–.

Sin embargo, el planteamiento actual sobre los efectos del *balance* como canal principal de contracción, parece demasiado reducido. De hecho, los recientes trabajos teóricos sobre las devaluaciones contractivas, incluido un importante informe de van Wijnbergen (1986), contemplan dos canales adicionales mediante los cuales las devaluaciones podrían generar fuerzas de contracción. El primero es la existencia de bienes intermedios importados. En este caso, una devaluación se traducirá en un aumento del coste de estas entradas, lo que generará un cambio al alza en la programación del suministro de bienes finales. Si este efecto es lo suficientemente fuerte como para compensar el efecto positivo de la devaluación de las exportaciones, el efecto neto puede ser, de hecho, contractivo. El segundo canal de Van Wijnbergen (1986) está relacionado con la presencia de un mercado de capital nacional segmentado, situación que es bastante habitual en muchas economías emergentes. En este caso, una devaluación aumentará la diferencia del tipo de interés entre los dos segmentos del mercado de capital, lo que reducirá la capacidad general del crédito y por tanto, aumenta el coste del capital circulante. Una vez más, el efecto final es un cambio al alza en la curva de la oferta total y una contracción en la actividad económica.

Si estos canales son empíricamente importantes en la configuración estructural e institucional actual de las naciones emergentes, es un debate abierto. Sin embargo, se trata de una cuestión que debe considerarse en detalle si se desea comprender, de forma más completa, los efectos de acuerdos de tipo de cambio alternativos sobre la producción y la actividad económica general.

### Transmisión del ciclo económico internacional

En América Latina, gran parte de la decepción respecto a las reformas deriva del lento ritmo de crecimiento económico que ha experimentado la región durante los últimos años, especialmente desde 1999. Tal vez parezca sorprendente el limitado esfuerzo dedicado a comprender la transmisión internacional del ciclo económico de los países avanzados a las naciones latinoamericanas. Aun así, es perfectamente posible que gran parte de la pobre actuación del crecimiento reciente en Latinoamérica sea el resultado de golpes externos, incluida la desaceleración de la economía mundial desde el año 2000, el deterioro de los términos comerciales en la región y la reducción abrupta en entradas de capital. La importancia de comprender este asunto es una cuestión obvia. Si la desaceleración del crecimiento en la mayor parte de América Latina es en gran medida el resultado de golpes externos, serán escasas las acciones que los encargados de la gestión política nacional puedan emprender. Por el contrario, si éste fuera el caso, la precipitación a rechazar las políticas del denominado *Consenso de Washington* sería un error. Por otro lado, si la reciente desaceleración en el crecimiento económico se puede atribuir principalmente a causas nacionales, sólo serían razonables algunos cambios en la política económica.

Existen, por supuesto, vías alternativas para analizar el tema de la transmisión internacional del ciclo económico. Un enfoque sencillo pero poderoso consiste en realizar una regresión del componente cíclico del crecimiento de un país determinado sobre el componente cíclico de crecimiento de las naciones industrializadas, los *shocks* que modifican los términos de comercio y el componente cíclico de los flujos de capital extranjeros. Recientemente, este tipo de análisis ha sido abordado para el caso de El Salvador, un país que ha sido aclamado como el país refor-

mador de Latinoamérica –después de Chile– pero cuyas tasas de crecimiento durante los últimos años han resultado extremadamente decepcionantes. De hecho, después de haber conseguido un 6,5% de crecimiento anual entre 1992 y 1996, la tasa de crecimiento de El Salvador sólo ha alcanzado un 2,5% anual durante el periodo comprendido entre 1997 y 2002 –véase Edwards (2003)–. Los resultados obtenidos mediante este análisis son muy sugerentes e indican que un poco más de la mitad de las variaciones en el crecimiento cíclico de EEUU se traduce en cambios cíclicos en el crecimiento del PIB de El Salvador. De hecho, de acuerdo con estos resultados, una caída de un 10% en términos comerciales se traducirá en casi la mitad de un uno por ciento de la bajada del componente cíclico de crecimiento. Por otra parte, una caída de las entradas de capital del uno por ciento de los resultados del PIB se traduce en una caída en el crecimiento de El Salvador de apenas un cuarto de punto de porcentaje.

Las simulaciones que se basan en este análisis econométrico sugieren que estas tres sacudidas explican una parte importante de la desaceleración del crecimiento económico de El Salvador.<sup>6</sup> para el año 2002, estas simulaciones reflejan que unas sacudidas negativas pueden representar 2,4 puntos porcentuales en la reacción de crecimiento del país. Esta cifra es bastante alta y sugiere que, en ausencia de estas sacudidas, El Salvador habría presentado una tasa media de crecimiento del 5,5% entre los años 2001 y 2002. Esta tasa de crecimiento simulada es significativamente más alta que la tasa real durante dicho periodo, lo que sugiere que una vez que las condiciones económicas mundiales mejoren, habrá una importante recuperación de la economía de El Salvador.

Desde un punto de vista político, los resultados en El Salvador presentados anteriormente son especialmente importantes. Sugieren que si se desha-

cen las reformas orientadas al mercado, tal como ha sugerido el cada vez más poderoso partido en la oposición, el FMLN, esta acción representaría un grave error que podría acarrear consecuencias muy costosas a largo plazo.<sup>7</sup>

Las investigaciones orientadas hacia una mejor comprensión de los aspectos empíricos de la transmisión internacional del ciclo económico deberían también centrarse en si los mecanismos de transmisión son diferentes en regímenes de tipo de cambio diferentes y si los mecanismos en sí han cambiado como consecuencia de las reformas. De hecho, aunque el planteamiento de que las perturbaciones externas reales se absorben mejor en regímenes flotantes es una idea ya antigua en economía, prácticamente no ha habido ningún tipo de trabajo empírico en esta materia. Por ejemplo, en un exhaustivo estudio, Hadass y Williamson (2001) han revisado la mayoría de la literatura empírica en términos de rendimiento económico y comercial durante las últimas décadas. Argumentan, de forma convincente, que mientras se ha acometido una gran cantidad de trabajos para tratar de explicar el comportamiento real de los términos de comercio, relativamente pocos estudios se han centrado en las formas en las que las sacudidas del comercio afectan al crecimiento. Además, ninguno de los estudios que se han analizado distinguen entre países con distintos regímenes de tipo de cambio.<sup>8</sup>

### **Lecciones de la historia**

La historia económica de Latinoamérica es extremadamente rica y está repleta de lecciones políticas valiosas. Aun así, los encargados de la gestión política de la región tienden a ignorarlas y a cometer los mismos errores del pasado. Por ejemplo, los debates actuales sobre la (in)eficacia del ajuste del tipo de cambio en presencia de una gran cantidad

[6] Estas simulaciones asumen que el componente cíclico para los EEUU se mantuvo al nivel del año 2000, que los términos del comercio se mantuvieron en el nivel de 1999 y que las entradas de capital se mantuvieron en el nivel de 2000. [7] El 1 de mayo de 2003, el partido FMLN en la oposición anunció que si ganaba las elecciones en el año 2004 restablecería, entre otras cosas, la política de 'dolarización' puesta en marcha en el año 2000. [8] La única excepción la conforma Broda (2001).

de obligaciones denominadas en dólares han tendido a ignorar las lecciones de algunos episodios clave del pasado. En especial, Chile —sin duda el país que mejor ha sabido orientar las reformas hacia el mercado mundial— proporciona importantes lecciones históricas acerca del modo en que un país, en su momento atrapado por obligaciones en dólares, fue capaz de superar una importante devaluación y llevar a cabo una transición con éxito hacia la flexibilidad del tipo de cambio.

En 1978, y en medio de una inflación continuada, Chile se embarcó en un programa de estabilización basado en el tipo de cambio. En junio de 1979, y tras un breve período en el que se aplicó una tasa de devaluación previamente anunciada, el tipo de cambio nominal se fijó en 39 pesos por dólar. En dicho momento, las autoridades anunciaron que este nuevo tipo de cambio fijo estaría vigente durante un período *indefinido*.<sup>9</sup> Los arquitectos del programa esperaban que un tipo de cambio predeterminado redujera rápidamente la inflación mediante al menos dos vías. En primer lugar, en una economía abierta, un tipo de cambio fijo puede imponer un tope a la inflación de productos comerciables; en segundo lugar, se esperaba que la nueva política de tipo de cambio generase un importante cambio en las expectativas inflacionistas y en la inercia inflacionista.

La inflación se redujo, pero a un paso significativamente más lento del que habían calculado las autoridades. Como resultado, desde 1978 el país experimentó una rápida apreciación real del tipo de cambio, lo que redujo en gran medida el grado de competitividad internacional del país. Asimismo, entre 1978 y 1981 Chile recibió grandes entradas de capital que le ayudaron a financiar unos déficits por cuenta corriente cada vez mayores—en 1981 el déficit por cuenta corriente superaba el 12% del PIB—. A lo largo de este período, y para poder redu-

cir los costes de inversión, las empresas de todos los tamaños pidieron grandes préstamos en dólares. A su vez, estos empréstitos en dólares fueron gestionados por bancos locales que los pidieron prestados en el mercado internacional.

Sin embargo, a finales de 1981 acontecieron dos eventos: en primer lugar, la amplitud de la *sobrevaluación* del tipo de cambio alcanzó niveles extremadamente severos. Y en segundo lugar, los balances de las empresas dependían en gran medida del dólar. Lo que convertía a esta situación en una situación de alto riesgo era que los préstamos en dólares se habían convertido en la norma, tanto para las empresas productoras de servicios como para las de bienes.<sup>10</sup>

En 1982, la comunidad financiera internacional se mostró cada vez más preocupada por el creciente déficit por cuenta corriente. Como resultado, los préstamos se renegociaron y los flujos de capital descendieron rápidamente. De hecho, no es una exageración decir que este episodio constituye el caso más impresionante de *parada repentina* de la financiación externa de la economía moderna. A mediados de 1982, la situación era insostenible y en junio se abandonó el tipo de cambio fijo. La devaluación no se pudo contener y para finales de año, el tipo de cambio había alcanzado 74 pesos por dólar. Los sectores empresarial y bancario quedaron seriamente afectados y un gran número de empresas se declararon en quiebra. Ante la imposibilidad de poder recuperar sus préstamos, cierto número de bancos se declararon insolventes y tuvieron que recibir ayudas por parte del Gobierno. La repercusión inmediata de estos eventos sobre la producción fue devastadora. En 1982, el PIB cayó un 14%, y en 1983 cayó otro 1% más.

En 1984-85 se instauró un vasto programa orientado a la recapitalización de las empresas mediante

[9] Durante la primera fase del programa, la tasa de cambio nominal siguió una escala progresiva previamente anunciada. La tasa de devaluación se estableció deliberadamente por debajo de la tasa de inflación en curso. Véase Edwards y Edwards (1991) para obtener más información. [10] El sector de la construcción fue uno de los principales receptores de empréstitos en dólares.

permutas financieras de deuda por capital social. Al mismo tiempo, el Gobierno puso en marcha una política de tipo de cambio orientada a mantener un tipo de cambio real *competitivo*. La política del Banco Central estaba dirigida a los tipos de interés reales, intentando mantenerlos en un *nivel razonable*, mientras que la política fiscal generó un superávit. Las privatización del sistema de la seguridad social impulsó el mercado nacional de capitales y la economía se abrió aún más a la competencia internacional. La existencia de indexación en los mercados financieros permitió a las empresas solicitar préstamos a largo plazo en pesos (reales), con lo que se evitaron los préstamos en dólares. Para el año 1987, la economía se había recuperado por completo y en la siguiente década, Chile experimentó un crecimiento medio de un 8% anual. Este espectacular rendimiento permitió al país reducir la pobreza a la mitad y experimentar una gran mejora en sus condiciones sociales. Los costes de la crisis fueron muy elevados entre 1983 y 1984, pero se superaron por el consiguiente comportamiento espectacular de la economía.

Obviamente, los logros de Chile no se pueden exportar de forma automática a otros países. Sin embargo, lo que este episodio muestra claramente es que incluso en una economía que depende en gran medida del dólar y que está sujeta a efectos en el balance –y Chile era el ejemplo más claro de este tipo de efectos– existe vida tras la devaluación. Aun más, en este caso particular, la calidad de la vida del tipo de cambio posterior al fijo fue excelente.

El momento histórico que se debate en el presente documento constituye tan sólo uno de los episodios que sirven de ayuda para conocer lo sucedido en América Latina. Los investigadores harían bien fijándose en ellos, e investigando cómo pueden ayudar las experiencias pasadas a los analistas y a los encargados de la gestión política para resolver las complejidades presentes.

## Conclusiones

Más de una década después de que se iniciaran las reformas orientadas al mercado, los observadores de América Latina se muestran profundamente apesadumbrados. Muchos analistas consideran que existe una nueva tendencia política latinoamericana y que la región se encuentra al borde de un resurgimiento de las ideas populistas. Algunos observadores indican que las acciones gubernamentales contra el mercado realizadas en Argentina, Venezuela y Uruguay son una clara muestra de que el populismo ha vuelto como un ángel vengador. Prevén un repunte de la inflación, una marcha atrás en las reformas orientadas al mercado implantadas durante la última década, la nacionalización de las empresas de servicios públicos, el impago de la deuda pública y un aumento pronunciado del proteccionismo.

Este pesimismo generalizado no está justificado y no toma en cuenta la sutileza del dinamismo político y económico de la región. Aun más, está basado en grandes generalizaciones que ignoran la gran variedad y diversidad de América Latina. Cada país tiene su propia historia y tradición y se desarrolla a su ritmo. Los escarceos con el populismo en algunos de estos países no significan que el conjunto de la región, ni tan siquiera la mayoría de los países, se disponga a seguir una ruta hacia la heterodoxia económica.

En ninguna parte de Latinoamérica, y desde luego tampoco en los países grandes como Brasil y México, se oyen voces que reivindicquen el regreso a los días de la inflación galopante. Y la gente recuerda con horror los tiempos en los que el Gobierno regulaba en gran medida sus vidas, y cuando las promesas populistas desaparecían en una nube de corrupción e ineficiencia. Sin embargo, en la actualidad más gente que nunca valora la libertad económica y apoya los sistemas políticos democráticos.

Sin embargo, es cierto que el conjunto de los votantes de la región están cansados del ritmo y efectos de las reformas y están profundamente preocupados con la falta de crecimiento económico en los últimos años. Los políticos desean tomar un *descanso* que les permita hacer una nueva evaluación de las estrategias de desarrollo de sus países. En algunos países, la preocupación es el creciente desempleo, mientras que en otros son los temas relacionados con la prestación de servicios sociales, como la salud y la educación, los que están en el ojo del huracán. En muy pocos, sin embargo, encontramos una postura *oficial* de nostalgia y populismo.

Entre el público de América Latina, existe un sentimiento creciente de que la región ha hecho más en términos de reformas que los países desarrollados. Tomemos el ejemplo del caso del comercio internacional y el proteccionismo. Desde principios de la década de 1990, los países latinoamericanos han experimentado progresos considerables en la eliminación de las restricciones al comercio, recortando las cuotas de importación y reduciendo los aranceles. Consecuentemente, la región se ha convertido en un importante mercado para los productos estadounidenses, europeos y asiáticos. Mientras que hace unos quince años era difícil encontrar productos de manufacturación estadounidense en los supermercados o grandes almacenes latinoamericanos, hoy en día, los consumidores latinoamericanos tienen acceso a los mismos productos que los estadounidenses. No obstante, América Latina no sólo se ha abierto a las importaciones de bienes manufacturados, sino que también ha liberado su sector financiero, permitiendo a los bancos internacionales y a las compañías de seguros penetrar rápidamente en el mercado de la región. En contraste, los países desarrollados se han vuelto más proteccionistas en estos últimos años. EEUU ha impuesto aranceles en productos como el acero y ha aumentado considerablemente las ayudas al sector agra-

rio; Europa continúa protegiendo fuertemente su sector agrícola, lo que dificulta aún más las exportaciones de productos latinoamericanos hacia Europa.

Es demasiado pronto para saber si, con el tiempo, este sentimiento de *injusticia* en el comercio se traducirá en un importante retroceso en las reformas. En gran medida, esto dependerá de los propios países desarrollados. Las políticas de EEUU y de Europa que favorezcan el libre comercio verdadero y que permitan que los artículos de consumo agrícolas y otras exportaciones de América Latina alcancen nuevos mercados, recorrerán un largo camino hasta poder vencer finalmente el espectro del populismo latinoamericano.



**Branson, W.:** "Stabilization, Stagflation and Investment Incentives: The Case of Kenya, 1975-80", en S. Edwards y L. Ahamed (eds) *Economic Adjustment and Exchange Rates in Developing Countries*, University of Chicago Press, pp.198-223.

**Broda, C., [2001]:** "Coping with Terms of Trade Shocks: Pegs Vs Floats", *American Economic Review*, 91,2, pp. 376-380.

**De Gregorio, J, Edwards y S. Valdés, R., [2000]:** "Controls on Capital Inflows: Do they work?" *Journal of Development Economics* 63, pp. 59-83.

**Díaz Alejandro, C., [1965]:** "Exchange Rate Devaluation in a Semi-Industrialized Economy: The Case of Argentina", *The MIT Press*.

**Dornbusch, R. y S. Edwards, [1990]:** "Macroeconomic Populism," *Journal of Development Economics*, 32, pp. 247-277.

**Edwards, S., [1999]:** "How Effective Are Capital Controls?", *Journal of Economic Perspectives*, 13(4), Fall, pp. 65-84.

**Edwards, S., [2000]:** "Contagion", *The World Economy*, 34, pp. 125-150.

**Edwards, S., [2003]:** "Desaceleración del Crecimiento Económico en El Salvador: Un Análisis Exploratorio", *FUSADES* (San Salvador).

**Edwards, S. y A. Cox Edwards, [1991]:** *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*, University of Chicago Press.

**Hadass, Y.S. y J. Williamson, [2001]:** "Terms of Trade Shocks and Economic Performance: Prebisch and Singer Revisited", *NBER Working Paper*, 8188.

**Hirshman, A.O., [1949]:** "Devaluation and the Trade Balance: A Note", *The Review of Economics and Statistics*, 16, pp. 50-55.

**Krugman, P., [1999]:** "Depression Economics Returns", *Foreign Affairs*, 78, 1, pp. 174-189.

**Krugman, P. y L. Taylor, [1978]:** "Contractionary Effects of Devaluations", *Journal of International Economics*, 8, pp. 445-456.

**Prasad, E., K. Rogoff, S. Wei, y M. Ayhan Kose, [2003]:** "Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence", *International Monetary Fund Working Paper*.

Stiglitz, J., (2002): *Globalization and its Discontents*, Norton, NY.

Reinhart, C., (2000): "The Mirage of Floating Exchange Rates", *American Economic Review*, mayo, pp. 212-217.

Van Wijnbergen, S., (1986): "Exchange Rate Management and Stabilization Policies in Developing Countries", en S. Edwards y L. Ahamed (eds.) *Economic Adjustment and Exchange Rates in Developing Countries*, University of Chicago Press, pp. 47-78.

Valdes-Prieto, S. y M. Soto, (1998): "The Effectiveness of Capital Controls: Theory and Evidence from Chile", *Empirica*, 25,3, pp. 231-245.



## ***Anexo***

## 01 Argentina 2002

Argentina empezó el año con la renuncia de Adolfo Rodríguez Saá y la entrada de Eduardo Duhalde en la presidencia. Duhalde encontró un país en suspensión de pagos y con el conjunto de la comunidad financiera internacional pendiente de los movimientos que se iban produciendo. Las negociaciones con el FMI, en el intento de alcanzar un acuerdo para el pago de la deuda y negociar nuevos créditos, marcaron la mayor parte del año y sólo en diciembre se logró alcanzar un preacuerdo para retrasar los pagos hasta 2004. En lo político, el anuncio de adelanto de las elecciones en julio y las disputas en el seno peronista, marcaron la pauta. Los peronistas vivieron intensas luchas internas y no fueron capaces de presentar un candidato unitario (sino tres, cada uno bajo un lema diferente) a las presidenciales de abril de 2003. En lo social, se sucedieron los *cacerolazos* y protestas por la crisis del país.

### Hechos relevantes

- 1 de enero, renuncia Rodríguez Saá. Eduardo Duhalde es designado presidente de la República hasta diciembre de 2003.
- 6 de junio, el FMI señala que se cumplen las condiciones para empezar a negociar nuevos créditos. Empieza la apertura del *corralito* financiero.
- 14 de noviembre, Duhalde resuelve incumplir el pago de la deuda con el Banco Mundial, sólo se pagaría una parte por intereses de esa deuda.
- Lula da Silva visita Argentina para impulsar una política exterior *que rescate el Mercosur*.
- 19 de diciembre, se alcanza un preacuerdo con el FMI para retrasar pospagos de la deuda hasta 2004.
- Anuncio de elecciones para abril 2003 de las que saldría elegido Néstor Kirchner tras la renuncia de Menem.



<i>Superficie</i>	2.766.890 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	37.812.817
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Peso argentino
<i>Forma de Estado</i>	República
<i>Capital Administrativa</i>	Buenos Aires
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	2.770 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	10.450 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Argentina	65%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
2,8	13	70

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptima)

Concepto	Argentina	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	61,4	54,8
Estabilidad política	61,0	51,8
Eficacia Gobierno	53,6	51,4
Calidad regulación	55,0	58,6
Seguridad jurídica	54,4	47,3
Control corrupción	42,8	47,9
Percentil** de gobernabilidad	32,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento*	1,13%
Porcentaje población urbana**	33,10

\* Estimaciones para 2002

\*\* Datos 2000

### Inmigración

Argentinos en España*	13.331
Espanoles en Argentina**	247.824

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior. Oficina de Información Diplomática (OID)

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2001

### Control de fronteras\*

Entrada argentinos en España	Entrada españoles en Argentina
· No necesitan visado	· No necesitan visado
· Documentación:	· Documentación:
· pasaporte ordinario, en vigor	· pasaporte ordinario, en vigor
· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* En ambos casos son condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

### Desarrollo humano

Desarrollo humano	Alto
Índice Desarrollo Humano (IDH)* (sobre 1)	0,849
Ranking mundial	34

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

### Defensa

#### Ejército profesional

Armas	Personal Activo*	Presupuesto
Tierra	41.400	
Armada	16.200	
Aire	12.500	
		Total: 940 mil millones de \$
Total activo: 70.100		% PIB: 0,89

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003 y OJD

\* Datos 2001

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
Clarín	General	<a href="http://www.clarin.com">www.clarin.com</a>	514.000
La Nación	General	<a href="http://www.lanacion.com.ar">www.lanacion.com.ar</a>	330.000
El Cronista	Económica	<a href="http://www.cronista.com">www.cronista.com</a>	
Ámbito Financiero	Económica	<a href="http://www.ambitoweb.com">www.ambitoweb.com</a>	132.000
<b>Radio y TV</b>			
Canal 7 (Buenos Aires)	TV pública	<a href="http://www.canal7argentina.com.ar">www.canal7argentina.com.ar</a>	
Canal 13 (Buenos Aires)	TV privada (Grupo Clarín)	<a href="http://www.artear.com.ar">www.artear.com.ar</a>	
Radio Mitre	Radio privada (Grupo Clarín)	<a href="http://www.radiomitre.com.ar">www.radiomitre.com.ar</a>	

## Relaciones bilaterales España-Argentina

### Intercambio de visitas

#### Principales visitas españolas a Argentina

- 27 de enero, visita del ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué.
- 5 de marzo, visita del secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica Miguel Ángel Cortés.
- 21 de noviembre, el lehendakari Juan José Ibarretxe visita Argentina dentro de una gira en la que visita además Londres, Uruguay y Chile.
- 23 de noviembre, visita del ministro de Trabajo y Asuntos Sociales Eduardo Zaplana.
- 28 de noviembre, visita de la ministra de Sanidad Ana Pastor.

#### Principales visitas argentinas a España

- 31 de enero, el ministro de Asuntos Exteriores Carlos Ruckauf se entrevista en Madrid con su homólogo Josep Piqué y el presidente del Gobierno José María Aznar en busca de respaldo al plan económico de su Ejecutivo.
- 29 de noviembre, el ministro de Economía Roberto Lavagna visita Madrid en una gira europea destinada a reunir apoyos para las negociaciones con el FMI.

### Convenios/Tratados

- 14 de mayo, Acuerdo complementario al Acuerdo administrativo para la aplicación del Convenio de seguridad social entre España y la República Argentina de 28 de mayo de 1966.
- 31 de julio, Canje de Notas sobre el reconocimiento recíproco y el Canje de los permisos de conducción nacionales.
- 28 de noviembre, la ministra de Sanidad y Consumo Ana Pastor firma en Buenos Aires Convenio de Cooperación para la recuperación del sistema sanitario.

### Cultura

#### Centros españoles en Argentina

- *Centros culturales Red AECI. Sedes:* Buenos Aires, Córdoba y Rosario. *Actividad:* Difundir y servir de marco de encuentro entre la cultura española y argentina.

#### Centros argentinos en España

- *Colegio Mayor Argentino 'Nuestra Señora de Luján'. Sede:* Madrid. *Actividad:* Hacer presente la realidad cultural, científica y artística argentina en España a través de todo tipo de actividades de tipo cultural. Alojamiento de graduados universitarios que realizan estudios de posgrado en España.

## Premios

- Febrero, Premio *Príncipe de Asturias* de la Concordia Daniel Baremboim (Argentina) y Edward Said (Estados Unidos).
- Noviembre, premio Internacional de periodismo Rey de España en la modalidad de Radio a los periodistas de Radio Mitre Jorge Laporta y Esteban Talpone. El premio es convocado anualmente por la Agencia EFE y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
- Premio Ondas Iberoamericano al mejor programa radiofónico, Luces Vivo (LS1-Radio de la Ciudad, Buenos Aires).

## Economía

### Datos básicos

PIB	A tipos de mercado	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	105.000 millones de \$	265.400 millones de \$	-10,9%
PIB per capita	2.770 \$	10.450 \$	

Fuente: *Economist Intelligence Unit en Chislett, W. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'*

Inflación	41,0%
Tasa de paro	18,8%
Deuda externa (% X)*	469,0
Saldo del sector público	-1,5%
Tipo de interés	27,9%

Fuente: *CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003', BBVA (Latinwatch julio-agosto 2003). The Economist*

\* Relación entre la deuda externa bruta total y las exportaciones de bienes y servicios

### Tipo de cambio frente al dólar

Principios 2002	1,63
Mediados 2002	3,62
Finales 2002	3,48
Mediados 2003	2,81

Fuente: *BBVA*

### Índice de distribución de Gini

Año	Valor
1997	47,02
AL no ponderado (1996)	50,70
AL ponderado (1996)	44,60

Fuente: *BSCH (datos agregados). Departamento Economía Universidad de la República de Uruguay*

Comentario: Menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario

**Rating a largo plazo**

Periodo	S&P	Tendencia
Principios de 2002	SD	
Mediados de 2002	SD	
Finales 2002	SD	Sin Datos
2002	SD	
Mediados de 2003	SD	

**Riesgo país**

Periodo*	Riesgo soberano (EMBI)
Principios de 2002	5.338
Mediados de 2002	6.258
Finales 2002	6.181
Mediados de 2003	4.635

Fuente: S&amp;P en BBVA

\* Datos media aritmética de los meses de enero 2002, junio 2002, diciembre 2002 y junio 2003

**Aportación sectorial al PIB en %\***

Agricultura (Sector Primario)	5,3%
Industria (Sector Secundario)	25,4%
Servicios (Sector Terciario)	69,3%

**Empleo por sectores\*\***

Agricultura (Sector Primario)	5%
Industria (Sector Secundario)	30%
Servicios (Sector Terciario)	65%

Fuente: Oficina de Información Diplomática

\* Estimaciones 2001

\*\* Estimaciones 2000

**Principales industrias**

Alimentos procesados, vehículos de motor, bienes de consumo duradero, textiles, productos químicos y petroquímicos, imprenta, metalurgia y acero

**Comercio**

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
25.333	-5,0	24,1	8.468	-55,8	8,06	9.064

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

**Principales sectores en el comercio exterior**

Exportaciones	% del total	Importaciones	% del total
Manufacturas	32,1	Bienes intermedios	48,6
Productos agrícolas procesados	30,0	Partes de bienes de capital & accesorios	18,7
Productos primarios	20,8	Bienes de capital	14,7
Combustibles y energía	17,2	Bienes de consumo	12,6

Fuente: The Economist

**Principales mercados para la exportación y la importación\***

Argentina exporta a	% del total	Argentina importa de	% del total
Brasil	26,5	Brasil	25,1
EEUU	11,8	EEUU	18,7
Chile	10,6	Alemania	5,0
España	3,5	China	4,6

Fuente: *The World Factbook 2003*

\* Datos 2000

**Exportaciones españolas a América Latina**

**Importaciones españolas de América Latina**

País destino	Miles de euros	País origen	Miles de euros
Argentina	300.336	Argentina	1.449.667

Fuente: *Consejo Superior de Cámaras de Comercio*

**Exportaciones españolas a Argentina**

**Exportaciones argentinas a España**

Producto	Millones de euros	Producto	Millones de euros
Calderas, máquinas y aparatos mecánicos	132,45	Pescados, Crustáceos y moluscos	458,68
Vehículos automóviles y tractores	105,03	Tortas y demás residuos sólidos de extracción de aceite de soja	383,64
Productos editoriales, de la prensa	82,09	Semillas y frutos oleaginosos	72,25
Máquinas, aparatos y material eléctrico	70,87	Fundición Hierro y acero	71,17
Papel y cartón, manufacturas de celulosa	33,52	Maíz	70,77
Productos químicos orgánicos	29,86	Frutos comestibles; cortezas de agrios	58,23
Total Partidas	453,82	Total Partidas	1.114,74
<b>Total</b>	<b>747,66</b>	<b>Total</b>	<b>1.342,26</b>

Fuente: *Oficina de Información Diplomática*

**Empresas españolas en Argentina**

Empresa	Sector	Filial/Actividad
Repsol YPF	Petróleo y Gas	YPF
Santander Central Hispano	Banca	Banco Río de la Plata
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	Banca	BBVA Francés
Telefónica	Telecomunicaciones	Telefónica de Argentina (TASA), TCP Argentina
Endesa	Electricidad	Dock Sud, Yacylec, Costanera, CBA, El Chocón, Edesur
Gas Natural	Gas	Gas Natural Ban
Mapfre	Seguros	Mapfre Argentina
Aguas de Barcelona	Agua	Aguas Argentinas, Aguas Cordobesas, Aguas de Santa Fe

Fuente: *Informes de las empresas en Chislett, W.*

## Acuerdos Comerciales

### Acuerdos bilaterales España-Argentina

País	Tipo de acuerdo	Fecha	Sector
Argentina	Marco De cooperación comercial CEE	Firmado 2/4/90	General
	Canje de notas Comunidad Europea	Firmado 20/12/94	Textil
	Acuerdo, acta aprobada	Firmado 31/1/94	Semillas y frutos oleaginosos
	Canje de notas Comunidad Europea	Decisión 8/5/01	Alimentación

### Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina

#### UE-Mercosur

Actualmente, se encuentra en negociación el Acuerdo de Asociación entre la UE y Mercosur. Dichas negociaciones comenzaron en noviembre de 1999 habiéndose celebrado hasta el momento diez rondas.

## Inversión extranjera directa

### IED española en Argentina

Inversión española en Argentina (miles de euros)	Total inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	IED española en Argentina como % de IED española total	IED neta mundial en Argentina (millones de \$)	IED mundial (miles de euros)
3.530.709	37.472.021	9,42	1.741	688.597.419

### IED argentina en España

Inversión argentina en España (miles de euros)	Total de las inversiones extranjeras en España (miles de euros)	IED argentina recibida por España como % de la IED total recibida por España
142.076	28.558.466	0,50

Fuente: Secretaría de comercio. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### AOD a Argentina

AOD neta (millones de \$)	151
AOD proveniente de España* (millones de \$)	3
Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de euros)	284

Fuente: PACI 2002. OECD

\* Media 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Gobierno de Argentina

[www.gobiernoelectronico.ar](http://www.gobiernoelectronico.ar)

#### Embajada de Argentina en España

*Embajador:* D. Abel Parentini Posse

C/ Pedro de Valdivia, 21

28006, Madrid

Tel.: (34) 91 562 28 00

Fax: (34) 91 771 05 26

e-mail: [embajada@portalargentino.net](mailto:embajada@portalargentino.net)

#### Oficina económica y comercial

C/ Pedro Valdivia, 21

28006, Madrid

Tel.: (34) 91 771 05 42

Fax: (34) 91 771 05 26

e-mail: [econo@portalargentino.net](mailto:econo@portalargentino.net)

#### Cámara de comercio argentina en España

C/ Caracas, 10 - 2º izq

28010, Madrid

Tel.: (34) 91 308 59 36/319 09 36

Fax: (34) 91 308 59 54

e-mail: [jorge.laspiur@terra.es](mailto:jorge.laspiur@terra.es)

#### Embajada de España en Argentina

*Embajador:* D. Manuel Alabart Fernández-Cavada

C/ Mariscal Ramón Castilla, 2.720

{esq. Avda del Libertador}

1425, Buenos Aires

Tel.: (54) 11 4802 6031/32

Fax: (54) 11 4802 0719

e-mail: [embespar@correo.mae.es](mailto:embespar@correo.mae.es)

#### Oficina comercial

C/ Av. Leandro N. Alem, 690 - 6º

1001, Buenos Aires

Tel.: (54) 11 4311 4944/45/46

Fax: (54) 11 4312 6619

e-mail:

[buzon.official@buenosaires.ofcomes.mcx.es](mailto:buzon.official@buenosaires.ofcomes.mcx.es)

#### Cámara española de comercio en Argentina

Avda. Belgrano, 863 - 8º

1381, Buenos Aires

Tel.: (54) 11 4345 2100/4331 6749

Fax: (54) 11 4334 2793

e-mail: [info@cecra.com.ar](mailto:info@cecra.com.ar)

#### Oficina Técnica de Cooperación AECI Argentina

C/ Marcelo T. de Alvear, 1.449 - 1ºB

1060, Buenos Aires

Tel.: (54) 11 4814 0210/4814 0063

Fax: (54) 11 4814 2842

e-mail: [otcbaires@speedy.com.ar](mailto:otcbaires@speedy.com.ar)

#### Centro Cultural de España AECI Buenos Aires

C/ Florida, 943

1005, Buenos Aires

Tel.: (55) 11 4312 5850

Fax: (55) 11 4313 2432

e-mail: [info@icibaires.org.ar](mailto:info@icibaires.org.ar)

#### Centro Cultural de España en Córdoba

Casa Malanca. Entreríos, 40

5000, Córdoba

Tel.: (55) 4312 3214/432 5850

Fax: (55) 469 1602

e-mail: [conespacordoba@correo.mae.es](mailto:conespacordoba@correo.mae.es)

**Argentina-Unión Europea**

**Delegación de la Comisión Europea en Argentina**

[www.delarg.cec.eu.int](http://www.delarg.cec.eu.int)

**Otros**

**Información sobre Argentina**

[www.portalargentino.net](http://www.portalargentino.net)

**Agencia de Desarrollo de Inversiones**

[www.inversiones.gov.ar](http://www.inversiones.gov.ar)

**Fundación Invertir**

[www.invertir.com](http://www.invertir.com)

## 02 Bolivia 2002

Bolivia, situada en el centro de Sudamérica, es uno de los países más pobres de América Latina. Es además el país con el índice más elevado de población indígena (alrededor del 50%) y el tercer productor de coca detrás de Colombia y Perú. En el mes de junio se celebraron las elecciones de las que saldría elegido presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. Sin embargo lo más significativo de estos comicios fue el ascenso obtenido por el Movimiento al Socialismo (MAS), movimiento campesino e indígena encabezado por el líder cocalero Evo Morales. El MAS obtuvo la segunda posición en las elecciones rompiendo la hegemonía de los partidos tradicionales en el Congreso.

### Hechos relevantes

- 19 de febrero, La Paz es declarada zona catastrófica por el gobierno tras una intensa tormenta de lluvia y granizo que dejó 130 heridos, un número indeterminado de desaparecidos y unas pérdidas materiales de 11,54 millones de euros.
- 30 de junio, elecciones legislativas. Victoria del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) encabezado por Gonzalo Sánchez de Lozada con el 22,6% de los votos.
- 4 de agosto, Sánchez de Lozada investido presidente con el apoyo del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) y el voto nulo de Nueva Fuerza Republicana (MFR).



