III Curso para Diplomatas Sul-Americanos

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais Embaixador Carlos Henrique Cardim

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br

III Curso para Diplomatas Sul-Americanos

Rio de Janeiro, 8 a 30 de novembro de 2007

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2008

Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

Equipe técnica:
Maria Marta Cezar Lopes
Lílian Silva Rodrigues

Projeto gráfico e diagramação:
Cláudia Capella e Paulo Pedersolli

Crédito de Capa:
Antonio Berni
La puerta abierta, 1932

Impresso no Brasil 2008

Brasil. Fundação Alexandre de Gusmão. Curso para Diplomatas Sul-Americanos (3 : Rio de Janeiro : 2007).
III Curso para Diplomatas Sul-Americanos / Fundação Alexandre de Gusmão. – Brasília : FUNAG, 2008.

324p.

ISBN: 978-85-7631-116-4

1. Política externa – Brasil. 2. Política internacional. I. Curso para Diplomatas Sul-Americanos (3 : Rio de Janeiro : 2007). II. Título.

CDU: 327(81)

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14.12.2004.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

ABERTURA

Palestra do Secretário-Geral das Relações Exteriores 11
Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

CHILE

Un ensayo sobre los grandes giros de la
Política Economica Chilena y sus principales legados 27
Osvaldo Sunkel

URUGUAI

Uruguay: breve evolución económica y política 91
Alberto Couriel

VENEZUELA

Sobre la Economía Venezolana y perspectivas 109
Nelson José Merentes Diaz

BOLÍVIA

Bolivia: Procesos de Cambio Y Política Exterior 131
Jean Paul Guevara Avila

BRASIL

Brasil como Potencia Regional 151
Luiz Alberto Moniz Bandeira

EQUADOR

Ecuador: sus temas fundamentales 185
Leon Roldós

GUIANA

Guyana: the impact of foreign policy on
developmental challenges 207
Robert Corbin

PARAGUAI

Paraguay: Identidades, Sustituciones Y Transformaciones 235
Bartomeu Melià, s.j.

PERU

Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente
de la exclusión 253
Martín Tanaka
Sofía Vera

ARGENTINA

Argentina: Economía Y Política Internacional
Los procesos históricos 273
Mario Rapoport

COLÔMBIA

Colombia: un Pais de contrastes 307
Alfredo Rangel

APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

"A integração virá. A questão é saber qual é a integração que virá. E a questão é saber se vamos nos integrar através do narcotráfico, do crime organizado, do contrabando, da guerrilha ou se nós vamos nos integrar através do desenvolvimento econômico, do desenvolvimento social, do desenvolvimento industrial, do desenvolvimento tecnológico. A pergunta é qual será a integração (...). Em resumo, nós vemos a integração da América do Sul como uma necessidade, mas ela é também um projeto. É muito útil quando você pode fazer de uma necessidade um projeto. Porque aí você tem algo que realmente tem uma realidade profunda, que terá repercussão forte para as nossas populações, e que naturalmente nos ajudará muito a viver e a nos situar em um mundo que não é simples, um mundo que é hostil, muitas vezes".

Ministro Celso Amorim
Brasília, 25/08/2006

Os textos reunidos nesta publicação foram apresentados no III Curso para Diplomatas Sul-Americanos realizado no Rio de Janeiro de 8 a 30 de novembro de 2007.

PALESTRA DO SECRETÁRIO-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES

PALESTRA DO SECRETÁRIO-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES, EMBAIXADOR SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES

EMBAIXADOR JERONIMO MOSCARDO
PRESIDENTE DA FUNAG

Temos aqui hoje conosco o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães que tem acompanhado e inspirado todo o Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Com a palavra, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

EMBAIXADOR SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES
SECRETÁRIO-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Muito bem. Bom dia a todas e todos. Quero dar um especial bom dia ao Professor Mário Rapoport, querido amigo que está aqui conosco. Para mim é uma oportunidade muito interessante estar aqui com os Senhores para falar um pouco sobre a América do Sul e para ter a oportunidade de trocar algumas idéias a respeito do tema e de saber como é que vêem a situação da América do Sul, nos seus respectivos países.

Para analisarmos a situação da América do Sul, é preciso, ainda que muito rapidamente, apresentar uma visão do mundo porque é impossível saber quais são os desafios, quais são os obstáculos, quais são as dificuldades, se nós não tivermos uma visão do mundo. Eu queria dizer que essa visão do mundo, naturalmente, é uma visão pessoal de cada um de nós. Eu tenho uma visão do mundo e outras pessoas terão outras visões, mas eu espero que a minha seja razoável, seja uma visão capaz de ser aceita, capaz de ser razoavelmente realista.

Quanto mais distante é a visão do mundo de alguém que trabalha na política externa daquilo que o mundo é na realidade, mais difícil e mais sujeita a fracasso é essa política. Uma interpretação equivocada leva as pessoas a terem uma visão equivocada daquilo que podem fazer ou que devem fazer.

De toda forma, como é que eu acho que se poderia descrever o mundo em que nós vivemos hoje em dia? Em primeiro lugar, o mundo passa por uma extraordinária transformação tecnológica, uma extraordinária aceleração do progresso tecnológico. Não é apenas o progresso tecnológico porque o progresso tecnológico existe naturalmente, mas é uma aceleração desse progresso tecnológico.

O progresso tecnológico se caracteriza pela geração de inovações, novos produtos, novas formas de produzir. O progresso tecnológico não é uma coisa abstrata, é algo concreto. É a capacidade de as sociedades, principalmente, as sociedades mais avançadas, gerarem novos produtos e métodos de produção mais eficientes, principalmente, em dois setores cruciais. O primeiro é a informática e o segundo é a biotecnologia e outros setores afins, como a engenharia genética. São setores que vão trazer uma transformação extraordinária, não só para a produção, mas também para a vida humana. O progresso na informática reorganiza as atividades produtivas, reorganiza os mercados e reorganiza também a arte da guerra. Nós não gostamos muito dessa palavra. Essa palavra é uma palavra desagradável, porém, ela existe. A atividade da guerra existe e a transformação tecnológica gera novos artefatos bélicos. Isso tem toda uma influência sobre a política internacional. Esse é um primeiro ponto de grande importância que é, a meu juízo, uma das características da situação internacional.

Uma outra característica da situação internacional seria a concentração de poder. Vivemos, hoje, o resultado de um processo histórico antigo que se caracteriza pelo colonialismo. A maior parte da história do mundo moderno é uma história colonial. O mundo moderno surgiu somente com a descoberta das Américas. A própria

Ásia, até à circunavegação da África e a chegada de Vasco da Gama à Índia, ainda era muito distante da Europa. Nós tínhamos na Ásia, a Índia e a China, como grande país do mundo. A China é sempre o maior país do mundo, com um intervalo de 200 anos. A China era um país muito avançado do que os países europeus durante a Idade Média e toda a sua história. Durante 200 anos, que é o período de 1750 até agora, é que a China esteve fora desse papel central no mundo. Mas, naturalmente, o mundo naquela época era muito desarticulado. Tínhamos a Europa com o sistema feudal, a África era praticamente desconhecida, as Américas eram totalmente desconhecidas e a Ásia também, exceto pelas caravanas venezianas e de outras cidades que saíam da Itália. A partir das grandes navegações, formaram-se os grandes impérios. Hoje, os países que estiveram no centro desses impérios fazem um esforço sistemático para que esqueçamos que os impérios existiram. Segundo esses países, esses impérios praticamente não existiram. Isso é muito interessante. Mas, o fato é que o sistema internacional se caracterizou pela existência de grandes impérios: o império português, o impérios espanhol, o império francês, o império britânico etc. De certa forma, esses impérios foram fundamentais para organizar a atividade econômica e a atividade política do mundo. O império americano é um império continental, não é um império ultramarino. A conquista do oeste e a aniquilação dos povos indígenas são semelhantes ao que ocorreu nos impérios ultramarinos. E temos o império russo, que também é semelhante porque é um império continental, não é um império ultramarino. O império russo começou com a expansão da Rússia em direção ao oriente e foram conquistando aqueles povos.

Esses países que estavam no centro da política internacional, com pequenas modificações a partir da inclusão de outros países, são a França, a Inglaterra, a Prússia, os países do império austro-húngaro. Depois, os Estados Unidos e o Japão foram incluídos nesse pequeno grupo. O Japão estava um pouco à parte, não tem o mesmo papel.

Esse centro do sistema, que hoje sofre a investida chinesa, acumulou poder de uma forma extraordinária. Uma grande característica do sistema internacional é a concentração de poder. Com exceção da China, nós podemos verificar isso, por exemplo, na concentração de poder militar. Os Estados Unidos têm uma capacidade militar superior aos 10 maiores países seguintes, somados, com exceção da China. Se somarmos todos os outros países – Inglaterra, França, Alemanha, Japão etc. – os Estados Unidos têm uma força militar superior a eles.

Se tomarmos também, do ponto de vista do PIB mundial, nós verificamos que um grande percentual do produto mundial, talvez, 70% a 80% esteja nesses países. O produto mundial é estimado, aproximadamente, em 35 trilhões de dólares. Os Estados Unidos têm um produto de cerca de 13 trilhões de dólares. O Japão tem 4 trilhões. Então, só aí já temos quase 50%. Se adicionarmos a isso a Inglaterra, França, Alemanha etc., nós chegaremos facilmente a cerca de 70%. É claro que a China está fora desse contexto porque é um país emergente, não é um país que está no centro tradicional do sistema.

Se tomarmos o poder político, vemos que esses países que estão no centro do sistema detêm uma enorme influência sobre os principais centros de poder no mundo, a começar pelo Congresso de Viena, no século passado e pelo Conselho de Segurança hoje com a França, a Inglaterra, a Rússia, os Estados Unidos e a China. Os Estados Unidos, naturalmente, não estavam no Congresso de Viena. Eles entram nesse sistema mais tarde. Esses países controlam o uso da força a nível internacional e têm uma enorme influência sobre o ordenamento mundial. Se tomarmos o Fundo Monetário Internacional é a mesma coisa. O G-8, por exemplo, tem um sistema semelhante. Então, esses países concentram a maior parte do poder e controlam as grandes instituições de governança global. Ouvimos falar de governança global, de mundialização, globalização, que é preciso ter um organismo global para governar o mundo. Não precisam se preocupar porque isso já existe. Ninguém vai fazer uma Constituição

mundial. Ninguém vai fazer isso cartesianamente. Isso já existe nessas instituições que estão aí e que vão ganhando poder, vão aumentando a sua área de competência. A OTAN está no Afeganistão. A OTAN é a Organização do Tratado do Atlântico Norte e tem uma área definida de atuação em tratado. É uma área européia. Mas, hoje em dia, a OTAN está no Afeganistão. Essas organizações vão incorporando novas competências. Por exemplo, no mês de janeiro ou fevereiro, a Grã-Bretanha presidiu o Conselho de Segurança e sugeriu incluir como tema importante a questão do meio ambiente, o que poderia levar à ruptura da paz. Isso não está na Carta das Nações Unidas, mas alguns temas vão sendo incluídos, de tal forma que aqueles países que ali estão têm o poder de determinar se uma determinada situação causa risco ao sistema internacional e também determinar que aquela situação pode ser objeto de intervenção do Conselho.

Se analisarem as estatísticas da Organização Mundial da Propriedade Intelectual, verão que a maior parte das patentes concedidas anualmente são para esses países. Isso significa que esses países – Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e assim por diante – estão na frente do progresso tecnológico, de forma predominante.

Temos que saber se existe um centro do sistema internacional ou não. Se acharmos que não há um centro do sistema internacional, que ele está solto, andando de um lado para o outro, sem nenhuma determinação, é outra coisa. Essa é outra visão do mundo. Mas acreditamos que existe um sistema internacional, que esses países estão no centro do sistema e que influenciam a evolução desse sistema. Verificamos que esses países têm uma população pequena e declinante. Devem ter visto, agora recentemente, na Espanha, que é o país que vai ter a população mais velha no ano 2050, um programa de entrega de cheques a pessoas que tiverem filhos ou que adotarem crianças. Há uma grande preocupação com a queda da população. Esses países têm taxas de crescimento demográfico muito baixas. Então, de um lado, nós temos uma grande concentração de riqueza e de poder. Do outro

lado, nós temos uma população decrescente. Agora, na periferia, é o contrário. Há uma escassez de poder com uma população crescente.

Naturalmente, os países que estão no centro do sistema têm muito interesse em regulamentar o sistema, de tal forma que possam preservar seus privilégios. Vou dar um exemplo na área econômica. Alguns dos países que estão no centro do sistema desejam preservar a possibilidade de terem políticas agrícolas protecionistas. Um outro exemplo é o aumento da defesa de propriedade intelectual, o aumento dos prazos de patentes, de copyright etc. Está havendo uma tendência nesse sentido. Depois, o privilégio militar. Todos nós somos a favor da paz e do desarmamento. Todavia, os países armados estão cada vez mais armados, com armamentos cada vez mais sofisticados e fazem uma pressão cada vez maior para que os países desarmados não tenham armas. Estou me referindo a armas em geral, até armas de pequeno porte. Há uma série de negociações internacionais para controlar e impedir que os países da periferia tenham armas. Mas, isso não corresponde a um esforço dos países que estão no centro de reduzirem os seus armamentos. Isso seria, naturalmente, benéfico para o mundo como um todo, mas não é isso que ocorre. Então, há um esforço grande de preservação.

Na área econômica, isso corresponde a um esforço grande de manutenção dos privilégios e de abertura do mercado dos países em desenvolvimento. Há uma tentativa permanente de regulamentação, de uma determinada forma, da atividade econômica. Temos um problema grave com isso. Há um esforço muito grande de normatização. Por exemplo, nas negociações de meio ambiente, é sabido, historicamente, que os países altamente desenvolvidos e industrializados são os maiores responsáveis para emissão de gases estufa e foram eles que criaram essa situação. No entanto, nas negociações de meio ambiente, eles procuram fazer com que os países subdesenvolvidos também adotem metas de redução. De modo que, as metas deles podem ser menores. Isso é óbvio. Isso se dá em cada

setor. É muito natural que aqueles que têm posições de privilégio desejem manter essas posições de privilégio, mas, naturalmente, devidamente racionalizadas, como sendo o bem da humanidade. Um indivíduo pode pegar uma posição pessoal, racionalizar, transformá-la em bem da humanidade e passar a defender aquela posição. Essa normatização da atividade econômica vai-se verificando através das negociações econômicas internacionais de redução da capacidade do país subdesenvolvido poder ter política de desenvolvimento. Essa é a questão. Não é a questão de abertura e redução de tarifas. Isso é uma parte.

Em relação à governança global, eu havia mencionado a tentativa de se ampliar a competência dos organismos internacionais para que eles venham a exercer a tarefa de governança global através da sua atividade.

Temos ainda a questão da multipolaridade. A partir de um determinado momento, se julgou que o mundo tinha se transformado num mundo unipolar. Hoje é difícil aceitarmos essa idéia de um mundo unipolar. Naturalmente, a maior potência do mundo, de longe, são os Estados Unidos. Mas, o mundo não é mais unipolar porque existe a China, a Europa, a Rússia, que está retomando o seu papel político internacional. Mas enfim, nitidamente, nós temos grupos de países, ou países que, em si mesmo, já formam um grupo. A China, em si mesmo, é um grupo de países. A China tem uma população três vezes maior do que a da União Européia e tem quatro vezes a população dos Estados Unidos. Então, o mundo se organiza hoje em torno de grandes blocos de países, naquelas negociações internacionais que vão disciplinar o uso dos privilégios, estabelecendo quem tem direito a quê. As negociações internacionais não são interessantes em si. Elas são interessantes porque vão terminar que Estados têm direito a quê e de que forma eles se apropriam do produto mundial. Então, é por isso que essas negociações são importantíssimas hoje em dia porque, cada vez mais, elas interferem dentro dos países. Antes, isso não

acontecia. Antes, as negociações internacionais eram tarifárias. Praticamente não havia negociações de meio ambiente. Na área de propriedade intelectual, havia a Convenção de Paris, mas que, na prática, deixava que cada país fizesse o que bem entendesse. Hoje, essas negociações têm um efeito direto sobre a política econômica interna dos países.

Um outro fenômeno de extrema importância que ocorre hoje e que faz com que esse esquema não seja tão óbvio certinho é uma extraordinária migração de capital e de tecnologia dos países que estão no centro do sistema para a China. Há uma migração extraordinária em busca da mão-de-obra barata e disciplinada da China. Essa migração é de tal ordem que, hoje em dia, na China, 600.000 empresas têm atividades produtivas e instalações industriais. Das 500 maiores empresas do mundo, segundo a Revista Fortune, 488 estão instaladas na China. São 33.000 empresas japonesas, 10.000 empresas coreanas e assim por diante. Isso fez com que a China, nos últimos 20 ou 30 anos, venha crescendo a uma taxa média de 10% ao ano. Todos os anos, os analistas econômicos ocidentais dizem que a taxa de crescimento da China vai cair. No ano seguinte, sai uma taxa maior do que a do ano anterior. De toda a forma, a China já se tornou o segundo maior produto do mundo, depois dos Estados Unidos, em paridade de poder de compra. É claro que a China é cinco vezes maior do que os Estados Unidos em termos de população, mas, de toda a forma, isso é algo muito significativo.

Essa emergência da China não teve as conseqüências que se poderia imaginar porque essas empresas que produzem na China exportam para os seus países de origem e para outros países, gerando enormes superávits comerciais. As reclamações são relativamente pequenas porque elas geram também enormes remessas de lucros. De um lado, há o superávit comercial, mas há também as remessas de lucros dessas empresas para os seus acionistas nos seus países de origem. Além disso, esse enorme superávit da China levou a reservas no valor

de 1,3 trilhões de dólares, que estão investidos, basicamente, em títulos do Tesouro Americano. Isso permite à economia americana enfrentar os desequilíbrios que ela sofre. Agora, surgem tendências protecionistas. Um outro fator é que isso mantém os preços e a inflação sob controle. Naturalmente, esses produtos importados, muito baratos, contribuem para manter a inflação controlada. Além disso, controlam os sindicatos porque, na medida em que os sindicatos reivindicam maiores salários e maiores vantagens, imediatamente a empresa pode dizer que vai para a China. Isso teve um efeito na desorganização do movimento sindical nos Estados Unidos.

Agora, esse é um fenômeno que não vai durar pouco tempo; vai durar muito tempo porque a parte da população chinesa que está nessa economia moderna é de cerca de 300 a 400 milhões. Há outros 800 milhões que não estão nesse sistema ainda. É claro que há muitas indagações sobre se a China será capaz de absorver essa enorme população no sistema moderno. Mas, aparentemente, até o momento, a China tem sido capaz de fazer com que isso ocorra de uma forma relativamente tranqüila. Não temos notícia de motins sociais e coisas desse tipo. Ademais, eles estão aprendendo porque essa tecnologia está sendo absorvida por empresas chinesas. Recentemente, houve um caso muito interessante da General Motors. Os chineses montaram uma fábrica pertinho da fábrica da General Motors, copiaram um automóvel e passaram a vender. A General Motors pensou em protestar, mas achou melhor não. Depois da China, talvez tenhamos um processo semelhante em relação à Índia, mas é um pouco diferente.

Agora, essa situação da China tem outros efeitos sobre temas atuais do sistema internacional que são muito importantes. Primeiro, na área do meio ambiente, a economia chinesa é grande poluidora porque usa muito carvão. Eles têm termoelétricas a carvão etc. Segundo, a China tem uma escassez de recursos naturais para manter essa taxa de crescimento. A China está se dirigindo a outros países em busca de assegurar o acesso a recursos naturais. Ela está fazendo isso

na África e mesmo na América do Sul, de uma forma muito ativa. A demanda chinesa faz com que os preços das commodities tenham se elevado muito e tenham permitido, nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, uma expansão das receitas de exportação muito grande. Isso tem um efeito sobre os preços, inclusive, sobre os preços do petróleo e a questão da energia, recursos naturais, minérios, alimentos, enfim, commodities primárias. Então, isso tem estimulado muito os preços nesses mercados e permitido uma bonança muito grande para os países em desenvolvimento que produzem esses produtos.

Dito isso, passemos para a América do Sul. Quais são os desafios que poderiam ser identificados dentro desse contexto global? Em primeiro lugar, nossa região, de uma forma geral, é caracterizada por grandes disparidades sociais. Não só no Brasil, mas em muitos outros países da região, as disparidades sociais são extraordinárias. Há uma enorme concentração de riqueza e de poder político nos países da nossa região, de uma forma geral. Essa é uma característica profunda da nossa região. Em segundo lugar, ao contrário do que ocorreu com países asiáticos, na nossa região o processo de industrialização se baseou fortemente na presença de empresas estrangeiras, ao contrário do que ocorreu na Coréia ou no Japão, depois da Segunda Guerra Mundial. Essa é uma característica que tem efeitos importantes. Uma terceira característica da nossa região é um baixo dinamismo tecnológico. Quando nós analisamos, na Organização Mundial de Propriedade Intelectual, o número de patentes registradas por empresas ou pessoas da região, esse número é muito baixo quando comparado ao de outros países. Portanto, a região participa de uma forma menos intensa do processo de transformação tecnológica. Isso tem a ver com aquela característica do parque industrial. Uma outra característica da região é a pouca densidade de integração dos mercados em termos de transporte. Quando comparamos a malha rodoviária ou a malha ferroviária da Europa, por exemplo, com a da América do Sul, nós

vemos que há uma pequena densidade. Há várias razões, para isso. Por exemplo, entre os países da costa norte da América do Sul (Colômbia, Venezuela etc.) e os países do sul, nós temos a Floresta Amazônica. No caso dos países andinos, nós temos as dificuldades da Cordilheira dos Andes e assim por diante. Mas, o fato é que a rede de transportes é pouco densa. Uma outra característica da região é que a maior parte do seu comércio se faz em termos tradicionais. Isso é algo que vem mudando recentemente. Antes, se realizava muito intensamente com os países desenvolvidos. A maior parte do seu comércio era com os países desenvolvidos e ainda é, hoje em dia, com grande intensidade. Não posso citar os números dos outros países, mas, mesmo no caso do Brasil, o nosso comércio é 20% com os Estados Unidos e 20% com a União Européia. Isso já é uma evolução em relação ao passado porque era muito maior a participação dos países desenvolvidos e relativamente pequeno o comércio entre os países da região, principalmente entre certos grupos de países. O comércio entre a Colômbia e a Venezuela é muito intenso. Creio que, tanto de um lado quanto de outro, o comércio é muito intenso. Assim como o comércio entre o Brasil e a Argentina, ou entre a Argentina e o Uruguai. É possível que os fluxos de comércio entre alguns países andinos e alguns países do Mercosul sejam muito pequenos. Naturalmente, o mesmo se verifica em relação à Guiana e ao Suriname que são países voltados tradicionalmente para a Europa.

Por outro lado, a América do Sul está escassamente representada nos principais centros de poder mundial. A América do Sul não tem nenhum representante no Conselho de Segurança das Nações Unidas, não está no G-8, não tem uma voz importante no Fundo Monetário Internacional e, hoje em dia, há uma transformação no que diz respeito à Organização Mundial do Comércio. Vários países da América do Sul, através do G-20, têm uma participação muito mais intensa nas negociações comerciais internacionais. Quando, às vezes, dizem: "Ah! Mas as negociações não conseguiram terminar!".

Eu diria que, talvez, felizmente, por causa da defesa que temos feito dos nossos pontos de vista. Se já tivéssemos aceito as posições dos países desenvolvidos, as negociações já teriam terminado. Justamente pela capacidade de os países em desenvolvimento apresentarem, de forma ordenada e coordenada os seus pontos de vista, é que as negociações não terminam porque os países altamente desenvolvidos não querem aceitar esses pontos de vista. Essa é a diferença em relação ao passado, quando os países altamente desenvolvidos da Organização Mundial do Comércio ou do antigo GATT, se reuniam, chegavam a uma decisão e apresentavam aos demais países para eles aceitarem ou não.

Essas são características que são muito preocupantes dentro daquele contexto mundial. Quando levamos em conta a transformação tecnológica e o fato de gerarmos pouca tecnologia, poucas patentes; o fato de, pela concentração de poder, não estarmos representados de forma adequada nos diferentes organismos internacionais; felizmente há uma maior coordenação política entre os países da América do Sul, nos fóruns internacionais; e a necessidade de integrarmos o mercado da região. Não se trata apenas de integração comercial, mas de integração física também. Para que os mercados possam se desenvolver, é necessário que existam meios de transporte adequados, não só marítimos, como rodoviários e ferroviários. Em relação aos meios de transportes aéreos, às vezes, é muito difícil chegar a outros países da América do Sul, pelo menos do meu país. É muito difícil. É preciso quase que ir a um outro país fora da região para depois voltar. Isso mostra a pequena integração. Tudo isso dificulta a atividade econômica.