<i>Superficie</i>	1.098.580 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	8.445.134
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Boliviano
<i>Forma de Estado</i>	República
<i>Capital Administrativa</i>	Sucre (sede del Gobierno, La Paz)
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	950 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	2.600 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Bolivia	52%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
2,2	19 (igual que Ecuador y Haití)	89 (igual que Camerún )

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptimo)

Concepto	Bolivia	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	50,0	54,8
Estabilidad política	36,8	51,8
Eficacia Gobierno	34,5	51,4
Calidad regulación	50,5	58,6
Seguridad jurídica	32,5	47,3
Control corrupción	25,3	47,9
Percentil** de gobernabilidad	38,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento*	1,69%
Porcentaje población urbana**	64,00

\* Estimaciones para 2002

\*\* Datos 2001

### Inmigración

Bolivianos en España*	466
Espanoles en Bolivia**	2.911

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2001 (OID)

**Control de fronteras**

Entrada bolivianos en España	Entrada españoles en Bolivia*
· Necesitan visado	· No necesitan visado
	· Documentación:
	· pasaporte ordinario, en vigor
	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* Condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

**Desarrollo humano**

Desarrollo humano	Medio
Índice Desarrollo Humano (IDH)* (sobre 1)	0,672
Ranking mundial	114

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

**Defensa**

- Ejército combinado: 55% conscripto - 45% profesional
- Servicio militar de 12 meses de duración, selectivo

Armas	Personal Activo*	Presupuesto*
Tierra	25.000	
Armada	3.500	
Aire	3.000	
	Total conscripto: 18.000	Total: 138 millones de \$
	Total activo: 32.500	% PIB*: 1,73

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003

\* Datos 2001. PIB para 2001 = 8 mil millones de \$

**Principales medios de comunicación**

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
El Diario (La Paz)	General	<a href="http://www.eldiario.net">www.eldiario.net</a>	35.000
La Razón (La Paz)	General	<a href="http://www.la-razon.com">www.la-razon.com</a>	35.000
El Deber (Sta.Cruz)	General	<a href="http://www.eldeber.com.bo">www.eldeber.com.bo</a>	45.000
Los Tiempos (Cochabamba)	General	<a href="http://www.lostiempos.com">www.lostiempos.com</a>	20.000
<b>Radio y TV</b>			
Cana 7	TV pública		
Canal 9	TV privada (Grupo PRISA)	<a href="http://www.bolivisiontv.com">www.bolivisiontv.com</a>	
Radio Fides	Radio privada (Grupo Fides)	<a href="http://www.fidesbolivia.com">www.fidesbolivia.com</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE. Embajada de Bolivia

## **Relaciones bilaterales España-Bolivia**

### **Intercambio de visitas**

#### **Principales visitas españolas a Bolivia**

· 5 de agosto, S.A.R. el Príncipe de Asturias asiste a la toma de posesión del nuevo presidente Gonzalo Sánchez de Losada.

#### **Principales visitas bolivianas a España**

No hubo visitas.

### **Convenios/Tratados**

· 26 de junio, Acuerdo entre el Reino de España y la República de Bolivia sobre el libre ejercicio de actividades remuneradas para familiares dependientes del personal diplomático consular, administrativo y técnico de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares.

### **Cultura**

#### **Centros españoles en Bolivia**

*Centro Iberoamericano de Formación, Red AECI. Sede: Santa Cruz de la Sierra. Actividad: realizar actividades de cooperación en el ámbito específico de la formación.*

#### **Centros bolivianos en España**

*Agregaduría cultural de la embajada de Bolivia en Madrid.*

## Economía

### Datos básicos

PIB	A tipos de mercado	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	7.700 millones de \$	21.000 millones de \$	2,7
PIB per capita	944 \$*	2.500 \$	

Fuentes: Banco Mundial. *The World Factbook 2003*. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

\* Dato 2001

Inflación	2,4%
Tasa de paro*	7,6 %
Deuda externa (% X)**	278,3
Saldo del sector público	-8,8%
Tipo de interés***	5,7%

Fuente: CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'. *The World Factbook 2003*. Banco Interamericano de desarrollo

\* Datos 2000

\*\* Relación entre la deuda externa bruta total y las exportaciones de bienes y servicios

\*\*\* Datos 2001

### Tipo de cambio frente al dólar

Principios 2002	6,86
Mediados 2002	7,13
Finales 2002	7,46
Mediados 2003	7,61

Fuente: BBVA

### Índice de distribución de Gini

Año	Índice Vabr
1997	58,77
1999	44,68
AL no ponderado (1996)	50,70
AL ponderado (1996)	44,60

Fuente: Departamento de Economía, Universidad de la República de Uruguay. Banco Mundial. BSCH (datos agregados). Banco Mundial  
Comentario: Menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario

**Rating a largo plazo**

Periodo	S&P	Tendencia
Principios de 2002	B+	
Mediados de 2002	B+	
Finales 2002	B+	Empeorando
2002	B+	
Mediados de 2003	B	

Fuente: S&amp;P en BBVA

**Aportación sectorial al PIB en %\***

Agricultura (Sector Primario)	14%
Industria (Sector Secundario)	31%
Servicios (Sector Terciario)	55%

Fuente: Oficina de Información Diplomática

\* Estimaciones 2000

**Principales industrias**

Minería, fundición, petróleo, alimentación y bebidas, tabaco, artesanía, textil

**Comercio**

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
1.233	-4,0	16,01	1.539	3,0	19,9	-415

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

**Principales sectores en el comercio exterior 2000**

Exportaciones	Millones de \$	Importaciones	Millones de \$
Soja	186	Bienes de consumo	466
Zinc	171	Materias Primas / Bienes Intermedios	903
Oro	88	Bienes de capital	594
Gas Natural	121		

Fuente: Economist IU en Oficina de Información Diplomática

**Exportaciones españolas a América Latina**

País destino	Miles de euros	País origen	Miles de euros
Bolivia	30.646	Bolivia	10.125

Fuente: Consejo superior de Cámaras de Comercio

**Principales mercados para la exportación y la importación\***

Mercado de Exportaciones	% del total	Fuentes de Importaciones	% del total
EEUU	32	EEUU	24
Colombia	18	Argentina	17
Reino Unido	15	Brasil	15
Brasil	15	Chile	9
Perú	6	Perú	5

Fuente: *The World Factbook 2003*

\* Datos 2000

**Exportaciones españolas a Bolivia**

**Exportaciones bolivianas a España**

Producto	Millones de euros	Producto	Millones de euros
Instrumentos y aparatos de medicina, cirugía	3,42	Estaño en Bruto	8,67
Máquinas y aparatos eléctricos	2,62	Minerales de Zinc	2,55
Calderas, Máquinas y aparatos mecánicos	2,25	Pieles y cueros	1,61
Libros, folletos, impresos	2,00	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	0,51
Manufacturas de fundición de hierro y acero	1,33	Legumbres secas desvainadas	0,47
Papel y cartón, manufacturas de pasta de celulosa	1,29	Mercancías no especificadas	0,26
Total Partidas	12,91	Total Partidas	14,07
<b>Total</b>	<b>24,47</b>	<b>Total</b>	<b>15,05</b>

Fuente: *Oficina de Información Diplomática*

**Empresas españolas en Bolivia**

Empresa	Sector	Filial/Actividad
Santander Central Hispano	Banca	Banco de Santa Cruz
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	Fondos de Pensiones	Líder de mercado
Repsol YPF	Petróleo y Gas	Exploración y producción
Iberdrola	Electricidad	Elfeo

Fuente: *Informes de las empresas en Chislett, W.*

**Acuerdos comerciales**

**Acuerdo bilateral España-Bolivia**

País	Tipo de acuerdo	Fecha	Sector
Bolivia	Acuerdo Comunidad Europea	Firmado 18/12/95 Entrada en vigor 1/1/97	Productos químicos

### UE-Comunidad Andina y América Central

En estos momentos se están negociando sendos Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN y UE-AC. Hasta el momento, se ha celebrado la I Ronda de Negociaciones de cada uno de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación que la UE pretende firmar con cada una de las regiones.

En una segunda etapa, una vez concluidas las negociaciones de estos Acuerdos, la UE negociaría Acuerdos de Asociación con ambas regiones.

### Inversión extranjera directa

#### IED española en Bolivia

Inversión española en Bolivia (miles de euros)	Total Inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	IED española en Bolivia como % de IED española total
1.330	37.472.021	0,003

#### IED boliviana en España

Inversión boliviana en España (miles de euros)	Inversión mundial en España (miles de euros)	IED boliviana en España como % de la total recibida por España
15	28.558.466	≈ 0

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio

### Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

#### AOD a Bolivia

AOD neta (millones de \$)*	729
AOD proveniente de España (millones de \$)**	35
Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de euros)	284

Fuente: PACI 2002. OECD

\* Datos 2001

\*\* Media 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Gobierno de Bolivia

[www.bolivia.gov.bo](http://www.bolivia.gov.bo)

#### Embajada de Bolivia en España

*Embajador:* D. Manfredo Kempff Suárez

C/ Velázquez, 26 - 3ªA

28001, Madrid

Tel.: (34) 91 578 08 35

Fax: (34) 91 577 39 46

e-mail: [emboliviamadrid@rree.gov.bo](mailto:emboliviamadrid@rree.gov.bo)

#### Oficina económica y comercial

C/ Velázquez, 26 - 3ªA

28001, Madrid

Tel.: (34) 91 578 08 35

Fax: (34) 91 577 39 46

e-mail: [emboliviamadrid@rree.gov.bo](mailto:emboliviamadrid@rree.gov.bo)

#### Embajada de España en Bolivia

*Embajador:* D. Víctor Luis Fagilde González

Avda. 6 de Agosto

2827, La Paz

Tel.: (59) 12 243 3518

Fax: (59) 12 211 3267

e-mail: [embespbo@correo.mae.es](mailto:embespbo@correo.mae.es)

#### Oficina económica y comercial

Avda. 6 de Agosto

2827, La Paz

Tel.: (59) 12 243 3518

Fax: (59) 12 211 3267

e-mail: [embespbo@correo.mae.es](mailto:embespbo@correo.mae.es)

#### Cámara española de comercio en Bolivia

Avda. Arce

(esq. Rosendo Gutiérrez)

Edif. Multicentro, of. 404

La Paz

Tel.: (59) 12 211 34 98/244 0505

Fax: (59) 12 244 3157

e-mail: [cam\\_esp@entelnet.bo](mailto:cam_esp@entelnet.bo)

#### Oficina Técnica de Cooperación AECl en Bolivia

Cap. Ravelo

2161, La Paz

Tel.: (59) 12 44 34 34

Fax: (59) 12 44 11 38

#### Centro Internacional de Formación AECl/ICI

Arenales, 583

2291, Santa Cruz de la Sierra

Tel.: (59) 3 35 1311/35 11 22/35 17 60

Fax: (59) 3 32 2217/32 88 20

e-mail: [cultura@cif.aeci.org.bo](mailto:cultura@cif.aeci.org.bo)

#### Bolivia-Unión Europea (UE)

##### Delegación Comisión Europea en Bolivia

[www.delbol.cec.eu.int](http://www.delbol.cec.eu.int)

#### Otros

##### Estadísticas Bolivia

[www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)

##### Invertir en Bolivia

[www.bolivia-industry.com](http://www.bolivia-industry.com)

##### Instituto boliviano de comercio exterior

[www.ibce.org.bo](http://www.ibce.org.bo)



## 03 Brasil 2002

Brasil, *el gigante* de América Latina, es el primer país de la región, y quinto mundial, en cuanto a extensión y población, la primera economía latinoamericana y aspirante a ejercer el liderazgo político en la región. 2002 finalizó con la celebración de unas elecciones que marcan el inicio de una nueva etapa económica y social pero sobre todo, significaron la emergencia de un nuevo líder, Luis Inazio Lula da Silva, quien desde la izquierda, promueve grandes reformas sociales al mismo tiempo que una política económica ortodoxa.

### Hechos relevantes

- Fin del mandato de Fernando Henrique Cardoso.
- Victoria de Lula da Silva en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales el 27 de octubre de 2002 con un 61,27% de los votos (52.793.364 votos).
- Divulgación del documento *Carta al Pueblo Brasileño* en el que el nuevo gobierno se compromete a honrar los compromisos financieros del país y mantener la disciplina fiscal pactada por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso con el FMI.



<i>Superficie</i>	8.511.965 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	176.029.560
<i>Idioma oficial</i>	Portugués
<i>Divisa</i>	Real brasileño
<i>Forma de Estado</i>	República Federativa
<i>Capital Administrativa</i>	Brasilia
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	2.481 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	7.610 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Brasil	37%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

Comentario: Brasil el país de América Latina que menos confía en la democracia

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
4,0	5 (igual que Jamaica y Perú)	45 (igual que Bulgaria y Polonia)

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptimo)

Concepto	Brasil	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	51,9	54,8
Estabilidad política	59,4	51,8
Eficacia Gobierno	44,6	51,4
Calidad regulación	52,6	58,6
Seguridad jurídica	44,4	47,3
Control corrupción	49,6	47,9
Percentil** de gobernabilidad	54,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Desarrollo humano

Desarrollo humano	Medio
Índice Desarrollo Humano (IDH)* (sobre 1)	0,777
Ranking mundial	65

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

## Población

Tasa de crecimiento*	0,87%
Porcentaje población urbana**	81,22

\* Estimaciones para 2002

\*\* Datos 2002

## Inmigración

Brasileños en España*	12.902
Españoles en Brasil**	145.788

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior. Oficina de Información Diplomática

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2000

## Control de fronteras\*

Entrada brasileños en España	Entrada españoles en Brasil
· No necesitan visado	· No necesitan visado
· Documentación:	· Documentación:
· pasaporte ordinario, en vigor	· pasaporte ordinario, en vigor
· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* En ambos casos son condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

## Defensa

- Ejército combinado: 17% conscripto - 83% profesional
- Servicio militar obligatorio de 12 meses de duración

Ejércitos	Personal Activo	Presupuesto
Tierra	189.000	
Mar	50.000	
Aire	48.600	
	Total conscripto: 48.200	Total: 9.100 millones de \$
	Total activo: 287.600	% PIB*: 2,08

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003

\* Tomando el PIB a tipos de mercado para el cálculo del gasto en defensa como % sobre el PIB

### Principales medios de comunicación

Medio	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
O Globo (Río de Janeiro)	General	<a href="http://www.ogloblo.com">www.ogloblo.com</a>	339.878
Jornal do Brasil (Río de Janeiro)	General	<a href="http://www.jbonline.terra.com.br">www.jbonline.terra.com.br</a>	103.732
A Folha de Sao Paulo	General	<a href="http://www1.folha.uol.com.br/fjsp">www1.folha.uol.com.br/fjsp</a>	465.912
O Estado de Sao Paulo	General	<a href="http://www.estado.estadao.com.br">www.estado.estadao.com.br</a>	348.107
Gazeta Mercantil	Económica	<a href="http://www.investnews.net">www.investnews.net</a>	
<b>Radio y TV</b>			
RedeTV (Sao Paulo)	TV privada (Grupo Globo)	<a href="http://redegloba3.globo.com">redegloba3.globo.com</a>	
Radio Brasil	Radio Pública	<a href="http://radiobras.gov.br">radiobras.gov.br</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE. Embajada de Brasil

### Relaciones bilaterales España-Brasil

#### Intercambio de visitas

##### Principales visitas españolas a Brasil

- 21 de marzo, el vicepresidente segundo y ministro de Economía Rodrigo Rato asiste en Fortaleza a la Asamblea Anual del BID.
- 21 de marzo, la ministra de Ciencia y Tecnología Anna Birulés asiste en Brasilia a la Conferencia de Ministros de Ciencia y Tecnología.
- 3 de julio, el secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés.
- 30 de diciembre, S.A.R. Príncipe de Asturias asiste a la toma de posesión del nuevo Presidente Lula da Silva.

##### Principales visitas brasileñas a España

- 15 de febrero, el Gobernador de Río de Janeiro Anthony Garotinho visita España.
- 29 de abril, visita oficial del Ministro de Asuntos Exteriores Celso Lafer.

#### Convenios/Tratados

- 19 de febrero, Programa de Cooperación Brasil-España para el desarrollo rural integrado y autosustentado de la región semi-árida Brasileña.
- 14 de mayo, Convenio complementario al Convenio de seguridad social entre el Reino de España y la República Federativa de Brasil de 16 mayo de 1991.

## Cultura

### Centros españoles en Brasil

- *Instituto Cervantes*. Sedes: Sao Paulo y Río de Janeiro. *Actividad*: clases de español a profesores y alumnos. Actividades culturales en colaboración con centros asociados.
- *Centros Culturales Brasil-España*. Sedes: Brasilia y Porto Alegre. *Actividad*: Promoción de la lengua y cultura española. Marco de encuentro entre España y Brasil.

### Centros brasileños en España

- *Fundación Hispano-Brasileña –Centro de Estudios brasileños de la Universidad de Salamanca*. Sede: Palacio de Maldonado (U.Salamanca). *Actividad*: Formación de investigadores brasileñistas y difusión de la cultura y lengua brasileñas.
- *Casa do Brasil*. Sede: Madrid. *Actividad*: Difusión de la lengua y cultura brasileñas.

### Premios

- *Febrero*, Premio *Príncipe de Asturias* 2002 de Deportes a la selección brasileña de fútbol.
- *Noviembre*, Premio Iberoamericano a Idenilson Perin por el ciclo televisivo *Fronteiras*. El premio es convocado anualmente por la agencia EFE y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

## Economía Brasil 2002

### Datos básicos

PIB	A tipos de mercado	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	437.000 millones de \$	1.248 miles de millones de \$	1,4%
PIB per capita	2.481 \$	7.610 \$	

Fuente: *Economist in Chislett, W. (2003)*. Banco de España. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

Inflación	12,5%
Tasa de paro	11,7%
Deuda externa (% X)*	325,4
Saldo del sector público	2,6%
Tipo de interés	25%

Fuente: CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'. BBVA (Latinwatch julio-agosto 2003). Banco de España. The Economist. The World Factbook 2003

\* Relación entre la deuda externa bruta total y las exportaciones de bienes y servicios

**Tipo de cambio frente al dólar**

Principios 2002	2,38
Mediados 2002	2,72
Finales 2002	3,63
Mediados 2003	2,89

Fuente: BBVA

**Índice de distribución de Gini**

Año	Índice Valor
1996	60,0
1997	59,1
1998	60,7
AL no ponderado (1996)	50,7
AL ponderado (1996)	44,6

Fuente: BSCH para datos 1996

Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina

**Rating a largo plazo**

Periodo	S&P	Tendencia
Principios de 2002	BB-	
Mediados de 2002	BB-	
Finales 2002	B+	Empeorando
2002	B+	
Mediados de 2003	B+	

**Riesgo país**

Periodo	Riesgo soberano (EMBI)
Principios de 2002	844
Mediados de 2002	1.368
Finales 2002	1.540
Mediados de 2003	752

Fuente: BBVA

**Aportación sectorial al PIB en %**

Agricultura (Sector Primario)	8%
Industria (Sector Secundario)	36%
Servicios (Sector Terciario)	56%

Fuente: Oficina de Información Diplomática

**Empleo por sectores**

Agricultura (Sector Primario)	29,4%
Industria (Sector Secundario)	23,4%
Servicios (Sector Terciario)	47,2%

**Principales industrias**

Textil, zapatos, productos químicos, cemento, leña, mineral de hierro, estaño, acero, aviones, vehículos de motor y sus partes, maquinaria y equipamiento

## Comercio

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
60.361	3,7	13,81	47.234	-15,0	10,8	-7.757

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

### Principales sectores en el comercio exterior

Exportaciones	% del total	Importaciones	% del total
Equipos de transporte y sus partes	16,4	Maquinaria y equipamiento eléctrico	28,2
Productos metalúrgicos	10,4	Productos químicos	18,0
Brotos de soja, salvado, aceites	9,8	Aceites y derivados	13,3
Productos químicos	1,9	Equipamiento de transporte y partes	10,8

Fuente: The Economist

### Principales clientes y principales proveedores de Brasil\*

Brasil exporta a	% del total	Brasil importa de	% del total
EEUU	23,8	EEUU	23,1
Argentina	11,1	Argentina	12,2
Holanda	5,0	Alemania	7,9
Alemania	4,5	Japón	5,3
España	1,8	España	2,0

Fuente: Oficina de Información Diplomática

\* Datos 2001

### Exportaciones españolas a América Latina

País destino	Miles de euros
Brasil	1.017.243

### Importaciones españolas de América Latina

País origen	Miles de euros
Brasil	1.377.130

Fuente: Consejo Superior de Cámaras de Comercio

### Exportaciones españolas a Brasil

Producto	Millones de euros
Partes de aparatos	171,45
Partes de automóviles	116,24
Aceites y preparados de petróleo	22,37
Insecticidas y herbicidas	19,76
Productos hematológicos	19,69
Material ferroviario	18,03
Maquinaria con función propia	16,57
Poliacetales y demás poliésteres	14,92
Aceite de oliva	14,40
Libros y folletos	12,46
Subtotal de Productos Seleccionados	425,89
Total de Productos	1.017,24

### Exportaciones brasileñas a España

Producto	Millones de euros
Habas de soja, incluso quebrantadas	299,75
Minerales de fierros y sus concentrados	146,32
Carnes y despojos comestibles	97,42
Maíz	93,21
Tortas y demás residuos de aceite de soja	86,35
Madera, carbón vegetal y manufacturas madera	72,46
Total partidas	795,51
<b>Total</b>	<b>1.417,32</b>

Fuente: Informes de empresas en Chislett, W.

## Acuerdos comerciales

### Empresas españolas en Brasil

Empresa española	Sector	Filial/Actividad
Telefónica	Comunicación	Brasilcel, Telesp
Santander Central Hispano	Banca	Banespa, Banco Santander Brasil, Banco Santander Meridional
Endesa	Electricidad	Cerj, Coelce, Cachoeira Dorada, CIEN
Iberdrola	Electricidad	Celpe, Coelba, Cosern, Itapebi, Termopemambuco
Gas Natural	Gas	CEG / CEG RIO
Repsol YPF	Gas y petróleo	Varios
Tafisa	Madera	Pien
Mapfre	Seguros	Vera Cruz
Sol Meliá	Hoteles	18 Hoteles Meliá

### Acuerdos bilaterales España-Brasil

País	Tipo de acuerdo	Fecha	Sector
Brasil	Acuerdo en forma de intercambio de cartas	1982	Hortalizas y legumbres frescas
	Acuerdo en forma de acta aprobada	Firmado el 31/1/94	Semillas y frutos oleaginosos
	Canje de notas Comunidad Europea	Firmado el 22/12/94	Textil
	Canje de notas Comunidad Europea	Entrada en vigor 1/11/95	Transporte de mercancías y de pasajeros

### Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina

#### UE-Mercosur

Actualmente, se encuentra en negociación el Acuerdo de Asociación entre la UE y Mercosur. Dichas negociaciones comenzaron en noviembre de 1999 habiéndose celebrado hasta el momento diez rondas.

## Inversión extranjera directa

### IED española en Brasil

Inversión española en Brasil (miles de euros)	Total Inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	IED española en Brasil como % de IED española total	IED neta mundial en Brasil (millones de \$)
1.589.105	37.472.021	4,24	14.084

### IED brasileña en España

Inversión brasileña en España (miles de euros)	Inversión mundial en España (miles de euros)	IED brasileña en España como % de la total recibida por España
121.843	28.558.466	0,43

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. CEPAL, 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

AOD neta (millones de \$)*	349
AOD proveniente de España (millones de \$)**	6
Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de euros)	284

Fuente: PACI 2002. OECD

\* Datos 2001

\*\* Media 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Gobierno de Brasil

[www.brazil.gov.br](http://www.brazil.gov.br)

#### Embajada de Brasil en España

Embajador: D. Omar Vladimir Chohfi

C/ Fernando El Santo, 6

28010, Madrid

Tel.: (34) 91 700 46 50

Fax: (34) 91 700 46 60

e-mail: [chancelaria@embajadadebrasil.es](mailto:chancelaria@embajadadebrasil.es)

#### Sector de promoción Comercial de la Embajada de Brasil en España

C/ Almagro, 28

28010, Madrid

Tel.: (34) 91 702 06 35

Fax: (34) 91 700 46 60

e-mail: [comercial@embajadadebrasil.es](mailto:comercial@embajadadebrasil.es)

#### Embajada de España en Brasil

Embajador: D. José Coderch Planas

SES Avda. Das Nações Q 118, lote 4

70429-900, Brasília D.F.

Tel.: (55) 61 443 22 23

Fax: (55) 61 242 17 81

e-mail: [embespbr@correo.mae.es](mailto:embespbr@correo.mae.es)

#### Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Brasilia

Av. Des Nações, lote 44

70429-900, Brasilia, D.F.

Tel.: (55) 61 244 27 76

Fax: (55) 61 244 23 81

e-mail: [buzon.oficial@brasilia.ofcomes.mcx.es](mailto:buzon.oficial@brasilia.ofcomes.mcx.es)

#### Agregaduría Económica y Comercial de España en Río de Janeiro

Praia de Botafogo, 142, 502

22252-040, Río de Janeiro, RJ

Tel.: (55) 21 25535009

Fax: (55) 21 25517171

e-mail: [buzon.oficial@brasilia.ofcomes.mcx.es](mailto:buzon.oficial@brasilia.ofcomes.mcx.es)

#### Cámara Oficial Española de Comercio en Brasil

Rua Joaquim Floriano, 397 - 5º andar

04534-011, Sao Paulo

Tel.: (55) 11 316 85700

Fax: (55) 11 316 81703

e-mail:

[camaraespanhola@camaraespanhola.org.br](mailto:camaraespanhola@camaraespanhola.org.br)

**Oficina Técnica de Cooperación AECl en Brasil**

SES Av. Das Nações, Q 811 - lote 44  
70429-900, Brasilia D.F.  
Tel.: (55) 444 33 03  
Fax: (55) 443 33 04  
e-mail: [aeci@aeci.org.br](mailto:aeci@aeci.org.br)

**Instituto Cervantes en Brasil**

Río de Janeiro  
Rua do Carmo, 27 - 2º andar  
20011-020, Río de Janeiro  
Tel.: (55) 21 323 16 555  
Fax: (55) 21 253 19 647  
e-mail: [cernio@cervantes.es](mailto:cernio@cervantes.es)

**São Paulo**

Av. Paulista, 2439 - 7º andar  
01311-300, Bela Vista - São Paulo  
Tel.: (55) 11 389 79 600  
Fax: (55) 11 306 42 203  
e-mail: [informacao@cervantes.es](mailto:informacao@cervantes.es)

**Centro de estudios brasileños de la Universidad de Salamanca**

Sede Provisional  
Colegio Arzobispo Fonseca  
C/ Fonseca, 4  
37002 - Salamanca  
Tel.: (34) 923 29 48 25  
Fax: (34) 923 29 45 87  
e-mail: [ceb@usal.es](mailto:ceb@usal.es)

**Casa do Brasil (en España)**

Avda. Arco de la Victoria, s/n  
28040, Madrid  
Tel.: (34) 91 455 15 60  
Fax: (34) 91 543 51 88  
e-mail: [adm@casadobrasil.ws](mailto:adm@casadobrasil.ws)

**Brasil-Unión Europea (UE)**

**Delegación de la Comisión Europea en Brasil**

[www.comdelbra.org.br](http://www.comdelbra.org.br)

**Otros**

**Brasil en foco. Actualidad y análisis político, económico y social**

[www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

**Invertir en Brasil**

[www.braziltradenet.gov.br](http://www.braziltradenet.gov.br)

**Aranceles brasileños**

[www.aladi.org](http://www.aladi.org)

## 04 Chile 2002

Chile es el sexto país latinoamericano en cuanto a PIB y con México, una de las economías más consolidadas de América Latina. Tras arduas y prolongadas negociaciones, 2002 fue el año en el que alcanzó dos acuerdos históricos. En noviembre se concretaba en Bruselas el Acuerdo de Asociación con la UE y en diciembre, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. En lo político, el gobierno de la Concertación (alianza de centro izquierda) inició el año debilitado tras la pérdida de siete diputados en las elecciones legislativas de diciembre y no fue capaz de alcanzar consenso para la reforma de la Constitución. A finales de año la vida política se agitó por varios casos de corrupción que salpicaron a la Concertación, los chilenos vivieron atónitos este capítulo ya que Chile es uno de los países con menor índice de corrupción del mundo.

### Hechos relevantes

- Enero, el presidente Lagos inicia la renovación ministerial anunciada a finales del año.
- 1 de julio. La Corte Suprema chilena sobreseyó definitivamente la imputación de Pinochet por los crímenes de la llamada *caravana de la muerte*. Los jueces alegaron demencia senil del ex dictador para no ser juzgado, el mismo argumento le apartó también de la actividad política.
- 18 de noviembre, firma del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea (UE). Chile se convierte en el segundo país latinoamericano (tras México) en establecer una relación privilegiada con la UE.
- 3 de diciembre, Lula da Silva viaja a Chile para lanzar la imagen de un Mercosur fuerte y su decisión de reforzar la unión aduanera como base para negociar acuerdos con terceros.
- 11 diciembre, Chile y Estados Unidos alcanzan, tras once años de negociaciones, un acuerdo para firmar un Tratado bilateral de Libre Comercio.



<i>Superficie</i>	756.950 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	15.498.930
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Peso chileno
<i>Forma de Estado</i>	República
<i>Capital Administrativa</i>	Santiago
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	4.150 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	10.310 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Chile	50%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
7,5	1	17

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptimo)

Concepto	Chile	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	62,6	54,8
Estabilidad política	67,4	51,8
Eficacia Gobierno	72,6	51,4
Calidad regulación	72,0	58,6
Seguridad jurídica	73,8	47,3
Control corrupción	44,0	47,9
Percentil** de gobernabilidad	87,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento	1,09%
Porcentaje población urbana	86,67

Fuente: The World Factbook 2003. INE Chile

### Inmigración

Chilenos en España*	8.257
Españoles en Chile**	17.971

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Españoles inscritos en el censo electoral para residentes en el extranjero a 31-12-2002

### Control de fronteras\*

Entrada chilenos en España	Entrada españoles en Chile
· No necesitan visado	· No necesitan visado
· Documentación:	· Documentación:
· pasaporte ordinario, en vigor	· pasaporte ordinario, en vigor
· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* En ambos casos son condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

### Desarrollo humano

Desarrollo humano	Alto
Índice Desarrollo Humano (DH)* (sobre 1)	0,831
Ranking mundial	43

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

### Defensa

- Ejército combinado: 27,8% personal conscripto - 72,2% profesional
- Servicio militar obligatorio para varones mayores de 19 años. Duración, dos años en el caso de Marina o Aire, uno para Tierra

Armas	Personal Activo	Presupuesto
Tierra	45.000	
Armada	23.000	
Aire	12.500	
	Total conscripto: 22.400	Total: 1.100 millones de \$
	Total activa: 80.500	% PIB: 1,76

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
El Mercurio	General	<a href="http://www.diario.elmercurio.com">www.diario.elmercurio.com</a>	100.000
La Tercera	General	<a href="http://www.tercera.cl">www.tercera.cl</a>	100.000
Estrategia	Económica	<a href="http://www.estrategia.cl">www.estrategia.cl</a>	20.000
<b>Radio y TV</b>			
Televisión Nacional	TV pública	<a href="http://www.tvn.d">www.tvn.d</a>	
Canal 13	TV privada (corporación TV pontificia.U católica de Chile)	<a href="http://www.canal13.cl">www.canal13.cl</a>	
Radio Cooperativa	Radio Privada	<a href="http://www.cooperativa.cl">www.cooperativa.cl</a>	
Radio Caracol	Radio Privada (Grupo PRISA)	<a href="http://www.caracol.cl">www.caracol.cl</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE. Embajada de Chile

### Relaciones bilaterales España-Chile

#### Presencia Institucional

##### Principales visitas españolas a Chile

No hubo visitas.

##### Principales visitas chilenas a España

- 31 de enero, la ministra de Asuntos Exteriores María Soledad Alvear se reúne con el presidente del Gobierno para impulsar las negociaciones del pacto de asociación entre la UE y Chile.
- 27 de febrero, el ministro de Vivienda y Bienes Nacionales Jaime Reavinet.
- 28 de febrero, el presidente de la República Ricardo Lagos realiza una escala técnica en Gran Canaria.
- 15 de marzo, el ministro de Economía Jorge Rodríguez Grossa.
- 25 de junio, visita de la ministra de Defensa Michelle Bachelet.
- 19 de septiembre, la ministra de Defensa Michelle Bachelet.
- 25 de septiembre, la ministra de Asuntos Exteriores María Soledad Alvear.
- 26 de septiembre, Delegación empresarial y oficial encabezada por el ministro de Economía y Energía, Jorge Rodríguez Rossi.

#### Principales Convenios/Tratados firmados en 2002

No se firmaron.

## Cultura

### Centros españoles en Chile

*Centro cultural de España en Chile. Sede: Santiago. Actividad: cooperación e intercambio cultural hispano-chileno.*

### Centros chilenos en España

*Agregaduría cultural de la embajada de Chile en Madrid.*

## Economía

### Datos básicos

PIB	A tipos de mercado	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	62.500 millones de \$	142.100 millones de \$	2,1%
PIB per capita	4.150 \$	10.310 \$	

*Fuente: Economist Intelligence Unit in Chislett, W. BBVA (Latinwatch julio-agosto 2003)*

Inflación	2,8%
Tasa de paro	8,95%
Deuda pública [%PIB]	13,30
Saldo del sector público	-0,8%
Tipo de interés	3%

*Fuente: CEPAL. BBVA (Latinwatch julio-agosto 2003). The Economist*

### Tipo de cambio frente al dólar

Principios 2002	667,91
Mediados 2002	676,04
Finales 2002	704,20
Mediados 2003	708,05

*Fuente: BBVA*

**Índice de distribución de Gini**

Año	Índice Valor
1994	56,50
1997	56,38
1998	56,70
AL no ponderado (1996)	50,70
AL ponderado (1996)	44,60

Fuente: BSCH para datos 1996. The World Factbook 2003. Departamento de Economía de la Universidad de la República de Uruguay  
Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario

**Rating a largo plazo en divisas**

Periodo	S&P	S&P Outlook	Periodo*	Riesgo soberano (EMBI)
Principios de 2002	A-		Principios de 2002	175
Mediados de 2002	A-		Mediados de 2002	169
Finales 2002	A-	Mejorando	Finales 2002	168
2002	A-		Mediados de 2003	129
Mediados de 2003	A-			

Fuente: S&P en BBVA

\* Datos media aritmética de los meses de enero 2002, junio 2002, diciembre 2002 y junio 2003

**Aportación sectorial al PIB en %\***

		Empleo por sectores*	
Agricultura (Sector Primario)	9,1%	Agricultura (Sector Primario)	16,5%
Industria (Sector Secundario)	37,8%	Industria (Sector Secundario)	26,6%
Servicios (Sector Terciario)	53,0%	Servicios (Sector Terciario)	56,9%

Fuente: Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores

\* Estimaciones 2000

**Principales industrias**

Cobre, otros minerales, productos alimenticios, pescado procesado, hierro y acero, madera y productos a base de madera, equipamiento de transporte, cemento, productos textiles

**Comercio**

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
18.340	-0,7	29,34	15.826	-3,6	25,32	-552

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

**Principales sectores en el comercio**

Exportaciones	% del total	Importaciones	% del total
Cobre	34,2	Bienes intermedios	56,5
Fruta	7,2	Bienes de capital	19,5
Celulosa	6,1	Bienes de consumo	16,6

Fuente: *The Economist***Principales mercados para la exportación y la importación\***

Chile exporta a	% del total	Chile importa de	% del total
EEUU	17	EEUU	19
Japón	14	Argentina	16
Gran Bretaña	6	Brasil	7
Brasil	5	China	6
China	5	Japón	4

Fuente: *The World Factbook 2003*

\* Datos 2000

**Exportaciones españolas a América Latina**

País destino	Miles de euros	País origen	Miles de euros
Chile	411.097	Chile	481.933

**Importaciones españolas de América Latina****Exportaciones españolas a Chile**

Producto	Millones de euros	Producto	Millones de euros
Calderas, máquinas y aparatos mecánicos	97,56	Pescados, Crustáceos y moluscos	103,27
Vehículos automóviles y tractores	43,99	Cobre refinado y sus aleaciones de cobre	64,40
Máquinas, aparatos y material eléctrico	39,13	Frutos comestibles; cortezas de agrios	55,78
Codificaciones especiales	22,78	Minerales, escorias y cenizas	51,35
Productos editoriales, de la prensa	21,83	Pasta química de Madera, etc	37,54
Neumáticos nuevos de caucho	20,95	Madera, carbón vegetal, manufacturas	36,85
Total Partidas	246,24	Total Partidas	349,19
<b>Total</b>	<b>488,52</b>	<b>Total</b>	<b>473,37</b>

**Exportaciones chilenas a España**Fuente: *Oficina de Información Diplomática***Empresas españolas en Chile**

Empresa	Sector	Filial/Actividad
Santander Central Hispano	Banca	Banco Santander Chile
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	Banca	Banco BHIF
Endesa	Electricidad	Enersis, Endesa Chile, Chilectra, Río Maipo
Aguas de Barcelona	Tratamiento de aguas	Aguas Andinas
Mapfre	Seguros	Mapfre Chile Seguros
Telefónica	Telecomunicaciones	Telefónica CTC, Telefónica Móviles
Repsol YPF	Petróleo y gas	Marketing, LPG, gas & power
Iberdrola	Electricidad	Ibener

Fuente: *Informes de las empresas en Chislett, W.*

## Acuerdos comerciales

### Acuerdos bilaterales España-América Latina

País	Tipo de acuerdo	Fecha	Sector
Chile	Marco de cooperación político y económico CEE	Entrada en vigor 1/2/99	General
	Decisión del Consejo de 4/4/01	Entrada en vigor 1/10/01	Gestión
	Acuerdo Comunidad Europea	Firmado 24/11/98	Productos químicos

### Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina

#### UE-Chile

Las relaciones comerciales entre la UE y Chile se rigen por el Acuerdo de Asociación UE-Chile firmado en Bruselas el 18 de noviembre de 2002. Su parte interina, es decir, la estructura institucional, la parte relacionada con el comercio de bienes y el Protocolo de inversiones en materia pesquera, entró en vigor el 1 de febrero 2003 mientras que el resto del Acuerdo (diálogo político, algunos títulos relacionados con comercio como servicios, movimientos de capital, propiedad intelectual y la mayor parte de la cooperación) entrará en vigor una vez se produzca la aprobación por parte del Parlamento Europeo y por parte de los Parlamentos de cada uno de los Estados Miembros.