Então, os nossos desafios são os seguintes:

Em primeiro lugar, construir a unidade sul-americana. Essa é uma construção econômica, política, social e tecnológica. Sabemos que, quanto maior é o mercado, maior a possibilidade de divisão do trabalho; quanto maior a possibilidade de divisão do trabalho, maior

a produtividade, maior a expansão da produção e a sua diversificação. É por isso que é interessante ter um mercado maior e amplo. Não é apenas porque é grande, mas é porque isso permite uma maior eficiência econômica. É extremamente importante criar essa unidade sul-americana, em primeiro lugar, em termos econômicos, incluindo as questões tecnológicas, para que possamos expandir cada um dos mercados nacionais, de forma coordenada, criar um mercado maior na região, mais eficiente e com maiores oportunidades de trabalho e emprego. Não vou entrar nessa questão de emprego porque é uma questão muito complexa devido às características da tecnologia moderna. Essa unidade também é muito importante do ponto de vista das nossas políticas nacionais de desenvolvimento porque a coordenação da nossa atividade nas negociações internacionais permite a cada um dos países ter uma maior força nessas negociações. Por exemplo, temas como biodiversidade, florestas etc., são temas de grande interesse para os países que estão na Bacia Amazônica, ou seja, países como o Brasil, Colômbia e assim por diante. Nessas negociações, a unidade sul-americana, não só dos países que tenham interesse direto, mas dos outros países também que, às vezes, não estão envolvidos tão diretamente, é de grande importância para termos êxito na definição das normas que vão reger a atividade econômica dentro desses países. Essa coordenação também é extremamente importante em todos os outros temas.

Temos que ter essa coordenação no que diz respeito a enfrentar, talvez, o maior desafio da região, que são as desigualdades sociais. Essas desigualdades sociais não se resolverão sozinhas. Não tenhamos essa ilusão. Se não implementarmos políticas de Estado para enfrentar essas desigualdades, elas tenderão a crescer, a se tornarem cada vez mais importantes e, portanto, as tensões sociais dentro de cada país tenderão a se tornar maiores. Isso afeta todos os países, não só o país, como os países vizinhos. Hoje em dia, não podemos esquecer o que ocorre nos países com os quais temos fronteira.

Então, esses são os grandes desafios que, como diplomatas, nós temos pela frente. Ou seja, como contribuir para que as negociações internacionais, que têm uma importância cada vez maior na definição das políticas internas dos nossos países, cheguem a resultados que nos sejam favoráveis. O nosso grande desafio é como fazer com que isso ocorra. Se nós não tivermos sucesso em enfrentar esses desafios do desenvolvimento econômico, do desenvolvimento social, de contribuir para esse ordenamento internacional favorável às políticas internas, nós viveremos situações de grande dificuldade no futuro.

UN ENSAYO SOBRE LOS GRANDES GIROS DE LA POLITICA ECONOMICA CHILENA Y SUS PRINCIPALES LEGADOS

UN ENSAYO SOBRE LOS GRANDES GIROS DE LA POLITICA ECONOMICA CHILENA Y SUS PRINCIPALES LEGADOS

Osvaldo Sunkel*

1. INTRODUCCIÓN

Las escuelas de pensamiento económico que han influido en forma determinante en la política y la realidad económica chilenas desde mediados del siglo pasado han sido básicamente cuatro: el pensamiento cepalino en las décadas de 1950 y 1960; el pensamiento socialista a fines de los años 60 y comienzos de los 70; el pensamiento neoliberal en su versión más ideologizada desde 1974 hasta fines de la dictadura; y desde 1990 un híbrido entre el neoliberalismo más pragmático de fines del gobierno militar y un naciente neoestructuralismo, denominado "crecimiento con equidad", orientado a la recuperación de una estrategia de desarrollo socioeconómico de largo plazo.

En este trabajo voy a concentrarme en algunas de las expresiones concretas en que se traduce, en definitiva, la evolución del pensamiento económico a través de las políticas económicas respectivas. No se me escapa, por supuesto, que no hay aquí una relación unidireccional del pensamiento a la práctica de la política económica, y de ahí a la realidad histórica concreta. Teoría, política y realidad interactúan y se influencian y modifican mutuamente, como queda en evidencia sobre todo en los períodos en que cambian radicalmente de signo.

Así, por ejemplo, la Gran Depresión de los años 30, con su secuela de crisis financieras, del comercio internacional y de desempleo

* Agradezco la colaboración de Camilo Lagos

masivo generalizado, constituyó la génesis del pensamiento y las políticas keynesianas que prevalecieron hasta la década de los años 70. A la inversa, la desaceleración del crecimiento económico desde fines de la década de 1960, los crecientes desequilibrios fiscales y presiones inflacionarias, así como la ineficacia de las políticas fiscales en la década del *stop-go* de los 70, las crisis del petróleo y la prodigiosa expansión del sistema financiero privado internacional contribuyeron poderosamente al desplazamiento del keynesianismo y el renacimiento del liberalismo decimonónico o neoliberalismo.

La evolución histórica de la política económica en Chile en el último siglo se ha caracterizado por sustanciales cambios en el rol del Estado, el mercado, el sector privado, las políticas sociales, el comercio exterior, y las relaciones financieras internacionales, entre otras. En este ensayo, en cuya naturaleza preliminar me permito insistir, me propongo tres tareas. Por una parte trataré de mostrar cómo estas profundas modificaciones de la política económica tienen como uno de sus orígenes cambios profundos en su contexto sociopolítico interno. Por la otra, destacaré también el importante papel que los grandes cambios en el contexto internacional desempeñan en las modificaciones fundamentales. Y por último, señalaré algunas de las principales consecuencias a largo plazo de las diversas políticas económicas que fueron determinantes en la acumulación de capital económico, social y humano en los principales períodos del desarrollo de la economía chilena, y que se constituyeron, de esa manera, en legados positivos o negativos para los períodos subsecuentes. En otras palabras, sostengo la tesis de que, aunque se produzcan grandes giros de la política económica, esta no opera en el vacío, sino sobre realidades históricas heredadas, acumuladas en períodos previos.

En especial me interesa mostrar que, en contraste con el discurso neoliberal ortodoxo prevaleciente que ha tejido una leyenda negra sobre la etapa estatista de mediados del siglo pasado, durante ese período se echaron muchos de los cimientos básicos de una

economía moderna, en términos de acumulación de capital económico, social y humano, que facilitaron enormemente el establecimiento del modelo neoliberal en la fase histórica siguiente. Esta es la razón por la que en este ensayo se dedicará una sección relativamente extensa y detallada a dicho período.

En relación con el período más reciente de transición del neoliberalismo fundamentalista inicial del gobierno militar hacia un neoliberalismo más pragmático, y luego hacia un conjunto de políticas de corte crecientemente neoestructuralista de los gobiernos democráticos, me interesa destacar especialmente dos cosas: por una parte, que, a la par de sus graves y reconocidas deficiencias, el neoliberalismo dejó también un conjunto de legados muy positivos; pero por la otra, que las políticas económicas y sociales de los gobiernos de la Concertación han innovado sustancialmente respecto al programa neoliberal clásico, constituyéndose, a mi juicio, crecientemente en una alternativa de carácter neoestructuralista.

2. Tres hipótesis básicas

Una revisión de las tendencias y hechos estilizados de la evolución de las políticas económicas de Chile durante el último siglo podría organizarse en torno a tres hipótesis generales principales e interrelacionadas.

La primera hipótesis se refiere a que, en definitiva, desde el surgimiento de la economía capitalista internacional en el siglo XVIII, los debates de política económica en cada país se alinean sistemáticamente en una de dos vertientes principales: una donde prevalece una visión que asigna un papel predominante al mercado y la empresa privada, que en adelante denominaré "mercadocéntrica"; y otra en la que se asigna un rol predominante al Estado, que llamaré "estadocéntrica". Cada modificación significativa de la política económica se inscribe, en definitiva, bajo el signo de otorgar una

mayor amplitud al juego de las fuerzas del mercado o, por el contrario, bajo el signo de una mayor intervención estatal destinada a regular o reemplazar, en mayor o menor medida, las fuerzas del mercado.

Es claro que, en la práctica histórica, Estado y mercado no son excluyentes, sino complementarios, ambos están siempre presentes, incluso en las formas más extremas de economía de mercado o de economía planificada. No existe, no ha existido, ni podrá existir jamás una economía de mercado sin un Estado que establezca y haga cumplir las reglas del juego librecambista, en los casos en los que el mercado funciona razonablemente, y regule el de los bienes públicos y semipúblicos, donde no funciona. Por otra parte, aún en la más radical y centralizada planificación socialista siempre habrá mercado, aunque este esté formalmente prohibido, por lo que, en ese caso, se expresará como mercado negro.

De ahí que Estado y mercado se han combinado en dosis diferentes según distintos periodos históricos, de tal manera que la política económica ha tendido a favorecer un mayor predominio del Estado sobre el mercado en los períodos estadocéntricos, mientras que, a la inversa, ha tendido a ampliar la función de los mercados y la empresa privada en los períodos mercadocéntricos. Esta referencia histórica es importante para apreciar la variabilidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo en una perspectiva histórica prolongada.

En el caso chileno, desde fines del siglo XIX hasta comienzos de la década de 1930, prevaleció un modelo mercadocéntrico. Posteriormente, desde la década de 1940 hasta comienzos de la de 1970, se instaló un modelo estadocéntrico que culminó con una tentativa de instalar una economía socialista en el gobierno de la Unidad Popular. Posteriormente, a mediados de 1970, se establece nuevamente un modelo mercadocéntrico, caracterizado en su primera etapa por un neoliberalismo radical, el que se atenúa en una segunda fase del gobierno militar, y experimenta considerables revisiones y

modificaciones desde el retorno de la democracia en 1990. El reemplazo de un modelo por otro es un proceso traumático de cambio estructural e institucional profundo que deriva obviamente, entre otras cosas, de un cambio significativo en la estructura del poder político interno. Pero ese cambio no es enteramente independiente, sino, por el contrario, está fuertemente influido también por las trasformaciones que ocurren en el ámbito internacional. Por otra parte, junto al drástico cambio de las políticas económicas, hay también importantes continuidades en la infraestructura socioeconómica acumulada históricamente, legados que constituirán ventajas o inconvenientes para la nueva etapa.

Por ello, mi segunda hipótesis es que el grado de predominio del Estado o el mercado en el devenir histórico está decisivamente condicionado por el grado de integración o desintegración de los mercados comerciales y financieros internacionales, particularmente en el caso de economías pequeñas, altamente dependientes de la economía mundial, como lo es la economía chilena. En este aspecto es probable que existan diferencias importantes entre los casos de Brasil y Chile.

Es necesario, además, relacionar los arreglos institucionales en materia comercial y financiera con la estructura económica, social y de poder, y con las políticas económicas. En particular, es importante examinar la transición entre un período y otro, porque es entonces cuando cambian las estructuras financieras y de poder político, y con ello, las estrategias de desarrollo, y florecen los debates sobre teoría y política económica.

Por último, de acuerdo a mi tercera hipótesis, importa destacar que, no obstante la profundidad de los cambios que puedan ocurrir entre uno y otro período de predominio de una política económica determinada, como ya se indicó, quedan importantes legados como herencia del período precedente, especialmente de tipo institucional y capital acumulado, que ejercerán significativa influencia sobre el desarrollo posterior.

3. El contexto internacional de mediados del siglo XX

En esta sección, deseo desarrollar un poco más la idea de que existe una fuerte relación entre el grado de integración o desintegración de la economía internacional, y en particular de los mercados financieros internacionales, y el grado de proteccionismo o apertura de las economías nacionales, sus orientaciones en materia de asignación de recursos, sus opciones entre consumo e inversión, la configuración de sus estructuras de poder, el grado de intervención del Estado y la orientación de la política económica, todo lo cual se traduce en reformulaciones teóricas y de política económica.

Durante el período al que se ha llamado de desarrollo "hacia fuera", y que se extiende desde mediados del siglo XIX hasta 1930, había una estrecha integración económica, comercial y financiera internacional que se traducía en el predominio de la libra esterlina, una moneda fuertemente respaldada tanto económica como militarmente, y esto se expresaba en amplios y crecientes flujos internacionales de comercio, créditos, inversiones e incluso migratorios. A esa configuración global del Imperio Británico y sus zonas de influencia, como América Latina y ciertamente Chile, correspondían en general economías nacionales con Estados pequeños y débiles, economías muy abiertas y de escasa protección, tanto en las economías centrales como en la periferia latinoamericana. Es la etapa del mercadocentrismo liberal decimonónico bajo el predominio del Imperio Británico.

Ello llevó a un proceso de asignación de recursos en función de las ventajas comparativas. Como las ventajas comparativas adquiridas por los países centrales a lo largo del proceso de la Revolución Industrial se encontraban principalmente en las manufacturas, sus exportaciones se especializaron en productos fabriles, y como los países de la periferia no habían adquirido esas ventajas, se especializaron en la exportación de productos derivados directamente de sus abundantes recursos naturales.

A esta situación estructural correspondía una cierta organización del poder político: los sectores exportadores (manufactureros en el centro, productores de materias primas en la periferia), los sectores importadores (de materias primas en el centro, de manufacturas en la periferia), los grandes comerciantes y, sobre todo, los sectores financieros constituyen una coalición dominante de carácter internacional o transnacional. Sus intereses de maximización del comercio y las finanzas internacionales se traducen en una relativamente escasa intervención del Estado en la economía, excepto en las esferas en que el Estado aporta servicios políticos y de infraestructura de transportes y comunicaciones, necesarios para el modelo de crecimiento hacia afuera y para imponer reglas del juego apropiadas. Predominan las políticas de *laissez-faire*, de libre cambio y la racionalización de esta configuración histórica en términos teóricos e ideológicos, es decir, la teoría liberal clásica de la asignación de recursos por medio del mercado, tanto a escala nacional como internacional (teoría estática de las ventajas comparativas).

Aquella fase del desarrollo capitalista termina con la crisis de 1930 que, junto a la Segunda Guerra Mundial, da lugar a una serie de profundos reajustes. Se desintegran los mercados internacionales, desaparecen tanto el mercado financiero internacional como las inversiones privadas directas, y sólo se conservan algunos reducidos flujos de comercio. La crisis generalizada del comercio, las finanzas y las inversiones internacionales se expresa en cada país en graves desequilibrios en sus transacciones internacionales, en una fuerte depresión de la actividad económica y en profundas crisis sociales y políticas. Todos los países cierran sus economías mediante medidas proteccionistas en lo comercial y en lo financiero, y estimulan la recuperación y crecimiento de la economía y el empleo mediante el gasto público y la acción deliberada del Estado. Con ello se inicia una prolongada etapa estadocéntrica.

Aquí me interesa, de paso, subrayar algo que no se ha destacado suficientemente en la literatura. **Este proteccionismo y activismo estatal ocurre simultáneamente tanto en los países del centro como en los de la periferia.** La sustitución de importaciones no es un invento perverso de los países periféricos, de Prebisch y la CEPAL, como algunos economistas de escasa cultura histórica parecieran creer; es, fundamentalmente, el recurso al que acuden los países centrales para enfrentar sus propias crisis financieras y las del comercio exterior, la recesión y el desempleo. Es el inicio de una etapa estadocéntrica de cobertura mundial que dio origen al Estado de Bienestar europeo, a las políticas de pleno empleo y desarrollo regional en EE.UU., al nazismo y el fascismo en Alemania, Italia y otros países, todo lo cual fue seguido por las economías sociales de mercado de esos países. Todo esto coincidió también con la expansión del socialismo, que se había instaurado en la Unión Soviética en 1917, y se amplió posteriormente a los países de la órbita soviética, así como con el desarrollismo estatista que se instaló en prácticamente todo el resto del mundo subdesarrollado después de la Segunda Guerra Mundial.

Todos acuden al Estado para, mediante el proteccionismo, el gasto social y la inversión pública, impulsar la protección social y la expansión del empleo, así como el crecimiento y el desarrollo. En especial, buscan proteger y fomentar lo que antes importaban: los países centrales –los Estados Unidos y los países europeos- protegen básicamente la agricultura, y ahí se origina una enorme institucionalidad estatal de apoyo y fomento agropecuario que, más de medio siglo después, constituye todavía un serio impedimento al comercio internacional y al desarrollo de los países periféricos. No hay que olvidar que Europa mantiene sus políticas proteccionistas y de control de cambios hasta bien entrada la década de 1960, y la protección de la agricultura todavía no se ha abandonado, ni por la Comunidad Europea ni por Estados Unidos.

En tanto la Gran Depresión de 1930 lleva a los cambios señalados en los países industriales, en el caso de los países latinoamericanos que han alcanzado algún grado de industrialización en el período previo, como Brasil y Chile, da lugar a la protección de la industria manufacturera, y marca el comienzo de la fase de industrialización sustitutiva. Se produce así una separación entre el sistema de precios interno y el internacional, que se refleja en un cambio en los precios relativos en desmedro de los productos agrícolas y a favor de los industriales. Ello induce un reajuste en la asignación de recursos productivos: en la periferia, hacia el desarrollo manufacturero; y en el centro, hacia el desarrollo agrícola.

Este proceso no ocurre automáticamente, sino a través de una rearticulación, también en ambos tipos de países, de la coalición hegemónica de poder dentro de las clases dirigentes. Ésta, que estaba centrada en exportadores, importadores, comerciantes y financistas, es remplazada, no sin profundos y generalizados conflictos políticos, por una coalición, intermediada por el Estado, de grupos medios, intelectuales y profesionales, y sectores obreros urbanos organizados, junto a sectores empresariales que producen para el mercado interno.

Se trata de las décadas del treinta al setenta, caracterizadas, en muchos países de la América Latina, por gobiernos socialdemócratas y/o populistas que propiciaban una activa intervención del Estado en una serie de campos más allá de los tradicionales. Se favorecía el desarrollo industrial y las inversiones en la infraestructura, y se propiciaban ciertas reformas estructurales, como la agraria y la redistribución del ingreso, a través de la ampliación de los gastos sociales y de políticas públicas que favorecían a los sectores medios y de menores ingresos. La modernización institucional y la planificación aparecen como los instrumentos orientadores que interfieren y complementan el mercado.

Las teorías económicas que prevalecen se refieren básicamente al crecimiento, a las políticas de desarrollo y la planeación. El debate

teórico se orienta hacia una crítica de la teoría económica tradicional neoclásica, en función de las necesidades de una teoría dinámica del crecimiento y el desarrollo en países subdesarrollados y dependientes. Es el período de mayor influencia del pensamiento de Raúl Prebisch y la CEPAL, basado en una interpretación propia del subdesarrollo latinoamericano y en la necesidad de políticas económicas y sociales -orientadas a la industrialización y la modernización económica y social-, y del correspondiente instrumento operacional de política económica para implementarlas: la planificación. De hecho, la CEPAL realizó, en muchos países en aquella época, una serie de estudios basados en las Técnicas de Programación del Desarrollo Económico, desarrolladas por un equipo liderado por Celso Furtado.

Este pensamiento tuvo una enorme influencia en América Latina, desde luego, en Brasil y Chile, y posteriormente en todo el mundo, pero de manera muy especial en el caso chileno. La sede de la CEPAL estaba radicada en Santiago; sus novedosas ideas se difundieron ampliamente, tanto a través de las relaciones personales de sus funcionarios con las elites intelectuales y políticas del país, como por los cursos de Desarrollo Económico que comenzó a ofrecer la CEPAL, y por la amplia utilización y difusión de sus publicaciones (especialmente por los profesores y estudiantes de las Facultades de Economía y Sociología de la Universidad de Chile, así como por los de ESCOLATINA y FLACSO).

Mientras esto ocurre en el plano interno en la mayoría de los países, y ciertamente en Chile, el sistema económico internacional también procura resurgir de la debacle de 1930 sobre la base de la acción de los Estados nacionales. En la década que sigue, se reanima precariamente el comercio internacional, pero las inversiones privadas -tanto directas como financieras- han desaparecido por completo. Se crean, en cambio, algunas instituciones públicas nacionales, como el Eximbank en los Estados Unidos, e instituciones similares de financiamiento de sus exportaciones en otros países desarrollados. Ante

la desaparición del sistema financiero privado internacional, después de finalizada la segunda Guerra Mundial, se crea además un sistema financiero internacional de carácter *público*. Se trata de las instituciones establecidas por los acuerdos de Bretton Woods, en especial el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y luego el GATT. A estas instituciones se fueron agregando posteriormente los bancos regionales de desarrollo, como el BID, las instituciones bilaterales y multilaterales de ayuda financiera, y las agencias estatales para extender créditos de exportación. Hacia mediados de la década de 1960, se había creado de este modo un sistema financiero internacional de carácter público.

Lo que me interesa destacar es que dicho mecanismo de financiamiento implicaba criterios sociales de asignación de recursos, puesto que los recursos financieros públicos internacionales pasaban en ese sistema por la mediación del Estado, tanto en el país donante como en el país receptor. Se establecían criterios públicos de asignación de recursos y se promovía la planificación, para que apoyara opciones sociopolíticas tales como: promover la industrialización, dotar de capital social básico, instaurar reformas estructurales y modernizar la agricultura, ahorrar divisas y dar empleo (recuérdese, por ejemplo, la Alianza para el Progreso). Esto respondía a criterios que los parlamentos de los países desarrollados imponían a sus propios Estados y sus organismos de ayuda y financiamiento, y a los que negociaba y adoptaba el Estado del país subdesarrollado, en la medida en que también reflejaban intereses nacionales a largo plazo.

4. Instauración, auge, decadencia y crisis del modelo estadocéntrico

Volviendo al caso chileno, y a los cambios más importantes y significativos de política económica que significaron el paso del modelo mercadocéntrico decimonónico al modelo estadocéntrico que

se inaugura con la crisis de la década de 1930, estos se refieren al control del comercio exterior y los cambios internacionales que asumió el Banco Central, así como a las medidas de política monetaria y fiscal destinadas a enfrentar, entre otros problemas, la crisis externa, la caída de los ingresos públicos y el desempleo. El Estado pasó a ser, así, de un agente relativamente pasivo a uno muy activo en materia de política económica de corto plazo, es decir, en la macroeconomía.

Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo económico de largo plazo, la innovación más trascendental en la política económica fue, sin duda, la adopción de la idea de la planificación del desarrollo, entendida como una actividad pública deliberada para lograr cambios profundos en las estructuras económicas y sociales tradicionales de Chile, especialmente la industrialización y la modernización de las estructuras productivas, tomando en cuenta las interrelaciones existentes entre los diversos sectores y regiones, las finalidades sociales y los limitados recursos disponibles. La planificación se plasmó en una institución clave en la historia económica del último siglo en Chile: la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), establecida en abril de 1939. Al Consejo de esta nueva institución le fue encargado por ley "formular un plan general de fomento a la producción, con el objeto de elevar el nivel de vida de la población, por medio de la utilización de los recursos naturales del país, la reducción de los costos de producción, y el mejoramiento de la balanza internacional de pagos; tomando en cuenta, en la preparación del plan, que se conserve un adecuado equilibrio entre el desarrollo de la minería, de la agricultura, de la industria y del comercio; y tratando de satisfacer las necesidades de las diversas regiones del país".

La creación de la CORFO y el nacimiento de la planificación en Chile se encuentran estrechamente relacionados con dos acontecimientos significativos: El primero fue el devastador terremoto ocurrido en enero de 1939; el segundo, el terremoto político de noviembre de 1938, que llevó al poder, por primera vez, una coalición

de partidos de centro izquierda - el *Frente Popular* – en cuyo ideario jugaban un papel fundamental la industrialización, la modernización de la agricultura y las políticas sociales. La crisis económica externa y la reorganización de las estructuras del poder político interno fueron claves en este radical giro de la política económica.

El terremoto que devastó totalmente las regiones central y sur del país, donde se concentra la mayor parte de la población y de las actividades económicas, creó una situación de emergencia nacional de magnitud sin precedentes. Esta situación tenía que ser encarada por un gobierno nuevo que no sólo carecía de toda experiencia administrativa, sino que, dado el liberalismo tradicional que caracterizaba el aparato administrativo chileno, se hallaba también impotente desde un punto de vista institucional. No existían los medios instrumentales necesarios para proporcionar ayuda y reconstruir las regiones devastadas. El gobierno incluso se encontraba en situación precaria para obtener los fondos necesarios para este propósito, dado el débil y limitado sistema de impuestos existente.