## Inversión extranjera directa

### IED española en Chile

Inversión española en Chile (miles de euros)	Total Inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	IED española en Chile como % de IED española total	IED mundial en Chile (millones de \$)
266.845	37.472.021	0,71	1.139

### IED chilena en España 2002

Inversión chilena en España (miles de euros)	Inversión mundial en España (miles de euros)	IED chilena recibida por España como % de la IED total recibida por España
336.244	28.558.466	1,18

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. CEPAL, "Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003"

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### AOD de España a Chile

AOD neta (millones de \$)*	58
AOD proveniente de España	No disponible
Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de euros)	284

Fuente: PACI 2002. OECD

\* Datos 2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Gobierno de Chile

[www.gobiernodechile.cl](http://www.gobiernodechile.cl)

#### Embajada de Chile en España

Embajador: D. Enrique Krauss  
C/ Lagasca, 88 - 6º dcha  
28001, Madrid  
Tel.: (34) 91 431 91 60  
Fax: (34) 91 435 48 33  
e-mail: [echilees@tsai.es](mailto:echilees@tsai.es)

#### Oficina comercial (Prochile)

C/Lagasca, 88 - 6º dcha  
28001, Madrid  
Tel.: (34) 91 435 78 34  
Fax: (34) 91 435 04 13  
e-mail: [prochilespain@prochile.net](mailto:prochilespain@prochile.net)

#### Cámara Oficial de comercio de Chile en España

C/Vía Laietana, 12 - 3º 2ª  
08003, Barcelona  
Tel.: (34) 93 310 15 85  
Fax: (34) 93 319 68 28  
e-mail: [camchile@infonegocio.com](mailto:camchile@infonegocio.com)

#### Embajada española en Chile

Embajador: D. Alfonso Ortiz Ramos  
Av. Andrés Bello, 1895  
Providencia, Santiago de Chile  
Tel.: (56) 2 235 2754/55/61  
Fax: (56) 2 236 15 47/235 1049  
e-mail: [embespci@correo.mae.es](mailto:embespci@correo.mae.es)

#### Oficina Económica y Comercial

Avda. 11 de Septiembre, 1901 - piso 8  
Apartado de Correos 4099  
Santiago de Chile  
Tel.: (56) 2 204 97 86  
Fax: (56) 2 204 58 14  
e-mail: [buzon.oficial@santiagochile.ofcomes.mcx.es](mailto:buzon.oficial@santiagochile.ofcomes.mcx.es)

#### Cámara de Comercio de España en Chile

C/ Carmen Sylva, 2306  
Casilla 16.270  
Providencia, Santiago de Chile  
Tel.: (56) 2 231 71 60/80 56  
Fax: (56) 2 233 52 80  
e-mail: [camacoecs@ctcreuna.cl](mailto:camacoecs@ctcreuna.cl)

**Oficina Técnica de Cooperación AECl**  
Avda. Providencia, 927  
Providencia, Santiago de Chile  
Tel.: (56) 235 1105/235 11 16/17/18  
Fax: (56) 235 58 36  
e-mail: [aeci-otc@ctc-munto.net](mailto:aeci-otc@ctc-munto.net)

**Centro Cultural de España en Chile**  
Avda. Providencia, 927  
Providencia, Santiago de Chile  
Tel.: (56) 235 11 05/235 11 16/17/18  
Fax: (56) 235 58 36  
e-mail: [aeci-cc@ctc-mundo.net](mailto:aeci-cc@ctc-mundo.net)

## **Chile-Unión Europea**

**Delegación de la Comisión Europea en Chile**  
[www.delchl.cec.eu.int](http://www.delchl.cec.eu.int)

**Tratado Chile-UE**  
[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

## **Otros**

**Estadísticas de Chile**  
[www.ine.cl](http://www.ine.cl)

**Sistema de información de Comercio exterior  
(SICE)**  
[www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org)

**Comité de inversión extranjera en Chile**  
[www.foreigninvestment.cl](http://www.foreigninvestment.cl)

**Aduanas de Chile**  
[www.aduana.cl](http://www.aduana.cl)

## 05 Colombia 2002

Colombia es el cuarto país en cuanto a tamaño de América del Sur y el segundo por número de habitantes. Situado al Noroeste del subcontinente comparte fronteras con Panamá, Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador.

La llegada en agosto del nuevo presidente Álvaro Uribe Vélez supuso un cambio de estilo de la forma de conducir el país. Con un ritmo de actividad frenético, el presidente se involucró desde el principio en dos cuestiones fundamentales: el relanzamiento económico del país y en el impulso de la política de seguridad democrática con la que pretende acabar con la situación de violencia e inseguridad que vive Colombia.

### Hechos relevantes

- 20 febrero, ruptura proceso de paz Pastrana.
- 23 febrero, secuestro de la candidata presidencial Ingrid Betancourt (todavía en poder de las FARC).
- 26 mayo el candidato liberal Uribe Vélez gana la primera vuelta de las elecciones con el 53% de los votos. Es la primera vez en la historia que un candidato gana por mayoría absoluta en la primera vuelta.
- 12 agosto, el presidente Uribe decreta el *estado de conmoción interior*.



<i>Superficie</i>	1.138.910 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	41.000.227
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Peso colombiano
<i>Forma de Estado</i>	República
<i>Capital Administrativa</i>	Santa Fé de Bogotá
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	1.842 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	6.423 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Colombia	39%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
3,6	8 (igual que México)	57 (igual que México)

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptimo)

Concepto	Colombia	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	41,8	54,8
Estabilidad política	22,8	51,8
Eficacia Gobierno	42,4	51,4
Calidad regulación	50,4	58,6
Seguridad jurídica	34,6	47,3
Control corrupción	42,2	47,9
Percentil** de gobernabilidad	33,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento*	1,6%
Porcentaje población urbana**	75,0

\* Estimaciones para 2002

\*\* Datos 2001

### Inmigración

Colombianos en España*	71.238
Españoles en Colombia**	12.300

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Datos a 31-12-2001

### Control de fronteras

Entrada colombianos en España	Entrada españoles en Colombia*
· Necesitan visado	· No necesitan visado
	· Documentación:
	· pasaporte ordinario, en vigor
	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* Condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

### Desarrollo humano

Desarrollo humano	Medio
Índice Desarrollo Humano (DH)* (sobre 1)	0,779
Ranking mundial	64

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

### Defensa

- Ejército combinado 47% conscripto - 53% profesional
- servicio militar obligatorio de 12 a 18 meses de duración

Armas	Personal Activo*	Presupuesto
Tierra	136.000	
Armada	15.000	
Aire	7.000	
	Total conscripto: 74.700	Total: 1.700 millones de \$
	Total activo: 158.000	% PIB: 2,1

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003 y Oficina de Información Diplomática

\* Datos 2001

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
El Tiempo	General	<a href="http://www.eltiempo.terra.com.co">www.eltiempo.terra.com.co</a>	280.000
El Espectador	General	<a href="http://www.elespectador.com">www.elespectador.com</a>	100.000
El Colombiano (Medellín)	General	<a href="http://www.elcolombiano.terra.com.co">www.elcolombiano.terra.com.co</a>	130.000
Radio y TV			
Canal Caracol	TV y Radio Privada (Grupo Sto. Domingo)	<a href="http://www.canalcaracol.com">www.canalcaracol.com</a>	
RCN	TV y Radio (Grupo Ardila Lulle)	<a href="http://www.rcn.com.co">www.rcn.com.co</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE. Embajada de Colombia

## **Relaciones bilaterales España-Colombia**

### **Intercambio de visitas**

#### **Principales visitas españolas a Colombia**

- 7 de agosto, S.A.R. el Príncipe don Felipe de Borbón asiste al acto de investidura del nuevo presidente Álvaro Uribe.

#### **Principales visitas colombianas a España**

- 21 de febrero el ministro de Asuntos Exteriores Guillermo Fernández de Soto se reúne en Madrid con Josep Piqué.
- 26 de octubre, el ex presidente de Colombia y secretario general de la OEA César Gaviria, participa en la Asamblea General del Club de Madrid.

### **Convenios/Tratados**

- 5 de mayo, entrada en vigor del Acuerdo relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 2001, cuya aplicación provisional fue publicada en el B.O.E núm. 159 de 4 de julio de 2001.

### **Cultura**

#### **Centros españoles en Colombia**

*Centro iberoamericano de formación. Sede: Cartagena de Indias. Actividad: cursos, seminarios y encuentros entre instituciones para fomentar el intercambio de información.*

#### **Centros colombianos en España**

*Agregaduría de cultura de la Embajada de Colombia en España.*

#### **Premios**

- *Febrero*, Premio Internacional de Periodismo en la categoría de Prensa a Carlos Alberto Giraldo Monsalve. El premio es convocado anualmente por la Agencia EFE y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
- *Noviembre*, S.M. la Reina Doña Sofía entregó el II Premio Internacional de Conservación y Restauración del Patrimonio Cultural Reina Sofía a la ciudad de Cartagena de Indias.

## Economía

### Datos básicos

PIB	A tipos de mercado	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	80.800 millones de \$	281.500 millones de \$	1,5%
PIB per capita	1.842 \$	6.423 \$	

Fuente: Economist Intelligence Unit en Chislett, W. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002'

Inflación	7,0%
Tasa de paro	15,65%
Deuda externa (% X)*	263,1
Saldo del sector público	-3,6%
Tipo de interés	7,7%

Fuente: CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'. BBVA (Latinwatch julio-agosto 2003). The Economist

\* Relación entre la deuda externa bruta total y las exportaciones de bienes y servicios

### Tipo de cambio frente al dólar

Principios 2002	2.274,52
Mediados 2002	2.366,58
Finales 2002	2.821,91
Mediados 2003	2.824,36

Fuente: BBVA

### Índice de distribución de Gini

Año	Índice Valor
1996	57,1
1997	56,7
AL no ponderado (1996)	50,7
AL ponderado (1996)	44,6

Fuente: BSCH para datos 1996 y para datos agregados. Departamento de Economía de la Universidad de la República de Uruguay  
Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario

### Rating a largo plazo en divisas

Periodo	S&P	Tendencia
Principios de 2002	BB	
Mediados de 2002	BB	
Finales 2002	BB	Empeorando
2002	BB	
Mediados de 2003	BB	

Fuente: S&P en BBVA

### Riesgo país

Periodo*	Riesgo soberano [EMBI]
Principios de 2002	541
Mediados de 2002	572
Finales 2002	653
Mediados de 2003	458

\* Datos media aritmética de los meses de enero 2002, junio 2002, diciembre 2002 y junio 2003

Aportación sectorial al PIB en %*		Empleo por sectores**	
Agricultura (Sector Primario)	13%	Agricultura (Sector Primario)	10%
Industria (Sector Secundario)	30%	Industria (Sector Secundario)	24%
Servicios (Sector Terciario)	57%	Servicios (Sector Terciario)	66%

Fuente: The World Factbook 2003

\* Estimaciones 2001

\*\* Fuente: Oficina de Información Diplomática (estimaciones 2000)

### Principales industrias

Textil y calzado, procesamiento de comida, petróleo, bebidas, productos químicos, cemento, oro, carbón y esmeraldas

### Comercio

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
12.353	-3,3	15,28	12.144	-1,0	15,02	-1.691

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

### Principales sectores en el comercio exterior

Exportaciones	% del total	Importaciones	% del total
Petróleo y derivados	27,5	Bienes intermedios	46,1
Productos químicos	12,4	Partes de bienes de capital	32,5
Carbón	8,3	Bienes de consumo	21,2

Fuente: The Economist

### Principales mercados para la exportación y la importación

Colombia exporta a	% del total	Fuentes de Importaciones	% del total
EEUU	43	EEUU	35
Comunidad de Naciones Andinas	22	EU	16
EU	14	Comunidad de Naciones Andinas	15
		Japón	5

Fuente: The World Factbook 2003

Exportaciones españolas a América Latina		Importaciones españolas de América Latina	
País destino	Miles de euros	País origen	Miles de euros
Colombia	281.372	Colombia	278.903

Fuente: Consejo Superior de Cámaras de Comercio

**Exportaciones españolas a Colombia**

Producto	Millones de euros	Producto	Millones de euros
Máquinas y aparatos mecánicos	33,90	Crustáceos vivos, pelados y sin pelar	43,61
Máquinas y aparatos eléctrico	23,07	Ferro-aleaciones	40,89
Vehículos automóviles y tractores	22,77	Café, incluso tostado o descafeinado	25,87
Productos editoriales, de la prensa	22,39	Hullas, briquetas, ovoides	17,02
Materias plásticas y manufacturas	17,55	Flores y capullos cortados para ramos	15,33
Productos químicos orgánicos	15,13	Bananas o plátanos, frescos o secos	7,83
Total Partidas	134,81	Total Partidas	150,55
<b>Total</b>	<b>285,90</b>	<b>Total</b>	<b>192,39</b>

Fuente: Oficina de Información Diplomática

**Exportaciones colombianas a España**

Producto	Millones de euros	Producto	Millones de euros
Máquinas y aparatos mecánicos	33,90	Crustáceos vivos, pelados y sin pelar	43,61
Máquinas y aparatos eléctrico	23,07	Ferro-aleaciones	40,89
Vehículos automóviles y tractores	22,77	Café, incluso tostado o descafeinado	25,87
Productos editoriales, de la prensa	22,39	Hullas, briquetas, ovoides	17,02
Materias plásticas y manufacturas	17,55	Flores y capullos cortados para ramos	15,33
Productos químicos orgánicos	15,13	Bananas o plátanos, frescos o secos	7,83
Total Partidas	134,81	Total Partidas	150,55
<b>Total</b>	<b>285,90</b>	<b>Total</b>	<b>192,39</b>

Fuente: Oficina de Información Diplomática

**Empresas españolas en Colombia**

Empresa	Sector	Filial
Santander central Hispano	Banca	Banco Santander Colombia
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	Banca	BBVA Ganadero
Mapfre	Seguro	Mapfre S.G. Colombia
Endesa	Electricidad	Betania, Emgesa
Unión Fenosa	Electricidad	Electrocosta Electricaribe, EPSA
Gas Natural	Gas	Gas Natural ESP
Sol Meliá	Hoteles	

Fuente: Informes de las empresas en Chislett, W.

**Acuerdos comerciales****Acuerdo bilateral España-Colombia**

País	Tipo de acuerdo	Fecha	Sector
Colombia	Acuerdo Comunidad Europea	Entrada en vigor 1/2/96	Productos químicos

**Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina****UE-Comunidad Andina y América Central**

En estos momentos se están negociando sendos Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN y UE-AC. Hasta el momento, se ha celebrado la I Ronda de Negociaciones de cada uno de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación que la UE pretende firmar con cada una de las regiones.

En una segunda etapa, una vez concluidas las negociaciones de estos Acuerdos, la UE negociaría Acuerdos de Asociación con ambas regiones.

## Inversión extranjera directa

### IED española en Colombia

Inversión española en Colombia (miles de euros)	Total Inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	IED española en Colombia como % de IED española total	IED neta mundial en Colombia (millones de \$)
69.836	37.472.021	0,19	1.251

### IED colombiana en España

Inversión colombiana en España (miles de euros)	Inversión mundial en España (miles de euros)	IED colombiana en España como % de la IED total recibida por España
17.590	28.558.466	0,06

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. CEPAL, 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### AOD de España a Colombia

AOD neta (millones de \$)*	380
AOD proveniente de España (millones de \$)**	22
Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de euros)	284

Fuente: PACI 2002. OECD

\* Dato 2001

\*\* Promedio 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Gobierno de Colombia

[www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co)

#### Embajada de Colombia en España

*Embajadora:* Dña. Martha Noemí Sanín Posada  
C/ General Martínez Campos, 48  
28010, Madrid  
Tel.: (34) 91 700 47 70  
Fax: (34) 91 310 28 69  
e-mail: [secretaria@embacol.com](mailto:secretaria@embacol.com)

#### Oficina comercial

Claudio Coello, 8 - 4º izq  
28001, Madrid  
Tel.: (34) 91 577 67 08  
Fax: (34) 91 577 97 36  
e-mail: [proexport-colombia@retemail.es](mailto:proexport-colombia@retemail.es)

#### Embajada española en Colombia

*Embajador:* D. Carlos Gómez Múgica  
Calle 92, nº 12-68  
90355, Bogotá  
Tel.: (57) 1 635 02 18/622 00 90  
Fax: (57) 1 621 08 09  
e-mail: [embespcol@correo.mae.es](mailto:embespcol@correo.mae.es)

#### Oficina Comercial

Edificio *Andes*, Carrea 9ª, nº 70ª-35 8º y 9º  
91707, Bogotá  
Tel.: (57) 1 211 35 43/212 32 99/212 33 00/  
345 68 69  
Fax: (57) 1 211 40 55  
e-mail: [buzon.oficial@bogota.ofcomes.mcx.es](mailto:buzon.oficial@bogota.ofcomes.mcx.es)

#### Cámara de Comercio hispano-colombiana

Transversal, 18 A  
101-11, Bogotá  
Tel.: (57) 1 611 08 81/611 51 14  
Fax: (57) 1 611 08 07  
e-mail: [camacoes@colomsat.net.co](mailto:camacoes@colomsat.net.co)

#### Oficina Técnica de Cooperación AEI

Calle 92, nº 13-68  
90355, Bogotá  
Tel.: (57) 1 622 02 15  
Fax: (57) 1 622 02 15  
e-mail: [general@aecicolombia.org](mailto:general@aecicolombia.org)

#### Centro Iberoamericano de Formación

Don Sancho, 36-79  
Cartagena de Indias  
Tel.: (57) 95 664 31 59/664 12 10/664 13 40/  
664 09 04  
Fax: (57) 95 664 31 59  
e-mail: [cartagena@cifaeci.org.co](mailto:cartagena@cifaeci.org.co)

#### Colombia-Unión Europea

#### Delegación de la Comisión Europea en Colombia

[www.delcol.cec.eu.int](http://www.delcol.cec.eu.int)

#### Otros

#### Colombia Analítica

[www.colombia.analitica.com](http://www.colombia.analitica.com)

#### Estadísticas Colombia

[www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

#### Aduanas

[www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co)

#### Confecamaras

[www.confecamaras.org.co](http://www.confecamaras.org.co)



## 06 Costa Rica 2002

Costa Rica, la *Suiza centroamericana*, siguió inmersa durante el 2002 en la situación de desequilibrio financiero y estancamiento económico que arrastra desde hace tiempo. Esta trayectoria se ha convertido en una grave amenaza para el país y ha hecho señalar a numerosos expertos la posibilidad de derivar hacia el mismo camino que Argentina si el gobierno no es capaz de llevar a cabo reformas profundas. También la corrupción estuvo muy presente en la vida política con un escándalo de supuesta financiación irregular de la campaña electoral del presidente Pacheco.

### Hechos relevantes

- Elecciones: en febrero coincidieron elecciones legislativas y la primera vuelta de las presidenciales. En éstas, ningún candidato alcanzó el mínimo del 40% de votos requerido para proclamarse automáticamente vencedor por lo que en abril hubo de celebrarse la segunda vuelta de la que salió elegido el candidato gubernamental Abel Pacheco con el 58%.
- En septiembre el gobierno se enfrenta a su primera crisis política cuando Abel Pacheco fue acusado de financiar de forma irregular su campaña electoral.



<i>Superficie</i>	51.100 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	3.896.092
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Colón
<i>Forma de Estado</i>	República democrática
<i>Capital Administrativa</i>	San José
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	4.038 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	8.500 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Costa Rica	77%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
4,5	4	40 [igual que Jordania, Mauricio y Corea del Sur]

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptimo)

Concepto	Costa Rica	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	84,8	54,8
Estabilidad política	86,5	51,8
Eficacia Gobierno	66,5	51,4
Calidad regulación	72,7	58,6
Seguridad jurídica	72,2	47,3
Control corrupción	79,4	47,9
Percentil** de gobernabilidad	77,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento*	2,6%
Porcentaje población urbana**	48,0

\* Estimaciones para 2002

\*\* Datos 1999

### Inmigración

Costarricenses en España*	170
Españoles en Costa Rica**	3.272

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior. Oficina de Información Diplomática (OID)

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2001

### Control de fronteras\*

Entrada costarricenses en España	Entrada españoles en Costa Rica
· No necesitan visado	· No necesitan visado
· Documentación:	· Documentación:
· pasaporte ordinario, en vigor	· pasaporte ordinario, en vigor
· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* En ambos casos son condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

### Desarrollo humano

Desarrollo humano	Alto
Índice Desarrollo Humano (IDH)* (sobre 1)	0,832
Ranking mundial	42

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

### Defensa

· No tiene ejército

Gasto en defensa*	94 millones de \$
% PIB	0,58

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003

\* Datos 2001. Se refiere a las Fuerzas de orden público

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
Diario Extra	General	<a href="http://www.diarioextra.com">www.diarioextra.com</a>	130.000
La Nación	General	<a href="http://www.nacion.co.cr">www.nacion.co.cr</a>	120.000
La República	Económico	<a href="http://www.arepublica.terra.co.cr">www.arepublica.terra.co.cr</a>	40.000
<b>Radio y TV</b>			
Teletica	TV privada	<a href="http://www.teletica.com">www.teletica.com</a>	
Telecentro-Canal 6	TV privada	<a href="http://www.telecentro.com.do">www.telecentro.com.do</a>	
Radio Monumental	Radio privada	<a href="http://www.monumental.co.cr">www.monumental.co.cr</a>	
Radio Columbia (Grupo Columbia)	Radio privada	<a href="http://www.columbia.co.cr">www.columbia.co.cr</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE

## Relaciones bilaterales España-Costa Rica

### Presencia Institucional

#### Principales visitas españolas a Costa Rica

· 7 de mayo, S.A.R. el Príncipe de Asturias asiste a la toma de posesión del nuevo presidente Abel Pacheco.

#### Principales visitas costarricenses a España

· 27 de marzo, el ministro de Relaciones Exteriores Roberto Rojas visita Madrid y se entrevista con su homólogo Josep Piqué.

### Convenios/Tratados

No se firmaron.

### Cultura

#### Centros españoles en Costa Rica

*Centro Cultural de España. Sede: San José. Actividad: difusión de la cultura española en el exterior y promoción de la cooperación cultural entre ambos países.*

#### Centros costarricenses en España

*Agregaduría cultural de la Embajada de Costa Rica en Madrid.*

## Economía

### Datos básicos

PIB	Dólares corrientes	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	16.900 millones de \$	32.300 millones de \$	2,6%
PIB per capita	4.038 \$	8.500 \$	

Fuente: Banco Mundial. Banco Interamericano de Desarrollo. *The World Factbook 2003*. CEPAL *Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003\**

Inflación	9,5%
Tasa de paro	5,7%
Deuda pública (% PIB)	20,5
Saldo del sector público	-3,9%
Tipo de interés	16,9%

Fuente: Banco Mundial. Banco Interamericano de Desarrollo. CEPAL

**Tipo de cambio frente al dólar**

Principios 2002	342,78
Mediados 2002	357,94
Finales 2002	377,16
Mediados 2003	396,30

Fuente: BBVA

**Índice de distribución de Gini**

Año	Índice Vabr
1997	45,9
AL no ponderado [1996]	50,7
AL ponderado [1996]	44,6

Fuente: BSCH. The World Factbook 2003

Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario

**Rating a largo plazo en divisas**

Periodo	S&P	S&P Outlook
Principios de 2002	BB	
Mediados de 2002	BB	
Finales 2002	BB	Neutral
2002	BB	
Mediados de 2003	BB	

Fuente: S&P en BBVA

**Riesgo país**

Periodo*	Riesgo soberano (EMBI)
Principios de 2002	
Mediados de 2002	
Finales 2002	No disponible
Mediados de 2003	

\* Datos media aritmética de los meses de enero 2002, junio 2002, diciembre 2002 y junio 2003

**Aportación sectorial al PIB en %\***

Agricultura [Sector Primario]	9,7%
Industria [Sector Secundario]	31,8%
Servicios [Sector Terciario]	58,5%

Fuente: Oficina de Información Diplomática

\* Estimaciones 2000

**Empleo por sectores\***

Agricultura [Sector Primario]	21,7%
Industria [Sector Secundario]	23,4%
Servicios [Sector Terciario]	54,9%

**Principales industrias**

Microprocesadores, transformación de alimentos, textil, materiales de Construcción, fertilizantes y productos plásticos
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## Comercio

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
5.169	-3	30,58	6.319	-12	37,39	-708

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

### Principales sectores en el comercio exterior

Exportaciones	Importaciones
Café	Materias primas
Plátanos	Bienes de consumo
Azúcar	Bienes de equipo
Piña	Petróleo
Productos textiles	
Componentes electrónicos	
Equipos médicos	

Fuente: The World Factbook 2003

### Principales mercados para la exportación y la importación\*

Exporta a	% del total	Importa de	% del total
EEUU	49,7	EEUU	53,5
Países Bajos	5,5	México	5,8
Guatemala	4,2	Venezuela	4,6
Nicaragua	3,2	Japón	3,5
Puerto Rico	3,1	Colombia	2,4

Fuente: The World Factbook 2003

\* Datos 2001

### Exportaciones españolas a América Latina

País destino	Miles de euros	País origen	Miles de euros
Costa Rica	131.219	Costa Rica	71.583

### Importaciones españolas de América Latina

### Exportaciones españolas a Costa Rica

Producto	Millones de euros	Producto	Millones de euros
Baldosas y losas de cerámica para pavimentación	19,86	Frutos comestibles, cortezas de agrios o de melones	47,36
Calderas, máquinas y aparatos mecánicos	15,85	Pescados, crustáceos, moluscos, etc	9,64
Materias plásticas y manufacturas de estas materias	6,30	Partes y accesorios	5,16
Productos editoriales de la prensa o de otras industrias gráficas	5,99	Café, incluso tostado o descafeinado	3,90
Vehículos móviles, tractores, ciclos y demás	5,73	Frutos y demás comestibles de plantas	3,27
Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	5,34	Plantas vivas y productos de la fbricultura	2,49
Total Partidas	59,07	Total Partidas	71,82
Total	109,18	Total	78,84

Fuente: Oficina de Información Diplomática

**Empresas españolas en Costa Rica**

Empresa	Sector	Filial/Actividad
Unión Fenosa	Electricidad	La Joya

Fuente: Informes de las empresas en Chislett, W.

**Acuerdos comerciales****Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina****UE-Comunidad Andina y América Central**

En estos momentos se están negociando sendos Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN y UE-AC. Hasta el momento, se ha celebrado la I Ronda de Negociaciones de cada uno de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación que la UE pretende firmar con cada una de las regiones.

En una segunda etapa, una vez concluidas las negociaciones de estos Acuerdos, la UE negociaría Acuerdos de Asociación con ambas regiones.

**Inversión extranjera directa****IED española en Costa Rica**

Inversión española en Costa Rica (miles de euros)	Total Inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	En % los españoles invierten en Costa Rica	Inversión mundial (millones de \$)
175	37.472.021	≈0	585

**IED de Costa Rica a España**

Inversión de Costa Rica en España en (miles de euros)	Inversión mundial en España (miles de euros)	En % Chile invierte en España
23.578	28.558.466	0,08

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. CEPAL, 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

**Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)****AOD a Costa Rica**

AOD neta 2001 (millones de \$)	2
AOD proveniente de España (millones de \$)*	8
Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de euros)	284

Fuente: PACI 2002. OECD

\* Media 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Gobierno de Costa Rica

[www.go.cr](http://www.go.cr)

#### Embajada de Costa Rica en España

*Embajadora:* Dña. María Elena Pozuelo Pagés

Pº de la Castellana, 164 - 17 A

28046, Madrid

Tel.: (34) 91 345 96 22

Fax: (34) 91 353 37 09

e-mail: [embajada@embcr.org](mailto:embajada@embcr.org)

#### Oficina económica y comercial

Pº de la Castellana, 164 - 17 A

28046, Madrid

Tel.: (34) 91 345 96 22

Fax: (34) 91 353 37 09

e-mail: [wmontero@embcr.org](mailto:wmontero@embcr.org)

#### Embajada de España en Costa Rica

*Embajador:* D. Víctor Ibáñez-Martín Mellado

Calle 32 (entre Paseo Colón y Avda. Segunda)

Apto. Correos 10150

1000, San José

Tel.: (506) 222 5745

Fax: (506) 222 4180

#### Oficina económica y comercial

Consejero: D. Ramón Hugo Chevas Vidal

Residencia en Panamá

Cámara española de comercio en Costa Rica

Avdas. 3 y 5, Calle 34

San José

Tel.: (506) 257 5027/257 8603

Fax: (506) 258 3324

e-mail: [camacoes@recca.co.cr](mailto:camacoes@recca.co.cr)

#### Oficina Técnica de Cooperación AECI

Plaza del Farolito

Barrio Escalante, San José

Tel.: (506) 257 2919/20/21/22

Fax: (506) 257 2923

e-mail: [aecicr@sol.racsa.co.cr](mailto:aecicr@sol.racsa.co.cr)

#### Centro Cultural de España AECI

Plaza del Farolito

Barrio Escalante, San José

Tel.: (506) 257 2919/20/21

Fax: (056) 257 2923

e-mail: [ccultucr@sol.racsa.co.cr](mailto:ccultucr@sol.racsa.co.cr)

### Costa Rica-Unión Europea

#### Delegación de la Comisión Europea en Costa Rica

[www.delcri.cec.eu.int](http://www.delcri.cec.eu.int)

### Otros

#### Estadísticas

[www.inec.go.cr](http://www.inec.go.cr)

#### Legislación

[www.costaricalaw.com](http://www.costaricalaw.com)

#### Aduanas

[www.hacienda.go.cr](http://www.hacienda.go.cr)

#### Cámara de Comercio de Costa Rica

[www.camara-comercio.com](http://www.camara-comercio.com)

## 07 Cuba 2002

Cuba es el país más grande del Caribe, está situada entre el mar Caribe y el Océano Atlántico, a 150 km de las costas de Florida [EE.UU]. Atendiendo al PIB, ocupa la décimo sexta posición de América Latina y la tercera del Caribe (tras Puerto Rico y la República Dominicana). En 2002 sufrió una de las peores crisis diplomáticas con sus vecinos latinoamericanos desde que a principios de los 90, tras la caída de la Unión Soviética, reorientase su diplomacia hacia Iberoamérica. Cuba se enfrentó con México, Uruguay (con quien rompió relaciones), Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala y Perú por apoyar una resolución de la ONU que condenaba la situación de los Derechos Humanos en la isla. Por otro lado, el ex presidente norteamericano Jimmy Carter realizó una visita histórica al país y el gobierno norteamericano autorizó, por primera vez en cuatro décadas, la venta de alimentos y productos agrícolas.



### Hechos relevantes

- mayo, el opositor Oswaldo Payá, presentó ante la Asamblea Nacional, respaldado por 11.020 firmas, el llamado *Proyecto Varela*, una propuesta de un referéndum para un cambio político.
- junio, Fidel Castro anuncia cambios en la Constitución a través de una iniciativa que ratificaba el carácter socialista del Estado cubano. El 26 el Parlamento aprobaba dicha reforma por unanimidad.
- mayo, visita del ex presidente norteamericano Jimmy Carter a la isla para promover la apertura del país. El ex presidente manifestó su respaldo al *Proyecto Varela*.

<i>Superficie</i>	110.860 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	11.224.321
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Peso cubano
<i>Forma de Estado</i>	República
<i>Capital Administrativa</i>	La Habana
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	1.651 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	2.300 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Cuba	No hay datos
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
No hay datos	No hay datos	No hay datos

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptimo)

Concepto	Cuba	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	3,0	54,8
Estabilidad política	51,9	51,8
Eficacia Gobierno	49,0	51,4
Calidad regulación	10,8	58,6
Seguridad jurídica	16,5	47,3
Control corrupción	55,2	47,9
Percentil** de gobernabilidad	31,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento*	0,35%
Porcentaje población urbana**	75,0

\* Estimaciones 2002

\*\* Datos 2000

### Inmigración

Cubanos en España*	14.586
Españoles en Cuba**	20.411

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior. Oficina de Información Diplomática

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2000

### Control de fronteras

Entrada cubanos en España	Entrada españoles en Cuba
· Necesitan visado	· Necesitan visado
· Los cubanos que en vuelos a otros países hagan escala en aeropuertos españoles necesitan visado de tránsito aeroportuario	· Documentación: · pasaporte ordinario, en vigor · pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

### Desarrollo humano

Desarrollo humano	Alto
Índice Desarrollo Humano (IDH)* (sobre 1)	0,806
Ranking mundial	52

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

### Defensa

- Ejército 100% conscripto
- Servicio militar obligatorio de dos años de duración

Armas	Personal Activo*	Presupuesto*
Tierra	35.000	
Armada	3000	
Aire	8.000	
		Total: 38 millones de \$
Total activo: 46.000		% PIB: 0,21

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003. Datos para 2001. PIB 2001 = 18.100 millones de \$

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
Granma Internacional	General	<a href="http://www.granma.cu">www.granma.cu</a>	510.000
Opciones	Económica	<a href="http://www.opciones.cubaweb.cu">www.opciones.cubaweb.cu</a>	
El economista	Revista economía	<a href="http://www.economista.cubaweb.cu">www.economista.cubaweb.cu</a>	
<b>Radio y TV</b>			
Televisión cubana	TV pública	<a href="http://www.opciones.cubaweb.cu">www.opciones.cubaweb.cu</a>	
Radio Habana Cuba	Radio Pública de noticias	<a href="http://www.radiohc.org">www.radiohc.org</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE. Embajada de Cuba

## Relaciones bilaterales España-Cuba

### Intercambio de visitas

#### Principales visitas españolas a Cuba

- 5 de abril, el lehendakari Juan José Ibarretxe visita el país.
- 5 de junio, el conseller en cap de la Generalitat catalana, Artur Mas, visita el país.
- octubre, visita del consejero de Justicia del Gobierno Vasco Joseba Azcárraga.

#### Principales visitas cubanas a España

- 28 de marzo y 4 de julio, visita del vicepresidente José Ramón Fernández.

### Convenios/Tratados

No se firmaron.

### Cultura

#### Centros españoles en Cuba

*Centro Cultural de España, Palacio de las Cariátides (próximamente pasará a llamarse Centro Cultural Federico García Lorca). Sede: La Habana. Actividad: Promoción de la cultura española.*

#### Centros cubanos en España

*Oficina de cultura de la Embajada de Cuba en Madrid.*

## Economía

### Datos básicos

PIB	A tipos de mercado*	Paridad Poder Adquisitivo***	Crecimiento 2002**
	18.500 millones de \$	25.900 millones de \$	5%
PIB per capita	1.651 \$	2.300 \$	

Fuente: *Latin Business Chronicle. The World Factbook 2003. Economist IU y Elaboración REI en Oficina de Información Diplomática*

\* Datos 2000

\*\* Previsiones para 2002

\*\*\* Estimaciones para 2002

Inflación	0,5%
Tasa de paro	4,1%
Deuda pública (% PIB)	25,7
Saldo del sector público	-2,5%

Fuente: *Latin Business Chronicle*\*, *The World Factbook 2003*\*\**, CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2000-2001'*\*\*\*

\* Estimaciones para 2001

\*\*\* Estimaciones para 2001

\*\*\* Datos preliminares 2000

#### Tipo de cambio frente al dólar

Principios 2002	1
Mediados 2002	1
Finales 2002	1
Mediados 2003	1

Fuente: *BBVA*

\* Tipo de cambio oficial

#### Índice de distribución de Gini

Año	Índice Valor
2002	No disponible
AL no ponderado (1996)	50,7
AL ponderado (1996)	44,6

Fuente: *BSCH*

#### Rating a largo plazo en divisas

Periodo	S&P
Principios de 2002	
Mediados de 2002	
Finales 2002	No Clasificado
2002	
Mediados de 2003	

Fuente: *S&P en BBVA*

#### Riesgo país

Periodo	Riesgo soberano (EMBI)
Principios de 2002	
Mediados de 2002	
Finales 2002	No Disponible
Mediados de 2003	

#### Aportación sectorial al PIB en %\*

Sector	Porcentaje
Agricultura (Sector Primario)	7,6%
Industria (Sector Secundario)	36,0%
Servicios (Sector Terciario)	55,1%

Fuente: *Economist IU y World Bank Social Indicators en Oficina de Información Diplomática*

\* Estimaciones 2000

#### Empleo por sectores\*

Sector	Porcentaje
Agricultura (Sector Primario)	18%
Industria (Sector Secundario)	30%
Servicios (Sector Terciario)	51%

#### Principales industrias

Azúcar, petróleo, tabaco, productos químicos, construcción, servicios, níquel, acero, cemento, maquinaria agrícola, biotecnología

## Comercio

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
4.807	12,1	25,9	5.587	11,7	30,2	-600

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

### Principales sectores del comercio exterior

Exportaciones	Millones de \$	Importaciones	Millones de \$
Azúcar	49,5	Productos alimenticios	1.016
Níquel	661,0	Productos intermedios	2.739
Tabaco	183,0	Maquinaria y equipo	588
Pesca	95,0		

Fuente: Economist IU en Oficina de Información Diplomática

### Principales mercados para la exportación y la importación\*

Cuba exporta a	% del total	Cuba importa de	% del total
Países bajos	22,4	España	12,7
Rusia	13,3	Francia	6,5
Canadá	13,3	Canadá	5,7
España	7,3	China	5,3
China	6,2	Italia	5,0

Fuente: The World Factbook 2003

\* Datos 2000

### Exportaciones españolas a América Latina

País destino	Miles de euros
Cuba	476.596

### Importaciones españolas de América Latina

País origen	Miles de euros
Cuba	160.475

### Exportaciones españolas a Cuba

Producto	Millones de euros	Producto	Millones de euros
Calderas, máquinas	13,28	Tabaco y sucedáneos del tabaco	62,30
Máquinas y aparatos eléctricos	61,51	Crustáceos vivos	46,40
Materias plásticas y manufacturas	42,44	Alcohol etílico sin desnaturalizar	11,72
Manufacturas de fundición de hierro o acero	36,83	Desperdicios y deshechos de fundición de hierro o de acero	3,07
Vehículos automóviles, tractores y ciclos	36,74	Desperdicios y deshechos de cobre	1,33
Muebles, mobiliario médico-quirúrgico	29,11	Calderas, máquinas, aparatos mecánicos	1,17
Total Partidas	309,91	Total Partidas	125,99
<b>Total</b>	<b>629,95</b>	<b>Total</b>	<b>134,64</b>

Fuente: Oficina de Información Diplomática. Ministerio de Asuntos Exteriores

**Empresas españolas en Cuba**

Empresa	Sector	Actividad
Sol Meliá	Turismo	22 hoteles
Repsol YPF	Petróleo y gas	Exploración

Fuente: Informes de las empresas en Chislett, W.