El positivo e importante papel desempeñado por la CORFO en el desarrollo de la planificación en Chile, así como sus limitaciones, pueden comprenderse sólo a la luz del terremoto político que significó el acceso del *Frente Popular* al poder en 1938. Este evento político, a su vez, no es sino una consecuencia de cambios profundos en la economía y la sociedad, derivados del proceso de transformación estructural que se había iniciado varias décadas antes, y estimulado fuertemente por las consecuencias que tuvo en Chile la Gran Depresión Mundial.

Hasta 1930, la dinámica de la vida económica de Chile se basaba casi totalmente en la minería, que producía aproximadamente la tercera parte del ingreso nacional. Durante las últimas décadas del siglo diecinueve, se incorporaron a la economía del país los ricos yacimientos salitreros de las provincias del norte y, poco antes de la Primera Guerra Mundial, se desarrolló también una moderna y

poderosa minería cuprífera. El sector exportador primario trajo a la economía chilena la tecnología moderna y las formas de organización empresarial que por entonces predominaban en Europa y Estados Unidos, afectando profunda y sustancialmente algunos sectores de la estructura socio-económica del país, particularmente en las zonas urbanas y mineras. No obstante, este proceso apenas afectó al resto de las estructuras productivas y sociales, las cuales continuaron operando sobre la base de métodos tradicionales, con grandes excedentes de mano de obra, baja productividad y formas primitivas de organización; este era particularmente el caso en las zonas rurales.

Con la expansión del comercio exterior, el Estado obtuvo sustanciales rentas adicionales de esta importante fuente de recursos, fondos que se invirtieron en la ampliación de los servicios públicos básicos y en la construcción de infraestructura urbana y de transportes. Con el desarrollo de estas actividades, surgieron nuevos grupos de asalariados urbanos y de clase media, que vinieron a añadirse al proletariado minero y a los sectores medios que se agrupaban en torno a las actividades del comercio exterior. La propia industria se desarrolló hasta cierto punto, estimulada por la demanda interna resultante del auge de las exportaciones mineras y por la expansión de las actividades del gobierno, así como por el crecimiento de los sectores medios urbanos.

Los cambios en la estructura social tuvieron repercusiones importantes sobre la vida política de la nación. El desarrollo de un proletariado industrial en las minas preparó el terreno para la creación y rápida expansión de agrupaciones populares de izquierda, especialmente de los partidos Socialista y Comunista. Por otro lado, la expansión de la clase media y sus grupos afines sirvió para acrecentar las filas de la izquierda moderada y anticlerical, que se alistaba preponderantemente en el Partido Radical. Estas nuevas y crecientes fuerzas sociales fueron diversificando el espectro político-social de Chile, y tuvieron su primer impacto importante sobre la política del

Estado durante los años 20, cuando aunaron fuerzas para apoyar la creación de un importante cuerpo de legislación social.

Desde un punto de vista político, estos grupos y fuerzas resultaron fortalecidas con los catastróficos efectos de la Depresión Mundial en Chile. La crisis produjo una contracción drástica del comercio exterior; la demanda externa por exportaciones chilenas decayó gravemente, y la actividad minera prácticamente se detuvo, creando un gran desempleo. La crisis produjo también una súbita y sustancial disminución en las reservas de monedas extranjeras y en las rentas fiscales. Al desempleo en las industrias exportadoras siguió un creciente desempleo en las ciudades y un rápido deterioro de la situación política.

Aparte de contribuir de manera fundamental a la aceleración de los cambios en la estructura política, la crisis tuvo también importantes efectos en la estructura productiva, que, con el tiempo, indujeron transformaciones sustanciales en la economía del país. Estos cambios fortalecieron, en los años siguientes, la posición política de los partidos del centro y de la izquierda en las elecciones de 1938, jugando también un rol importante en el proceso de industrialización y, por tanto, en las funciones de la CORFO y de la planificación.

Tales fueron los principales antecedentes socio-políticos y económicos del primer período de planificación en Chile, con la CORFO como organización central de planificación en el sentido técnico y, también, como institución ejecutiva responsable de la implementación de los planes. La enorme suma de poder económico entregada a esta nueva agencia del Estado sólo puede explicarse por los cambios fundamentales que habían ocurrido en la estructura económica y social. Estos cambios pusieron en escena nuevas fuerzas políticas con diversos matices de ideología socialista, y una clase media creciente de la cual salieron los ingenieros, técnicos y especialistas que, junto con los grupos empresariales emergentes, se dedicaron a la

industrialización y la explotación de los recursos naturales del país, así como a la modernización de la agricultura.

La estrategia de desarrollo adoptada por CORFO estuvo fuertemente condicionada por aquella experiencia de dependencia externa que sometía frecuentemente a la economía nacional a graves desequilibrios, derivados de causas externas incontrolables. De ahí, la preferencia por una estrategia de desarrollo "hacia dentro", basada en una mayor y más racional utilización de los recursos humanos y naturales del país. Esta orientación se acentuó aún más con la Segunda Guerra Mundial, que estalló en el preciso momento en que la CORFO iniciaba sus operaciones. El conflicto internacional ilustró una vez más la dependencia del país con respecto a los acontecimientos externos. A pesar de que los recursos financieros eran relativamente abundantes como resultado de la expansión en la exportación de minerales estratégicos, hubo grandes dificultades para obtener en el exterior las maquinarias, equipos y demás bienes necesarios para la expansión de la industria manufacturera. Tanto la capacidad industrial de los países desarrollados, como sus medios de transporte, se hallaban absorbidos totalmente por el esfuerzo bélico.

Como consecuencia de estos acontecimientos externos, y del cambio socio-político interno, la estrategia de desarrollo del nuevo gobierno se redujo a dos orientaciones básicas: política social e industrialización. La primera se manifestó principalmente en mayores salarios urbanos, así como en nuevos y más amplios programas de seguridad social, salud, educación y vivienda. Los efectos fueron impresionantes y duraderos en materia de seguridad social y salud pública, donde se crearon nuevas y poderosas instituciones, especialmente el Servicio Nacional de Salud. La educación, particularmente la secundaria y la técnica, también recibió nuevo ímpetu.

Es importante comprender que CORFO no tuvo que inventar una política industrial. Por el contrario, como se ha explicado

anteriormente, el efecto de la Segunda Guerra Mundial sobre la economía chilena, al igual que sobre otras economías en situación parecida, fue inducirlas a un proceso de industrialización, estimulado por las condiciones expansivas de la economía y por la escasez de bienes manufacturados e insumos industriales importados. Hacia 1940 este proceso de industrialización se encontraba ya en marcha, de manera que CORFO heredó una orientación general que, en alguna medida, ya se practicaba, una estrategia implícita que sólo necesitaba ser racionalizada y proseguida de manera más sistemática.

El proceso de industrialización había comenzado de hecho durante el siglo anterior, recibiendo empuje considerable y sostenido después de la Depresión Mundial y, sobre todo, durante la Segunda Guerra Mundial. La crisis en la balanza de pagos y las dificultades en la importación de mercaderías dieron lugar a un fuerte proteccionismo, mientras los gobiernos mantenían o acrecentaban los gastos públicos, con el fin de contrarrestar la desocupación. Se fomentó, de esta manera, la instalación de industrias para la fabricación de bienes de consumo. En economías tradicionalmente especializadas en la producción de materias primas exportables, ello significaba necesariamente la importación de los bienes de capital y los productos intermedios necesarios para las nuevas fábricas. De esta forma, la importación de bienes de consumo finales se reemplazaba gradualmente por la de las maquinarias y otros insumos destinados a la producción de aquellos bienes en el país. Esto daba lugar a un cambio en la composición de las importaciones, que constituye la otra cara del proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

Un sector industrial en rápida expansión resultaba necesariamente en la expansión de la demanda de combustibles, materias primas, metales básicos, productos químicos, energía, transportes, comunicaciones, servicios financieros y comerciales. Se requerían también trabajadores especializados, administradores y empresarios experimentados. Además, a causa del fuerte estímulo a la

concentración urbana derivada de la industrialización, aumentaban en forma aguda las necesidades de servicios urbanos: viviendas, escuelas, agua potable, energía eléctrica, alcantarillado y sistemas de comercialización y distribución. El rápido avance del sector industrial y de la urbanización revelaban las serias deficiencias, así como la falta de flexibilidad en la oferta de estos servicios, originando tensiones y desequilibrios a través de toda la economía. Estos fueron descritos por la nueva institución de planificación industrial como "un gran número de problemas concretos que han quedado sin solución por muchos años, y que requieren una solución inmediata".

De acuerdo a su ley orgánica, la primera tarea de CORFO era presentar un plan general para el desarrollo de la producción. Pero no fue posible cumplir esta tarea en tan corto tiempo. Faltaba información previa; no se disponía de censos industriales ni agrícolas; las ideas acerca de las potencialidades de nuestros recursos naturales eran incompletas y desorganizadas; las estadísticas eran deficientes. Por consiguiente, era imposible presentar un plan general de desarrollo dentro de un período razonable de tiempo. Se decidió entonces preparar los llamados 'planes de acción inmediata', es decir, esfuerzos tendientes a vencer las deficiencias y vacíos más notorios de la estructura productiva.

Obviamente, las necesidades que se sintieron con mayor urgencia fueron las relativas a insumos industriales estratégicos, tales como el acero, los combustibles y la energía. Como estos productos y servicios intermedios se usan en todas las actividades del sector industrial, su demanda comenzó a acrecentarse con rapidez sin precedentes, haciendo ver claramente que el desarrollo de estos sectores industriales constituía la tarea principal que debía emprender la CORFO. La escasez de estos productos durante la Segunda Guerra Mundial y las graves dificultades que ello ocasionaba, la importancia estratégica que se atribuía a estos sectores en el proceso de industrialización, así como las preferencias profesionales que por ellos

tenían los ingenieros que debían componer el estado mayor de la CORFO, contribuyeron a la concentración del esfuerzo planificador en estas áreas.

Al emprender tareas de tanta envergadura, la CORFO tuvo que iniciar también una serie de actividades de estudio e investigación básicas en el campo de los recursos naturales, especialmente un análisis sistemático del potencial hidráulico del país, así como de sus bosques, suelos y de los recursos del subsuelo. Un plan nacional de electricidad basado en la utilización de la energía hidroeléctrica, un programa nacional del acero, un plan para el desarrollo de los recursos petrolíferos y un plan para modernizar la agricultura constituyeron los primeros planes sectoriales concretos que se formularon y aprobaron. Cada uno de ellos fue llevado a la práctica por medio de una empresa subsidiaria de CORFO: respectivamente, la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP) y la Industria Azucarera Nacional (IANSA). Cabe mencionar aquí también, por su crítica importancia en el posterior desarrollo agroindustrial exportador, el Plan Chile-California desarrollado por las respectivas universidades, con financiamiento de la Fundación Ford, para investigar el potencial agroindustrial del Valle Central de Chile.

El extenso programa de investigaciones emprendido por CORFO dio por resultado la primera *Geografía Económica de Chile* más o menos completa, moderna y seria. La Corporación de Fomento también puede reclamar para sí el mérito de haber iniciado la investigación económica moderna en el país, especialmente en materia de Ingreso Nacional y Cuentas Nacionales. El primer resultado de este trabajo fue el cálculo de la Renta Nacional de Chile. Todo esto tenía una importancia clave que hoy es fácil subestimar, cuando esta información está hasta digitalmente disponible. Antes de que CORFO produjera estos cálculos, no era posible tener una visión global del desarrollo de la economía. Por tanto, no había tampoco posibilidad

de formular un plan coherente y equilibrado de desarrollo, que pudiera tomar en consideración las interrelaciones entre los diversos sectores y actividades, así como los balances macro-económicos.

De esta manera, la estrategia de planificación seguida por CORFO durante las primeras décadas de su existencia fue, tanto por su condicionamiento económico y socio-político como por la precariedad de los sistemas de información económica, una estrategia de crecimiento sectorial y desequilibrado. No obstante, se lograron resultados notables en aquellas actividades hacia las que estaban dirigidos sus principales esfuerzos. La prueba es la crucial importancia que tuvieron en el desarrollo posterior esas empresas y actividades, tanto así que la mayor parte de ellas fueron privatizadas durante el gobierno militar y constituyen hasta hoy día pilares básicos del desarrollo chileno.