**Acuerdos comerciales****Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina****UE-Caribe**

Las relaciones bilaterales entre la UE y los países del Caribe se enmarcan dentro del Acuerdo de Cotonou. El Acuerdo de Asociación de los países de África, Caribe y Pacífico (Países ACP) con la UE se firmó el 23 de junio de 2000 en Cotonou (Benín) y por eso se conoce como Acuerdo de Cotonou.

Desde el punto de vista comercial y para solucionar algunos problemas que se han venido planteando, el Acuerdo de Cotonou prevé la celebración, entre la UE y los ACP, de *nuevos acuerdos comerciales compatibles con las normas de la OMC, suprimiendo progresivamente los obstáculos a los intercambios y reforzando la cooperación en todos los ámbitos relacionados con el comercio.*

Desde septiembre de 2002 hasta diciembre de 2007 se negociarán Acuerdos de Asociación Económica (AAEs) con objeto de avanzar en las relaciones entre ambas regiones.

**Inversión extranjera directa****IED española en Cuba**

Inversión española en (miles de euros)	Total Inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	IED española en Cuba como % de IED española total	Total de las inversiones mundiales en Cuba 2001 (Mn \$)*
26.302	37.472.021	0,07	No disponible

**IED cubana en España 2002**

Inversión cubana en España (EU m)	Total de las inversiones extranjeras en España	IED cubana en España como % de IED total recibida por España
1.352	28.558.466	0,005

Fuente: Secretaría General de Comercio Exterior

\* Inversión Bruta Efectiva Total. Es la Inversión Bruta Registrada descontadas:

a) las adquisiciones de acciones y participaciones de sociedades españolas a otros no residentes

b) las contabilizaciones múltiples de la misma inversión consecuencia de las reestructuraciones de grupos empresariales en el extranjero

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### AOD de España a Cuba

AOD neta (millones de \$)	51
AOD proveniente de España (millones de \$)*	10
Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de euros)	284

Fuente: PACI 2002. OECD

\* Promedio 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Gobierno de Cuba

[www.cubagob.cu](http://www.cubagob.cu)

#### Embajada de Cuba en España

Embajadora: Dña. Isabel Allende

Paseo de la Habana, 194

28036, Madrid

Tel.: (34) 91 359 25 00

Fax: (34) 91 359 61 45

#### Oficina económica y comercial

Paseo de la Habana, 194

28036, Madrid

Tel.: (34) 91 359 52 00

Fax: (34) 91 359 61 45

#### Embajada de España en Cuba

Embajador: D. Jesús Manuel Gracia Aldaz

Cárcel, 51 (esquina Zulueta)

10100, La Habana

Tel.: (53) 7 33 80 25

Fax: (53) 7 33 88 06

e-mail: [embespcu@ceniai.cu](mailto:embespcu@ceniai.cu)

#### Oficina económica y comercial

Calle 22, 516 - entre 5º y 7º, Miramar

11300, La Habana

Tel.: (53) 7 24 8100/24 8198

Fax: (53) 7 24 8017

#### Oficina Técnica de Cooperación AEI en Cuba

Cárcel, 51 (esquina Zulueta)

Habana Vieja

Tel.: (53) 7 33 8026/26 ext. 124

e-mail: [aecicuba@ceniai.inf.cu](mailto:aecicuba@ceniai.inf.cu)

#### Centro Cultural de España en Cuba

Malecón, 17 - entre Prado y Capdevila

Centro Habana

Tel.: (59) 7 66 9174

Fax: (59) 7 66 9197

e-mail: [cce@ceniai.inf.cu](mailto:cce@ceniai.inf.cu)

### Cuba-Unión Europea (UE)

#### Delegación de la Comisión Europea en Cuba

Miramar

5ta. Avenida, nº 1.405 - entre 14 y 16

La Habana

### Otros

#### Estadísticas Cuba

[www.sld.cu](http://www.sld.cu)

#### Center for International Policy - Cuba Project

[www.ciponline.org](http://www.ciponline.org)

#### Invertir en Cuba

[www.cubaindustria.cu](http://www.cubaindustria.cu)

#### Aduanas

[www.aduana.islagrande.cu](http://www.aduana.islagrande.cu)

## 08 Ecuador 2002

Ecuador, país enclavado en la región andina, comparte fronteras con Colombia y Perú. En el 2002 se celebraron elecciones legislativas de las que salió elegido presidente el ex coronel Lucio Gutiérrez que en 2000 participó en un golpe contra el Gobierno de Jamil Mahuad. Catalogado como populista de izquierda, su proyecto se centra en la lucha contra los elevados índices de corrupción, pobreza y desempleo que sufre el país así como en recuperar la confianza de los inversores internacionales. En este sentido ha puesto de manifiesto su voluntad negociación con el FMI.

### Hechos relevantes

- febrero, indígenas ocupan refinerías del noroeste del país como oposición a las reformas económicas del Gobierno.
- Elecciones: 20 de octubre, primera vuelta de las elecciones presidenciales. Gana Sociedad Patriótica fundado y liderado por el ex coronel Lucio Gutiérrez con el 20,64% de los votos. Segunda vuelta, celebra da el 24 de noviembre, Gutiérrez se hace con la Presidencia con el 54% de los votos (2,7 millones de votos). El nuevo presidente asume el 16 de enero de 2003.
- 28 de noviembre, la Unión Europea incluirá a Ecuador en la lista de de países a cuyos ciudadanos se les exige visado.



<i>Superficie</i>	283.560 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	13.447.494
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Dólar americano
<i>Forma de Estado</i>	República
<i>Capital Administrativa</i>	Quito
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	1.973 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	3.683 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Ecuador	47%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
2,2	19 (igual que Bolivia y Haití)	89 (igual que Camerún)

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

(Índice de Kaufmann\* [escala 0-100, 100 óptimo])

Concepto	Ecuador	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	47,5	54,8
Estabilidad política	24,3	51,8
Eficacia Gobierno	13,4	51,4
Calidad regulación	30,4	58,6
Seguridad jurídica	33,0	47,3
Control corrupción	14,4	47,9
Percentil** de gobernabilidad	27,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento*	1,96%
Porcentaje población urbana**	64,00

\* Estimaciones para 2002

\*\* Dato 1999

### Inmigración

Ecuatorianos en España*	2.499
Españoles en Ecuador**	3.000

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002 (Ministerio del Interior) y Oficina de Información Diplomática

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2001 (OID)

### Control de fronteras

Entrada ecuatorianos en España	Entrada españoles en Ecuador*
· Necesitan visado	· No necesitan visado
	· Documentación:
	· pasaporte ordinario, en vigor
	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* Condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

### Desarrollo humano

Desarrollo humano	Medio
Índice Desarrollo Humano (IDH)* (sobre 1)	0,731
Ranking mundial	97

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares.

### Defensa

- Ejército 100% conscripto
- Servicio militar obligatorio de un año de duración, selectivo

Armas	Personal Activo*	Presupuesto*
Tierra	50.000	
Armada	5.500	
Aire	4.000	
		Total: 345 millones de \$
	Total activo: 59.500	% PIB: 1,92

Fuente: ISS. The Military Balance 2002-2003 y OID

\* Datos 2001, PIB 2001 = 18 mil millones de \$

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
El comercio	General	<a href="http://www.elcomercio.com">www.elcomercio.com</a>	759.000
La Hora	General	<a href="http://www.lahora.com.ec">www.lahora.com.ec</a>	100.000
El Universo (Guayaquil)	General	<a href="http://www.eluniverso.com">www.eluniverso.com</a>	952.322
El Financiero	Económica	<a href="http://www.elfinanciero.com">www.elfinanciero.com</a>	
Radio y TV			
Teleamazonas	TV Privada	<a href="http://www.teleamazonas.com">www.teleamazonas.com</a>	
CRE Satelital	Radio	<a href="http://www.cre.am.ec">www.cre.am.ec</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, agencia EFE. Embajada de Ecuador

### Relaciones bilaterales España-Ecuador

#### Intercambio de visitas

##### Principales visitas españolas a Ecuador

· 22 de julio, el ministro de Ciencia y Tecnología, Josep Piqué participa en el II Foro Hispano-Andino de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación celebrado en Quito.

##### Principales visitas ecuatorianas a España

· 24/28 febrero, José Cordero presidente del Consejo Nacional de Ecuador, participa en Madrid en la conferencia internacional sobre ratificación y aplicación del Tribunal Penal Internacional.

#### Convenios/Tratados

No se firmaron.

#### Cultura

##### Centros españoles en Ecuador

· *Centro Cultural de la Embajada de España en Quito. Sede:* Quito. *Actividad:* difusión de la cultura española en el exterior y promoción de la cooperación cultural entre ambos países.

##### Centros ecuatorianos en España

· *Agredaduría cultural de la Embajada de Ecuador en Madrid.*

## Economía

### Datos básicos

PIB	A tipos de mercado	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	24.400 millones de \$	45.600 millones de \$	3,4%
PIB per capita	1.973 \$	3.683 \$	

Fuente: *The Economist*

Inflación	9,4%
Tasa de paro	14%
Deuda pública (% PIB)	54,98
Saldo del sector público	-0,1%
Tipo de interés (2001)	5,1%

Fuente: CEPAL, BBVA (*Latinwatch julio-agosto 2003*). *The World Factbook 2003. Latin Focus*

### Tipo de cambio frente al dólar

Principios 2002	25.000	
Mediados 2002	25.000	El dólar sustituyó al sucre en el 2000.
Finales 2002	25.000	El Tipo de cambio está fijado
Media 2002*	25.000	en 25.000 sucres por dólar
Mediados 2003	25.000	

Fuente: BBVA

### Índice de distribución de Gini

Año	Índice Vabr
1995	44
AL no ponderado (1996)	50,7
AL ponderado (1996)	44,6

Fuente: *The World Factbook 2003*

Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario

### Rating a largo plazo en divisas

Periodo	S&P	Tendencia	Periodo*	Riesgo soberano
Principios de 2002	CCC+		Principios de 2002	1.145
Mediados de 2002	CCC+		Mediados de 2002	1.312
Finales 2002	CCC+	Empeorando	Finales 2002	1.795
2002	CCC+		Mediados de 2003	1.105
Mediados de 2003	CCC+			

Fuente: S&P en BBVA

\* Datos media aritmética de los meses de enero 2002, junio 2002, diciembre 2002 y junio 2003

**Aportación sectorial al PIB en %**

Agricultura (Sector Primario)	28,3%
Industria (Sector Secundario)	20,7%
Servicios (Sector Terciario)	51,0%

**Empleo por sectores\***

Agricultura (Sector Primario)	30%
Industria (Sector Secundario)	25%
Servicios (Sector Terciario)	45%

Fuentes: FMI. Oficina de Información Diplomática. The World Factbook 2003

\* Estimaciones para 2001

**Principales industrias**

Petróleo, alimentación, textiles, metalurgia, productos de papel, productos de madera, productos químicos, plásticos, pesca

**Comercio**

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
5.111	6,9	20,94	6.246	20,6	25,59	-1.466

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

**Principales sectores del comercio exterior**

Exportaciones	% del total	Importaciones	% del total
Petróleo y derivados	41,0	Materias primas	36,1
Plátanos	19,3	Bienes de capital	31,4
Pescado en conserva	6,8	Bienes de consumo	28,0
Gambas	5,0	Carburantes y lubricantes	4,4

Fuente: The Economist

**Principales mercados para la exportación y la importación\***

Ecuador exporta a	% del total	Ecuador importa de	% del total
EEUU	38	EEUU	25
Perú	6	Colombia	13
Chile	5	Japón	8
Colombia	5	Venezuela	8
Italia	3	Brasil	4

Fuente: The World Factbook 2003

\* Datos 2000

**Exportaciones españolas a América Latina**

País destino	Miles de euros
Ecuador	168.235

**Importaciones españolas de América Latina**

País origen	Miles de euros
Ecuador	112.234

<b>Exportaciones españolas a Ecuador</b>		<b>Exportaciones ecuatorianas a España</b>	
Producto	Millones de euros	Producto	Millones de \$
Maquinaria, aparatos y artefactos mecánicos	16,02	Pescados, crustáceos y moluscos	45,41
Aceites de petróleo o de minerales bituminosos	15,64	Preparaciones y conservas de pescado	26,97
Pescado congelado con exclusión de filetes	11,05	Frutos comestibles; cortezas de agrios o de melones	17,13
Manufacturas de fundición de hierro o acero	10,73	Flores y capullos frescos y secos	7,24
Libros, folletos, impresos, incluso hojas sueltas	10,56	Cacao y sus preparaciones	2,58
Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	6,71	Coco y fibras textiles	2,10
Total Partidas	70,71	Total Partidas	101,43
<b>Total</b>	<b>130,81</b>	<b>Total</b>	<b>110,51</b>

Fuente: Oficina de Información Diplomática. Ministerio de Asuntos Exteriores

#### **Empresas españolas en Ecuador**

Empresa	Sector	Filial /Actividad /posición
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	Fondos de pensiones	Líder de mercado
Repsol YPF	Petróleo y gas	Exploración y producción
Dragados	Construcciones y concesiones	Carreteras de peaje

Fuente: Informes de las empresas en Chislett, W.

## **Acuerdos comerciales**

### **Acuerdos bilaterales España-Ecuador**

País	Tipo de acuerdo	Fecha	Sector
Ecuador	Acuerdo Comunidad Europea	Entrada en vigor 1/8/97	Productos químicos

### **Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina**

#### **UE-Comunidad Andina y América Central**

En estos momentos se están negociando sendos Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN y UE-AC. Hasta el momento, se ha celebrado la I Ronda de Negociaciones de cada uno de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación que la UE pretende firmar con cada una de las regiones. En una segunda etapa, una vez concluidas las negociaciones de estos Acuerdos, la UE negociaría Acuerdos de Asociación con ambas regiones.

## Inversión extranjera directa

### IED española en Ecuador

Inversión española en Ecuador (miles de euros)	Total inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	IED española en Ecuador como % de IED española total	Inversión mundial en Ecuador (millones de \$)
622	37.472.021	0,002	1.275

### IED ecuatoriana en España 2002

Inversión ecuatoriana en España (miles de euros)	Inversión mundial en España (miles de euros)	IED ecuatoriana recibida por España como % de la IED total recibida por España
1.346	28.558.466	0,005

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### AOD de España a Ecuador

AOD neta (millones de \$)*	171
AOD proveniente de España (millones de \$)**	28
Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de euros)	284

Fuente: PACI 2002. OECD

\* Datos 2001

\*\* Datos promedio 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Presidencia de Ecuador

[www.presidencia.gov.ec](http://www.presidencia.gov.ec)

#### Embajada de Ecuador en España

*Embajador:* D. Francisco Carrión Mena

C/ Velázquez, 114 - 2º dcha

28006- Madrid

Tel.: (34) 91 562 72 15/16

Fax: (34) 91 745 02 44

e-mail: [embajada@mecuador.es](mailto:embajada@mecuador.es)

#### Oficina económica y comercial

C/ Velázquez, 114 - 2º dcha

28006 - Madrid

Tel.: (34) 91 562 72 15

Fax: (34) 91 745 02 44

e-mail: [corpei@mecuador.es](mailto:corpei@mecuador.es)

#### Embajada de España en Ecuador

*Embajador:* D. Andrés Collado González

C/ La Pinta, 455 y Amazonas

Apdo de correos. 17-01-9322

Quito

Tel.: (59) 32 223 71 32

Fax: (59) 32 250 0826

e-mail: [embespec@correo.mae.es](mailto:embespec@correo.mae.es)

#### Oficina económica y comercial

Avda. República y Almagro

Edificio Forum 300 - piso 10

Quito

Tel.: (59) 32 254 4716

Fax: (59) 32 256 41 74

e-mail: [buzon.oficial@quito.ofcomes.mcx.es](mailto:buzon.oficial@quito.ofcomes.mcx.es)

#### Oficina Técnica de Cooperación AEI en Ecuador

Vancouver, 333 e Italia

Quito

Tel.: (59) 32 250 1118/290 50 95

Fax: (59) 32 250 1117

e-mail: [aeci-ecu@andinanet.net](mailto:aeci-ecu@andinanet.net)

#### Cámara española de comercio en Ecuador

Azuay, E2-313 y Amazonas

Edificio Copladi

Quito

Tel.: (59) 3 2 246 6984

Fax: (59) 3 2 244 6833

e-mail: [comespa@andinanet.net](mailto:comespa@andinanet.net)

#### Círculo empresarial Ecuador-España

C/ Bravo Murillo, 25 - 1º

Madrid

Tel: (34) 91 591 27 73

Fax: (34) 91 591 27 73

### Ecuador-Unión Europea (UE)

#### Delegación Comisión Europea en Ecuador

[www.delcol.cec.eu.int](http://www.delcol.cec.eu.int)

### Otros

#### Estadísticas Ecuador

[www.inec.gov.ec](http://www.inec.gov.ec)

#### Aduanas en Ecuador

[www.corpae.com](http://www.corpae.com)

#### Corporación de promoción de exportaciones e inversiones

[www.corpei.org](http://www.corpei.org)



## 09 El Salvador 2002

El Salvador es país más pequeño de Centroamérica en extensión y el tercero de la región atendiendo al PIB. En 2002 el país se vio afectado por una larga huelga del personal sanitario contra los planes del gobierno de privatizar el sector. La huelga coincidió con un nuevo brote de dengue que con un sistema sanitario colapsado, sólo pudo ser controlado gracias a la ayuda exterior. En el ámbito político, fue un año caracterizado por un realineamiento de los partidos materializado en las coaliciones presentadas para las elecciones legislativas y municipales de 2003. En otro orden, la violencia y la inseguridad alcanzaron índices alarmantes.

### Hechos relevantes

- marzo, se celebró en San Salvador una cumbre centroamericana a la que asistió el presidente estadounidense George W. Bush para promocionar un tratado de Libre Comercio entre los EE.UU. y siete países de la región.
- junio, el país sufre una epidemia de dengue que obliga a decretar el estado de alerta en cuatro provincias.



<i>Superficie</i>	21.040 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	6.470.379
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Dólar americano
<i>Forma de Estado</i>	República
<i>Capital Administrativa</i>	San Salvador
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	2.238 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	4.700 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

El Salvador	40%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
3,4	11	62 (igual que Egipto)

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptimo)

Concepto	El Salvador	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	51,5	54,8
Estabilidad política	56,8	51,8
Eficacia Gobierno	35,6	51,4
Calidad regulación	56,2	58,6
Seguridad jurídica	39,7	47,3
Control corrupción	36,6	47,9
Percentil** de gobernabilidad	46,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Desarrollo humano

Desarrollo humano	Medio
Índice Desarrollo Humano (IDH)* (sobre 1)	0,719
Ranking mundial	105

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

## Población

Tasa de crecimiento*	1,81%
Porcentaje población urbana**	47,00

\* Estimaciones para 2003

\*\* Datos 2000

## Inmigración

Salvadoreños en España*	1.110
Españoles en El Salvador**	1.100

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior y Oficina de Información Diplomática (OID)

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2001

## Control de fronteras\*

Entrada salvadoreños en España	Entrada españoles en El Salvador
· No necesitan visado	· No necesitan visado
· Documentación:	· Documentación:
· pasaporte ordinario, en vigor	· pasaporte ordinario, en vigor
· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* En ambos casos son condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

## Defensa

- Ejército sólo conscripto
- Servicio militar obligatorio de un año de duración

Armas	Personal Activo*	Presupuesto*
Tierra	15.000	
Marina	700	
Aire	1.100	
		Total: 1.090 millones de \$
Total activo: 16.800		% PIB: 0,76

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003. OID

\* Datos 2001

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
La Prensa Gráfica	General	<a href="http://www.laprensagrafica.com">www.laprensagrafica.com</a>	115.000
El Diario de Hoy	General	<a href="http://www.eldiariodehoy.com">www.eldiariodehoy.com</a>	104.000
<b>Radio y TV</b>			
Canal 2,4,6	TV privada (Grupo Eferski)		
Radio Monumental	Radio privada-general	<a href="http://www.radiofmmonumental.com">www.radiofmmonumental.com</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE. Embajada del El Salvador

### Relaciones bilaterales España-El Salvador

#### Intercambio de visitas

##### Principales visitas españolas a El Salvador

- 25/31 de junio, una delegación de diputados de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo viaja al país para evaluar los proyectos de cooperación españoles en la zona.

##### Principales visitas salvadoreñas a España

- 29 de Abril, la ministra de Relaciones María Eugenia Brizuela de Ávila participa en un Seminario en la Casa de América, Madrid.
- 3/9 de septiembre, el presidente Francisco Flores.
- 3 de octubre, el vicepresidente Carlos Quintanilla.
- 10 de noviembre, el vicepresidente y encargado de inversiones salvadoreño Carlos Quintanilla realiza una gira por diversas Comunidades Autónomas para promocionar las inversiones y la cooperación entre ambos países.

#### Convenios/Tratados

No se firmaron.

#### Cultura

##### Centros españoles en El Salvador

- *Centro Cultural de España. Sede:* San Salvador. *Actividad:* difusión de la cultura española en el exterior y promoción de la cooperación cultural entre ambos países.

##### Centros salvadoreños en España

- *Agregaduría cultural de la embajada de El Salvador en Madrid.*

## Economía El Salvador 2002

### Datos básicos

PIB	En \$ corrientes	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	14.300 millones de \$	30.000 millones de \$	2,2%
PIB per capita	2.238 \$	4.700 \$	

Fuente: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, The World Factbook 2003, CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

Inflación	3,0%
Tasa de paro*	6,1%
Deuda Pública (% PIB)	25,6
Saldo del sector público	-3,1%
Tipo de interés	7,1%

Fuente: CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003', Banco Interamericano de Desarrollo

\* Dato para 2001

### Tipo de cambio frente al dólar

Principios 2002	8,75
Mediados 2002	8,74
Finales 2002	8,74
Mediados 2003	8,75

Fuente: BBVA

### Índice de distribución de Gini

Año	Índice Vabr
1998	52,2
AL no ponderado (1996)	50,7
AL ponderado (1996)	44,6

Fuente: The World Factbook 2003

Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario

### Rating a largo plazo

Periodo	S&P	S&P Outlook	Periodo*	Riesgo soberano (EMBI)
Principios de 2002	BB+		Principios de 2002	
Mediados de 2002	BB+		Mediados de 2002	
Finales 2002	BB+	Mejorando	Finales 2002	No disponible
2002	BB+		Mediados de 2003	
Mediados de 2003	BB+			

Fuente: S&P en BBVA

\* Datos media aritmética de los meses de enero 2002, junio 2002, diciembre 2002 y junio 2003

Aportación sectorial al PIB en %*		Empleo por sectores*	
Agricultura (Sector Primario)	10,1%	Agricultura (Sector Primario)	11%
Industria (Sector Secundario)	30,2%	Industria (Sector Secundario)	23%
Servicios (Sector Terciario)	59,7%	Servicios (Sector Terciario)	66%

Fuente: Oficina de Información Diplomática

\* Estimaciones 2000

### Principales industrias

Transformación de alimentos, bebidas, petróleo, productos químicos, fertilizantes, textil, muebles y metales ligeros

## Comercio

Exportaciones [X]	$\Delta X$ [%]	X/PIB [%]	Importaciones [M]	$\Delta M$ [%]	M/PIB [%]	Balanza por cuenta corriente
2.972	2,4	20,78	4.781	-0,7	33,43	-238

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

### Principales mercados para la exportación y la importación\*

Exporta a	% del total	Importa de	% del total
EEUU	65	EEUU	50
Guatemala	11	Guatemala	10
Honduras	8	UE	7
UE	5	México	5

Fuente: The World Factbook 2003

\* Datos 2000

Exportaciones españolas a América Latina		Importaciones españolas de América Latina	
País destino	Miles de euros	País origen	Miles de euros
El Salvador	54.751	El Salvador	14.491

### Principales sectores en el comercio exterior

Exportaciones	Importaciones
Café	Materias primas
Azúcar	Bienes de consumo
Gambas	Bienes de capital
Textiles	Petróleo y otros combustibles
Productos químicos	Alimentos
Electricidad	Electricidad

Exportación de productos ensamblados en un país distinto del de producción [El Salvador]

Fuente: The World Factbook 2003

<b>Exportaciones españolas a El Salvador</b>		<b>Exportaciones de El Salvador a España</b>	
Producto	Millones de euros	Producto	Millones de \$
Barcos de pesca, barcos factoría y demás	19,83	Café tostado o descafeinado	4,45
Calderas, máquinas y aparatos mecánicos	10,60	Pescado congelado con exclusión de filetes	1,80
Máquinas, aparatos y material eléctrico	5,99	Artículos textiles confeccionados o surtidos	0,87
Manufacturas de fundición de hierro o de acero	5,04	Animales vivos	0,13
Vehículos automóbiles, tractores, ciclos y demás	4,38	Prendas y complementos de vestir exceptuando los de punto	0,08
Libros, folletos, impresos y similares	3,94	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	0,04
Total Partidas	49,78	Total Partidas	7,37
<b>Total</b>	<b>74,76</b>	<b>Total</b>	<b>7,62</b>

Fuente: Oficina de Información Diplomática

#### **Empresas españolas en El Salvador**

Empresa	Sector	Filial / Actividad
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	Fondos de pensiones	Líder de mercado
Telefónica	Telefonía móvil	Telefónica móviles El Salvador
Mapfre	Seguros	La Centro Americana

Fuente: Informes de las empresas en Chislett, W.

## **Acuerdos comerciales**

### **Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina**

#### **UE-Comunidad Andina y América Central**

En estos momentos se están negociando sendos Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN y UE-AC. Hasta el momento, se ha celebrado la I Ronda de Negociaciones de cada uno de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación que la UE pretende firmar con cada una de las regiones.

En una segunda etapa, una vez concluidas las negociaciones de estos Acuerdos, la UE negociaría Acuerdos de Asociación con ambas regiones.

## Inversión extranjera directa

### IED española en El Salvador

Inversión española en (miles de euros)	Total Inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	En % los españoles invierten en	Inversión mundial en El Salvador (millones de \$)*
42.973	37.472.021	0,11	234

### IED salvadoreña en España 2002

Inversión de El Salvador en España en (miles de euros)	En % invierte en España	Inversión mundial en España (millones de \$)
78	≈0	28.558.466

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### AOD a El Salvador

AOD neta (millones de \$)	235
AOD bruta proveniente de España (millones de \$)*	34
Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de euros)	284

Fuente: PACI 2002; OECD

\* Media 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Presidencia de El Salvador

[www.casapres.gob.sv](http://www.casapres.gob.sv)

#### Embajada de el Salvador en España

*Embajador:* Miguel Ángel Salaverría Alcaine

C/ General Oraa, 9 - 5º A

28006, Madrid

Tel.: (34) 91 562 80 02

Fax: (34) 91 563 05 84

e-mail: [embasalvamadrid@telefonica.net](mailto:embasalvamadrid@telefonica.net)

#### Oficina económica y comercial

C/ General Oraa, 9 - 5º A

28006, Madrid

Tel.: 91 562 80 02

Fax: 91 563 05 84

e-mail: [embasalvamadrid@telefonica.net](mailto:embasalvamadrid@telefonica.net)

#### Embajada de España en el Salvador

*Embajador:* Juan Francisco Montalbán Carrasco

Calle La Reforma, 164 - bis

Colonia San Benito

Apdo. Correos 496

San Salvador

Tel.: (503) 223 6168

Fax: (503) 298 0402

e-mail: [embajador@embespana.com.sv](mailto:embajador@embespana.com.sv)

#### Oficina económica y comercial

Boulevard del Hipódromo. Edificio

Gran Plaza, 2º - Local 206

Colonia San Benito

El Salvador

Tel.: (503) 257 7822

Fax: (503) 275 7823

e-mail: [ofcome.elsalvador@telesal.net](mailto:ofcome.elsalvador@telesal.net)

#### Cámara española de comercio en El Salvador

Boulevard del Hipódromo. Edif. Gran Plaza

5º piso - Local 5

Colonia San Benito

San Salvador

Tel.: (503) 245 1131/298 1064

Fax: (503) 245 1132

e-mail: [buzon.official@sansalvador.camara.icex.es](mailto:buzon.official@sansalvador.camara.icex.es)

#### Oficina Técnica de Cooperación AECl El Salvador

Calle La Reforma, 164 - bis

Colonia San Benito

San Salvador

Tel.: (503) 279 2616/279 2617

Fax: (503) 279 1399

#### Centro Cultural de España en San Salvador

Calle La Reforma, 166

Colonia San Benito

San Salvador

Tel.: (503) 279 0323

Fax: (503) 223 3587

### El Salvador-Unión Europea

#### Delegación de la Comisión Europea en El Salvador

[www.delnic.cec.eu.int](http://www.delnic.cec.eu.int)

### Otros

#### Estadísticas El Salvador

[www.minec.gob.sv](http://www.minec.gob.sv)

#### Aduanas

[www.aduana.gob.sv](http://www.aduana.gob.sv)

#### Invertir en El Salvador

[www.elsalvadortrade.com.sv](http://www.elsalvadortrade.com.sv)



## 10 España 2002

España, situada en la Península Ibérica al Sur del continente europeo, es el décimo país mundial y quinto de la Unión Europea (tras Alemania, Reino Unido, Francia e Italia) en relación al PIB. En política exterior, 2002 fue un año caracterizado por la presidencia española de la UE en el primer semestre, el conflicto con Marruecos y el acercamiento a Estados Unidos. Internamente, fue un año en el que las movilizaciones sociales se sucedieron. En junio el gobierno enfrentó una huelga general en protesta por la reforma de la protección al desempleo y en noviembre, los ciudadanos volvieron a echarse a la calle tras el hundimiento del petrolero Prestige, como muestra de rechazo a la forma en la que el gobierno había gestionado la crisis. A finales de año la economía creció un 2%, ligeramente por debajo de lo previsto pero por encima de la media europea. Sin embargo, el paro se mantuvo en niveles todavía elevados.



### Hechos relevantes

- 17/18 de mayo, se celebró en Madrid la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y El Caribe con la asistencia de 48 líderes de ambas regiones con el propósito de fortalecer las relaciones birregionales en los ámbitos político, económico, comercial y de cooperación.
- 20 de junio, el gobierno de José María Aznar se enfrentó a la primera huelga general desde su llegada al poder en 1996. Convocada por los sindicatos mayoritarios, la huelga respondía al descontento por la reforma de la protección al desempleo aprobada por decreto (conocido como el *decretazo*) por el Ejecutivo. Semanas más tarde, el gobierno retiró las medidas más polémicas.
- 21/22 de junio, el Consejo de Sevilla cerró la presidencia española de la UE.

<i>Superficie</i>	504.782 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	40.217.413
<i>Idioma oficial</i>	Español, Catalán, Vasco y Gallego
<i>Divisa</i>	Euro
<i>Forma de Estado</i>	Monarquía parlamentaria
<i>Capital Administrativa</i>	Madrid
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	16.170 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	21.450 \$

- 11 de julio, gendarmes marroquíes ocuparon el islote de Perejil desencadenando un conflicto con Marruecos cuya primera consecuencia fue la retirada del embajador español en Rabat cinco días más tarde. El día 17 un destacamento de la Legión desaloja a los soldados marroquíes. Estados Unidos presionó para que ambos países diesen por finalizado el contencioso. El 20, la ministra de Exteriores española Ana Palacio y el de Marruecos, Mohamed Benaissa, se reunieron en Rabat donde acordaron el regreso de los embajadores para septiembre. El 11 de diciembre Benaissa viajó a Madrid, con lo que las relaciones bilaterales inician la recuperación.
- 13 de noviembre. El petrolero Prestige naufraga frente a las costas de Galicia, causando la mayor catástrofe ecológica de la historia de España.

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

España	82,2%
América Latina	56,0%

Fuente: Barómetro de noviembre 2002, CIS. Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking Unión Europea* (sobre 15 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
7,1	10 (igual que Bélgica)	20 (igual que Japón)

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptima)

Concepto	España	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	87,9	54,8
Estabilidad política	77,3	51,8
Eficacia Gobierno	89,2	51,4
Calidad regulación	87,6	58,6
Seguridad jurídica	84,5	47,3
Control corrupción	89,7	47,9
Percentil** de gobernabilidad	86,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento	0,16%
Porcentaje población urbana**	76,00

### Inmigración

Latinoamericanos y caribeños en España*	364.569
Españoles en América Latina y Caribe**	482.586

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior. Instituto nacional de Estadística

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Españoles inscritos en el censo electoral para residentes en el extranjero a 31-12-2002

### Control de fronteras

Entrada latinoamericanos en España	Entrada españoles en América Latina*
· Necesitan visado los ciudadanos de:	· Se necesita visado para entrar en:
· Colombia	· Cuba
· Cuba	· Para el resto se requiere pasaporte en regla
· Ecuador	
· Perú	
· República Dominicana	
· Para el resto, se requiere pasaporte (ordinario diplomático, oficial o de servicio) en vigor*	

\* En ambos casos son condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

### Desarrollo humano

Desarrollo humano	Alto
Índice Desarrollo Humano (IDH)* (sobre 1)	0,918
Ranking mundial	19

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

### Defensa

· Ejército profesional

Armas	Personal Activo*	Presupuesto*
Tierra	118.500	
Armada	26.900	
Aire	22.750	
		Total: 8.400 millones de \$
	Total activo: 177.950	% PIB: 1,28

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003. OJD

\* Datos 2001

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
El País	General	<a href="http://www.elpais.es">www.elpais.es</a>	552.114
El Mundo	General	<a href="http://www.elmundo.es">www.elmundo.es</a>	408.471
ABC	General	<a href="http://www.abc.es">www.abc.es</a>	359.738
Expansión	Económica	<a href="http://www.expansiondirecto.com">www.expansiondirecto.com</a>	76.769
Cinco Días	Económica	<a href="http://www.5dias.com">www.5dias.com</a>	48.101
<b>Radio y TV</b>			
RTVE	TV pública	<a href="http://www.rtve.es">www.rtve.es</a>	
Antena 3	TV privada	<a href="http://www.antena3tv.com">www.antena3tv.com</a>	
Telecinco	TV privada	<a href="http://www.telecinco.es">www.telecinco.es</a>	
Canal +	TV privada	<a href="http://www.plus.es">www.plus.es</a>	
Cadena SER	Radio Privada	<a href="http://www.cadenaser.es">www.cadenaser.es</a>	
Onda Cero	Radio Privada	<a href="http://www.ondacero.es">www.ondacero.es</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE. OJD

### Relaciones España-América Latina

#### Intercambio de visitas

##### Principales visitas latinoamericanas a España

###### *Bilaterales*

*Argentinas:* el ministro de Asuntos Exteriores Carlos Ruckauf, 31 de enero. El ministro de Economía Roberto Lavagna, 29 de noviembre.

*Bolivianas:* no se celebraron visitas oficiales durante 2002.

*Brasileñas:* el Gobernador de Río de Janeiro Anthony Garotinho, 15 de febrero. El ministro de Asuntos Exteriores Celso Lafer, 29 de abril.

*Chilenas:* visita de la ministra de Asuntos Exteriores María Soledad Alvear, 31 de enero y 25 de septiembre. El ministro de Vivienda y Bienes Nacionales Jaime Reavinnet, 27 de febrero. El ministro de Economía Jorge Rodríguez Grossa, 15 de marzo. La ministra de Defensa Michelle Bachelet, 25 de junio y 19 de septiembre. Delegación empresarial y oficial encabezada por el ministro de Economía y Energía, Jorge Rodríguez Rossi, 26 de septiembre.

*Colombianas:* El ministro de Asuntos Exteriores Guillermo Fernández de Soto, 21 de febrero. El ex presidente de Colombia y secretario general de la OEA César Gaviria, 26 de octubre.

*Costa Rica:* El ministro de Relaciones Exteriores Roberto Rojas, 27 de marzo.

*Cubanas:* El vicepresidente José Ramón Fernández, 28 de marzo y 4 de julio.

*Ecuatorianas:* José Cordero presidente del Consejo Nacional de Ecuador, 24/28 febrero.

*Salvadoreñas:* La ministra de Relaciones María Eugenia Brizuela de Ávila, 29 de Abril. El presidente Francisco Flores, 3/9 de septiembre. El vicepresidente Carlos Quintanilla, 3 de octubre. El vicepresidente y encargado de inversiones Carlos Quintanilla, 10 de noviembre.

*Guatemaltecas:* El vicepresidente Juan Francisco Reyes, 17 de enero.

*Hondureñas:* El presidente Ricardo Maduro, 4 de abril.

*Mexicanas:* La ministra de Turismo Leticia Ochoa, 29 de enero. La ministra de Desarrollo Social Josefina Vázquez Mota, 13 de mayo. El ministro de Asuntos Exteriores Jorge Castañeda, 29 abril y 24 de julio.

*Nicaragüenses:* El presidente Enrique Bolaños, 25 de octubre.

*Panameñas:* no se celebraron visitas oficiales durante 2002.

*Paraguayas:* no se celebraron visitas oficiales durante 2002.

*Peruanas:* El viceministro y secretario general de Relaciones Exteriores. Manuel Rodríguez Cuadros, 26 de febrero. La ministra de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano Cecilia Blondet, 4 de abril. El ministro de Justicia Fernando Olivera, 8 de abril.

*Dominicanas:* El presidente Hipólito Mejía, 25 de mayo y 16 de junio.