El equilibrio macroeconómico del proceso chileno de desarrollo entró en dificultades crecientes hacia la mitad de la década de 1950. La inflación escapó a todo control como consecuencia de una profunda crisis de las exportaciones de cobre, y la economía se estancó. Estos dos fenómenos estaban, naturalmente, relacionados, y en sus causas debe buscarse la explicación del acento puesto sobre las políticas macroeconómicas de corto plazo que prevalecieron entre 1953 y 1964, así como de las nuevas estrategias de desarrollo y de planificación que se adoptarían después de 1964.

En 1954 el porcentaje de inflación en Chile excedió el 70%, por lo cual los años siguientes se dedicaron a un esfuerzo masivo destinado a detener la inflación. Estos fueron los años de los bien conocidos "programas de estabilización" y de una aguda y prolongada controversia sobre los enfoques monetarista y estructuralista de la inflación.

Posteriormente, con el gobierno del Presidente Jorge Alessandri (1958-1964), la planificación y la visión de largo plazo perdieron importancia, pues representaban el primer intento de la

derecha política y el sector empresarial de detener al avance de las políticas estadocéntricas. Pero las circunstancias le obligaron, en 1960, a adherir formalmente al *Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-70*, que había sido preparado por el personal de CORFO varios años antes, y que fue puesto apresuradamente al día. Dos circunstancias llevaron a esta decisión: otra vez un factor interno, el devastador terremoto de mayo de 1960, y un importante cambio externo, un radical giro de la política exterior norteamericana en 1961 promovida por el Presidente Kennedy: la Alianza para el Progreso. Ambos acontecimientos significaron un aumento de la ayuda exterior para Chile, pero condicionada a la presentación de un plan global de desarrollo. El antiguo programa de la CORFO iba a servir para este fin, pero sin mucha influencia efectiva sobre la política, la cual continuó dominada, a lo largo de toda la década, por consideraciones y problemas macroeconómicos de corto plazo.

En 1964 emergió una nueva situación política con la victoria del Presidente Eduardo Frei Montalba y la irrupción del partido Demócrata Cristiano. Pero, antes de examinar su experiencia planificadora, debemos retroceder a los graves males económicos que condujeron a la elevada inflación y al estancamiento de mediados de la década del cincuenta, puesto que el diagnóstico de aquellas dificultades constituyó una importante base para la formulación de la estrategia de desarrollo adoptada por el nuevo gobierno.

Como ya se ha señalado, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones constituyó la principal fuerza impulsora de la economía y el elemento dinámico básico en el proceso general de desarrollo. La industrialización inducida, basada en la permanente escasez de moneda extranjera y en una política gubernamental expansionista, significó no sólo un gran aumento en la demanda de materiales y servicios básicos, tales como acero, petróleo y energía eléctrica, sino también de toda la gama de insumos industriales. La expansión urbana y el aumento de los ingresos en las

ciudades estimularon, además, la demanda de todos los variados servicios urbanos, así como de los productos manufacturados y de origen agropecuario.

Con el fin de conservar algún equilibrio general en este proceso, y vencer cuellos de botellas específicos, la producción de toda la economía debiera haberse expandido *pari pasu* con el crecimiento y la diversificación de la demanda, dada la limitada disponibilidad de recursos externos. Para que esto se hubiera logrado, se habría requerido una estructura de producción altamente flexible, elástica y dinámica; es decir, una fuerte tasa de formación de capital, recursos humanos altamente calificados, empresarios "Schumpeterianos", y un marco apropiado de instituciones, valores y actitudes. La falta de estas condiciones es, por supuesto, una de las características básicas del subdesarrollo y explica en gran medida las dificultades y tensiones que acompañan a un vigoroso proceso de industrialización.

El principal esfuerzo para vencer estos obstáculos tuvo que hacerlo el sector público, que se encontraba mal preparado para tareas tan abrumadoras. El Estado tuvo que participar activamente en la creación y reorganización de la infraestructura productiva para respaldar al empresario privado e inducirlo a instalar y expandir nuevas ramas de actividad. Tuvo que asumir la responsabilidad de desarrollar determinadas actividades industriales básicas, creando para ello las respectivas empresas públicas. Se encontró bajo fuerte presión política para mejorar la distribución del ingreso y extender los servicios sociales básicos a una población urbana en rápido crecimiento. Se vio también presionado para absorber empleados que no encontraban colocación en la actividad económica privada. Todas estas tareas, y otras que no viene al caso señalar aquí, significaron una expansión formidable del sector público, tanto en términos absolutos como relativos.

Para cumplir las nuevas funciones y ampliar las ya existentes, el gobierno tuvo que utilizar un aparato financiero y administrativo

obsoleto. El anticuado sistema administrativo fue culpable de mucha de la ineficiencia y obstáculos que se presentaron, constituyendo una limitación enorme en todos los sectores de la administración para el empleo de las técnicas de planificación, programación y proyectos. El añejo sistema fiscal y financiero fue un factor agravante de la sistemática tendencia a incurrir en grandes déficit presupuestarios, tendencia inherente a la estructura impositiva chilena.

En efecto, una elevada proporción de las rentas fiscales provenían de las actividades exportadoras y del comercio exterior en general. Este sector se contrajo en relación al Producto Interno Bruto, en tanto que el sector público se expandía, o sea, una reducción relativa de la base tributaria más importante. Además, muchos derechos de importación y exportación eran de tipo específico, de modo que su valor real y su incidencia declinaban con el alza de precios. Por otra parte, la estructura cambiante de las importaciones redujo gradualmente el volumen relativo de las importaciones de mercaderías de altos derechos (las de consumo), reemplazándolas por otras de derechos bajos o libres de derecho (materias primas y bienes de capital), así como por crecientes importaciones del sector público, también libres de derechos de importación. Trasladar la carga tributaria del comercio exterior y el sistema de cambios múltiples a la actividad económica interna no era tarea fácil, por cuanto la estructura política del país dificultaba una reforma tributaria amplia, así como el establecimiento de una administración tributaria eficiente. El resultado fue un desordenado aumento anual de tasas y la creación sucesiva de una gran variedad de nuevos impuestos, lo que produjo, en definitiva, un sistema impositivo desarticulado y con escasa elasticidad o flexibilidad.

El proceso de largo plazo que acabamos de describir ya se manifestó tempranamente con una aguda crisis en 1953. En ese año, graves dificultades en el mercado del cobre forzaron el abandono del sistema de cambios múltiples, que subvencionaba fuertemente a las

importaciones "esenciales", produciéndose una substancial devaluación de la moneda nacional. Este hecho, junto con el aumento simultáneo de los salarios, en un intento por compensar al consumidor por la elevación de los precios, prendió la chispa de un explosivo movimiento inflacionario que amenazó con hacerse totalmente incontrolable.

Este problema de corto plazo contribuyó a agudizar la crisis fiscal de largo plazo que acaba de ser mencionada. Las crecientes necesidades del sector público habían sido financiadas en gran parte por una pesada y creciente tributación sobre los principales exportadores de cobre, a través de la aplicación de una tasa de cambio crecientemente sobrevaluada. La tributación llegó a ser tan elevada que la producción de cobre se estancó, lo que llevó en 1956 a revisar el tratamiento impositivo con el fin de estimular nuevas inversiones. Visto en perspectiva, este cambio en la política del cobre que se había venido aplicando por más de 20 años fue, en verdad, el primer paso en la reorientación de la estrategia de desarrollo "hacia dentro" que se venía siguiendo desde 1940. El segundo paso –la "chilenización" de las minas- sería una de las "vigas maestras" de la nueva estrategia adoptada en 1964.

Otra dificultad que se agudizó en la década del 50 fue la falta de respuesta del sector agrícola a la creciente demanda de alimentos por parte de una población urbana en rápido crecimiento y con ingresos crecientes y, además, un sector manufacturero cuya demanda de materias primas también aumentaba constantemente. La lentitud en la expansión de la producción y la productividad agrícolas influyó, también, decisivamente en el estancamiento de la economía en su conjunto, no sólo por la importancia relativa de la agricultura, sino también porque el estancamiento rural tendía a limitar la expansión industrial. Era, además, una causa básica de presión inflacionaria y tendía a agravar las dificultades de la balanza de pagos.

La agricultura chilena se había caracterizado desde siempre por la existencia de una estructura antieconómica en la tenencia de la

tierra, en la que predominaban el minifundio y el latifundio. Esto dio como resultado la falta de utilización o el mal uso de la tierra. Tal situación dificultó la introducción de la tecnología moderna y la racionalización en el uso de los recursos agrarios. Por tanto, era difícil que aumentaran la producción y los rendimientos, y se lograra así la expansión de los abastecimientos agrícolas necesarios para la expansión industrial, el desarrollo y equilibrio global del sistema.

Hacia 1950, la CORFO comenzó a extender sus actividades al sector rural, introduciendo el cultivo agro-industrial de la betarraga azucarera. Como Chile era importador de azúcar, había sin duda una clara motivación de sustitución de importaciones. Pero a través de sus efectos secundarios sobre la actividad agrícola y, en especial, sobre la crianza de ganado y la producción de leche, se pretendía también que constituyera un factor de modernización en las zonas rurales. Por otro lado, la CORFO inició un programa de mecanización agrícola, cuyo efecto, más que el aumento de la producción, fue la elevación de la productividad por hombre, lo que contribuyó a acelerar el proceso de emigración rural. Pero, en la medida que esto se constituía en un obstáculo creciente, emergía como otra área básica para la futura estrategia de desarrollo.

El propio desarrollo industrial también encontró dificultades. El Estado había hecho inversiones sustanciales en la infraestructura de transportes, energía, etc. Además, había creado algunas industrias básicas. La empresa privada, fuertemente protegida y estimulada, había avanzado considerablemente en el reemplazo de un número apreciable de mercaderías livianas de consumo. Cada nueva línea de sustitución de importaciones prometía beneficios sustanciales, atraía numerosos empresarios y originaba una rápida expansión de la capacidad productiva. Pero una vez que se llenaba el vacío dejado por la suspensión del abastecimiento externo, la demanda interna continuaba aumentando sólo en forma moderada, de manera que, en una actividad tras otra, comenzó a haber exceso de capacidad productiva instalada.

Por otro lado, con el fin de continuar sustituyendo importaciones, la industria tuvo que entrar a producir bienes de consumo durables, maquinarias y equipos, y también productos intermedios. Esto presentaba dificultades considerablemente mayores para los empresarios privados locales. Los recursos financieros necesarios eran muy superiores; los problemas técnicos, más complejos; la necesidad de recursos humanos calificados, más esencial; y los problemas administrativos, mucho más complicados. Además, al avanzar la industrialización hacia estas actividades, se requería cada vez más capital, y el tamaño económico mínimo de las plantas aumentó, excediendo con frecuencia el tamaño del mercado. Por esta razón, o debido a situaciones monopólicas –que tienden a desarrollarse fácilmente en una situación como ésta- una creciente parte de la estructura industrial operaba por debajo de su capacidad instalada. Por todas estas razones, el proceso de industrialización alcanzó un punto de rendimientos reales decrecientes por cada unidad adicional de capital invertido.

Este complejo de factores, más el efecto del estancamiento agrícola, dieron lugar a varias consecuencias importantes: en primer lugar, el ritmo del crecimiento industrial tendió a disminuir; en segundo lugar, la CORFO tuvo que entrar a apoyar con ayuda financiera, técnica y de varias otras maneras, la creación o expansión de industrias en estos nuevos campos, convirtiéndose, en este proceso, en una especie de banco industrial; y en tercer lugar, se abrieron las puertas y se dio amplio estímulo a la inversión privada extranjera, al financiamiento externo, a la asociación con capital exterior, al uso de licencias y patentes, etc.

El proceso de desarrollo industrial experimentado por Chile durante esas décadas adoleció de fallas serias. Iniciado y desarrollado en un mercado casi absolutamente protegido, de tamaño relativamente pequeño, algunas de sus características negativas más notables han sido la ineficiencia, el derroche de recursos, la elevada concentración de la

propiedad y la fuerte dependencia de fuentes extranjeras de financiamiento, de tecnología y de administración. Más aún, el carácter crecientemente capital-intensivo de la estructura industrial –debido a que se entraba en líneas nuevas y técnicamente más avanzadas, al reemplazo del equipo obsoleto en las plantas existentes, y a la sustitución de la manufactura primitiva por la industria moderna- dio por resultado la creación de un número insuficiente de nuevas oportunidades de empleo. El desarrollo industrial se convirtió, así, en otro sector problemático de la actividad económica, que requería una reorientación básica a fin de que volviera a ser uno de los factores dinámicos más importantes de crecimiento y desarrollo.