*Uruguayas:* El Ministro de Defensa Luis Brezo, 27 de mayo.

*Venezolanas:* no se celebraron visitas oficiales durante 2002.

#### · *Multilaterales*

*Cumbre de Madrid, 17/18 de mayo.* Se celebró en Madrid la cumbre Unión Europea-América Latina. Asisten todos los Jefes de Estado o de Gobierno de América Latina y Caribe excepto el cubano Fidel Castro.

### **Principales visitas españolas a América Latina**

#### · *Bilaterales*

*A Argentina:* el ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué, 27 de enero. El secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés, 5 de marzo. el lehendakari Juan José Ibarretxe, 21 de noviembre. El ministro de Trabajo y Asuntos Sociales Eduardo Zaplana, 23 de noviembre. La ministra de Sanidad Ana Pastor, 28 de noviembre.

*A Bolivia:* S.A.R. el Príncipe de Asturias, 5 de agosto.

*A Brasil:* el vicepresidente segundo y ministro de Economía Rodrigo Rato, 21 de marzo. La ministra de Ciencia y Tecnología Anna Birulés, 21 de marzo. El secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés. S.A.R. el Príncipe de Asturias, 30 de diciembre.

*A Chile:* no se celebraron visitas oficiales durante 2002.

*A Colombia:* S.A.R. el Príncipe don Felipe de Borbón, 7 de agosto.

*A Costa Rica:* S.A.R. el Príncipe de Asturias, 7 de mayo.

*A Cuba:* el lehendakari Juan José Ibarretxe, 5 de abril. El conseller en cap de la Generalitat catalana, Artur Mas, 5 de junio. El consejero de Justicia del Gobierno Vasco Joseba Azcárraga, octubre.

*A Ecuador:* 22 de julio, el ministro de Ciencia y Tecnología, Josep Piqué

*A El Salvador:* delegación de diputados de la comisión de Cooperación internacional para el Desarrollo, 25/31 de junio.

*A Guatemala:* no se celebraron visitas durante 2002.

*A Honduras:* 25/27 de enero, S.A.R. el Príncipe de Asturias.

*A México:* Visita Estado de S.S.M.M. los Reyes acompañados de la ministra de Asuntos Exteriores Ana Palacio, 6/18 noviembre.

*A Nicaragua:* S.A.R. el Príncipe de Asturias, 9 de enero. El director general de Comercio e Inversiones Luis Cacho Quesada, 14 de abril.

*A Panamá:* no se celebraron visitas oficiales durante 2002.

*A Paraguay:* no se celebraron visitas oficiales durante 2002.

*A Perú:* el ex presidente del Gobierno Felipe González, 22 de julio.

*A la República Dominicana:* no se celebraron visitas oficiales durante 2002.

*A Uruguay:* el presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias Ramón Rodríguez, 25 de junio.

*A Venezuela:* no se celebraron visitas oficiales durante 2002.

· *Multilaterales*

· *26 de junio.* El ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué viaja a Punta Cana (República Dominicana) para asistir a la Reunión ACP-UE,

· *15/16 de noviembre.* S.M. el Rey, el presidente del gobierno José María Aznar y la Ministra de Exteriores Ana Palacio acudieron a la XII Cumbre Iberoamericana celebrada en Bávaro (República Dominicana).

**Principales Convenios/Tratados**

· *Bilaterales*

*Argentina:* Acuerdo complementario al Acuerdo administrativo para la aplicación del Convenio de seguridad social de 28 de mayo de 1966, firmado el 14 de mayo.

Canje de Notas sobre el reconocimiento recíproco y el Canje de los permisos de conducción nacionales, firmado el 31 de julio.

*Bolivia:* Acuerdo sobre el libre ejercicio de actividades remuneradas para familiares dependientes del personal diplomático, consular, administrativo y técnico de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, firmado el 26 de junio.

*Brasil:* Convenio complementario al Convenio de seguridad social de 16 de mayo de 1991, firmado el 14 de mayo.

*Chile:* Convenio complementario al Convenio de seguridad social de 28 de enero de 1997, firmado el 14 de mayo.

*Guatemala:* Acuerdo para la promoción y la protección recíproca de inversiones, firmado el 9 de diciembre.

*Nicaragua:* Acuerdo sobre el libre ejercicio de actividades remuneradas para familiares dependientes del personal diplomático, consular, administrativo y técnico de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, firmado el 3 de abril.

*Perú:* Acuerdo complementario al Acuerdo administrativo de seguridad social de 24 de noviembre de 1978, firmado el 14 de mayo.

*República Dominicana:* Protocolo adicional modificando el Convenio de doble nacionalidad de 15 de marzo de 1968, firmado el 2 de octubre.

· *UE-América Latina*

- *17 de mayo.* Declaración de Madrid, documento final de la II Cumbre Unión Europea-América Latina suscrita por los 48 líderes participantes. El documento recoge el objetivo de desarrollar una asociación estratégica birregional, para ello se adoptaron compromisos en el ámbito político, económico y de cooperación.
- *24 de mayo.* Cumbre UE-Mercosur en Río de Janeiro donde se acordó un ambicioso programa de negociaciones comerciales.
- *18 de noviembre.* Chile firma un acuerdo de asociación con la UE que le permitiría exportar sus productos en condiciones ventajosas. Con esta firma se liberalizarán en un 95% los intercambios comerciales entre ambas partes en el plazo de diez años.

**Cultura**

**Centros españoles en América Latina**

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI):

· *Centros Culturales:*

- Argentina: Buenos Aires, Córdoba y Rosario
- Brasil: Brasilia y Porto Alegre
- Chile: Santiago de Chile
- Costa Rica: San José
- Cuba: La Habana
- México: México D.F.
- Nicaragua: Managua
- Paraguay: Asunción
- Perú: Lima
- República Dominicana: Santo Domingo
- El Salvador: San Salvador
- Uruguay: Montevideo

· *Centros de Formación:*

- Bolivia: Santa Cruz de la Sierra
- Colombia: Cartagena de Indias
- Guatemala: La Antigua

· *Fundación Carolina:* institución para la promoción de relaciones culturales y la cooperación en el ámbito educativo y científico. Sede en Madrid.

Instituto Cervantes (lengua y cultura): Sedes en Sao Paulo y Río de Janeiro.

Oficinas culturales de las Embajadas de España en el exterior.

### Centros latinoamericanos en España

- *Oficinas culturales de las Embajadas latinoamericanas en España.*
- *Argentina:* Colegio Mayor Argentino Nuestra Señora de Luján (Madrid).
- *Brasil:* Fundación Hispano-Brasileña –Centro de Estudios brasileños de la Universidad de Salamanca (Salamanca). Casa do Brasil (Madrid).
- *México:* Instituto de México para la difusión del arte y la cultura mexicana (Madrid)

### Premios

- *Febrero,* Premio *Príncipe de Asturias* de la Concordia Daniel Baremboim (Argentina) y Edward Said (Estados Unidos). En la modalidad de Deportes fue otorgado a la selección brasileña de fútbol.
- *Febrero,* Premios Internacionales de Periodismo Rey de España 2002:
  - Premio Iberoamericano: Idenilson Perin (Brasil)
  - Prensa: Carlos Alberto Giraldo (Colombia)
  - Televisión: Luis Alfonso Fernández (Venezuela)
  - Radio: Jorge Laporta y Esteban Talpone (Argentina)
  - Fotografía: María Inés Penacho Ortega (Perú)
- *Noviembre,* El Premio Internacional de Conservación y Restauración del Patrimonio Cultural Reina Sofía a la ciudad de Cartagena de Indias (Colombia).
- *Diciembre,* la UE otorga el Premio Sajarov de Derechos Humanos 2002 a Oswaldo Payá, el disidente cubano autor del *Proyecto Varela*.
- Premio Ondas Iberoamericano al mejor programa radiofónico, Luces Vivo (LS1-Radio de la Ciudad, Buenos Aires).

## Economía España 2002

### Datos básicos

PIB	A tipos de mercado	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	655.700 millones de \$	828.000 millones de \$	2%
PIB per capita	16.170 \$	21.450 \$	

Fuente: *The Economist. The World Factbook 2003*

Inflación	3,5%
Tasa de paro	11,35%
Deuda Pública (% PIB)	64,45
Saldo del sector público	-0,24%
Tipo de interés*	2,75%

Fuente: *The Economist. Banco de España*

\* Tipo de intervención del BCE

**Tipo de cambio \$/Euro**

Principios 2002	0,892
Mediados 2002	0,955
Finales 2002	1,018
Mediados 2003	1,166

Fuente: BCE y Banco de España

**Índice de distribución de Gini**

Año	Índice Vabr
España 1990	32,5
AL no ponderado [1996]	50,7
AL ponderado [1996]	44,6

Fuente: BSCH. The World Factbook 2003

Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice

**Rating a largo plazo**

Periodo	Moody's	Tendencia
Principios de 2002	AAA	
Mediados de 2002	AAA	
Finales 2002	AAA	Estable
2002	AAA	
Mediados de 2003	AAA	

Fuente: Moody's

**Aportación sectorial al PIB en %\***

Agricultura (Sector Primario)	4%
Industria (Sector Secundario)	31%
Servicios (Sector Terciario)	65%

**Empleo por sectores\***

Agricultura	6,6
Manufacturas	19,5
Construcción	10,4
Comercio, transporte y comunicación	27,4
Servicios financiero, actividades empresariales	9,4
Servicios públicos	26,7

Fuente: Chislett, W. The World Factbook 2003

\* Estimaciones 2000

**Principales industrias**

Turismo, textil y calzado, alimentación y bebida, metales y manufacturas del metal, química, construcción de barcos, vehículos y herramientas.

## Comercio

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
130.814.107	1,7	18,85	172.788.576	0,6	24,90	-41.974.469

Fuente: Ministerio de Economía

Comentario: medidas en miles de euros

### Principales sectores en el comercio exterior

Exportaciones	Miles de \$	% X	Importaciones	Miles de \$	% M
Materias primas y bienes intermedios	55.200.000	44,63	Materias primas y bienes intermedios	75.300.000	41,19
Bienes de consumo	50.600.000	40,91	Bienes de consumo	44.700.000	27,36
Bienes de capital	15.000.000	10,84	Bienes de capital	25.800.000	15,79
Energía	2.900.000	2,34	Energía	17.700.000	10,84

Fuente: The Economist y elaboración propia usando como tipo de cambio \$/euro la media de 2002 del Banco de España = 0,9454

### Principales mercados para la exportación y la importación

España exporta a	% del total	España importa de	% del total
Francia	19,2	Francia	16,5
Alemania	11,6	Alemania	16,4
Portugal	9,9	Italia	8,9
Italia	9,4	Gran Bretaña	7,2
UE	71,3	UE	64,0

Fuente: The Economist

### Exportaciones españolas a América Latina

País destino	Miles de euros	País origen	Miles de euros
Argentina	300.336	Argentina	1.449.667
Bolivia	30.646	Bolivia	10.125
Brasil	1.017.243	Brasil	1.377.130
Chile	411.097	Chile	481.933
Colombia	281.372	Colombia	278.903
Costa Rica	131.219	Costa Rica	71.583
Cuba	476.596	Cuba	160.475
Ecuador	168.235	Ecuador	112.234
El Salvador	54.751	El Salvador	14.491
Guatemala	96.611	Guatemala	31.618
Honduras	50.090	Honduras	29.514
México	2.316.438	México	1.627.649
Nicaragua	31.597	Nicaragua	12.992
Panamá	99.196	Panamá	45.242
Paraguay	28.293	Paraguay	11.570
Perú	156.788	Perú	280.345
República Dominicana	348.203	República Dominicana	33.788
Uruguay	94.044	Uruguay	101.699
Venezuela	597.401	Venezuela	710.265
<b>Total</b>	<b>6.690.156</b>	<b>Total</b>	<b>6.841.223</b>

Fuente: Consejo Superior de Cámaras de Comercio

**Principales empresas españolas\***

Empresa	Ranking	Capitalización bursátil (millones de \$)
Telefónica	69	53.691
Santander Central Hispano	105	38.395
BBVA	106	38.249
Repsol YPF	285	15.468
Iberdrola	387	11.825

Fuente: *Financial Times (FT500)* en Chislett, W.

\* Datos de 28 de marzo de 2002

**Acuerdos comerciales****Información general**

Desde la incorporación a la Comunidad Económica Europea, España adoptó la política comercial común. Aunque aún persisten algunos acuerdos bilaterales entre España y el resto del mundo, la mayor parte de las relaciones comerciales exteriores de España se rigen por acuerdos bilaterales firmados por la UE.

**Acuerdos bilaterales España-América Latina**

País	Tipo de acuerdo	Fecha	Sector
Argentina	Marco de cooperación comercial CEE	Firmado 2/4/90	General
	Canje de notas Comunidad Europea	Firmado 20/12/94	Textil
	Acuerdo, acta aprobada	Firmado 31/1/94	Semillas y frutos oleaginosos
	Canje de notas Comunidad Europea	Decisión 8/5/01	Alimentación
Bolivia	Acuerdo Comunidad Europea	Firmado 18/12/95 Entrada en vigor 1/1/97	Productos químicos
Brasil	Acuerdo en forma de intercambio de cartas	1982	Hortalizas y legumbres frescas
	Acuerdo en forma de acta aprobada	Firmado el 31/1/94	Semillas y frutos oleaginosos
	Canje de notas Comunidad Europea	Firmado el 22/12/94	Textil
	Canje de notas Comunidad Europea	Entrada en vigor 1/11/95	Transporte de mercancías y de pasajeros
Centroamérica	Acuerdo marco de cooperación CEE	Entrada en vigor 1/3/99	Transporte de mercancías y de pasajeros
Chile	Marco de cooperación político y económico CEE	Entrada en vigor 1/2/99	General
	Decisión del Consejo de 4/4/01	Entrada en vigor 1/10/01	Gestión
	Acuerdo Comunidad Europea	Firmado 24/11/98	Productos químicos
Colombia	Acuerdo Comunidad Europea	Entrada en vigor 1/2/96	Productos químicos
Ecuador	Acuerdo Comunidad Europea	Entrada en vigor 1/8/97	Productos químicos

Continúa Cuadro.

País	Tipo de acuerdo	Fecha	Sector
Grupo andino (Venezuela, Colombia Perú, Bolivia)	Canje de notas Comunidad Europea Entrada en vigor 1/5/98	Firmado 28/4/93 y pasajeros	Transporte de mercancías
México	Acuerdo de asociación económica	Entrada en vigor 1/1/00	General
	Decisión Nº 2/2001 Consejo Conjunto	27/2/01	Servicios
	Decisión Nº 2/2000 Consejo Conjunto	Entrada en vigor 1/7/00	General
	Decisión Nº 1/2001 Consejo Conjunto	Entrada en vigor 27/2/01	General
	Acuerdo interino sobre comercio CEE	Entrada en vigor 1/7/98	General
	Acuerdo Comunidad Europea	Entrada en vigor 1/7/97	Otras bebidas alcohólicas
	Acuerdo Comunidad Europea	1/9/97	Productos químicos
Mercosur	Acuerda marco interregional de cooperación	15/12/95 firmado por todas las partes excepto Brasil que firmó el 20/12/95	General
Paraguay	Canje de notas Comunidad Europea	Firmado 3/2/92	General
Perú	Canje de notas Comunidad Europea	Firmado 22/12/94	Textil
	Acuerdo Comunidad Europea	Firmado 18/12/95	Productos químicos
Uruguay	Canje de notas Comunidad Europea	Firmado 20/12/94	Textil
	Acuerdo en forma de acta aprobada	Firmado 31/1/94	Semillas y frutos oleaginosos
	Canje de notas Comunidad Europea	Entrada en vigor 1/1/94	General
Venezuela	Acuerdo Comunidad Europea	Firmado 18/12/95	Productos químicos

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio

### Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina

#### UE-Mercosur

Actualmente, se encuentra en negociación el Acuerdo de Asociación entre la UE y Mercosur. Dichas negociaciones comenzaron en noviembre de 1999 habiéndose celebrado hasta el momento diez rondas.

#### UE-Comunidad Andina y América Central

En estos momentos se están negociando sendos Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN y UE-AC. Hasta el momento, se ha celebrado la I Ronda de Negociaciones de cada uno de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación que la UE pretende firmar con cada una de las regiones. En una segunda etapa, concluidas las negociaciones de estos Acuerdos, la UE negociaría Acuerdos de Asociación con ambas regiones.

**UE-Caribe**

Las relaciones bilaterales entre la UE y los países del Caribe se enmarcan dentro del Acuerdo de Cotonou. El Acuerdo de Asociación de los países de África, Caribe y Pacífico (Países ACP) con la UE se firmó el 23 de junio de 2000 en Cotonou (Benín) y por eso se conoce como Acuerdo de Cotonou. Desde el punto de vista comercial y para solucionar algunos problemas que se han venido planteando, el Acuerdo de Cotonou prevé la celebración, entre la UE y los ACP, de *nuevos acuerdos comerciales compatibles con las normas de la OMC, suprimiendo progresivamente los obstáculos a los intercambios y reforzando la cooperación en todos los ámbitos relacionados con el comercio.*

Desde septiembre de 2002 hasta diciembre de 2007 se negociarán Acuerdos de Asociación Económica (AAEs) con objeto de avanzar en las relaciones entre ambas regiones.

**UE-México**

El marco jurídico de las relaciones comerciales entre la UE y México se recoge en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y los Estados mexicanos, por otra. Dicho acuerdo fue firmado el 8 de diciembre de 1997 y entró en vigor el 1 de julio de 2000.

**UE-Chile**

Las relaciones comerciales entre la UE y Chile se rigen por el Acuerdo de Asociación UE-Chile firmado en Bruselas el 18 de noviembre de 2002. Su parte interina, es decir, la estructura institucional, la parte relacionada con el comercio de bienes y el Protocolo de inversiones en materia pesquera, entró en vigor el 1 de febrero 2003 mientras que el resto del Acuerdo (diálogo político, algunos títulos relacionados con comercio como servicios, movimientos de capital, propiedad intelectual y la mayor parte de la cooperación) entrará en vigor una vez se produzca la aprobación por parte del Parlamento Europeo y por parte de los Parlamentos de cada uno de los Estados Miembros.

**Inversión extranjera directa****Inversión española en América Latina\***

Inversión española en América Latina (miles de euros)	Total inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	IED española en América Latina como % de IED española total	IED mundial (miles de euros)**	IED española en el mundo como % de IED mundial**
8.780.400	37.472.021	23,43	688.597.419	5,44

**Inversión latinoamericana en España**

Inversión latinoamericana en España (miles de euros)	Inversión mundial en España (miles de euros)	IED latinoamericana en España como % de IED española total	IED mundial (miles de euros)**	IED recibida por España como % de IED mundial**
1.280.136	28.558.466	4,48	688.597.419	4,15

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. UNCTAD

\* Cálculo incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

\*\* Elaboración propia tomando el tipo de cambio medio 2002 \$/euro = 0,9454 (Ministerio de Economía)

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### AOD de España América Latina

Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de euros)	284

Fuente: PACI 2002

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Gobierno de España

[www.la-moncloa.es](http://www.la-moncloa.es)

#### Oficina de Información Diplomática

Plaza del Marqués de Salamanca, 8

28006, Madrid

Tel.: (34) 91 379 8300

#### Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX)

Pº de la Castellana, nº 14-16

28046, Madrid

Tel.: (34) 91 349 61 00

Fax: (34) 91 431 61 28

#### Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

Avenida de los Reyes Católicos, 4

28040, Madrid

Tel.: (34) 91 583 81 00/01/02

Fax: (34) 91 583 83 10/11/13

[www.aeci.es](http://www.aeci.es)

### España-Unión Europea (UE)

#### Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea

Secretario de Estado: Ramón de Miguel

C/ Padilla, 46

28006, Madrid

Tel.: (34) 91 379 83 00

Fax: (34) 91 379 83 10

#### Comisión Europea. Oficinas de Representación en España

C/ Paseo de la Castellana, 46

Madrid, 28046

Tel.: (34) 91 423 80 00

Fax: (34) 91 576 03 87 (Dirección, Comunicación,

Cultura, Dimensión Social)/577 29 23 (Prensa y

Rel. Medios de Comunicación. Traducción y Coord.

Ling)/423 80 45 (Administración)

423 80 18 (Documentación)

e-mail: [eu-es-docu@cec.eu.int](mailto:eu-es-docu@cec.eu.int)

**Otros**

**Consejo Superior de Cámaras de Comercio  
Industria y Navegación de España**

C/ Velázquez 157 - 1º  
28002, Madrid  
Tel.: (34) 91 590 69 00  
Fax: (34) 91 590 69 08  
e-mail: [csc@cscamaras.es](mailto:csc@cscamaras.es)

**Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB)**

C/ Serrano, 187-189  
28002, Madrid  
Tel.: (34) 91 590 19 80  
Fax: (34) 91 590 19 83  
e-mail: [info@secib.org](mailto:info@secib.org)

**Organización Iberoamericana de Seguridad Social**

C/ Velázquez, 105 - 1º  
28006, Madrid  
Tel.: (34) 91 561 17 47  
Fax: (34) 91 561 19 55  
e-mail: [sec.general@oiss.org](mailto:sec.general@oiss.org)

**Organización de Estados Iberoamericanos  
para la Educación, la Ciencia y la Cultura**

C/ Bravo Murillo, 38  
28015, Madrid  
Tel.: (34) 91 594 43 82/ 594 44 42  
Fax: (34) 91 594 32 89  
e-mail: [oeimadrid@oei.es](mailto:oeimadrid@oei.es)

**Casa de América**

[www.casamerica.es](http://www.casamerica.es)

**Fundación CIDOB**

[www.cidob.org](http://www.cidob.org)

**Fundación José Ortega y Gasset**

[www.ortegaygasset.edu](http://www.ortegaygasset.edu)

**Estadísticas de España**

[www.ine.es](http://www.ine.es)

**Compañía Española de Seguros de Crédito  
a la Exportación (CESCE)**

[www.cesce.com](http://www.cesce.com)

**Compañía Española de Financiación  
del Desarrollo (Cofides)**

[www.cofides.es](http://www.cofides.es)



## 11 Guatemala 2002

Guatemala es país más grande de Centroamérica y el primero de la región en cuanto a su PIB. En 2002 enfrentó a numerosas denuncias de corrupción (tanto en el sector público como en el privado) y a duras críticas, provenientes fundamentalmente, de los Estados Unidos, por el aumento del narcotráfico. Esto unido al clima de inseguridad y a la crisis económica, provocó que en octubre, los sondeos apuntasen que el 70% de los guatemaltecos reprobaba la gestión del presidente Portillo.



### Hechos relevantes

- 13 de febrero, el Tribunal Supremo español admitió a trámite el recurso presentado por la premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, contra la decisión de la Audiencia Nacional española de archivar la querrela contra seis altos jefes militares y dos civiles por genocidio, terrorismo de Estado y torturas. En octubre, la Fundación Rigoberta Menchú, denunció tres nuevos casos de religiosos españoles asesinados por los militares entre 1981 y 1991.
- marzo, el país vive una ola de movilizaciones encabezadas por el Movimiento Cívico por Guatemala a raíz de las denuncias de corrupción que involucraban al presidente y vicepresidente en un caso de lavado de dinero prodecente de fondos públicos a través de empresas y cuentas bancarias en Panamá, la llamada *Conexión Panamá*.

<i>Superficie</i>	108.890 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	13.909.384
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Quetzal
<i>Forma de Estado</i>	República constitucional democrática
<i>Capital Administrativa</i>	Ciudad de Guatemala
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	1.871 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	3.700 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Guatemala	45%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
2,5	15 (igual que Nicaragua y Venezuela)	81 (igual que Albania)

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptimo)

Concepto	Guatemala	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	35,4	54,8
Estabilidad política	32,4	51,8
Eficacia Gobierno	32,0	51,4
Calidad regulación	52,1	58,6
Seguridad jurídica	21,6	47,3
Control corrupción	39,9	47,9
Percentil** de gobernabilidad	34,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento*	2,66%
Porcentaje población urbana**	40,00

\* Estimaciones para 2003

\*\* Datos 2000

### Inmigración

Guatemaltecos en España*	608
Españoles en Guatemala**	4.000

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior. Oficina de Información Diplomática (OID)

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2001

### Control de fronteras\*

Entrada guatemaltecos en España	Entrada españoles en Guatemala
· No necesitan visado	· No necesitan visado
· Documentación:	· Documentación:
· pasaporte ordinario, en vigor	· pasaporte ordinario, en vigor
· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* En ambos casos son condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

### Desarrollo humano

Desarrollo humano	Medio
Índice Desarrollo Humano (DH)* (sobre 1)	0,652
Ranking mundial	119

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

### Defensa

- Ejército combinado: 73% conscripto - 27% profesional
- Servicio militar obligatorio de 30 meses de duración

Armas	Personal Activo*	Presupuesto*
Tierra	29.200	
Armada	1.500	
Aire	700	
	<i>Total conscripto: 23.000</i>	<i>Total: 126 millones de \$</i>
	<i>Total activo: 31.400</i>	<i>% PIB: 0,54</i>

Fuente: IISS. *The Military Balance 2002-2003* y OJD

\* Datos 2001

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
Prensa Libre	General	<a href="http://www.prensalibre.com">www.prensalibre.com</a>	120.000
Siglo XXI	General	<a href="http://www.sigloxxi.com">www.sigloxxi.com</a>	50.000
La Hora	General	<a href="http://www.lahora.com">www.lahora.com</a>	10.000
<b>Radio y TV</b>			
Telesiete	TV privada	<a href="http://www.canal7.com.gt">www.canal7.com.gt</a>	
Emisoras Unidas	Radio Privada	<a href="http://www.emisorasunidas.com">www.emisorasunidas.com</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2002, Agencia EFE. Embajada de Guatemala

## Relaciones bilaterales España-Guatemala

### Intercambio de visitas

#### Principales visitas españolas a Guatemala

No hubo visitas.

#### Principales visitas guatemaltecas a España

· 17 de enero, el vicepresidente de la República Juan Francisco Reyes inicia una visita oficial acompañado del ministro de Finanzas Eduardo Weymann.

### Convenios/Tratados

· 19 de diciembre, Acuerdo para la promoción y la protección recíproca de inversiones.

### Cultura

#### Centros españoles en Guatemala

· *Centro Iberoamericano de Formación de La Antigua*. Sede: La Antigua. Actividad: cursos, seminarios y encuentros entre instituciones para fomentar el intercambio de información.

· *Instituto Guatemalteco de Cultura Hispánica (IGCH)*. Sede: Ciudad de Guatemala. Actividad: difusión cultural para el fortalecimiento de lazos históricos, humanos y de lengua entre España y Guatemala.

#### Centros guatemaltecos en España

· *Agredaduría cultural de la embajada de Guatemala en Madrid*.

## Economía Guatemala 2002

### Datos básicos

PIB	Dólares corrientes	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	23.300 millones de \$	48.000 millones de \$	2,2%
PIB per capita	1.871 \$	3.700 \$	

Fuente: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, The World Factbook 2003, CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

Inflación	6,3%
Tasa de paro*	4,9%
Deuda externa (% PIB)	18,5
Saldo del sector público	-1,0%
Tipo de interés	17,2%

Fuente: Banco Mundial. CEPAL. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

\* Tasa de interés activa básica, tasa de desempleo de 2001

#### Tipo de cambio frente al dólar

Principios 2002	7,97
Mediados 2002	7,90
Finales 2002	7,61
Mediados 2003	7,91

Fuente: BBVA

#### Índice de distribución de Gini

Año	Índice Valor
1998	55,8
AL no ponderado (1996)	50,7
AL ponderado (1996)	44,6

Fuente: BSCH. The World Factbook 2003

\* Datos 1996

Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario

#### Rating a largo plazo en divisas

Periodo	S&P	S&P Outlook
Principios de 2002	BB	
Mediados de 2002	BB	Tendencia
Finales 2002	BB	No Disponible
2002	BB	
Mediados de 2003	BB-	

Fuente: S&P en BBVA

\* Datos media aritmética de los meses de enero 2002, junio 2002, diciembre 2002 y junio 2003

#### Riesgo país

Periodo*	Riesgo Soberano (EMBIG)
Principios de 2002	
Mediados de 2002	
Finales 2002	No Disponible
Mediados de 2003	

#### Aportación sectorial al PIB en %\*

Agricultura (Sector Primario)	22,6%
Industria (Sector Secundario)	16,0%
Servicios (Sector Terciario)	61,4%

Fuente: Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores

\* Estimaciones 2000

#### Empleo por sectores\*

Agricultura (Sector Primario)	26,1%
Industria (Sector Secundario)	20,1%
Servicios (Sector Terciario)	53,8%

#### Principales industrias

Azúcar, textil y ropa, muebles, productos químicos, petróleo, metales, goma y turismo

## Comercio

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
2.751	-4,0	11,80	5.515	7,3	23,66	-1.202

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

### Principales sectores en el comercio exterior\*

Exportaciones	Importaciones
Café	Materias primas y productos intermedios
Bananas	Combustible
Azúcar	Bienes de equipo
Cardamomo	Materiales de construcción

Fuente: Oficina de Información Diplomática

\* Datos para 2001

### Principales mercados para la exportación y la importación\*

Exporta a	% del total	Importa de	% del total
EEUU	55,3	EEUU	32,8
El Salvador	9,4	México	9,3
Costa Rica	3,9	Corea del Sur	8,2
Nicaragua	3,1	El Salvador	6,6
Alemania	3,0	Venezuela	4,1

Fuente: The World Factbook 2003

\* Datos 2000

### Exportaciones españolas a América Latina

País destino	Miles de euros
Guatemala	96.611

### Importaciones españolas de América Latina

País origen	Miles de euros
Guatemala	31.618

### Exportaciones españolas a Guatemala

Producto	Millones de euros	Producto	Millones de euros
Máquinas y aparatos mecánicos	18,51	Pescados y crustáceos, moluscos etc.	29,78
Vehículos automóviles, tractores ciclos y demás	10,76	Café, incluso tostado o descafeinado	5,25
Máquinas y aparatos eléctricos	9,59	Semillas y frutos oleaginosos, semillas y frutos diversos	0,78
Medicamentos	7,15	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	0,61
Baldosas y losas de cerámica para pavimentar sin barnizar	5,66	Caucho natural, balata, gutapercha, guayule, chicle, etc.	0,60
Productos editoriales, de la prensa, industrias gráficas	5,26	Madera aserrada o desbastada longitudinalmente	0,34
Total Partidas	56,93	Total Partidas	37,36
<b>Total</b>	<b>93,66</b>	<b>Total</b>	<b>38,97</b>

Fuente: Oficina de Información Diplomática

**Empresas españolas en Guatemala**

Empresa	Sector	Filial /Actividad
Iberdrola	Electricidad	Egas (distribución)
Unión Fenosa	Electricidad	Deocsa y deorsal (distribución)
Telefónica	Telefonía móvil	Telefónica móviles Guatemala

Fuente: Informes de las empresas en Chislett, W.

**Acuerdos comerciales****Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina****UE-Comunidad Andina y América Central**

En estos momentos se están negociando sendos Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN y UE-AC. Hasta el momento, se ha celebrado la I Ronda de Negociaciones de cada uno de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación que la UE pretende firmar con cada una de las regiones.

En una segunda etapa, una vez concluidas las negociaciones de estos Acuerdos, la UE negociaría Acuerdos de Asociación con ambas regiones.

**Inversión extranjera directa****IED española en Guatemala**

Inversión española en (miles de euros)	Total inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	En % los españoles invierten en Guatemala
181.956	37472.021	0,49

**IED guatemalteca en España 2002**

Inversión de Guatemala en España en (miles de euros)	Inversión mundial en España en (miles de euros)	En % Guatemala invierte en España
4	28.558.466	≈0

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

**Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)****AOD a Guatemala**

AOD neta (millones de \$)	225
AOD proveniente de España* (millones de \$)	16
Total AOD española (en millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (en millones de euros)	284

Fuente: PACI 2002. OECD

\* Media 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

**Gobierno de Guatemala**  
[www.guatemala.gob.gt](http://www.guatemala.gob.gt)

**Embajada de Guatemala en España**  
*Embajador:* D. Rodrigo Carrillo Flores  
C/ Rafael Salgado, 3 - 10º dcha  
28036, Madrid  
Tel.: (34) 91 344 03 47  
Fax: (34) 91 458 78 94  
e-mail: [embaguat@accessnet.es](mailto:embaguat@accessnet.es)

**Oficina económica y comercial**  
C/ Rafael Salgado, 3 - 10º dcha  
28036, Madrid  
Tel.: (34) 91 344 03 47  
Fax: (34) 91 458 78 94  
e-mail: [embaguat@accessnet.es](mailto:embaguat@accessnet.es)

**Embajada de España en Guatemala**  
*Embajador:* D. Ramón Gandarias Alonso de Celis  
6.º Calle 6 - 48, Zona 9  
Ciudad de Guatemala  
Tel.: (502) 379 35 33  
Fax: (502) 379 35 33  
e-mail: [embespgt@correo.mae.es](mailto:embespgt@correo.mae.es)

**Oficina económica y comercial**  
12º. Calle 1 - 25, Zona 10, 17 Niv. (oficina 1701)  
Ciudad de Guatemala  
Tel.: (502) 335 3011/335 3012  
Fax: (502) 335 3016

**Cámara española de comercio en Guatemala**  
12 Calle 1 - 25, Zona 10, Deif. Géminis 10  
Torre Sur Oficina 1513  
Guatemala  
Tel.: (502) 335 2735/335 2829  
Fax: (502) 335 3380  
e-mail: [camaco.es@terra.com.gt](mailto:camaco.es@terra.com.gt)

**Oficina Técnica de Cooperación AECI Guatemala**  
6ª. Calle 6 - 48, Zona 9  
Ciudad de Guatemala  
Tel.: (502) 379 3540  
Fax: (502) 379 3538

**Centro Iberoamericano de Formación de La Antigua (Red AECI)**  
60 Avda. Norte, entre 30 y 40 calle  
La Antigua  
Tel.: (502) 832 1276/832 1268  
Fax: (502) 832 12 80  
e-mail: [aeci-cif@concyt.gob.gt](mailto:aeci-cif@concyt.gob.gt)

**Instituto guatemalteco de cultura hispánica (Red AECI)**  
7ª. Ave. 11 - 63, Zona 9. Edificio Galerías España  
Ciudad de Guatemala  
Tel.: (502) 331 9141  
Fax: (502) 331 9141  
e-mail: [aeciigch@guate.net](mailto:aeciigch@guate.net)

### Guatemala-Unión Europea

**Delegación de la Comisión Europea en Guatemala**  
[www.ueguate.org](http://www.ueguate.org)

### Otros

**Estadísticas de Guatemala**  
[www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt)

**Aduanas**  
[www.sat.gob.gt](http://www.sat.gob.gt)

**Cámara de Comercio de Guatemala**  
[www.negociosenguatemala.com](http://www.negociosenguatemala.com)

## 12 Honduras 2002

Honduras es el país centroamericano más expuesto a las catástrofes naturales que regularmente azotan Centroamérica. En 1998 quedó devastado por el huracán Mitch, en agosto de 2001 la sequía que asoló Centroamérica fue especialmente dura arrasando con gran parte de la cosecha de ese año. Además de una situación económica complicada, Honduras padece uno de los índices más altos de violencia y criminalidad de la región. El nuevo presidente, Ricardo Maduro, nada más tomar posesión, lanzó un ambicioso plan contra la delincuencia que no logró acabar con el problema.

### Hechos relevantes

- 27 de enero, toma de posesión del nuevo presidente, Ricardo Maduro (elegido en las urnas el 25 de noviembre de 2001).



<i>Superficie</i>	112.090 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	6.669.789
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Lempira
<i>Forma de Estado</i>	República constitucional Democrática
<i>Capital Administrativa</i>	Tegucigalpa
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	949 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	2.600 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Honduras	57%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
2,7	14	71 [igual que Costa de Marfil, India, Rusia, Tanzania y Zimbawe]

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptimo)

Concepto	Honduras	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	46,0	54,8
Estabilidad política	38,4	51,8
Eficacia Gobierno	27,3	51,4
Calidad regulación	41,8	58,6
Seguridad jurídica	23,7	47,3
Control corrupción	27,3	47,9
Percentil** de gobernabilidad	34,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento*	2,32%
Porcentaje población urbana**	47,00

\* Estimaciones para 2002

\*\* Datos 2000

### Inmigración

Hondureños en España*	1.649
Españoles en Honduras**	1.000

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior y Oficina de Información Diplomática (OID)

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2001

### Control de fronteras\*

Entrada hondureños en España	Entrada españoles en Honduras
· No necesitan visado	· No necesitan visado
· Documentación:	· Documentación:
· pasaporte ordinario, en vigor	· pasaporte ordinario, en vigor
· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* En ambos casos son condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

### Desarrollo humano

Desarrollo humano	Medio
Índice Desarrollo Humano (IDH)* (sobre 1)	0,667
Ranking mundial	115

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

### Defensa

· Ejército 100% profesional

Armas	Personal Activo*	Presupuesto*
Tierra	5.500	
Armada	1.000	
Aire	1.800	
		Total: 115 millones de \$
Total activo: 8.300		% PIB: 1,74

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003 y OID

\* Datos 2001

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
La Tribuna (Tegucigalpa)	General	<a href="http://www.tribuna.icomstec.com">www.tribuna.icomstec.com</a>	45.000
El Heraldo (Tegucigalpa)	General	<a href="http://www.elheraldo.hn">www.elheraldo.hn</a>	40.000
La Prensa (San Pedro de Sula)	General	<a href="http://www.laprensahn.com">www.laprensahn.com</a>	60.000
<b>Radio y TV</b>			
Telecentro-Canal 5	TV privada	<a href="http://www.telecentro.hn">www.telecentro.hn</a>	
Radio América	Radio privada	<a href="http://www.radioamerica.hn">www.radioamerica.hn</a>	
HRN	Radio privada	<a href="http://www.radiohrn.hn">www.radiohrn.hn</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE

### Relaciones bilaterales España-Honduras

#### Intercambio de Visitas

##### Principales visitas españolas a Honduras

· 25/27 de enero, S.A.R. el Príncipe de Asturias asiste a la toma de posesión de Ricardo Maduro.

##### Principales visitas hondureñas a España

· 4 de abril, visita del presidente de la República Ricardo Maduro.

#### Principales Convenios/Tratados firmados en 2002

No se firmaron.

#### Cultura

##### Centros españoles en Honduras

· *Oficina Cultural de la Embajada de España en Tegucigalpa.*

##### Centros hondureños en España

· *Agredaduría cultural de la Embajada de Honduras en Madrid.*

## Economía Honduras 2002

### Datos básicos

PIB	A tipos de mercado	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	6.600 millones de \$	17.600 millones de \$	2,4%
PIB per capita	949\$	2.600\$	

Fuente: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo. *The World Factbook 2003*. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

Inflación	8%
Tasa de paro	5,1%
Deuda externa* (% PIB)	79
Saldo del sector público	-4,0%
Tipo de interés**	8,40%

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Banco Central de Honduras

\* Dato para 2000

\*\* Tasa interbancaria diciembre de 2002

### Tipo de cambio frente al dólar

Principios 2002	15,95
Mediados 2002	16,38
Finales 2002	16,86
Mediados 2003	17,25

Fuente: BBVA

### Índice de distribución de Gini

Año	Índice Valor
1998	56,6
AL no ponderado (1996)	50,7
AL ponderado (1996)	44,6

Fuente: BSCH, *The World Factbook 2003*

Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario

**Rating a largo plazo en divisas**

Periodo	S&P	S&P Outlook
Principios de 2002		
Mediados de 2002		Tendencia
Finales 2002	No tiene Rating	No Disponible
2002		
Mediados de 2003		

**Riesgo país**

Periodo*	Riesgo Soberano(EMBIG)
Principios de 2002	
Mediados de 2002	
Finales 2002	No Disponible
Mediados de 2003	

Fuente: S&amp;P en BBVA

\* Datos media aritmética de los meses de enero 2002, junio 2002, diciembre 2002 y junio 2003

**Aportación sectorial al PIB en %\***

Agricultura (Sector Primario)	14,8%
Industria (Sector Secundario)	32,2%
Servicios (Sector Terciario)	51,9%

**Empleo por sectores\***

Agricultura (Sector Primario)	61%
Industria (Sector Secundario)	16%
Servicios (Sector Terciario)	23%

Fuente: Oficina de Información Diplomática

\* Estimaciones 2000

**Principales industrias**

Azúcar, café, ropa, productos hechos a base de madera

**Comercio**

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
1.932	-3,1	29,27	2.699	-4,1	40,89	-262

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

**Principales sectores en el comercio exterior**

Exportaciones	Importaciones
Banano	Alimentos
Café	Petróleo y lubricantes
Crustáceo	Manufacturas y materia prima industrial
Zinc	Bienes de equipo

Fuente: Oficina de Información Diplomática

**Principales mercados para la exportación y la importación\***

Exporta a	% del total	Importa de	% del total
EEUU	45,7	EEUU	46,2
El Salvador	10,2	Guatemala	9,9
Guatemala	9,7	El Salvador	6,2
Bélgica	4,7	México	4,7
Alemania	4,3	Costa Rica	3,5

Fuente: *The World Factbook 2003*

\* Datos 2001

**Exportaciones españolas a América Latina**

País destino	Miles de euros
Honduras	50.090

**Importaciones españolas de América Latina**

País origen	Miles de euros
Honduras	29.514

**Exportaciones españolas a Honduras**

Producto	Millones de euros
Máquinas, aparatos y material eléctrico	8,14
Máquinas y aparatos mecánicos	5,96
Baldosas y losas de cerámica para pavimentos	4,35
Medicamentos	2,88
Libros, folletos e impresos similares incluso en hojas sueltas	2,35
Manufacturas de fundición de hierro y acero	2,13
Total Partidas	25,81
<b>Total</b>	<b>40,01</b>

**Exportaciones de Honduras a España**

Producto	Millones de euros
Pescados, crustáceos y moluscos	14,33
Café, incluso tostado o descafeinado	8,11
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	2,70
Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	2,06
Jugos de fruta o de legumbres u hortalizas sin fermentar	1,32
Trapos, cordeles, cuerdas y cordajes de textiles	0,76
Total Partidas	29,28
<b>Total</b>	<b>31,37</b>

Fuente: *Oficina de Información Diplomática***Acuerdos comerciales****Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina****UE-Comunidad Andina y América Central**

En estos momentos se están negociando sendos Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN y UE-AC. Hasta el momento, se ha celebrado la I Ronda de Negociaciones de cada uno de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación que la UE pretende firmar con cada una de las regiones.

En una segunda etapa, una vez concluidas las negociaciones de estos Acuerdos, la UE negociaría Acuerdos de Asociación con ambas regiones.

## Inversión extranjera directa

### IED española en Honduras

Inversión española en (miles de euros)	Total inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	En % los españoles invierten en Honduras
79	37.472.021	≈0

### IED de Honduras en España 2002

Inversión chilena en España en (miles de euros)	En % Honduras invierte en España	Inversión mundial en España (miles de euros)
141	≈0	28.558.466

Fuente: Secretaría de Comercio, CEPAL

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### AOD a Honduras

AOD neta (millones de \$)	678
AOD proveniente de España (millones de \$)*	34
Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de euros)	284

Fuente: PACI 2002. OECD

\* Media 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Presidencia de Honduras

[www.casapresidencial.hn](http://www.casapresidencial.hn)

#### Embajada de Honduras en España

*Embajadora:* Dña. Leila Odeh de Scotch

Pº de la Castellana, 164 - 2º dcha

28046, Madrid

Tel.: (34) 91 579 02 51

Fax: (34) 91 345 06 65

e-mail: [info@embahondura.es](mailto:info@embahondura.es)

#### Oficina económica y comercial

Pº de la Castellana, 164 - 2º dcha

28046, Madrid

Tel.: (34) 91 579 02 51

Fax: (34) 91 345 06 65

e-mail: [info@embahondura.es](mailto:info@embahondura.es)

#### Embajada de España en Tegucigalpa

*Embajador:* D. José Javier Nagore San Martín

Calle Santander, 801

Colonia Matamoros

Tegucigalpa, D.C.

Apdo. Correos 3221

Tel.: (504) 236 6875/236 6589

Fax: (504) 236 8682/2210980

e-mail: [embeshn@correo.mae.es](mailto:embeshn@correo.mae.es)

#### Oficina económica y comercial

Edificio CICSA, 2º

Colonia Palmira

Tegucigalpa, MCD

Tel.: (504) 235 5750

Fax: (504) 235 5751

e-mail: [ofcome.tegucigalpa@cablecolor.hn](mailto:ofcome.tegucigalpa@cablecolor.hn)

#### Cámara española de comercio en Honduras

2 Avd. 3 y 4 Calle Noreste, Barrio Guamilito

Edif. Panamericano

San Pedro Sula

Tel.: (504) 553 4092

Fax: (504) 553 4166

e-mail: [camacoes@sulanet.net](mailto:camacoes@sulanet.net)

#### Centro de Formación de la Cooperación Española en Honduras

Calle República de Colombia, Casa nº 2329

Colonia Palmira

Tegucigalpa, M.D.C

Apdo. Correos 2766

Tel.: (504) 232 2019 /231 0237/235 8969

Fax: (504) 232 2459

e-mail: [aeci-hon@dcablecolor.hn](mailto:aeci-hon@dcablecolor.hn)

### Honduras-Unión Europea

#### Delegación de la Comisión Europea en Honduras

[www.delnic.cec.eu.int](http://www.delnic.cec.eu.int)

### Otros

#### Estadísticas Honduras

[www.inehn.org](http://www.inehn.org)

#### Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa

[www.ccit.hn](http://www.ccit.hn)

#### Invertir en Honduras

[www.hondurasinfo.hn](http://www.hondurasinfo.hn)



## 13 México 2002

México es el octavo productor mundial de crudo y el noveno en cuanto a reservas. Su condición de vecino de Estados Unidos, con quien comparte más de 3.100 km de frontera, influye en gran medida en los asuntos de su agenda política. En el 2002 el país ingresa como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas defendiendo la legitimidad de la ONU para resolución de la crisis de Irak. Las relaciones con Estados Unidos se vuelven controvertidas y se avanza poco en temas de agenda bilateral como emigración o el Tratado de Libre Comercio.



### Hechos relevantes

- México es durante el 2002 la sede de la Secretaría Administrativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).
- Giro en política exterior, se abandona el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados (doctrina Estrada).
- 18 al 22 de marzo, Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo, Monterrey.
- 25 de noviembre, reunión gubernamental en Ciudad de México entre México y EE.UU. donde se abordan temas de aranceles agrícolas, trabajo e inmigración.

<i>Superficie</i>	1.972.550 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	103.400.165
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Peso mexicano
<i>Forma de Estado</i>	República Federal Presidencialista
<i>Capital Administrativa</i>	México (Distrito Federal)
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	6.207 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	9.096 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

México	63%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
3,6	8 (igual que Colombia)	57 (igual que Colombia)

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptima)

Concepto	México	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	59,6	54,8
Estabilidad política	50,8	51,8
Eficacia Gobierno	61,9	51,4
Calidad regulación	68,0	58,6
Seguridad jurídica	52,1	47,3
Control corrupción	52,1	47,9
Percentil** de gobernabilidad	57,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento*	1,47%
Porcentaje población urbana**	74,00

\* Estimaciones para 2002

\*\* Datos 2000

### Inmigración

Mexicanos en España*	5.894
Españoles en México**	61.382

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior. Oficina de Información Diplomática (OID)

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2001

### Control de fronteras\*

Entrada mexicanos en España	Entrada españoles en México
· No necesitan visado	· No necesitan visado
· Documentación:	· Documentación:
· pasaporte ordinario, en vigor	· pasaporte ordinario, en vigor
· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* En ambos casos son condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

### Desarrollo humano

Desarrollo humano	Alto
Índice Desarrollo Humano (IDH)* (sobre 1)	0,800
Ranking mundial	55

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

### Defensa

- Ejército combinado: 31% personal conscripto - 69% profesional
- Servicio militar obligatorio. Los conscriptos, elegidos mediante sorteo, deben hacer una prestación de 4 horas semanales durante un año

Armas	Personal Activo	Presupuesto
Tierra	14.000	
Armada	37.000	
Aire	11.770	
<i>Total conscripto:</i> 60.000		<i>Total:</i> 3.200 millones de \$
<i>Total activo:</i> 192.770		<i>% PIB:</i> 0,51

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
Reforma	General	<a href="http://www.reforma.com">www.reforma.com</a>	126.000
El Universal	General	<a href="http://www.universal.com.mx">www.universal.com.mx</a>	181.615
La Jornada	General	<a href="http://www.jornada.unam.mx">www.jornada.unam.mx</a>	105.678
El Financiero	Económica	<a href="http://www.elfinanciero.com.mx">www.elfinanciero.com.mx</a>	147.000
<b>Radio y TV</b>			
Televisa	TV Privada (Grupo Televisa)	<a href="http://www.esmas.com">www.esmas.com</a>	
TV Azteca	TV Privada	<a href="http://www.tvazteca.com.mx">www.tvazteca.com.mx</a>	

Continúa Cuadro.

Radio y TV	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
Multivisión	TV Privada	<a href="http://www.mvs.com.mx">www.mvs.com.mx</a>	
Canal 22	TV Pública	<a href="http://www.canal22.org.mx">www.canal22.org.mx</a>	
IMER	Radio Pública	<a href="http://www.imer.gob.mx">www.imer.gob.mx</a>	
Núcleo Radiomil	Radio Privada	<a href="http://www.nrm.com.mx">www.nrm.com.mx</a>	
Radio Fórmula	Radio Privada	<a href="http://www.radioformula.com.mx">www.radioformula.com.mx</a>	
Sistema Radiópolis	Radio Privada		

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE. Embajada de España en México

## Relaciones bilaterales España-México

### Intercambio de Visitas

#### Principales visitas españolas a México

- 20/23 marzo, el presidente del Gobierno José María Aznar visita Monterrey para asistir a la celebración de la Conferencia de Financiación al Desarrollo de la ONU.
- 20/23 marzo, el ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué acompaña al presidente del Gobierno en la Conferencia de Financiación al Desarrollo de la ONU.
- 6/18 noviembre, visita Estado de SS.MM. los Reyes.
- 6/18 noviembre, la ministra de Asuntos Exteriores Ana Palacio acompaña los Reyes.

#### Principales visitas mexicanas a España

- 29 de enero, la ministra de Turismo Leticia Ochoa acude a la XXII Feria Internacional del Turismo.
- 13 de mayo, visita de la ministra de Desarrollo Social Josefina Vázquez Mota.
- 29 abril, viaje oficial del ministro de Asuntos Exteriores Jorge Castañeda.
- 24 de julio, el ministro de Asuntos Exteriores Jorge Castañeda acude en Madrid a la inauguración de la exposición *Traslaciones*.

#### Principales Convenios/Tratados firmados en 2002

No se firmaron.

### Cultura

#### Centros españoles en México

- *Centro Cultural de España en México (AECI)*. Sede: Casona S.XVIII en el Centro Histórico de Ciudad de México. *Actividad*: difusión de la cultura española en el exterior y promoción de la cooperación cultural entre ambos países.

### Centros mexicanos en España

· *Instituto de México. Sede:* Embajada de México en Madrid. *Actividad:* Difusión del arte y de la cultura mexicana en España.

## Economía

### Datos básicos

PIB	A tipos de mercado	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	632.100 millones de \$	872.200 millones de \$	0,8%
PIB per capita	6.207\$	9.096 \$	

Fuente: Chislett, W. Banco de España. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

Inflación	5%
Tasa de paro	2,7%
Deuda Pública (% PIB)	22,77
Saldo del sector público	-1,3%
Tipo de interés	7%

Fuente: Banco de España, BBVA (Latinwatch julio-agosto 2003)

### Tipo de cambio frente al dólar

Principios 2002	9,16
Mediados 2002	9,76
Finales 2002	10,22
Mediados 2003	10,51

Fuente: BBVA

### Índice de distribución de Gini

Año	Índice Vabr
1995	53,7
1996	56,0
AL no ponderado (1996)	50,7
AL ponderado (1996)	44,6

Fuente: BSCH. The World Factbook 2003

Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario

**Rating a largo plazo en divisas**

Periodo	S&P
Principios de 2002	BB+
Mediados de 2002	BBB-
Finales 2002	BBB-
2002	BB+
Mediados de 2003	BBB-

Fuente: BBVA

**Riesgo país**

Periodo	Riesgo Soberano (EMBIG)
Principios de 2002	303
Mediados de 2002	302
Finales 2002	312
Mediados de 2003	232

**Aportación sectorial al PIB en %\***

Agricultura (Sector Primario)	5%
Industria (Sector Secundario)	26%
Servicios (Sector Terciario)	69%

Fuente: The World Factbook 2003

\* Estimaciones 2000

\*\* Estimaciones 1998

**Empleo por sectores\*\***

Agricultura (Sector Primario)	20%
Industria (Sector Secundario)	24%
Servicios (Sector Terciario)	56%

**Principales industrias**

Alimentación y bebidas, tabaco, productos químicos, hierro y acero, petróleo, minería, textil, ropa, vehículos de motor, bienes de consumo duradero, turismo

**Comercio**

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
160.813	1,5	25,44	167.702	-0,4	26,53	-13.889

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

**Principales sectores en el comercio exterior 2001**

Exportaciones	Millones de \$	Importaciones	Millones de \$
Manufacturas	89.500	Bienes intermedios	76.100
Maquiladora	49.800	Maquiladora	34.200
Crudo	8.100	Bienes de capital	14.900
Productos agrícolas	2.200	Bienes de consumo	9.000

Fuente: The Economist

**Principales mercados para la exportación y la importación\***

México exporta a	% del total	México importa de	% del total
EEUU	88,4	EEUU	68,4
Canadá	2,0	Japón	4,7
Alemania	0,9	Alemania	3,6
España	0,8	Canadá	2,5
Antillas Holandesas	0,6	China	2,2
Japón	0,4	Korea del Sur	2,1
Venezuela	0,4	Taiwan	1,6
		Italia	1,3
		Brasil	1,1

Fuente: *The World Factbook 2003*

\* Datos 2001

**Exportaciones españolas a América Latina**

**Importaciones españolas de América Latina**

País destino	Miles de euros	País origen	Miles de euros
México	2.316.438	México	1.627.649

**Exportaciones españolas a México**

**Exportaciones de mexicanas a España**

Producto	Millones de euros	%Total	Producto	Millones de euros	%Total
Vehículos automóviles, tractores, ciclos y vehículos terrestres	458,31	19,70	Aceites crudos de petróleo	1.194,17	73,30
Calderas, máquinas, aparatos mecánicos	310,68	13,40	Mercancías no especificadas	68,62	4,20
Productos editoriales	160,28	6,90	Máquinas, aparatos y material eléctrico	57,84	3,50
Cenizas y residuos excepto los de la siderurgia	106,12	4,50	Productos químicos y orgánicos	54,22	3,30
Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	105,08	4,50	Calderas, máquinas y aparatos mecánicos	53,73	3,30
Prendas y complementos de vestir excepto punto	76,85	3,30	Legumbres secas desvainadas	31,16	1,90
Total partidas	1.217,32	52,30	Total partidas	1.459,74	89,50
<b>Total</b>	<b>2.316,45</b>	<b>100,00</b>	<b>Total</b>	<b>1.627,66</b>	<b>100,00</b>

Fuente: *Oficina de Información Diplomática*

**Empresas españolas en México**

Empresa española	Sector	Filial en México
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	Banca	BBVA Bancomer
Santander Central Hispano	Banca	Santander Serfin
Telefónica	Telecomunicaciones	Telefónica Móviles Méjico
Iberdrola	Electricidad	Monterrey, Enertek, Femsá-Titán, Altamira, La Laguna
Unión FENOSA	Electricidad	Tuxpan, Naco-nogales, Hermosillo
Gas natural	Gas	Gas Natural Méjico
Aguas de Barcelona	Agua	Aguas de Saltillo
Mapfre	Seguros	Seguros Tepeyac
Sol Meliá	Hostelería	11 hoteles
Inditex	Ropa	14 franquicias

Fuente: *Informes de empresas en Chislett, W.*

## Acuerdos comerciales

### Acuerdos bilaterales España-América Latina

País	Tipo de acuerdo	Fecha	Sector
México	Acuerdo de asociación económica	Entrada en vigor 1/1/00	General
	Decisión Nº 2/2001 Consejo Conjunto	27/2/01	Servicios
	Decisión Nº 2/2000 Consejo Conjunto	Entrada en vigor 1/7/00	General
	Decisión Nº 1/2001 Consejo Conjunto	Entrada en vigor 27/2/01	General
	Acuerdo interino sobre comercio CEE	Entrada en vigor 1/7/98	General
	Acuerdo Comunidad Europea	Entrada en vigor 1/7/97	Otras bebidas alcohólicas
	Acuerdo Comunidad Europea	1/9/97	Productos químicos

### Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina

#### UE-México

El marco jurídico de las relaciones comerciales entre la UE y México se recoge en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y los Estados mexicanos, por otra. Dicho acuerdo fue firmado el 8 de diciembre de 1997 y entró en vigor el 1 de julio de 2000.

## Inversión extranjera directa

### IED española en México

Inversión española en México (miles de euros)	Total Inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	IED española en México como % de IED española total	IED neta mundial en México (millones de \$)
2.920.002	37.472.021	7,79	13.627

### IED mexicana en España

Inversión mexicana en España en (miles de euros)	Total de las inversiones extranjeras en España	IED mexicana como % de la IED total recibida por España
216.855	28.558.466	0,76

Fuente: Secretaría de Comercio. CEPAL

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### AOD a México

AOD neta (millones de \$)*	75
AOD proveniente de España (millones de \$)**	5
Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica	284

Fuente: PACI 2002. OECD

\* 2001

\*\* Promedio 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Gobierno de México

[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

#### Embajada de México en España

*Embajador:* D. Enrique Gabriel Jiménez Remus  
Carrera de S. Jerónimo, 46  
28014, Madrid  
Tel.: (34) 91 369 28 14  
Fax: (34) 91 420 22 92  
e-mail: [embamex@embamex.es](mailto:embamex@embamex.es)

#### Oficina económica y comercial

Carrera de S. Jerónimo, 46 - 2º  
28014, Madrid  
Tel.: (34) 91 420 20 17  
Fax: (34) 91 420 27 36  
e-mail: [bmadrid@bancomext-esp.com](mailto:bmadrid@bancomext-esp.com)

#### Embajada de España en México

*Embajador:* D. José Ignacio Carbajal Gárate  
Galileo, 114 (esq. Horacio)  
Colonia Polanco  
11560, México D.F.  
Tel.: (52) 55 5282 2271  
Fax: (52) 55 5282 1302  
e-mail: [embespmx@correo.mae.es](mailto:embespmx@correo.mae.es)

#### Oficina económica y comercial

Avda. Presidente Mazaryk, 473  
Colonia De los Morales-Polanco  
11510, México D.F.  
Tel.: (52) 55 5281 2350  
Fax: (52) 55 5281 2130  
e-mail: [buzon.oficial@mexico.ofcomes.mcx.es](mailto:buzon.oficial@mexico.ofcomes.mcx.es)

### Cámaras españolas de comercio en México

Homero, 1430  
Colonia Polanco  
11510, México D.F.  
Tel.: (52) 55 5395 4803/8951  
Fax: (52) 55 5395 8955  
e-mail: [camaescom@data.net.mx](mailto:camaescom@data.net.mx)

Avda. 25, Oriente nº 2001 - Parque España  
72530, Puebla  
Tel.: (52) 222 240 7191  
Fax: (52) 222 237 4500  
e-mail: [cecpt@gemtel.com.mx](mailto:cecpt@gemtel.com.mx)

Avda. 5 de Mayo, 973  
91700, Veracruz CP  
Tel.: (55) 29 9322 313  
Fax: (55) 29 9349 893  
e-mail: [ceciver@prodigy.net.mx](mailto:ceciver@prodigy.net.mx)

### Oficina Técnica de Cooperación AECl en México

Galileo, 114  
Colonia Polanco  
11550, México D.F.  
Tel.: (52) 55 5280 0068/5280 0029/5280 0053  
Fax: (55) 5280 0031  
e-mail: [otcmex@aeci.org.mx](mailto:otcmex@aeci.org.mx)

### Centro Cultural AECl en México

Guatemala, 18  
Centro Histórico  
México D.F.  
Tel.: (55) 52 211920/25/26/27/28

**México-Unión Europea (UE)**

**Delegación Comisión Europea en México**

[www.delmex.cec.eu.int](http://www.delmex.cec.eu.int)

**Otros**

**Estadísticas México**

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

**Invertir en México**

[www.cofides.es](http://www.cofides.es)

**Aduanas en México**

[www.aduanas.sat.gob.mx](http://www.aduanas.sat.gob.mx)

## 14 Nicaragua 2002

Nicaragua es uno de los países más pobres de Centroamérica y uno con los mayores índices de desigualdad en la distribución de la renta a nivel mundial. Su economía todavía es dependiente, en gran medida, de la ayuda internacional. En el 2002 el país se enfrentó a graves escándalos de corrupción que afectaron tanto al ex presidente Alemán como al electo a fines del 2001, Enrique Bolaños, que fue acusado de utilizar fondos públicos para la financiación de su campaña electoral. El 2002 acabó con una baja popularidad del presidente debido a la grave crisis política, económica y social que atravesaba el país.

### Hechos relevantes

- El 10 de enero, Enrique Bolaños es investido presidente de Nicaragua para un mandato de cinco años.
- En diciembre, la Asamblea Nacional despoja al ex presidente Arnoldo Alemán de su inmunidad parlamentaria como diputado para poder ser procesado por blanqueo de dinero y otros delitos, diez días más tarde el ex presidente fue puesto bajo arresto domiciliario.



<i>Superficie</i>	129.494 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	5.128.517
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Córdoba de oro
<i>Forma de Estado</i>	República
<i>Capital Administrativa</i>	Managua
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	490 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	2.500 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Nicaragua	45%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
2,5	16 (igual que Guatemala y Venezuela)	81 (igual que Albania)

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptima)

Concepto	Nicaragua	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	52,0	54,8
Estabilidad política	47,6	51,8
Eficacia Gobierno	17,5	51,4
Calidad regulación	39,7	58,6
Seguridad jurídica	32,0	47,3
Control corrupción	39,7	47,9
Percentil** de gobernabilidad	38,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento*	2,03%
Porcentaje población urbana**	65,00

\* Estimaciones para 2003

\*\* Datos 2000

### Inmigración

Nicaragüenses en España*	574
Españoles en Nicaragua**	1.398

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior y Oficina de Información Diplomática (OID)

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2001

**Control de fronteras\***

Entrada nicaragüenses en España	Entrada españoles en Nicaragua
· No necesitan visado	· No necesitan visado
· Documentación:	· Documentación:
· pasaporte ordinario, en vigor	· pasaporte ordinario, en vigor
· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* En ambos casos son condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

**Desarrollo humano**

Desarrollo humano	Medio
Índice Desarrollo Humano (IDH)* (sobre 1)	0,643
Ranking mundial	121

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

**Defensa**

· Servicio militar voluntario de 18 a 36 meses de duración

Armas	Personal Activo*	Presupuesto*
Tierra	12.000	
Armada	800	
Aire	1.200	
		Total: 23 millones de \$
Total activo: 14.000		% PIB: 0,88

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003. OID

**Principales medios de comunicación**

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
La Prensa	General	<a href="http://www.laprensa.com.ni">www.laprensa.com.ni</a>	30.000
El Nuevo Diario	General	<a href="http://www.elnuevodiario.com.ni">www.elnuevodiario.com.ni</a>	25.000
<b>Radio y TV</b>			
Televisión de Nicaragua-Canal 2	TV privada	<a href="http://www.canal2.com.ni">www.canal2.com.ni</a>	
Radio Corporación	Radio Privada	<a href="http://www.rc540.com.ni">www.rc540.com.ni</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE

## Relaciones bilaterales España-Nicaragua

### Intercambio de visitas

#### Principales visitas españolas a Nicaragua

- 9 de enero, S.A.R. el Príncipe de Asturias asiste a la toma de posesión del nuevo presidente Enrique Bolaños.
- 14 de abril, el director general de Comercio e Inversiones, Luis Cacho Quesada, inicia una visita oficial a Nicaragua.

#### Principales visitas nicaragüenses a España

- 25 de octubre, visita oficial del presidente Enrique Bolaños.

### Principales Convenios/Tratados firmados en 2002

- 3 de abril, acuerdo sobre el libre ejercicio de actividades remuneradas para familiares dependientes del personal diplomático, consular, administrativo y técnico de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares.

### Cultura

#### Centros españoles en Nicaragua

- *Instituto Nicaragüense de Cultura Hispánica (INCH)*. Sede: Managua. Actividad: difusión cultural para el fortalecimiento de lazos históricos, humanos y de lengua entre España y Nicaragua.

#### Centros nicaragüenses en España

- *Agregaduría Cultural de la Embajada de Nicaragua en Madrid*.

## Economía Nicaragua 2002

### Datos básicos

PIB	A tipos de mercado	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	2.600 millones de \$	12.800 millones de \$	0,7%
PIB per capita	490 \$	2.500 \$	

Fuente: FMI, Banco Interamericano de Desarrollo. *The World Factbook 2003*. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

Inflación	4%
Tasa de paro	11%
Deuda externa (% X)*	669,7
Saldo del sector público*	-2%
Tipo de interés*	8,1%

Fuente: CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'. Banco Interamericano de Desarrollo. FMI

\* Tasa de interés pasiva básica

#### Tipo de cambio frente al dólar

Principios 2002	13,82
Mediados 2002	14,23
Finales 2002	14,55
Mediados 2003	14,89

Fuente: BBVA

#### Índice de distribución de Gini

Año	Índice Valor
1998	60,3
AL no ponderado (1996)	50,7
AL ponderado (1996)	44,6

Fuente: The World Factbook 2003

Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario

#### Rating a largo plazo en divisas

Periodo	S&P	S&P Outlook	Periodo*	Riesgo soberano (EMBIG)
Principios de 2002			Principios de 2002	
Mediados de 2002		Tendencia	Mediados de 2002	
Finales 2002	No hay Rating	No Disponible	Finales 2002	No Disponible
2002			Mediados de 2003	
Mediados de 2003				

Fuente: S&P en BBVA

\* Datos media aritmética de los meses de enero 2002, junio 2002, diciembre 2002 y junio 2003

#### Aportación sectorial al PIB en %\*

Agricultura (Sector Primario)	30,0%	Agricultura (Sector Primario)	30,3%
Industria (Sector Secundario)	26,5%	Industria (Sector Secundario)	20,1%
Servicios (Sector Terciario)	43,5%	Servicios (Sector Terciario)	49,6%

Fuente: Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores

\* Estimaciones 2001

#### Empleo por sectores\*

#### Principales industrias

Transformación de alimentos, química, maquinaria y productos metálicos, textil, refino y distribución de petróleo, bebidas, calzado, madera

## Comercio

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
679	-4,0	26,11	1.577	7,3	60,65	-837

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

### Principales sectores en el comercio exterior

Exportaciones	Importaciones
Café	Bienes de consumo
Carne	Bienes intermedios
Crustáceos	Bienes de capital
Azúcar	Petróleo y derivados
Plátanos	

Fuente: Oficina de Información Diplomática

### Principales mercados para la exportación y la importación\*

Exporta a	% del total	Importa de	% del total
EEUU	57,7	EEUU	27,6
Alemania	5,3	Costa Rica	10,8
Canadá	4,2	Guatemala	10,8
Costa Rica	3,3	El Salvador	8,3
Honduras	-	México	-
		Venezuela	-

Fuente: The World Factbook 2003

\* Datos 2001

### Exportaciones españolas a América Latina

País destino	Miles de euros	Importaciones españolas de América Latina	Miles de euros
Nicaragua	31.597	Nicaragua	12.992

### Exportaciones españolas a Nicaragua

Producto	Millones de euros	Exportaciones de Nicaragua a España	Millones de euros
Máquinas y aparatos eléctricos	8,68	Café, tostado o descafeinado sucedáneos	8,62
Aceites de petróleo o de minerales	5,28	Crustáceos	2,61
Instrumentos de óptica, fotografía	4,24	Madera aserrada o desbastada	0,80
Libros, folletos e impresos similares	1,77	Cigarros o puros (incluso despuntados)	0,45
Baldosas y losas de cerámica sin barnizar	1,67	Cueros y pieles de bovino y de equino	0,13
Calderas, máquinas y aparatos mecánicos	1,63	Follaje, hojas, ramas y demás partes	0,09
Total Partidas	23,27	Total Partidas	12,70
<b>Total</b>	<b>31,58</b>	<b>Total</b>	<b>13,00</b>

Fuente: Oficina de Información Diplomática

### Empresas españolas en Nicaragua

Empresa	Sector	Filial/Actividad
Unión Fenosa	Electricidad	Disnorte y Dissur (distribución)

Fuente: Informes de las empresas en Chislett, W.

## Acuerdos comerciales

### Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina

#### UE-Comunidad Andina y América Central

En estos momentos se están negociando sendos Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN y UE-AC. Hasta el momento, se ha celebrado la I Ronda de Negociaciones de cada uno de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación que la UE pretende firmar con cada una de las regiones.

En una segunda etapa, una vez concluidas las negociaciones de estos Acuerdos, la UE negociaría Acuerdos de Asociación con ambas regiones.

## Inversión extranjera directa

### IED española en Nicaragua

Inversión española en Nicaragua (miles de euros)	Total inversiones españolas en el exterior	En % los españoles invierten en Nicaragua
226	37.472.021	0,0006

### IED de Nicaragua en España 2002

Inversión de Nicaragua en España en (miles de euros)	En % Nicaragua invierte en España	Inversión mundial en España (miles de euros)
0	0	28.558.466

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### AOD a Nicaragua

AOD neta (milbnes de \$)	928
AOD proveniente de España (millones de \$)*	210
Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de euros)	284

Fuente: PACI 2002. OECD

\* Media 2000-2001

## **Direcciones útiles**

### **Enlaces gubernamentales**

#### **Presidencia de Nicaragua**

[www.presidencia.gob.ni](http://www.presidencia.gob.ni)

#### **Embajada de Nicaragua en España**

*Embajador:* D. Jorge Salaverry

Pº de la Castellana, 127 - 1º B

28046, Madrid

Tel.: (34) 91 555 55 13

Fax: (34) 91 555 57 37

e-mail:

[embanicespana@embanicespana.e.telefonica.net](mailto:embanicespana@embanicespana.e.telefonica.net)

#### **Oficina económica y comercial**

Pº de la Castellana, 127 - 1º B

28046, Madrid

Tel.: (34) 91 555 55 13

Fax: (34) 91 555 57 37

#### **Embajada de España en Nicaragua**

*Embajador:* D. Ignacio Jesús Matellanes Martínez

Avda. Central, 13

Las Colinas

Apdo. 284, Managua

Tel.: (505) 276 0966/276 0937

Fax: (505) 276 0937

e-mail: [embespni@correo.mae.es](mailto:embespni@correo.mae.es)

#### **Cámara española de comercio en Nicaragua**

Rte. Marsellesa 1/2 cuadra arriba

Managua

Tel.: (505) 278 9088

e-mail: [camacoensnic@cablenet.com.ni](mailto:camacoensnic@cablenet.com.ni)

[recepción@cablenet.com.ni](mailto:recepcion@cablenet.com.ni)

#### **Oficina Técnica de Cooperación AECI/ICI en Nicaragua**

De Plaza Bolonia 2C 1/2 abajo

Managua

Tel.: (505) 266 9285/266 9286

Fax: (505) 266 9283

#### **Nicaragua-Unión Europea**

#### **Delegación de la Comisión Europea en Nicaragua**

[www.delnic.org.ni](http://www.delnic.org.ni)

#### **Otros**

#### **Estadísticas Nicaragua**

[www.inec.gob.ni](http://www.inec.gob.ni)

#### **Aduanas**

[www.dga.gob.ni](http://www.dga.gob.ni)

#### **Centro de exportaciones e inversiones**

[www.cei.org.ni](http://www.cei.org.ni)

## 15 Panamá 2002

Panamá se encuentra entre el mar Caribe y el Océano Pacífico y comparte fronteras con Costa Rica y Colombia. Es el décimo quinto país latinoamericano en cuanto al PIB. El 1 de octubre Lloyd's List, el administrador de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), introdujo cambios en el sistema de cobro de peajes adoptando el *sistema diferenciado*, el mismo que el Canal de Suez y San Lorenzo. El nuevo sistema calcula el precio del peaje en base al tipo de carga. En materia comercial, estuvo presente en las conversaciones con Estados Unidos y los países centroamericanos en la búsqueda de un acuerdo de libre comercio mientras que en lo político, la corrupción pareció seguir quedando impune. La presidenta Mireya Moscoso manifestó a su vecino colombiano preocupación por las incursiones de los grupos ilegales colombianos en el Darién.



### Hechos relevantes

- Enero, la presidenta Moscoso nombró una comisión especial anticorrupción que redactó las líneas maestras contra las prácticas corruptas. El documento salió en marzo haciendo hincapié en la reforma de la Constitución.
- Febrero, Panamá firmó dos acuerdos con Estados Unidos: uno para la vigilancia conjunta de sus aguas jurisdiccionales en la lucha contra el tráfico de drogas y el segundo, contra el blanqueo de dinero que aumenta la facultad de Estados Unidos para inspeccionar cuentas y el estado financiero de Panamá.
- Octubre, cambio en la estructura de los peajes del Canal de Panamá.

<i>Superficie</i>	78.200 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	2.960.784
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Balboa/Dólar americano
<i>Forma de Estado</i>	República
<i>Capital Administrativa</i>	Panamá
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	3.460 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	6.000 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Panamá	55%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
3	12	67

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptima)

Concepto	Panamá	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	64,6	54,8
Estabilidad política	57,3	51,8
Eficacia Gobierno	53,6	51,4
Calidad regulación	67,5	58,6
Seguridad jurídica	55,7	47,3
Control corrupción	51,0	47,9
Percentil** de gobernabilidad	58,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento*	1,36%
Porcentaje población urbana**	58,00

\* Estimaciones para 2002

\*\* Datos 2000

### Inmigración

Panameños en España*	421
Españoles en Panamá**	7.373

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior y Oficina de Información Diplomática (OID)

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2001

### Control de fronteras\*

Entrada panameños en España	Entrada españoles en Panamá
· No necesitan visado	· No necesitan visado
· Documentación:	· Documentación:
· pasaporte ordinario, en vigor	· pasaporte ordinario, en vigor
· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* En ambos casos son condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

### Desarrollo humano

Desarrollo humano	Medio
Índice Desarrollo Humano (IDH)* (sobre 1)	0,788
Ranking mundial	59

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

### Defensa

· No tiene ejército

Gasto en defensa*	135 millones de \$
% PIB*	1,30

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003

\* Datos 2001. Se refiere a las fuerzas de orden público

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
Crítica Libre	General		55.000
La Prensa	General	<a href="http://www.prensa.com.pa">www.prensa.com.pa</a>	36.000
El Panamá-América		<a href="http://www.epasa.com">www.epasa.com</a>	20.000
<b>Radio y TV</b>			
Telemetro Canal13	TV privado	<a href="http://www.telemetro.com">www.telemetro.com</a>	
Canal 11	TV y Radio privada		
KW Continente	Radio privada		

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE

## Relaciones bilaterales España-Panamá

### Intercambio de Visitas

#### Principales visitas españolas a Panamá

No hubo visitas.