Por otra parte, Chile se caracterizaba, como otros países subdesarrollados y dependientes, por ingresos de divisas relativamente estacionarios y altamente inestables. Lo que es menos conocido es la manera en que el proceso de substitución de la importación dinamizó parte importante de las importaciones, agravando el estrangulamiento externo.

La sustitución de importaciones consistió básicamente en fabricar dentro del país las mercaderías de consumo que antes se importaban. Pero como no existía en el país un complejo industrial básico, fue necesario importar las maquinarias y equipos, así como una amplia gama de productos semimanufacturados e insumos necesarios para la fabricación del artículo final de consumo. De este modo, un proceso dinámico de industrialización dio nacimiento a un proceso igualmente dinámico de demanda de insumos industriales y bienes de capital importados. Mientras se podía ahorrar moneda extranjera dejando de importar mercaderías finales de consumo, para emplearla en la importación de bienes de producción, todo iba bien. Pero una vez que la sustitución de bienes de consumo llegaba a su fin, la continuación del desarrollo industrial requería importaciones industriales en rápido crecimiento, en tanto que las exportaciones crecían en forma lenta y ya no se podía ahorrar divisas dejando de

importar bienes de consumo: cada dólar debía emplearse en la importación de algún artículo esencial, por lo cual las nuevas importaciones esenciales sólo podían financiarse desplazando otras importaciones igualmente esenciales.

El financiamiento externo es, por supuesto, la respuesta de corto plazo a la necesidad de continuar con el desarrollo industrial, a pesar de esta verdadera "trampa cambiaria"; pero, como el desarrollo industrial no había contribuido significativamente a dinamizar las exportaciones, por razones obvias –ineficiencia y altos costos, inversiones extranjeras orientadas al mercado interno por medio de las subsidiarias y de los contratos de licencia y patentes, falta de acceso a los mercados de países desarrollados, etc.-, el financiamiento externo, cualquiera que sea su forma, llegó a ser pronto un nuevo factor de desequilibrio de la balanza de pagos. En estas condiciones era necesario encontrar rápidamente nuevas fuentes de moneda extranjera, ya que la substitución de importaciones había quedado agotada como medio de obtener recursos externos, en tanto que la industria generada en este proceso se mostraba incapaz de contribuir significativamente al aumento de las exportaciones, al mismo tiempo que crecía el peso de la deuda externa. La única manera que tenía Chile para salir de estas dificultades era lograr una gran expansión en la producción de cobre y obtener algún control sobre la política de precios de las empresas. Aquí emergió entonces la piedra angular de la nueva estrategia de desarrollo del gobierno de la Democracia Cristiana que llegó al poder en 1964.

Un último elemento que debe ser considerado es el efecto que la estrategia de desarrollo tuvo sobre la distribución de ingresos y la marginalidad. Las estimaciones estadísticas mostraban que la distribución del ingreso mejoró algo durante la década de 1950, al menos en el sentido de que los grupos de rentas más altas perdieron algo a favor de los grupos de ingresos medios y bajos. Sin embargo, el 10% de la población con rentas más altas aún recibía casi el 36% de la

renta total. Más aún, si se toma en cuenta el problema del exceso de oferta y de la insuficiencia de oportunidades de trabajo para los obreros no especializados, se producían dos movimientos divergentes dentro de los grupos de rentas más bajas.

Los obreros mejor organizados, urbanos, semiespecializados, especializados y ocupados en actividades modernas aumentaron sus salarios reales y hasta mejoraron su posición relativa dentro de la estructura de ingresos. Por otro lado, los trabajadores rurales, los pequeños propietarios y negocios familiares, el comercio callejero y los artesanos, así como los trabajadores urbanos no especializados y desorganizados continuaban recibiendo salarios de subsistencia.

La proporción de la población representada por estos grupos aumentaba. Dada la coexistencia, en todos los sectores y en todos los niveles de la actividad económica, de métodos avanzados de producción y de otros mucho más primitivos; dado que una proporción siempre creciente de la actividad económica se lleva a cabo empleando tecnología moderna y tomando en cuenta que el volumen de empleo por unidad producida es mucho menor al nivel de tecnología moderna que al de la primitiva, las oportunidades de empleo no crecen sustancialmente y hasta pueden disminuir en ciertas circunstancias. Por otra parte, con una fuerza de trabajo en rápido crecimiento, la mano de obra cesante bien puede haber aumentado. Una indicación clara en este sentido fue la ampliación de las poblaciones "callampas" o "marginales" en las zonas urbanas que caracteriza a las ciudades grandes y medianas de Chile, y que se convirtió en otro problema cuya solución requería una nueva estrategia de desarrollo.

El anterior diagnóstico de algunos de los problemas fundamentales del desarrollo de Chile lo confeccionó un grupo de economistas chilenos durante los últimos años de la década de 1950 y la de 1960. Uno de los estímulos más fuertes para este análisis lo constituyó la controversia sobre las políticas de estabilización que hacía furor entre "estructuralistas" y "monetaristas". El análisis

estructural de los problemas que afectaban al desarrollo de Chile, delineado anteriormente, fue la interpretación adoptada por las dos principales agrupaciones políticas que competían por el poder en 1964. Por tanto, los programas de la Democracia Cristiana y del Frente de Acción Popular (FRAP) se basaban prácticamente en la misma estrategia, aunque los medios propuestos para implementarla eran muy diferentes. Además, las dos agrupaciones políticas tenían como uno de los puntos centrales de sus programas la creación de un sistema de planificación fuerte, efectivo y amplio, y se comprometían a emplearlo como herramienta básica en su política de desarrollo.

Esta actitud de las agrupaciones políticas era, en parte, el resultado de la fuerte influencia ejercida por los grupos de economistas antes mencionados en cada una de ellas. Hasta se establecieron oficinas de planificación como parte de la campaña electoral, a las cuales se confió la preparación de los respectivos planes de gobierno, y el núcleo técnico afín a la Democracia Cristiana llegó a ser la base de la nueva oficina de planificación (ODEPLAN). Esta situación reflejaba, en parte, la posición ideológica de los principales partidos políticos y la experiencia de las últimas décadas. Pero el consenso nacional acerca de la nueva estrategia de desarrollo y de la importancia de la planificación también se vio influenciado por el acuerdo celebrado en 1961 entre América Latina y EE.UU. con la nueva administración Kennedy: la Alianza para el Progreso.

Este programa coincidía, en gran parte, con lo que vendría a ser la política de desarrollo del Presidente Frei, la "Revolución en Libertad" y se basaba en la misma aceptación de las reformas estructurales, la planificación y la ayuda externa. En realidad, la ayuda externa se ofrecía en forma *condicionada*, exigiéndose la presentación de planes de desarrollo que debían incluir la reforma agraria, programas de mejoramiento social, reforma tributaria, etc. Se establecieron arreglos internacionales – el Comité de los "Nueve Sabios"-, para evaluar los planes y las realizaciones, y para conceder la

autorización de ayuda financiera de acuerdo con el grado de cumplimiento de los compromisos con la Alianza. Por consiguiente, la preparación de planes, así como la creación de sistemas de planificación, fue fuertemente estimulada, y hasta impuesta, a los países renuentes, a través de las presiones del financiamiento exterior. Con este fin se creó la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) como asesora de la Presidencia de la República.

El programa del nuevo gobierno incluía los siguientes objetivos principales: reforma agraria, expansión de las exportaciones de cobre, fuerte expansión de los servicios sociales (principalmente vivienda y educación), desarrollo industrial y, por sobre todo, control de la inflación. En consecuencia y con el fin de llevar a cabo su política de reforma agraria y mejoramiento de la agricultura campesina, se fortalecieron considerablemente dos instituciones: la Corporación de Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Desarrollo Agrícola (INDAP). Con el fin de dar impulso vigoroso al programa habitacional del gobierno –que ya se hallaba en marcha en el sector privado- se creó el Ministerio de la Vivienda y varias corporaciones complementarias de la ya existente Corporación de la Vivienda (CORVI), como la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), etc. En el área de la minería del cobre se creó la Corporación del Cobre y se procedió a la "chilenización" de las empresas mediante sociedades mixtas. CORFO creó nuevas subsidiarias o comisiones especiales (Comisión Automotriz, Comisión Electrónica, etc.) con el fin de impulsar el desarrollo industrial en determinadas ramas; y el Ministerio de Educación fue reorganizado, concediéndose fuertes recursos adicionales. La política macroeconómica de estabilización se puso enteramente en manos de los Ministerios de Hacienda y de Economía y del Banco Central, en tanto que un Comité Económico informal –en el que tomaban parte algunos ministros así como representantes de ciertas entidades

públicas- actuaba como agencia coordinadora de la política de corto plazo.

Como puede verse, todas las principales políticas de la estrategia de desarrollo y de estabilización del gobierno fueron encargadas directamente a poderosas Corporaciones estatales o a determinados Ministerios, todos con amplia autonomía dentro del sector público y respaldados por poderosos grupos de interés –como la Cámara de la Construcción en el caso de los Ministerios de Obras Públicas y de la Vivienda- o bien por fuertes compromisos políticos –como en el caso de la Reforma Agraria y del control de la inflación-. Frente a esta fragmentación del poder público y de los organismos encargados de tomar decisiones, un cuerpo consultivo como ODEPLAN tenía pocas posibilidades de llegar a desempeñar un rol decisivo en la coordinación de las políticas de estos diversos gigantes, o de hacerlos adherir en forma coordinada a algún programa de desarrollo a largo plazo dentro de una marco de equilibrios macroeconómicos de corto plazo.

Sin embargo, especialmente durante los tres primeros años de gobierno, se logró alguna coordinación, debido sobre todo a que se trataba por primera vez de un gobierno de un solo partido, de manera que el acuerdo sobre ciertas decisiones básicas de largo plazo podía tomarse en el ámbito del partido y del gobierno. Pero al deteriorarse con el tiempo esta condición de unidad política, al aumentar los conflictos entre el partido y el gobierno, y dentro del partido mismo, este elemento de coordinación también se debilitó.

La situación se agravó por el hecho de que el gobierno se había comprometido a lograr algunos objetivos extraordinariamente ambiciosos en las actividades mencionadas anteriormente, al mismo tiempo que se hallaba absolutamente comprometido a detener la inflación por medio de un programa de desaceleración de la misma en tres años. Como la economía se encontraba relativamente deprimida, lograron durante varios años el milagro de acelerar el crecimiento

reduciendo al mismo tiempo el aumento de precios. Como los precios del cobre aumentaron considerablemente y el mercado mundial era muy favorable, al mismo tiempo que la tributación interna también se aumentaba, fue posible una considerable expansión en los gastos del gobierno durante los dos primeros años, cuando los ministerios y principales corporaciones comenzaban a realizar sus ambiciosos objetivos. Pero tan pronto como la economía recuperó niveles altos de actividad, las presiones inflacionarias empezaron a acumularse nuevamente y la proyectada disminución en el aumento de los precios se convirtió en lo contrario. La necesidad de contener la expansión fiscal constituyó la prueba definitiva para la planificación, ya que era necesaria una reducción coordinada de los varios programas, con el fin de evitar una depresión o serios desequilibrios en la economía. En este momento crucial para la planificación se demostró, más allá de toda duda, que la coordinación no era posible y que cada fragmento de poder público empleaba todo su peso con el fin de mantener su propio programa a expensas de los demás.

Nuevamente la necesidad de lograr un mínimo razonable de equilibrios macroeconómicos complicó el cumplimiento de las metas de largo plazo. La frustración de las políticas estadocéntricas para lograr la industrialización, modernización y mejoramiento de las condiciones sociales de la mayoría de la población, generó durante la década de 1960 un reexamen crítico de dichas políticas y un profundo debate que derivó en tres posiciones y propuestas claramente diferenciadas.

Por una parte, una incipiente propuesta neoliberal, que rechazaba de forma radical las políticas que se habían venido implantando en las décadas anteriores desde una perspectiva mercadocéntrica. Fue formulada inicialmente por la Misión Klein-Sachs contratada para combatir la crisis inflacionaria de la segunda mitad de los años 50 y desarrollada posteriormente en forma sistemática y progresiva por los economistas norteamericanos y chilenos, que renovaron la enseñanza de la economía en la Universidad

Católica sobre la base de un convenio de colaboración con la Universidad de Chicago. Este fue inspirado y promovido por el gobierno de los EE.UU. para enfrentar las corrientes de pensamiento cepalinas y socialistas, en el contexto de una de las etapas más álgidas de la Guerra Fría y la creciente influencia de la Revolución Cubana.