#### Principales visitas panameñas a España

No hubo visitas.

### Principales Convenios/Tratados firmados en 2002

No se firmaron.

### Cultura

#### Centros españoles en Panamá

· *Oficina Cultural de la Embajada de España en Panamá.*

#### Centros panameños en España

· *Agregaduría cultural de la Embajada de Panamá en Madrid.*

## Economía Panamá 2002

### Datos básicos

PIB	Dólares corrientes	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	12.300 millones de \$	17.300 millones de \$	0,8
PIB per capita	3.460 \$	6.000 \$	

Fuente: FMI, Banco Interamericano de Desarrollo, The World Factbook 2003, CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

Inflación	1,9%
Tasa de paro	14,6%
Deuda externa (% X)*	83,8
Saldo del sector público	-2,3%
Tipo de interés	6,8%

Fuente: CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

\* Relación entre la Deuda Externa Bruta total y las exportaciones de bienes y servicios

**Tipo de cambio frente al dólar**

Principios 2002	1
Mediados 2002	1
Finales 2002	1
Mediados 2003	1

Fuente: BBVA

**Índice de distribución de Gini**

Año	Índice Vabr
1997	48,5
AL no ponderado [1996]	50,7
AL ponderado [1996]	44,6

Fuente: *The World Factbook 2003*

Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario

**Rating a largo plazo en divisas**

Periodo	S&P	S&P Outlook
Principios de 2002	BB	
Mediados de 2002	BB	
Finales 2002	BB	Empeorando
2002	BB	
Mediados de 2003	BB	

Fuente: S&P en BBVA

\* Datos media aritmética de los meses de enero 2002, junio 2002, diciembre 2002 y junio 2003

**Riesgo país**

Periodo*	Riesgo soberano (EMBIG)
Principios de 2002	399
Mediados de 2002	436
Finales 2002	423
Mediados de 2003	372

**Aportación sectorial al PIB en %\***

Agricultura [Sector Primario]	7,7%
Industria [Sector Secundario]	13,8%
Servicios [Sector Terciario]	78,5%

Fuente: *Oficina de Información Diplomática*

\* Estimaciones 2000

**Empleo por sectores\***

Agricultura [Sector Primario]	21,7%
Industria [Sector Secundario]	23,4%
Servicios [Sector Terciario]	54,9%

**Principales industrias**

Construcción, refinería de petróleo, destilería, cemento y otros materiales de construcción, transformación del azúcar
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## Comercio

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
5.225	-12,9	42,47	6.520	-2,3	53	-90

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

### Principales sectores en el comercio exterior

Exportaciones	Importaciones
Plátanos	Productos alimenticios
Camarones	Petróleo
Azúcar	Maquinaria y equipos de transporte
Café	

Fuente: Oficina de Información Diplomática

### Principales mercados para la exportación y la importación\*

Exporta a	% del total	Importa de	% del total
EEUU	49,6	EEUU	33,1
Nicaragua	5,1	Ecuador	7,2
Suecia	4,8	Venezuela	6,6
		Japón	5,5

Fuente: The World Factbook 2003

\* Datos 2000

### Exportaciones españolas a América Latina

País destino	Miles de euros	País origen	Miles de euros
Panamá	99.196	Panamá	45.242

### Importaciones españolas de América Latina

### Exportaciones españolas a Panamá

Producto	Millones de euros	Producto	Millones de euros
Perfumes y aguas de tocador	12,72	Pescado congelado, con exclusión de filetes	23,82
Medicamentos	10,53	Frutos comestibles, cortezas de agríos o de melones	7,35
Elementos para la navegación marítima o fluvial	9,78	Hilos, cables y demás conductores aislados eléctricamente	2,89
Calderas, máquinas, aparatos y artefactos	8,07	Pieles y cueros	2,47
Baldosas y losas de cerámica	6,68	Aceites de petróleo o de minerales	1,89
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	4,18	Grasas y aceites de pescado	0,89
Total Partidas	51,96	Total Partidas	39,31
<b>Total</b>	<b>99,21</b>	<b>Total</b>	<b>45,24</b>

Fuente: Oficina de Información Diplomática

**Empresas españolas en Panamá**

Empresa	Sector	Filial
Unión Fenosa	Electricidad	Edemet y Edechi

Fuente: Informes de las empresas en Chislett, W.

**Acuerdos comerciales****Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina****UE-Comunidad Andina y América Central**

En estos momentos se están negociando sendos Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN y UE-AC. Hasta el momento, se ha celebrado la I Ronda de Negociaciones de cada uno de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación que la UE pretende firmar con cada una de las regiones.

En una segunda etapa, una vez concluidas las negociaciones de estos Acuerdos, la UE negociaría Acuerdos de Asociación con ambas regiones.

**Inversión extranjera directa****IED española en Panamá**

Inversión española en Panamá (miles de euros)	Total inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	En % los españoles invierten en Panamá
2.235	37.472.021	0,01

**IED panameña en España 2002**

Inversión de panameña en España en (miles de euros)	En % Panamá invierte en España	Inversión mundial en España (miles de euros)
16.565	0,06	28.558.466

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

**Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)****AOD a Panamá**

AOD neta (milbnes de \$)	28
AOD proveniente de España*	10,5
Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de euros)	284.264.100

Fuente: PACI 2002. OECD

\* Media 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Gobierno de Panamá

[www.presidencia.gob.pa](http://www.presidencia.gob.pa)

#### Embajada de Panamá en España

*Embajadora:*

Dña. Vicentina Rodríguez de Fernández-Figares

C/ Claudio Coello, 86 - 1º dcha

28006, Madrid

Tel.: (34) 91 576 50 01

Fax: (34) 91 576 71 61

e-mail: [panaemba@teleline.es](mailto:panaemba@teleline.es)

#### Oficina económica y comercial

C/ Claudio Coello, 86 - 1º dcha

28006, Madrid

Tel.: (34) 91 576 50 01

Fax: (34) 91 576 71 61

e-mail: [panaemba@teleline.es](mailto:panaemba@teleline.es)

#### Embajada de España en Panamá

*Embajador:* D. Carlos María de Lojendio Pardo

Plaza de Belisario Porras, entre Avda. Perú y Calle 34

Apdo. de Correos 1857. Zona 1

Ciudad de Panamá

Tel.: (507) 227 5122/227 5472

#### Oficina comercial

Edificio Banco Atlántico, piso 8º

Apdo. 8028

Ciudad de Panamá 7 – R.P.

Tel.: (507) 269 4018/269 4182/223 9097

Fax: (507) 317 0348

#### Cámara española de comercio en Panamá

Avda. Balboa - Torre Menor del BBVA, 7º

Apt. Estafeta Paitilla

Ciudad de Panamá

Tel.: (507) 225 1487/227 0626

Fax: (507) 225 9615

e-mail: [caespan@cwpanama.net](mailto:caespan@cwpanama.net)

#### Oficina Técnica de Cooperación AEI/ICI en Panamá

Ciudad del Saber (Clayton). Edif. 357

Tel.: (507) 317 0343/44/45/46

Fax: (507) 317 0348

e-mail: [otc\\_panamá@cwpana.net](mailto:otc_panamá@cwpana.net)

#### Panamá-Unión Europea

##### Delegación de la Comisión Europea en Panamá

[www.delcri.cec.eu.int](http://www.delcri.cec.eu.int)

#### Otros

##### Estadísticas de Panamá

[www.contraloria.gob.pa](http://www.contraloria.gob.pa)

##### Canal de Panamá

[www.pancanal.com](http://www.pancanal.com)

##### Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá

[www.panacamara.com](http://www.panacamara.com)

## 16 Paraguay 2002

Paraguay se encuentra situado en el corazón de América del Sur compartiendo fronteras con Argentina, Bolivia y Brasil. Es el vigésimo país de América Latina en cuanto a PIB y uno de los países con mayores índices de corrupción del mundo. Arrastrado por la crisis argentina (y por extensión, por la de sus socios de Mercosur), la economía se contrajo un 2,3% en 2002. La manifestación más clara de la crisis financiera fue la caída del Banco Alemán, el segundo del país. El gobierno intentó cumplir los ajustes fiscales y financieros exigidos por el FMI para recibir un préstamo de 200 millones de dólares. El acuerdo no se consiguió debido a la oposición de la Cámara de Diputados dominada por opositores al presidente González Macchi. La corrupción siguió creciendo y el presidente cerró el año con el rechazo del 92,7% de la ciudadanía.

### Hechos relevantes

- marzo, el gobierno inició un ambicioso programa de privatizaciones que tropezó con la oposición de la sociedad paraguaya. Se produjeron grandes movilizaciones y enfrentamientos con la policía. La ley de Reforma del Estado, inspiradora del programa, fue derogada por el Congreso.
- mayo, la oposición presentó una moción de censura contra el presidente (acusado en repetidas ocasiones de corrupción) que fue rechazada en agosto por la Cámara de Diputados.
- julio, oleada de protestas en todo el país contra el Gobierno de Luis González Machi. El 15 el presidente declaró el estado de excepción.



<i>Superficie</i>	406.750 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	5.884.941
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Guaraní
<i>Forma de Estado</i>	República constitucional
<i>Capital Administrativa</i>	Asunción
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	1.400 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	4.600 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Paraguay	41%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
1,7	20	98 (igual que Angola y Madagascar)

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptimo)

Concepto	Paraguay	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	32,3	54,8
Estabilidad política	15,1	51,8
Eficacia Gobierno	7,2	51,4
Calidad regulación	31,4	58,6
Seguridad jurídica	11,9	47,3
Control corrupción	4,1	47,9
Percentil** de gobernabilidad	170	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento*	2,57%
Porcentaje población urbana**	56,00

\* Estimaciones 2002

\*\* Datos 2000

### Inmigración

Paraguayos en España*	293
Españoles en Paraguay**	2.000

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2001 (OID)

### Control de fronteras\*

Entrada paraguayos en España	Entrada españoles en Paraguay
· No necesitan visado	· No necesitan visado
· Documentación:	· Documentación:
· pasaporte ordinario, en vigor	· pasaporte ordinario, en vigor
· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* En ambos casos son condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

### Desarrollo humano

Desarrollo humano	Medio
Índice Desarrollo Humano (DH)* (sobre 1)	0,751
Ranking mundial	84

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

### Defensa

- Ejército combinado: 60% personal conscripto - 40% profesional
- Servicio militar obligatorio de 12 meses de duración excepto en la Armada que son dos años

Armas	Personal Activo	Presupuesto*
Tierra	14.900	
Armada	2.000	
Aire	1.700	
	Total conscripto: 11.000	Total: 64 millones de \$
	Total activo: 18.600	% PIB: 0,90

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003: Datos para 2001. PIB 2001 = 7100 millones de \$

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
ABC Color (Asunción)	General	<a href="http://www.diarioabc.com.py">www.diarioabc.com.py</a>	50.000
Noticias (Asunción)	General	<a href="http://www.diarionoticias.com.py">www.diarionoticias.com.py</a>	45.000
Dinero y Negocios	Semanario Económico	<a href="http://www.mm.com.py">www.mm.com.py</a>	
<b>Radio y TV</b>			
Sistema Nacional de TV-Canal 9	TV privada	<a href="http://www.sntparaguay.com">www.sntparaguay.com</a>	
Radio Ñandutí	Radio Privada		
Radio Primero de Marzo	Radio Privada	<a href="http://www.780am.com.py">www.780am.com.py</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE

## Relaciones bilaterales España-Paraguay

### Intercambio de visitas

#### Principales visitas españolas a Paraguay

No hubo visitas.

#### Principales visitas paraguayas a España

No hubo visitas.

### Principales Convenios/Tratados firmados durante 2002

No se firmaron.

### Cultura

#### Centros españoles en Paraguay

· *Centro Cultural español 'Juan de Salazar'*. Sede: Asunción. Actividad: promoción de enaentros culturales hispano-paraguayos.

#### Centros panameños en España

Área cultural de la Embajada de Paraguay en Madrid.

## Economía

PIB	A tipos de mercado	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	7.200 millones de \$	26.200 millones de \$	-2,3 %
PIB per capita	1.400 \$	4.600 \$	

Fuentes: *The World Factbook 2003*. *Latin Business Chronicle*. CEPAL 'Estudio económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'. Banco Interamericano de Desarrollo

Inflación	14,6%
Tasa de paro	17,8%
Deuda Pública (% X)	39
Saldo del sector público	-2,2%
Tipo de interés	44,6%

Fuente: CEPAL 'Estudio económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'. *The World Factbook 2003*. Banco Mundial

**Tipo de cambio frente al dólar**

Principios 2002	4.794,01
Mediados 2002	5.433,75
Finales 2002	7.020,80
Mediados 2003	6.207,56

Fuente: BBVA

**Índice de distribución de Gini**

Año	Índice Valor
1998	58,0
AL no ponderado [1996]	50,7
AL ponderado [1996]	44,6

Fuente: *The World Factbook 2003*

Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario

**Rating a largo plazo en divisas**

Periodo	S&P	S&P Outlook
Principios de 2002	B	
Mediados de 2002	B	
Finales 2002	B-	Empeorando
Media 2002	B-	
Mediados de 2003	Sin Datos	

**Riesgo país**

Periodo	Riesgo soberano (EMBIG)
Principios de 2002	
Mediados de 2002	
Finales 2002	No Disponible
Mediados de 2003	

Fuente: S&P en BBVA

**Aportación sectorial al PIB**

Agricultura (Sector Primario)	20,3%
Industria (Sector Secundario)	26,1%
Servicios (Sector Terciario)	53,6%

**Empleo por sectores**

Agricultura (Sector Primario)	37%
Industria (Sector Secundario)	17%
Servicios (Sector Terciario)	46%

Fuente: World Bank datos para 2001, Oficina de Información Diplomática datos de empleo para 2000

**Principales industrias**

Azúcar, cemento, textiles, bebidas, productos de madera

## Comercio

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
2.282	-3	31,69	2.538	-12	35,20	-96

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

### Principales sectores en el comercio exterior\*

Exportaciones	Millones de \$	Importaciones	Millones de \$
Semilla de soja	282	Bienes de consumo	840
Algodón	91	Bienes de equipo	594
Madera en tablas	72	Bienes intermedios	604
Carne y elaboraciones	71		

Fuente: Oficina de Información Diplomática

\* Datos 2000

### Principales mercados para la exportación y la importación

Mercado de Exportaciones	% del total	Fuentes de Importaciones	% del total
Brasil	39	Argentina	25,4
Uruguay	14	Brasil	24,5
Argentina	11	Uruguay	3,8

Fuente: The World Factbook 2003

### Exportaciones españolas a América Latina

País destino	Miles de euros
Paraguay	28.293

### Importaciones españolas de América Latina

País origen	Miles de euros
Paraguay	11.570

### Exportaciones españolas a Paraguay

Producto	Millones de euros	Producto	Millones de euros
Papel y cartón	4,89	Habas de soja	43,69
Calderas, máquinas y aparatos mecánicos	2,40	Maíz	7,79
Vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás	1,90	Cueros y pieles de bovino, equino	4,14
Libros, folletos, impresos, etc	1,76	Desconocido	1,93
Aceites esenciales, preparaciones de perfumería	1,45	Aceites esenciales	1,24
Materias plásticas y manufacturas de esas materias	1,39	Carne de animales: bovino congelado	1,08
Total Partidas	13,79	Total Partidas	59,87
<b>Total</b>	<b>22,91</b>	<b>Total</b>	<b>62,78</b>

Fuente: Oficina de Información Diplomática. Ministerio de Asuntos Exteriores

### Empresas españolas en Paraguay

Empresa	Sector	Filial
Mapfre	Seguros	Mapfre Paraguay

Fuente: Informes de las empresas en Chislett, W.

## Acuerdos comerciales

### Acuerdos bilaterales España-América Latina

País	Tipo de acuerdo	Fecha	Sector
Paraguay	Canje de notas Comunidad Europea	Firmado 3/2/92	General

## Inversión extranjera directa

### IED española en Paraguay

Inversión española en Paraguay (miles de euros)	Total inversiones españolas Paraguay en el exterior (miles de euros)	IED española en Paraguay como % de la IED española total	Inversión mundial en (millones de \$)
99	37.472.021	0,0002	-20

### IED paraguaya en España 2002

Inversión paraguaya en España en (miles de euros)	Inversión mundial en España (miles de euros)	IED paraguaya recibida por España como % de la IED total recibida por España
288	28.558.466	0,001

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### AOD de España a Paraguay

AOD neta (millones de \$) *	61
AOD proveniente de España (millones de \$)**	7
Total AOD española (millones de \$)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de \$)	284

Fuente: PACI 2002, OECD

\* 2001

\*\* Promedio 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Gobierno de Paraguay

[www.paraguaygobierno.gov.py](http://www.paraguaygobierno.gov.py)

#### Embajada de Paraguay en España

*Embajador:* D. Julio César Frutos Coronel

C/ Eduardo Dato, 21 - 4º izq

28010, Madrid

Tel.: (34) 91 308 27 46

Fax: (34) 31 308 49 05

e-mail: [embapar@arrakis.es](mailto:embapar@arrakis.es)

#### Oficina económica y comercial

C/ Eduardo Dato, 21 - 4º izq

28010, Madrid

Tel.: (34) 91 308 27 46

Fax: (34) 91 308 49 05

e-mail: [embapar@arrakis.es](mailto:embapar@arrakis.es)

#### Embajada de España en Paraguay

*Embajador:* D. José Antonio Bordillo Huidobro

Calle Yegros, 437

Edificio S. Rafael - 5ª y 6ª plantas

Asunción

Tel: (595) 21 446 248

Fax: (595) 21 445 394

e-mail: [embesppy@correo.mae.es](mailto:embesppy@correo.mae.es)

#### Oficina económica y comercial

Presidente Franco. Esq. Ayolas

Edificio Ayfra dcha, piso 8º

Asunción

Tel: (595) 21 498 441/498 442

Fax: (595) 21 498 443

e-mail: [embesppy@correo.mae.es](mailto:embesppy@correo.mae.es)

#### Cámara española de comercio en Paraguay

Calle Yegros, 437

Edificio S. Rafael - piso 18. Oficina 3

Asunción

Tel: (595) 21 446 913

Fax: (595) 21 449 441

e-mail: [comespa1@teltsurg.com.com.py](mailto:comespa1@teltsurg.com.com.py)

#### Oficina Técnica de Cooperación AECI en Paraguay

C/ Venezuela, 141

Asunción

Tel: (595) 21 446 636

Fax: (595) 21 447 314

[ici@mmail.com.py](mailto:ici@mmail.com.py)

#### Centro Cultural español

*Juan de Salazar*AECI

Tacurai, 745

Asunción

Tel: (595) 21 449 921

Fax: (595) 21 448 302

e-mail: [centro@jandesalazar.org.py](mailto:centro@jandesalazar.org.py)

#### Paraguay-Unión Europea (UE)

#### Delegación Comisión Europea en Paraguay

[www.delury.cec.eu.int](http://www.delury.cec.eu.int)

#### Otros

#### Estadísticas Paraguay

[www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)

#### Cámara de comercio y servicios de Paraguay

[www.ccp Paraguay.com.py](http://www.ccp Paraguay.com.py)

#### Aduanas

[www.aduana.gov.py](http://www.aduana.gov.py)

#### Invertir en Paraguay

[www.raho.com.py](http://www.raho.com.py)

## 17 Perú 2002

Perú es el séptimo país de América Latina en cuanto al PIB. En lo económico, el país experimentó durante los primeros nueve meses del año, un crecimiento del PIB del 4,7% y un aumento de la inversión privada. Otros indicadores como el empleo, el consumo y la recaudación también eran favorables lo que se traducía en un alto índice de aprobación al gobierno y una alta popularidad del presidente Toledo. Sin embargo, las elecciones regionales de noviembre supusieron un duro golpe para Perú Posible, el partido en el gobierno. Esto, sumado al resurgimiento de Sendero Luminoso, arrojó un panorama complejo para el presidente quien redujo notablemente sus índices de popularidad a finales de año.

### Hechos relevantes

- 24 de junio, visita oficial de George W. Bush, la primera que realiza un presidente norteamericano a Perú.
- 17 de junio, el presidente Alejandro Toledo decreta Estado de emergencia en Arequipa tras intensas protestas callejeras suscitadas por la privatización de las eléctricas Egasa y Egesur. El caso fue puesto en manos de la justicia y provocó una importante crisis política que obligó a Toledo a remodelar el gabinete.
- 22 de julio, todos los partidos políticos y fuerzas sociales firman un Acuerdo Nacional de Gobernabilidad, documento que establecía 20 políticas de Estado con carácter vinculante para Gobiernos elegidos en los próximos veinte años.
- 18 de noviembre, elecciones regionales y municipales.



<i>Superficie</i>	1.285.220 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	27.949.639
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Nuevo Sol
<i>Forma de Estado</i>	República Constitucional
<i>Capital Administrativa</i>	Lima
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	2.085 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	4.970 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Perú	55%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
4	7 (igual que Brasil y Jamaica)	45 (igual que Bulgaria y Polonia)

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptimo)

Concepto	Perú	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	57,6	54,8
Estabilidad política	25,4	51,8
Eficacia Gobierno	38,7	51,4
Calidad regulación	62,9	58,6
Seguridad jurídica	40,7	47,3
Control corrupción	51,5	47,9
Percentil** de gobernabilidad	46,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeito a un margen de error)

## Desarrollo humano

Desarrollo humano	Medio
Índice Desarrollo Humano (IDH)* (sobre 1)	0,752
Ranking mundial	82

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

### Población

Tasa de crecimiento*	1,66%
Porcentaje población urbana**	72,00

\* Estimaciones para 2002

\*\* Datos 2000

### Inmigración

Peruanos en España*	5.724
Españoles en Perú**	15.000

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2001 (00)

### Control de fronteras

Entrada peruanos en España	Entrada españoles en Perú*
· Necesitan visado	· No necesitan visado
	· Documentación:
	· pasaporte ordinario, en vigor
	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* Condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

### Defensa

- Ejército 100% conscripto
- Servicio militar obligatorio de 2 años de duración

Armas	Personal Activo*	Presupuesto**
Tierra	60.000	
Armada	25.000	
Fuerzas Aéreas	15.000	
		Total: 762 millones de \$
	Total activo: 100.000	% PIB: 1,36

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003

\* Datos 2001. Fuente: Oficina de Información Diplomática

\*\* Presupuesto para 2002

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
El Comercio	General	<a href="http://www.elcomerciooperu.com.pe">www.elcomerciooperu.com.pe</a>	100.000
Diario Correo	General	<a href="http://www.correoperu.com.pe">www.correoperu.com.pe</a>	245.000
Gestión	Económica	<a href="http://www.gestion.com.pe">www.gestion.com.pe</a>	30.000
<b>Radio y TV</b>			
América TV-Canal 4	TV Privada	<a href="http://www.americatv.com.pe">www.americatv.com.pe</a>	
Televisión Nacional del Perú	TV Pública	<a href="http://www.tnp.com.pe">www.tnp.com.pe</a>	
Frecuencia Latina	Radio Privada	<a href="http://www.frecuencialatina.com.pe">www.frecuencialatina.com.pe</a>	
Radio programas del Perú	Radio Privada	<a href="http://www.rpp.com.pe">www.rpp.com.pe</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2002, Agencia EFE

### Relaciones bilaterales España-Panamá

#### Intercambio de visitas

##### Principales visitas españolas a Perú

- 22 de julio, el ex presidente del Gobierno Felipe González visita Lima como invitado especial para la firma del *Acuerdo nacional*, acuerdo firmado por todos los partidos políticos y fuerzas sociales de Perú.

##### Principales visitas peruanas a España

- 26 de febrero, visita del viceministro y secretario general de Relaciones Exteriores Manuel Rodríguez Cuadros.
- 4 de abril, visita de la ministra de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano Cecilia Blondet.
- 8 de abril, el ministro de justicia Fernando Olivera viaja a Madrid para asistir a la reunión de la Comisión Delegada de ministros iberoamericanos de Justicia.

#### Convenios/Tratados

- 14 de mayo, Acuerdo complementario al Acuerdo administrativo hispano-peruano de seguridad social.

#### Cultura

##### Centros españoles en Perú

- *Centro Cultural de España AECL*. Sede: Lima. Actividad: difusión de la cultura española en el exterior y promoción de la cooperación cultural entre ambos países.

##### Centros peruanos en España

- *Agregaduría cultural de la Embajada de Perú en Madrid*.

### Premios

*Febrero:* Premio Internacional de Periodismo Rey de España 2002 en la modalidad de fotografía a María Inés Menacho Ortega. El premio es convocado anualmente por la Agencia EFE y la Agencia española de Cooperación Internacional.

### Economía

PIB	A tipos de mercado	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	55.800 millones de \$	123.700 millones de \$	5,3%
PIB per capita	2.085 \$	4.970 \$	

Fuente: *Economist Intelligence Unit en Chislett, W.*

Inflación	1,5%
Tasa de paro	8,9%
Deuda Pública (% PIB)	46,57
Saldo del sector público	-2,3%
Tipo de interés	3,6%

Fuente: *BBVA (Latinwatch julio-agosto 2003). The Economist*

#### Tipo de cambio frente al dólar

Principios 2002	3,46
Mediados 2002	3,48
Finales 2002	3,51
Mediados 2003	3,48

Fuente: *BBVA*

#### Índice de distribución de Gini

Año	Índice Valor
1996	46,2
AL no ponderado (1996)	50,7
AL ponderado (1996)	44,6

Fuente: *BSCH*

*Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario*

**Rating a largo plazo en divisas**

Periodo	S&P	Tendencia
Principios de 2002	BB-	
Mediados de 2002	BB-	
Finales 2002	BB-	Empeorando
2002	BB-	
Mediados de 2003	BB-	

Fuente: S&amp;P en BBVA

\* Datos media aritmética de los meses de enero 2002, junio 2002, diciembre 2002 y junio 2003

**Riesgo país**

Periodo*	Riesgo soberano (EMBIG)
Principios de 2002	481
Mediados de 2002	567
Finales 2002	620
Mediados de 2003	460

**Aportación sectorial al PIB en %\***

Agricultura (Sector Primario)	10%
Industria (Sector Secundario)	35%
Servicios (Sector Terciario)	55%

Fuente: Oficina de Información Diplomática

\* Estimaciones 2001

\*\* No disponible

**Empleo por sectores\*\***

Agricultura (Sector Primario)	No disponible
Industria (Sector Secundario)	No disponible
Servicios (Sector Terciario)	No disponible

**Principales industrias**

Minería de metales, petróleo, pesca, textiles, ropa, alimentación, cemento, ensamblaje de automóviles, acero, construcción de barcos, fabricación de metales

**Comercio**

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
7.697	8,3	13,79	7.428	3,2	13,31	-1.211

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

**Principales sectores en el comercio exterior**

Exportaciones	Millones de \$	Importaciones	Millones de \$
Oro	1.479	Bienes Intermedios	3.761
Cobre	1.187	Bienes de capital	1.843
Comida para peces	955	Bienes de consumo	1.745

Fuente: The Economist

**Principales mercados para la exportación y la importación\***

Perú exporta a	% del total	Perú importa de	% del total
EEUU	28	EEUU	27
Gran Bretaña	8	Chile	8
Suiza	8	España	6
China	6	Venezuela	4
Japón	-	Colombia	-
Chile	-	Brasil	-
Brasil	-	Japón	-

Fuente: The World Factbook 2003

\* Datos 2000

**Exportaciones españolas a América Latina**

País destino	Miles de euros
Perú	156.788

**Importaciones españolas de América Latina**

País origen	Miles de euros
Perú	280.345

**Exportaciones españolas a Perú**

Producto	Millones de euros
Máquinas, aparatos y material eléctrico	44,56
Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	29,29
Productos editoriales, de prensa, etc.	11,27
ManUFACTURAS DE FUNDICIÓN DE HIERRO O ACERO	10,50
Productos químicos orgánicos	8,95
Codificaciones especiales	6,69
Total Partidas	111,26
<b>Total</b>	<b>184,47</b>

**Exportaciones Perú a España**

Producto	Millones de euros
Legumbre y hortalizas	65,04
Minerales de Zinc	30,33
Pescados, Crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos	28,04
Harina, polvo y pellets de carne, de despojos de pescado o de crustáceos	26,26
Prendas y complementos de vestir de punto	21,13
Café, Té, hierba mate y especias	16,77
Total Partidas	187,57
<b>Total</b>	<b>259,49</b>

Fuente: Oficina de Información Diplomática

**Empresas españolas en Perú**

Empresa	Sector	Filial
Santander Central Hispano	Banca	Banco Santander Central Hispano Perú
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	Banca	BBVA Continental
Telefónica	Telecomunicaciones	Telefónica del Perú, Telefónica móviles de Perú
Endesa	Electricidad	Edegel, Edelnor, Piura, Etevensa
Mapfre	Seguros	Mapfre Perú

Fuente: Informes de las empresas en Chislett, W.

## Acuerdos comerciales

### Acuerdos comerciales España-Perú

País	Tipo de acuerdo	Fecha	Sector
Perú	Canje de notas Comunidad Europea	Firmado 22/12/94	Textil
	Acuerdo Comunidad Europea	Firmado 18/12/95	Productos químicos

### Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina

#### UE-Comunidad Andina y América Central

En estos momentos se están negociando sendos Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN y UE-AC. Hasta el momento, se ha celebrado la I Ronda de Negociaciones de cada uno de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación que la UE pretende firmar con cada una de las regiones. En una segunda etapa, una vez concluidas las negociaciones de estos Acuerdos, la UE negociaría Acuerdos de Asociación con ambas regiones.

## Inversión extranjera directa

### IED española en Perú

Inversión española en Perú (miles de euros)	Total inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	IED española en Perú como % de la IED española total	Inversión mundial en Perú (millones de \$)
51.583	37.472.021	0,14	2.390

### IED peruana en España 2002

Inversión peruana en España en (miles de euros)	Inversión mundial en España (miles de euros)	IED peruana recibida por España como % de la IED total recibida por España
3.606	28.558.466	0,01

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### AOD de España a Perú

AOD neta (millones de \$)*	451
AOD proveniente de España (millones de \$)**	27
Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de euros)	284

Fuente: PACI 2002. OECD

\* 2001

\*\* Promedio 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Gobierno de Perú

[www.perugobierno.gob.pe](http://www.perugobierno.gob.pe)

#### Embajada de Perú en España

*Embajador:* D. Fernando Olivera Vega

C/ Príncipe de Vergara, 36 - 5º dcha

28001, Madrid

Tel.: (34) 91 431 42 42

Fax: (34) 91 577 68 61

e-mail: [lepru@embajadaperu.es](mailto:lepru@embajadaperu.es)

#### Oficina económica y comercial

C/ Príncipe de Vergara, 36 - 5º dcha

28001, Madrid

Tel.: (34) 91 431 42 42

Fax: (34) 91 577 68 61

e-mail: [lepru@embajadaperu.es](mailto:lepru@embajadaperu.es)

#### Cámara de Comercio de Perú en España

C/ Provenza, 214 - 7º 2ª

08036, Barcelona

Tel.: (34) 93 454 29 07

Fax: (34) 93 454 29 07

e-mail: [ccicp@ccipc.org](mailto:ccicp@ccipc.org)

#### Embajada de España en Perú

*Embajador:* D. Carlos Díaz Valcárcel

Avda. Jorge Basadre, 498 (San Isidro)

27 - Lima

Tel.: (51) 1 212 5155

Fax: (51) 1 440 2020

e-mail: [embesppe@correo.mae.es](mailto:embesppe@correo.mae.es)

#### Oficina comercial

Avda. Jorge Basadre, 405 (San Isidro)

27 - Lima

Tel.: (51) 1 442 1788/442 1789

Fax: (51) 1442 1790

e-mail: [buzon.oficial@lima.ofcomes.mcx.es](mailto:buzon.oficial@lima.ofcomes.mcx.es)

#### Cámara española de comercio en Perú

Los Nanjos, 323 San Isidro

Lima

Tel.: (51) 1 440 1367/4403232

Fax: (51) 1 440 1367/440 3232

e-mail: [camacoes@terra.com.pe](mailto:camacoes@terra.com.pe)

#### Oficina Técnica de Cooperación AECl en Perú

C/ Miguel Dasso, 117 - 2º (San Isidro)

27 - Lima

Tel.: (51) 1 440 7832/4216416

Fax: (51) 1 221 2301

e-mail: [otc@aeci.org.pe](mailto:otc@aeci.org.pe)

#### Centro Cultural AECl en Perú

C/ Natalio Sánchez, 181-185

1 - Lima

Tel.: (51) 1 330 0412

Fax: (51) 1 330 0413

e-mail: [centrocultural@aeci.org.pe](mailto:centrocultural@aeci.org.pe)

#### Perú-Unión Europea (UE)

##### Delegación Comisión Europea en Perú

[www.delper.cec.eu.int](http://www.delper.cec.eu.int)

#### Otros

##### Estadísticas Perú

[www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)

##### Aduanas

[www.aduanet.gob.pe](http://www.aduanet.gob.pe)

##### Agencia de promoción de la Inversión privada

[www.proinversion.gob.pe](http://www.proinversion.gob.pe)



## 18 República Dominicana 2002

La República Dominicana ocupa dos terceras partes de la isla caribeña La Española (la parte restante corresponde a Haití). El país ha experimentado uno de los crecimientos económicos más rápidos de América Latina durante la última década, ocupando hoy, la novena posición en el ranking latinoamericano en cuanto al PIB. En 2002, el gobierno tuvo que enfrentarse a una crisis económica y política por reiterados cortes en el suministro eléctrico (*apagones*). Las tensiones entre usuarios, compañías distribuidoras y el gobierno fueron a más produciéndose violentos enfrentamientos en las calles e investigaciones en el Senado.

La muerte de Joaquín Balaguer, *el último caudillo* de América Latina conmocionó en julio al país, fue enterrado con honores de jefe de Estado. Finalizaba una etapa trascendental de la política dominicana.

### Hechos relevantes

- marzo, el país asume la Secretaría Pro Tempore de la Cumbre Iberoamericana.
- mayo, elecciones municipales y legislativas. El Partido Revolucionario Dominicano (PRD), partido del presidente Hipólito Mejía, se consolida como principal fuerza política con el 42,24% de los votos.
- 15 de julio, muere Joaquín Balaguer que fue presidente de la República durante 24 años.
- 15/16 de noviembre, se celebra en Playa Bávaro la XII Cumbre Iberoamericana a la que asisten los Jefes de Estado y de Gobierno de veintiún países Iberoamericanos. Faltó el presidente cubano Fidel Castro.



<i>Superficie</i>	48.730 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	8.721.594
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Pesos dominicanos
<i>Forma de Estado</i>	República
<i>Capital Administrativa</i>	Santo Domingo
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	2.504 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	5.800 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Rep. Dominicana	No disponible
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
3,5	10	59 [igual que China y Etiopía]

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptima)

Concepto	Republica Dominicana	América Latina
Accountability (confianza)	56,6	54,8
Estabilidad política	79,2	51,8
Eficacia Gobierno	41,8	51,4
Calidad regulación	50,0	58,6
Seguridad jurídica	42,8	47,3
Control corrupción	13,3	47,9
Percentil** de gobernabilidad	47,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento*	1,61%
Porcentaje población urbana**	65,00

\* Estimaciones para 2002

\*\* Datos 2000

### Inmigración

Dominicanos en España*	10.989
Españoles en la Rep. Dominicana**	10.566

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior. Oficina de Información Diplomática (OID)

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2001

### Control de fronteras

Entrada dominicanos en España	Entrada españoles en la Rep. Dominicana*
· Necesitan visado	· No necesitan visado
	· Documentación:
	· pasaporte ordinario, en vigor
	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* Condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

### Desarrollo humano

Desarrollo humano	Medio
Índice Desarrollo Humano (DH)* (sobre 1)	0,737
Ranking mundial	94

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

### Defensa

- Ejército 100% conscripto
- Servicio militar voluntario de 4 años de duración

Armas	Personal Activo	Presupuesto*
Tierra	15.000	
Armada	4000	
Aire	5.500	
		Total: 145 millones de \$
Total activo: 24.500		% PIB: 0,68

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003

\* Datos para 2001. PIB 2001 = 21.300 millones de \$

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
El Expreso	General [gratuito]	<a href="http://www.elexpreso.com.do">www.elexpreso.com.do</a>	142.000
El Día	General [gratuito]		110.000
El Nacional	General	<a href="http://www.elnacional.com.do">www.elnacional.com.do</a>	55.000
Radio y TV			
Colorvisión	TV Privada	<a href="http://www.colorvision.com.do">www.colorvision.com.do</a>	
Antena latina	TV Privada	<a href="http://www.antenalatina7.com">www.antenalatina7.com</a>	
Radio comercial	Radio Privada		

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE, Embajada de la República Dominicana

## Relaciones bilaterales España-República Dominicana

### Intercambio de visitas

#### Principales visitas Oficiales españolas a la República Dominicana

- 26 de junio, el ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué viaja a Punta Cana para asistir a la Reunión ACP-UE.
- 15/16 de noviembre S.M el Rey, el presidente del gobierno José María Aznar y la Ministra de Exteriores Ana Palacio acudieron a la XII Cumbre Iberoamericana celebrada en Bávoro.

#### Principales visitas Oficiales dominicanas a España

- 25 de mayo, el presidente de la República Hipólito Mejía visita Santa Cruz de Tenerife.
- 16 de junio, el presidente de la República Hipólito Mejía inicia una visita oficial a Galicia.

### Convenios/Tratados firmados en 2002

- 14 de noviembre, aplicación provisional del Protocolo adicional modificando el Convenio de doble nacionalidad de 15 de marzo de 1968, hecho en Santo Domingo el 2 de octubre de 2002.

### Cultura

#### Centros españoles en la República Dominicana

- *Centro cultural de España en la República Dominicana. Sede: Santo Domingo. Actividad: promoción de la cultura española y fomento del intercambio cultural hispano-dominicano.*

#### Centros dominicanos en España

- *Agredaduría de Cultura de la Embajada de la República Dominicana en Madrid.*

## Economía

### Datos básicos

PIB	A tipos de mercado*	Paridad Poder Adquisitivo**	Crecimiento 2002
	20.100 millones de \$	50.000 millones de \$	4,3%
PIB per capita	2.504 \$	5.800 \$	

Fuente: *Latin Business Chronicle. The World Factbook 2003. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'*

\* Datos para 2001

\*\* Estimaciones para 2001

Inflación	4,8%
Tasa de paro	16,1%
Deuda Pública (% PIB)	24,3
Saldo del sector público	-2,1%
Tipo de interés*	22,00%

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. FMI

\* Tasa de interés pasiva básica

#### Tipo de cambio frente al dólar

Principios 2002	16,41
Mediados 2002	17,67
Finales 2002	19,96
Mediados 2003	27,86

Fuente: BBVA

#### Índice de distribución de Gini

Año	Índice Valor
1998	47,0
AL no ponderado (1996)	50,7
AL ponderado (1996)	44,6

Fuente: BSCH. The World Factbook 2003

#### Rating a largo plazo en divisas

Periodo	S&P	Tendencia
Principios de 2002	BB-	
Mediados de 2002	BB-	
Finales 2002	BB-	Empeorando
2002	BB-	
Mediados de 2003	B+	

Fuente: S&P en BBVA

#### Riesgo país

Periodo	Riesgo soberano (EMBIG)
Principios de 2002	430
Mediados de 2002	374
Finales 2002	467
Mediados de 2003	694

#### Aportación sectorial al PIB en %\*

Agricultura (Sector Primario)	1,1%
Industria (Sector Secundario)	34,0%
Servicios (Sector Terciario)	55,0%

Fuente: The World Factbook 2003

\* Estimaciones 2000

#### Empleo por sectores\*

Agricultura (Sector Primario)	17%
Industria (Sector Secundario)	24%
Servicios (Sector Terciario)	59%

#### Principales industrias

Turismo, procesamiento de azúcar, minería de ferro-níquel y oro, industria textil, cemento, tabaco

## Comercio

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
5.171	-2,0	25,72	8.735	-0,3	43,45	-915

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

### Principales sectores en el comercio exterior

Exportaciones	Millones de \$	Importaciones	Millones de \$
Zonas francas	4.538	Zonas francas	2.897
Zonas no francas	795	Zonas no francas	5.937
Ferrónique	145	Bienes de consumo	2.859
Azúcar	89	Materias primas	1.793
Tabaco	30	Bienes de equipo	1.285
Café	11		

Fuente: Economist IU en Oficina de Información Diplomática

### Principales mercados para la exportación y la importación\*

Exporta a	% del total	Importa de	% del total
EEUU	87,3	EEUU	60,5
Países Bajos	1,1	Japón	10,4
Canadá	0,7	México	4,7
Francia	0,7	Venezuela	3,0

Fuente: The World Factbook 2003

\* Datos 2000

### Exportaciones españolas a América Latina

País destino	Miles de euros	País origen	Miles de euros
República Dominicana	348.203	República Dominicana	33.788

### Importaciones españolas de América Latina

### Exportaciones españolas a Rep. Dominicana

Producto	Millones de euros	Producto	Millones de euros
Vehículos automóbiles, tractores y ciclos	82,08	Tabaco y sucedáneos	12,87
Muebles, mobiliario médico quirúrgico	40,55	Alcohol etílico sin desnaturalizar	6,93
Máquinas, aparatos y material eléctrico	37,90	Prendas y complementos de vestir	2,48
Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	36,16	Trasatlánticos, barcos para excursiones, transbordadores, cargueros	1,17
Instrumentos y aparatos de medicina, cirugía	32,85	Trapos, cordeles, cuerdas y cordajes	0,75
Productos cerámicos	27,87	Cueros y pieles de bovino y equino	0,68
Total Partidas	257,41	Total Partidas	24,88
<b>Total</b>	<b>419,93</b>	<b>Total</b>	<b>27,66</b>

### Exportaciones de Rep. Dominicana a España

Fuente: Oficina de Información Diplomática

**Empresas españolas en República Dominicana**

Empresa	Sector	Filial/Actividad
Endesa	Electricidad	Cepm (generación)
Unión Fenosa	Electricidad	Edenorte y Edesur (distribución)

Fuente: Informes de las empresas en Chislett, W.

**Acuerdos comerciales****UE-Caribe**

Las relaciones bilaterales entre la UE y los países del Caribe se enmarcan dentro del Acuerdo de Cotonou. El Acuerdo de Asociación de los países de África, Caribe y Pacífico (Países ACP) con la UE se firmó el 23 de junio de 2000 en Cotonou (Benín) y por eso se conoce como Acuerdo de Cotonou. Desde el punto de vista comercial y para solucionar algunos problemas que se han venido planteando, el Acuerdo de Cotonou prevé la celebración, entre la UE y los ACP, de *nuevos acuerdos comerciales compatibles con las normas de la OMC, suprimiendo progresivamente los obstáculos a los intercambios y reforzando la cooperación en todos los ámbitos relacionados con el comercio.*

Desde septiembre de 2002 hasta diciembre de 2007 se negociarán Acuerdos de Asociación Económica (AAEs) con objeto de avanzar en las relaciones entre ambas regiones.

**Inversión extranjera directa****IED española en República Dominicana**

Inversión española en República Dominicana (miles de euros)	Total inversiones españolas en el exterior (miles de euros)*	IED española República Dominicana como % de la IED española total	Total de las inversiones netas mundiales en República Dominicana (millones de \$)
181.967	37.472.021	0,49	961

**IED de la República Dominicana en España**

Inversión de Rep. Dominicana en España (miles de euros)	Total de las inversiones extranjeras en España	IED de la Rep. Dominicana como % de la IED total recibida por España
609	28.558.466	0,002

Fuente: Secretaría General de Comercio exterior. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

\* Inversión Bruta Efectiva total. Es la Inversión Bruta Registrada descontadas:

a) las adquisiciones de acciones y participaciones de sociedades españolas a otros no residentes

b) las contabilizaciones múltiples de la misma inversión consecuencia de las reestructuraciones de grupos empresariales en el extranjero

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a la República Dominicana

AOD recibida por Rep. Dominicana del mundo (millones de \$)*	105
AOD recibida por Rep. Dominicana proveniente de España (millones de \$)**	16
Total AOD española (millones de euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones de euros)	284

Fuente: PACI 2002. OECED

\* Datos para 2001

\*\* Promedio 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Presidencia de la República Dominicana

[www.presidencia.gov.do](http://www.presidencia.gov.do)

#### Embajada de la Rep. Dominicana en España

Embajador: D. José Augusto Vega Imbert

Pº de la Castellana, 30 - Bajo dcha  
28046, Madrid

Tel.: (34) 91 431 53 95

Fax: (34) 91 435 81 39

e-mail: [embrdes@infonegocio.com](mailto:embrdes@infonegocio.com)

#### Oficina económica y comercial

Pº de la Castellana, 30 - Bajo dcha  
28046, Madrid

Tel.: (34) 91 431 53 95

Fax: (34) 91 435 81 39

e-mail: [embrdes@infonegocio.com](mailto:embrdes@infonegocio.com)

#### Embajada de España en la Rep. Dominicana

Embajadora: María Jesús Figa López-Palop

Avda. Independencia, 1.205

Apartado d - Santo Domingo

Tel.: (1-809) 535 5801

Fax: (1-809) 535 6500

e-mail: [embespdo@mail.mae.es](mailto:embespdo@mail.mae.es)

#### Oficina económica y comercial

Avda. Winston Churchill esq. Luis F. Thomen  
Torre BHD, 4º

21421, Santo Domingo

Tel.: (1-809) 567 5682

Fax: (1-809) 542 6026

e-mail:

[buzon.official@santodomingo.ofcomes.mcx.es](mailto:buzon.official@santodomingo.ofcomes.mcx.es)

#### Cámara española de comercio en la Rep. Dominicana

Avda. 27 de Febrero, nº 205 - Apto. 203 - 2º piso  
Edif. Boyero II

Santo Domingo

Tel.: (1-809) 567 2147

Fax: (1-809) 565 9751

e-mail: [camaco.es@codetel.net.do](mailto:camaco.es@codetel.net.do)

#### Oficina Técnica de Cooperación AECI en la Rep. Dominicana

Hostos, 207

Santo Domingo

Tel.: (1-809) 689 5090

Fax: (1-809) 689 5877

e-mail: [aeci.rd@codetel.net.do](mailto:aeci.rd@codetel.net.do)

**Centro Cultural AECl la Rep. Dominicana**

Arz. Meriño, esq. Arz. Portes  
Santo Domingo  
Tel.: (1-809) 686 8212  
Fax: (1-809) 682 8351  
e-mail: [aeci-cch.ici@codetel.net.do](mailto:aeci-cch.ici@codetel.net.do)

**Rep. Dominicana-Unión Europea**

**Delegación Comisión Europea  
en la Rep. Dominicana**  
Avda. Tiradentes esq. Roberto Pastoriza  
Edificio Plaza J.R. Pisos 7, 8 y 9  
Ensanche Naco  
Santo Domingo

**Otros**

**Estadísticas Rep. Dominicana**

[www.one.gov.do](http://www.one.gov.do)

**Aduanas**

[www.dga.gov.do](http://www.dga.gov.do)

**Invertir en la Rep. Dominicana**

[www.cei-rd.gov.do](http://www.cei-rd.gov.do)



## 19 Uruguay 2002

Uruguay, el segundo país más pequeño de América del Sur tras Surinam, se encuentra encajado entre dos de los pesos pesados del subcontinente, Argentina y Brasil. En 2002 vivió una de las mayores crisis financieras de su historia cuando los ahorristas argentinos arrastrados por la crisis de su país, retiraron de los bancos uruguayos depósitos por valor de 4.022 millones de dólares. El Gobierno se vio obligado a decretar el cierre de los bancos por una duración mínima de 24 horas en un intento de detener la fuga de depósitos.

### Hechos relevantes

- Abril, Uruguay oficializa la ruptura de relaciones con Cuba como desenlace de una crisis iniciada en marzo cuando la Comisión de Derechos Humanos de la ONU sometió a votación una resolución presentada por Uruguay, y apoyada por un grupo de países latinoamericanos, que pedía al régimen de la isla mejorar la situación de los Derechos Humanos. Desde Cuba se interpretó la interposición de la resolución y su posterior aprobación consecuencia de presiones ejercidas desde los Estados Unidos.
- 30 de julio, crisis financiera, parálisis del sistema bancario.
- A principios de agosto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprueba un préstamo de 500 millones de dólares para hacer frente a la crisis que atraviesa el país.



<i>Superficie</i>	176.220 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	3.386.575
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Peso uruguayo
<i>Forma de Estado</i>	República Constitucional
<i>Capital Administrativa</i>	Montevideo
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	3.700 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	9.200 \$

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Uruguay	77%
América Latina	56%

Fuente: Latinobarómetro 2002

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
5,1	2	32

Fuente: Transparencia Internacional

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptimo)

Concepto	Uruguay	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	77,8	54,8
Estabilidad política	79,5	51,8
Eficacia Gobierno	68,6	51,4
Calidad regulación	67,0	58,6
Seguridad jurídica	69,1	47,3
Control corrupción	75,8	47,9
Percentil** de gobernabilidad	73,0	

Fuente: Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento*	0,79%
Porcentaje población urbana**	91,00

\* Estimaciones para 2002

\*\* Datos 2001

### Inmigración

Uruguayos en España*	2.763
Espanoles en Uruguay**	52.353

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministerio del Interior y Oficina de Información Diplomática

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2001

### Control de fronteras\*

Entrada uruguayos en España	Entrada españoles en Uruguay
· No necesitan visado	· No necesitan visado
· Documentación:	· Documentación:
· pasaporte ordinario, en vigor	· pasaporte ordinario, en vigor
· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* En ambos casos son condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

### Desarrollo humano

Desarrollo humano	Alto
Índice Desarrollo Humano (DH)* (sobre 1)	0,834
Ranking mundial	40

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

### Defensa

- Ejército profesional

Armas	Personal Activo	Presupuesto
Tierra	12.200	
Armada	5.700	
Aire	3.000	Total: 206 millones de \$
	Total activo: 23.900	% PIB: 0,016

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003

### Principales medios de comunicación

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
El País	General	<a href="http://www.elpais.com.uy">www.elpais.com.uy</a>	80.000
La República	General	<a href="http://www.diariolarepublica.com">www.diariolarepublica.com</a>	35.000
El Observador	Prensa general	<a href="http://www.observador.com.uy">www.observador.com.uy</a>	45.000
Radio y TV			
Canal 12 (Teldoce)	TV Privada	<a href="http://www.teledoce.com">www.teledoce.com</a>	
CX 14 Radio El Espectador	Radio Privada	<a href="http://www.elespectador.com">www.elespectador.com</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE. Embajada de Uruguay en Madrid

## Relaciones bilaterales España-Uruguay

### Intercambio de visitas

#### Principales visitas españolas a Uruguay

· 25 de junio, el presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias Ramón Rodríguez.

#### Principales visitas uruguayas a España

· 27 de mayo, el Ministro de Defensa Luis Brezo.

### Convenios/Tratados

No se firmaron.

### Cultura

#### Centros españoles en Uruguay

· *Centro Cultural de España en Montevideo. Sede:* Casa Mojana, Montevideo. *Actividad:* promoción de la cultura española y fomento del intercambio cultural hispano-uruguayo.

#### Centros uruguayos en España

· *Agregaduría cultural de la Embajada de Uruguay en Madrid.*

## Economía

### Datos básicos

PIB	A tipos de mercado	Paridad Poder Adquisitivo*	Crecimiento 2002
	12.300 millones de \$	31.000 millones de \$	-10,8%
PIB per capita	3.700 \$	9.200 \$	

Fuente: *The World Factbook 2003. Embajada de Estados Unidos en Uruguay*

\* Datos para 2001

Inflación	25,9%
Tasa de paro	15,9%
Deuda Pública (% PIB)	93%
Saldo del sector público	-4,1%
Tipo de interés	69,8%

Fuente: *BBVA (Latinwatch julio-agosto 2003). Embajada de Estados Unidos en Uruguay*

**Tipo de cambio frente al dólar**

Principios 2002	14,77
Mediados 2002	16,61
Finales 2002	27,40
Mediados 2003	27,80

Fuente: Bloomberg

**Índice de distribución de Gini**

Año	Índice Vabr
1989	42,0
AL no ponderado [1996]	50,7
AL ponderado [1996]	44,6

Fuente: BSCH. The World Factbook 2003

Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario

**Rating a largo plazo en divisas**

Periodo	S&P	S&P Outlook
Principios de 2002	BBB-	
2002	B-	Empeorando
Mediados de 2003	CCC	

**Riesgo país**

Periodo*	Riesgo soberano (EMBIG)
Principios de 2002	318,04
Mediados de 2002	854,40
Finales 2002	1.310,47
Mediados de 2003	733,30

Fuente: Latin Focus. Fitch Ratings. S&P en BBVA

\* Datos media aritmética de los meses de enero 2002, junio 2002, diciembre 2002 y junio 2003

**Aportación sectorial al PIB en %\***

Agricultura (Sector Primario)	6,0%
Industria (Sector Secundario)	27,3%
Servicios (Sector Terciario)	66,7%

**Empleo por sectores\*\***

Agricultura (Sector Primario)	5%
Industria (Sector Secundario)	22%
Servicios (Sector Terciario)	73%

Fuente: Oficina de Información Diplomática

\* Estimaciones 2000

\*\* Estimaciones 2000

**Principales industrias**

Alimentación, maquinaria eléctrica, equipos de transporte, productos derivados del petróleo, industria textil, productos químicos, bebidas

## Comercio

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
1.929	-10	15,68	2.040	-30	16,58	117

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

### Principales sectores en el comercio exterior\*

Exportaciones	Millones de euros	Importaciones	Millones de euros
Ropa	270	Maquinaria y equipos de transporte	493
Carne	700	Bienes de consumo duraderos	260
Arroz Procesado	165	Petróleo y derivados	469
Pieles y cueros	244	Alimentos bebida y tabaco	356
		Otros bienes de consumo	260

Fuente: Oficina de Información Diplomática

\* Datos 2000

### Principales mercados para la exportación y la importación

Uruguay exporta a	% del total	Uruguay importa de	% del total
Mercosur	40	Mercosur	44
Europa	20	Europa	18
EEUU	8	EEUU	9

Fuente: The World Factbook 2003

### Exportaciones españolas a América Latina

País destino	Miles de euros	Importaciones españolas de América Latina	Miles de euros
Uruguay	94.044	Uruguay	101.699

### Exportaciones españolas a Uruguay

Producto	Millones de euros	Exportaciones uruguayas a España	Millones de euros
Partes y accesorios de vehículos automóviles	30,46	Madera en bruto	50,91
Maquinaria, aparatos y material eléctrico	17,64	Agrios frescos o secos	18,00
Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	15,94	Carnes y despojos comestibles	9,55
Codificaciones especiales	10,69	Pescados y crustáceos	8,44
Materias plásticas y manufacturas	6,89	Cueros y pieles de bovino y equino	3,20
Productos químicos orgánicos	6,23	Glándulas y órganos para usos opoterápicos, desecados...	1,99
Total Partidas	87,85	Total Partidas	92,09
<b>Total</b>	<b>143,84</b>	<b>Total</b>	<b>104,05</b>

Fuente: Oficina de Información Diplomática

### Empresas españolas en Uruguay

Empresa	Sector	Filial
Santander Central Hispano	Banca	Banco Santander Uruguay
Ence	Madera y papel	Eufores
Mapfre	Seguros	Mapfre Uruguay

Fuente: Informes de las empresas en Chislett, W.

## Acuerdos comerciales

### Acuerdos bilaterales España-América Latina

País	Tipo de acuerdo	Fecha	Sector
Uruguay	Canje de notas Comunidad Europea	Firmado 20/12/94	Textil
	Acuerdo en forma de acta aprobada	Firmado 31/1/94	Semillas y frutos oleaginosos
	Canje de notas Comunidad Europea	Entrada en vigor 1/1/94	General

### Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina

#### UE-Mercosur

Actualmente, se encuentra en negociación el Acuerdo de Asociación entre la UE y Mercosur. Dichas negociaciones comenzaron en noviembre de 1999 habiéndose celebrado hasta el momento diez rondas.

## Inversión extranjera directa

### IED española en Uruguay

Inversión española en Uruguay (miles de euros)	Total Inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	IES española en Uruguay como % de la IED española total	Inversión Mundial (millones de \$)
69.136	37.472.021	0,18	100

### IED uruguaya en España

Inversión Uruguaya en España (miles de euros)	Inversión mundial en España	IED uruguaya recibida por España como % de la IED total recibida por España
307.032	28.558.466	1,08

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### AOD de España a Uruguay

AOD neta (millones de \$)*	16
AOD proveniente de España (millones de \$)**	2,4
Total AOD española (millones euros)	1.707
Destinado a Iberoamérica (millones euros)	284

Fuente: PACI 2002. OECD

\* 2001

\*\* Promedio 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Presidencia de Uruguay

[www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)

#### Embajada de Uruguay en España

Embajador: D. José María Araneo Gallart

Pº Pintor Rosales, 32 - 1º D

28008, Madrid

Tel.: (34) 91 540 10 16

e-mail: [urumatri@urumatri.com](mailto:urumatri@urumatri.com)

#### Oficina económica y comercial

Pº Pintor Rosales, 32 - 1º D

28008, Madrid

Tel.: (34) 91 540 10 16

e-mail: [urumatri@urumatri.com](mailto:urumatri@urumatri.com)

#### Embajada de España en Uruguay

Embajador: D. Fernando Martínez Westehausen

C/ Libertad, 2738

11300, Montevideo

Tel.: (598) 2 708 6010/708 5113

Fax: (598) 2 707 4833

e-mail: [embespuycorreo.mae.es](mailto:embespuycorreo.mae.es)

#### Oficina económica y comercial

Plaza Caganchan 1335 - 10º Of. 101

11000, Montevideo

Tel.: (598) 2 900 7477/900 0397/900 8323

Fax: (598) 2 902 1600

e-mail: [buzon.oficial@montevideo.ofcomes.mcx.es](mailto:buzon.oficial@montevideo.ofcomes.mcx.es)

#### Cámara española de comercio en Uruguay

C/Treinta y Tres, 13217

11000, Montevideo

Tel.: (598) 2 915 4404/915 3888

Fax: (598) 2 916 1314

e-mail: [camacoec@adinet.com.uy](mailto:camacoec@adinet.com.uy)

#### Oficina Técnica de Cooperación AECI en Uruguay

Tomás Garibaldi, 2290

Montevideo

Tel.: (598) 2 711 6174/711 6411

Fax: (598) 2 711 6171

e-mail: [aeci@netgate.com.uy](mailto:aeci@netgate.com.uy)

#### Centro Cultural AECI en Uruguay

(Inaugurada en agosto 2003)

Rincón, 629

11.00, Montevideo

Tel.: 915 22 50/916 5382

e-mail: [c\\_cultura\\_esp@netgate.com.uy](mailto:c_cultura_esp@netgate.com.uy)

**Uruguay-Unión Europea (UE)**

**Delegación Comisión Europea en Uruguay**

*[www.delury.cec.eu.int](http://www.delury.cec.eu.int)*

**Otros**

**Estadísticas Uruguay**

*[www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)*

**Aduanas**

*[www.aduanas.gub.uy](http://www.aduanas.gub.uy)*

**Promoción de inversiones y exportaciones**

*[www.uruguayxxi.gub.uy](http://www.uruguayxxi.gub.uy)*

**Cámara Nacional de Comercio  
y Servicios de Uruguay**

*[www.davanet.com.uy](http://www.davanet.com.uy)*

*Uruguay 2002*

## 20 Venezuela 2002

Venezuela es uno de los mayores productores mundiales de petróleo y el cuarto país latinoamericano por su PIB. 2002 fue un año políticamente convulso por la permanente confrontación entre el gobierno de Hugo Chávez y la oposición. En abril, el presidente Chávez fue derrocado durante 48 horas y dio paso a un fugaz gobierno de transición presidido por Pedro Carmona. Tras este episodio, la oposición incrementó sus manifestaciones de protesta al gobierno. Se convocaron dos huelgas generales, (la última de las cuales se mantuvo hasta febrero de 2003) a las que se sumó Petróleos de Venezuela (PDVSA) pilar fundamental de la economía venezolana. A finales de año, el país se encontraba paralizado, socialmente enfrentado y en una situación económica crítica. El gobierno solicitó la mediación del secretario general de la OEA César Gaviria para buscar una salida negociada a la crisis. Tanto la oposición como la OEA reclamaron la celebración de elecciones anticipadas.



### Hechos relevantes

- 10 de abril, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), declara la huelga general indefinida, al día siguiente se producen violentos enfrentamientos.
- 12 de abril, golpe de Estado. Se produce una situación de gran confusión en el poder, el presidente Chávez parece haber renunciado y Pedro Carmona (presidente de la organización empresarial *Fedecámaras*) anuncia que encabezaría el nuevo gobierno de transición de forma provisional.
- 14 de abril, el presidente Chávez es repuesto en el poder.
- 2 de diciembre, en un ambiente de alta crispación social, la oposición chavista convoca una huelga general indefinida.

<i>Superficie</i>	912.050 km <sup>2</sup>
<i>Población</i>	24.287670
<i>Idioma oficial</i>	Español
<i>Divisa</i>	Bolívar
<i>Forma de Estado</i>	República
<i>Capital Administrativa</i>	Caracas
<i>PIB per capita a tipos de mercado</i>	3.772 \$
<i>PIB per capita paridad de poder adquisitivo</i>	5.594 \$

· 17 de diciembre, Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó una resolución de *respaldo a la institucionalidad democrática de Venezuela* y de *rechazo de cualquier intento de golpe de Estado*, también instaba al Gobierno y a la oposición a conseguir una salida electoral a la crisis política del país.

## Democracia y gobernabilidad

### Apoyo a la Democracia

Venezuela	73%
América Latina	56%

Fuente: *Latinobarómetro 2002*

### Percepción de la corrupción

Puntuación (siendo 10 lo más limpio)	Ranking América Latina (sobre 20 países evaluados)	Ranking mundial* (sobre 102 países evaluados)
2,5	17 (igual que Nicaragua y Guatemala)	81 (igual que Albania)

Fuente: *Transparencia Internacional*

\* Varios países pueden compartir posición

### Gobernabilidad (Calidad de las Instituciones democráticas)

*Índice de Kaufmann\* (escala 0-100, 100 óptimo)*

Concepto	Venezuela	América Latina
Accountability (rendición de cuentas)	43,2	54,8
Estabilidad política	43,4	51,8
Eficacia Gobierno	33,8	51,4
Calidad regulación	44,0	58,6
Seguridad jurídica	33,8	47,3
Control corrupción	38,2	47,9
Percentil** de gobernabilidad	22,0	

Fuente: *Banco Mundial. Para datos de América Latina, elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial*

\* Es un indicador compuesto por 6 categorías. En su construcción se mezclan datos objetivos con juicios de valor

\*\* El percentil indica el % de países, a nivel mundial, cuyo índice está por debajo del país seleccionado (sujeto a un margen de error)

## Población

Tasa de crecimiento*	1,53%
Porcentaje población urbana**	87,00

\* Estimaciones para 2002

\*\* Datos 2000

### Inmigración

Venezolanos en España*	6.709
Españoles en Venezuela**	122.160

Fuente: Ministerio del Interior. Oficina de Información Diplomática

\* Esta cifra sólo se refiere a los extranjeros que residen legalmente en España

\*\* Residentes a 31-12-2001

### Control de fronteras\*

Entrada venezolanos en España	Entrada españoles en Venezuela
· No necesitan visado	· No necesitan visado
· Documentación:	· Documentación:
· pasaporte ordinario, en vigor	· pasaporte ordinario, en vigor
· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor	· pasaporte diplomático, oficial o de servicio, en vigor

\* En ambos casos son condiciones para viajes de negocios o de menos de tres meses de duración

### Desarrollo humano

Desarrollo humano	Medio
Índice Desarrollo Humano (IDH)* (sobre 1)	0,775
Ranking mundial	69

Fuente: informe sobre desarrollo humano PNUD 2003

\* Combina tres aspectos básicos: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y matriculación de primaria, secundaria y terciaria; y el PIB per capita en dólares

### Defensa

- Ejército combinado: 38% conscripto - 62% profesional
- Servicio militar de 30 meses de duración, selectivo

Armas	Personal Activo	Presupuesto
Tierra	34.000	
Armada	18.300	
Aire	7.000	
	<i>Total conscripto: 31.000</i>	<i>Total: 1.053 millones de \$</i>
	<i>Total activo: 82.300</i>	<i>% PIB: 1,14</i>

Fuente: IISS. The Military Balance 2002-2003

**Principales medios de comunicación**

Prensa	Tipo Información	Link de la edición electrónica	Tirada
El Universal	General	<a href="http://www.eluniversal.com">www.eluniversal.com</a>	200.000
El Nacional	General	<a href="http://www.el-nacional.com">www.el-nacional.com</a>	200.000
Panorama (Maracaibo)		<a href="http://www.panodi.com">www.panodi.com</a>	150.000
<b>Radio y TV</b>			
TVN	TV nacional		
Venevisión	TV privada (grupo Cisneros)	<a href="http://www.venevision.net">www.venevision.net</a>	

Fuente: Anuario Iberoamericano 2003, Agencia EFE

**Relaciones bilaterales España-Venezuela****Presencia Institucional****Principales visitas españolas a Venezuela**

No hubo visitas.

**Principales visitas Oficiales venezolanas a España**

No hubo visitas.

**Convenios/Tratados**

No se celebraron.

**Cultura****Centros españoles en Venezuela**

· *Oficina Cultural de la Embajada de España en Caracas Sede: Caracas. Actividad: intercambio entre agentes culturales españoles y venezolanos. Cuenta también con una sección de estudios.*

**Centros venezolanos en España**

· *Agregaduría cultural de la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Madrid.*

**Premios**

· *Febrero, premio Internacional de Periodismo Rey de España 2002, categoría de Televisión, al venezolano Luis Alfonso Fernández. El premio es convocado anualmente por la Agencia EFE y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).*

## Economía

### Datos básicos

PIB	A tipos de mercado	Paridad Poder Adquisitivo	Crecimiento 2002
	92.000 millones de \$	141.500 millones \$	-8,9 %
PIB per capita	3.772 \$	5.594 \$	

Fuente: Economist Intelligence Unit in Chislett, W. *The Economist*

Inflación	31,2%
Tasa de paro	14,1%
Deuda Pública (% PIB)	39,99
Saldo del sector público	-3,7 %
Tipo de interés	26,8%

Fuente: BBVA (Latinwatch julio-agosto 2003). *The World Factbook 2003. The Economist*

### Tipo de cambio frente al dólar

Principios 2002	756,45
Mediados 2002	1.380,50
Finales 2002	1.388,80
Mediados 2003	1.598,00

Fuente: Bloomberg

### Índice de distribución de Gini

Año	Índice Valor
1996	49,8
1997	49,0
AL no ponderado (1996)	50,7
AL ponderado (1996)	44,6

Fuente: BSCH. *The World Factbook 2003*

Comentario: menor desigualdad cuanto menor sea el índice. Paraguay país más desigual de América Latina, Uruguay país más igualitario

**Rating a largo plazo en divisas**

Periodo	S&P	Tendencia
Principios de 2002	B+	Estable
Mediados de 2002	B	
Finales 2002	CCC+	
2002	B	
Mediados de 2003	B-	

**Riesgo país**

Periodo*	Riesgo soberano (EMBIG)
Principios de 2002	1.148
Mediados de 2002	1.058
Finales 2002	1.037
Mediados de 2003	985

Fuente: Fitch Ratings. S&amp;P en BBVA

\* Datos media aritmética de los meses de enero 2002, junio 2002, diciembre 2002 y junio 2003

**Aportación sectorial al PIB en %\***

Agricultura (Sector Primario)	5%
Industria (Sector Secundario)	40%
Servicios (Sector Terciario)	55%

Fuente: The World Factbook 2003

\* Estimaciones 2001

\*\* Estimaciones 1997

**Empleo por sectores\*\***

Agricultura (Sector Primario)	13%
Industria (Sector Secundario)	23%
Servicios (Sector Terciario)	64%

**Principales industrias**

Petróleo, extracción de hierro, materiales de construcción, procesamiento de alimentos, industria textil, acero, aluminio, ensamblaje de vehículos de motor

**Comercio**

Exportaciones (X)	$\Delta X$ (%)	X/PIB (%)	Importaciones (M)	$\Delta M$ (%)	M/PIB (%)	Balanza por cuenta corriente
26.219	-1,9	28,49	12.280	-29,4	13,34	7.643

Fuente: CEPAL

Comentario: millones de \$ corrientes

**Principales sectores en el comercio\***

Exportaciones	% del total	Importaciones	% del total
Petróleo y Gas Natural	81,2	Bienes intermedios y materias primas	62,1
Otros	18,8	Bienes de consumo	20,2
		Bienes de capital	14,2

Fuente: The Economist

\* Datos 2001

**Principales mercados para la exportación y la importación**

Mercado de exportaciones	% del total	Fuentes de importaciones	% del total
EEUU	60,0	EEUU	35,8
Brasil	5,5	Colombia	6,8
Colombia	3,5	Brasil	4,5
Italia	3,5	Alemania	3,9
España	3,4	Italia	3,9

Fuente: *The World Factbook 2003*

**Exportaciones españolas a América Latina**

País destino	Miles de euros
Venezuela	597,401

**Importaciones españolas de América Latina**

País origen	Miles de euros
Venezuela	710,265

**Exportaciones españolas a Venezuela**

Producto	Millones de euros
Mecánicos	73,90
Fundición de hierro y acero	46,75
Vehículos automóbiles, tractores y ciclos	39,00
Productos cerámicos	31,94
Máquinas, aparatos y material eléctrico	30,34
Manufacturas de fundición de hierro o acero	25,08
Total Partidas	246,70
<b>Total</b>	<b>556,41</b>

**Exportaciones venezolanas a España**

Producto	Millones de euros
Aceites crudos de petróleo	513,93
Fundición de hierro y acero	47,83
Pescados, crustáceos, etc.	38,51
Aluminio y manufacturas de Al	37,17
Alcohol etílico sin desnaturalizar	25,12
Minerales de hierro y sus concentrados	17,30
Total Partidas	679,86
<b>Total</b>	<b>746,48</b>

Fuente: *Oficina de Información Diplomática*

**Empresas españolas en Venezuela**

Empresa	Sector	Filial
Santander Central Hispano	Banca	Banco de Venezuela
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	Banca	BBVA Provincial
Repsol YPF	Petróleo y Gas	Repsol YPF Venezuela

Fuente: *Informes de las empresas en Chislett, W.*

## Acuerdos comerciales

### Acuerdos bilaterales España-América Latina

País	Tipo de acuerdo	Fecha	Sector
Venezuela	Acuerdo Comunidad Europea	Firmado 18/12/95	Productos químicos

### Acuerdos comerciales de la Unión Europea con América Latina

#### UE-Comunidad Andina y América Central

En estos momentos se están negociando sendos Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN y UE-AC. Hasta el momento, se ha celebrado la I Ronda de Negociaciones de cada uno de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación que la UE pretende firmar con cada una de las regiones.

En una segunda etapa, una vez concluidas las negociaciones de estos Acuerdos, la UE negociaría Acuerdos de Asociación con ambas regiones.

## Inversión extranjera directa

### IED española en Venezuela

Inversión española en Venezuela (miles de euros)	Total inversiones españolas en el exterior (miles de euros)	IED española en Venezuela como % de la IED española total	Inversión Mundial en Venezuela (millones de \$)
26.433	37.472.021	0,07	475

### IED venezolana en España

Inversión venezolana en España (miles de euros)	IED venezolana recibida por España como % de IED total recibida por España	Inversión mundial en España (millones de euros)
90.914	0,32	28.558.466

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. CEPAL 'Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2002-2003'

## Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

### AOD de España a Venezuela

AOD neta (millones de \$)*	45
AOD proveniente de España (millones de \$)**	21
Total AOD española (millones de euros)	1.707.521.523,99
Destinado a Iberoamérica (millones euros)	284.264.100

Fuente: PACI 2002. OECD

\* Datos 2001

\*\* Promedio 2000-2001

## Direcciones útiles

### Enlaces gubernamentales

#### Gobierno de Venezuela

[www.gobiernoenlinea.ve](http://www.gobiernoenlinea.ve)

#### Embajada de Venezuela en España

Embajador: D. Raúl Alejandro Salazar Rodríguez  
C/ Capitán Haya, 1 - 13ª  
28020, Madrid  
Tel.: (34) 91 598 12 00  
Fax: (34) 91 597 15 83  
e-mail: [embvenez@teleline.es](mailto:embvenez@teleline.es)

#### Oficina económica y comercial

C/ Capitán Haya, 1 - 13ª  
28020, Madrid  
Tel.: (34) 91 417 59 42  
Fax: (34) 91 417 60 47  
e-mail: [embvenez@teleline.es](mailto:embvenez@teleline.es)

#### Cámara de Comercio de Venezuela en España

C/ Condado de Treviño, 2  
28033, Madrid  
Tel.: (34) 91 302 70 31  
Fax: (34) 91 766 15 63  
e-mail: [venezuela@cideiber.com](mailto:venezuela@cideiber.com)

#### Embajada de España en Venezuela

Embajador: D. Manuel Viturro de la Torre  
Av. Moledano, entre la 1ª y 2ª transversal  
Quinta Embajada de España. Urb. La Castellana  
Caracas  
Apdo. Correos: 62297, Chacao  
Tel.: (58) 212 263 28 55  
Fax: (58) 212 261 08 92  
e-mail: [espanvc@cantv.net](mailto:espanvc@cantv.net)

#### Oficina económica y comercial

Av. Francisco de Miranda  
Urb. Los Palos Grandes  
P.O. Box 61394 (1060-A)  
1062, Caracas  
Tel.: (58) 212 284 92 77/285 79 06/263 19 56/  
263 29 80  
Fax: (58) 212 284 99 64  
e-mail: [buzon.official@caracas.ofcomes.mcx.es](mailto:buzon.official@caracas.ofcomes.mcx.es)

#### Cámara española de comercio en Venezuela

Avda. Fco. Miranda - Edificio Pq. Cristal - Torre Este  
1060, Caracas  
Tel.: (58) 212 28 55 31  
Fax: (58) 212 28 45 63  
e-mail: [cavesp@tlcel.net.ve](mailto:cavesp@tlcel.net.ve)

#### Oficina Técnica de Cooperación AECL en Venezuela

Avda. Moledano, entre la 1ª y 2ª transversal  
Urbanización La Castellana. Quinta 53  
Caracas  
Tel.: (58) 212 261 45 05  
Fax: (58) 212 261 19 80  
e-mail: [aecicord@cantveantv.net](mailto:aecicord@cantveantv.net)

### Venezuela-Unión Europea (UE)

#### Delegación Comisión Europea en Venezuela

[www.comisioneuropea.org.ve](http://www.comisioneuropea.org.ve)

#### Otros

#### Estadísticas Venezuela

[www.ine.gov.ve](http://www.ine.gov.ve)

#### Venezuela analítica

[www.analitica.com](http://www.analitica.com)

#### Información financiera

[www.ve.invertia.com](http://www.ve.invertia.com)

#### Petróleos de Venezuela (PDVSA)

[www.pdvsa.com](http://www.pdvsa.com)