En segundo lugar, una corriente de profundización de la propuesta desarrollista del gobierno del Presidente Frei que se acaba de reseñar: industrialización, reforma agraria y sindicalización campesina, políticas sociales y promoción popular, reforma tributaria, planificación, etc.

En tercer lugar, una radicalizada propuesta también basada fundamentalmente en el diagnóstico desarrollista pero de inspiración marxista, a partir de la crítica derivada de una de las corrientes del enfoque de la "dependencia" que se popularizó desde mediados de la década de 1960. Se argumentaba básicamente que el desarrollo no era viable dentro del sistema capitalista internacional por cuanto éste, según la formulación de uno de los autores más populares de esta corriente, propendía al "desarrollo del subdesarrollo".

Este pensamiento tuvo una importante influencia en el programa de gobierno de la Unidad Popular, corriente política de izquierda que llevaría a la Presidencia a Salvador Allende en 1970, con un programa que, además de las reformas estructurales como la Reforma Agraria, creaba un sector socializado formado por la expropiación de las grandes empresas privadas, nacionalizaba la Gran Minería del cobre, ampliaba la participación popular, etc.

La irrupción de la Unidad Popular y su posterior y dramático colapso no puede entenderse sino en el contexto del desarrollo mismo del modelo estadocéntrico y en particular, en el ascenso de las clases obreras y campesinas, y el desarrollo de la intelectualidad a nivel de las clases medias, producto de las grandes transformaciones en lo económico y social de los 50 y 60.

El fortalecimiento de las organizaciones obreras, y de los partidos de izquierda alcanzó su cenit con el triunfo de Salvador Allende en 1970. Estos llevaron adelante un programa de gobierno que, sobre la base de un modelo desarrollista pero con una crítica marxista al capitalismo, aspiraba a la construcción de una sociedad socialista mediante el desarrollo de las fuerzas sociales y productivas vinculadas a un Estado mucho más activo y con mayor injerencia en todos los ámbitos del quehacer económico. Lo anterior, y en ello descansaba lo novedoso, en un ambiente de legalidad democrática.

El primer año del Gobierno de la Unidad Popular se caracterizó por una activa acción del Estado. Se aplica un fuerte impulso a la política fiscal y monetaria, apuntando a elevar los ingresos y aumentar así la demanda interna. Esto se tradujo en un incremento de 40,7% en el gasto público, provocando un déficit fiscal equivalente al 8% del PIB. Sin embargo, gran parte de este déficit fiscal fue financiado con créditos desde el Banco Central. Lo que se traduciría en incrementos inflacionarios ya en el segundo año.

El aumento de la demanda interna llevó a que el PIB creciera en 9% mientras que el desempleo (solo medido entonces en el Gran Santiago) bajara a 3,8% en diciembre de 1971 habiendo sido de 8,3% en el año anterior. Pero el financiamiento del déficit fiscal vía emisión desató una escalada inflacionaria que alcanzó niveles de un 163% en 1972 y cerca de un 500% en 1973, con los consabidos efectos sobre salarios y contratos. Lo anterior lleva a la administración económica a fijar precios máximos, generando exceso de demanda y por consiguiente escasez de productos. El déficit fiscal alcanzó en 1972 al 12,7% del PIB y este sufría una caída del 2%.

La agudización del conflicto social y político, la radicalización tanto del movimiento popular como de los sectores más moderados y conservadores, condujeron a un desorden productivo sin precedentes. Entre enero y julio de 1973 la producción industrial cayó en un 94%. Ya para mediados de 1973 el país estaba paralizado, y las capacidades

de maniobra del gobierno de la Unidad Popular sumamente limitadas. El desenlace fue dramático y por todos conocidos. El 11 de Septiembre de 1973 no solo se abrió un período sumamente doloroso para el país en términos de la pérdida de derechos ciudadanos y de graves violaciones a los derechos humanos, sino que marcó también el fin de un proyecto que movilizó a millones de personas, que abrió esperanzas en los más humildes de cambios en sus condiciones de vida, que hasta entonces no habían podido ser resueltas. De este modo, el modelo de desarrollo estadocéntrico, que había tenido una fase extremadamente positiva para el desarrollo y la modernización del país, terminaba por colapsar de forma traumática.

5. El contexto internacional en los años 70: transnacionalización, ascenso del neoliberalismo y decadencia del estado

Durante la década de 1960 hace su reaparición la inversión privada directa internacional, encarnada ahora en la emergente corporación transnacional, al comienzo únicamente norteamericana y posteriormente también europea y japonesa. Ésta aprovecha los mercados nacionales creados en los países periféricos gracias a las medidas proteccionistas y las políticas de fomento industrial, para saltar las barreras comerciales mediante la instalación y/o la adquisición de filiales manufactureras locales. Es el comienzo del proceso de transnacionalización (globalización) al nivel de la estructura productiva, y de su extensión y profundización al nivel de los patrones de consumo.

En esos años comienza también a recrearse con el auge de los eurodólares un mercado financiero privado internacional, cuya expansión durante la década de 1970, después de las crisis del petróleo de 1972 y 1979 alcanza dimensiones extraordinarias, facilitando un endeudamiento generalizado y desmesurado del mundo

subdesarrollado. Esta situación insostenible desemboca en la crisis de la deuda externa de 1982, al aplicarse en el mundo desarrollado políticas monetarias extraordinariamente restrictivas de altísimas tasas de interés para enfrentar los desequilibrios desencadenados por las crisis del petróleo.

En síntesis, el péndulo regresaba a un nuevo período de integración económica internacional, conocido ahora como el fenómeno de la globalización, que comenzó con la recuperación del comercio, siguió con la expansión de la inversión privada transnacional, y se ha completado, sobre todo después de 1973, con la creación de un gigantesco mercado financiero transnacional de carácter privado. Este fenómeno tiene una serie de consecuencias, pero lo que interesa destacar en primer lugar es el debilitamiento del sistema financiero internacional público, y en general, de todo el sistema internacional de asistencia bilateral y multilateral al desarrollo.

Durante la década de los setenta, una parte considerable de la estructura institucional nacional e internacional, que emergió del período anterior de cambios sistémicos fue nuevamente objeto de una sustancial reorganización. El proceso de Reforma Económica que se ha generalizado en la actualidad, se inició en la práctica a mediados de los años sesenta: la eliminación de los controles de cambio sobre las transacciones financieras que aún persistían en ciertos países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Europeo (OCDE) desde el período de la posguerra (lamentablemente, sus esquemas de "sustitución de importaciones" para el apoyo y la protección de la agricultura todavía están vigentes); los intentos de liberalización en países socialistas tales como Hungría, la URSS, Polonia y China; el paso resuelto de las estrategias de sustitución de importaciones a la promoción de las exportaciones en Corea y Taiwán. También en América Latina y en Chile se dieron pasos en esa dirección: esquemas de reducción y simplificación arancelaria, introducción de la reajustabilidad cambiaria, el reemplazo de los controles cuantitativos

de las importaciones por depósitos a plazo, la reducción y simplificación de los controles y subsidios de cambios y precios, la promoción deliberada de exportaciones manufactureras en Brasil y de las frutas, el pescado y los productos forestales en Chile, las flores en Colombia, etc. En varios países este proceso se vio frustrado por intentos abortados por llevar a cabo revoluciones socialistas y, posteriormente, por el "mal holandés", síndrome producido por los efectos del auge petrolero en los países exportadores de petróleo y por la permisividad financiera y el "*boom*" del endeudamiento de finales de los años setenta.

El nacimiento de la nueva era a nivel internacional se anunció en forma dramática con el colapso del sistema de relaciones económicas internacionales de Bretón Woods, las dos crisis del petróleo de los años 1973 y 1979 y la adopción de políticas neoliberales radicales por las administraciones Thatcher y Reagan. Todo esto forma claramente parte central del proceso global de transformaciones. Pero estos acontecimientos y los que estallaron en forma repentina e inesperada en los antiguos países del bloque soviético, han estado ocultando fuerzas más profundas que estaban en movimiento durante varias décadas allí y en otras partes del mundo.

Algunos de los fenómenos que revisten más significación para nuestros fines son los siguientes: Estados Unidos ha consolidado el aplastante predominio que tuvo durante más de medio siglo y sigue manteniendo y ejercitando su indiscutido poderío militar; Europa y Asia, especialmente China, están emergiendo como potencias económicas y comienzan a ejercer el correspondiente rol político; el sistema público multilateral de relaciones económicas internacionales que emergió después de la Segunda Guerra Mundial, se ha visto erosionado por la expansión de las empresas multinacionales y la emergencia de la corporación global y por la desregulación financiera internacional. De este modo ha surgido un sector empresarial transnacional privado estrechamente integrado y muy poderoso,

especialmente en las esferas financieras y de inversiones, por los mecanismos informales y sumamente elitistas de coordinación económica internacional.

El socialismo, tal como existió en los países del bloque soviético, se derrumbó, y con él la confrontación Este-Oeste que caracterizó el sistema mundial bipolar de la Guerra Fría; la desaparición del Segundo Mundo ha eliminado prácticamente la confrontación Norte-Sur dejando a los países que componían el anterior Tercer Mundo, en proceso de reabsorción, como los restos del socialismo, por un nuevo sistema capitalista globalizado o simplemente abandonados en el limbo y desintegrándose económica, social e incluso políticamente.

Ha tenido lugar una profunda revolución científica y tecnológica que ha cambiado el énfasis anterior en las disciplinas físicas a las biológicas y a través del desarrollo de la microelectrónica y la revolución de la información, la robótica, la biotecnología y los nuevos materiales, ha producido cambios fundamentales en todo el sistema económico y social, incluyendo la naturaleza de las relaciones interfirmas e intrafirmas y los procesos laborales así como las ventajas comparativas y de localización internacional de carácter tradicional. La degradación del medio ambiente, el agotamiento de los recursos naturales y las amenazas a los ecosistemas locales, regionales y globales han introducido toda una nueva dimensión en los asuntos humanos – la necesidad de un cambio hacia un desarrollo sustentable según lo proclamado en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro.

Finalmente, y de fundamental importancia para nuestro argumento, el rol predominante del Estado que emergió después de la Segunda Guerra Mundial, bajo diversas formas socioeconómicas y políticas, ha dado lugar a una sociedad civil renovada y fortalecida en las esferas social, política y cultural. Se podría argumentar que los acontecimientos de Mayo de 1968 en Paris y la Primavera de Praga que le siguió fueron señales premonitorias, tanto en el mundo capitalista

como en el socialista, respecto al fortalecimiento de los movimientos sociales que representan los derechos de las minorías y las mujeres, el poder verde, la juventud, la descentralización y la participación democrática, la defensa de los Derechos Humanos, etc., todo lo que ha llevado a la correspondiente proliferación de las organizaciones de base y las Organizaciones No Gubernamentales y a una relativa retirada del Estado.

Este ha sido también el caso en el campo económico, incluyendo como lo más destacado el creciente predominio del mercado y el fortalecimiento de la empresa privada, conjuntamente con una participación declinante del gasto público en el PIB, un proceso masivo de privatización de empresas y servicios públicos y una mayor inversión privada en relación a la inversión pública. Este proceso ha sido reforzado por su vinculación con la gran expansión de las Corporaciones Transnacionales que, como se ha señalado, han dado origen a un proceso de globalización sin precedentes y a nuevas formas de relaciones entre ellas, el Estado y el capital nacional. Todo ello significa una profunda reorganización de las relaciones entre los sectores público y privado, tanto a nivel nacional como al internacional.

Con la globalización y las formas más complejas de interrelación económica privada de los mercados, los fenómenos antes mencionados generan nuevos problemas tales como, por ejemplo, aquellos asociados a las diferentes prácticas nacionales que afectan la competitividad internacional. Esto se convierte inevitablemente en parte de la condicionalidad bajo la cual se persigue la Reforma Económica. En consecuencia, las agendas de negociaciones internacionales –y también regionales- se encuentran en una coyuntura crítica en que las negociaciones están avanzando desde el tratamiento de los productos al tratamiento de las políticas. Esta es la razón de la búsqueda de un mandato más amplio para la Organización Mundial del Comercio en la dirección de evaluar diferencias de políticas e institucionales como fuentes de “distorsiones”.

Es en este contexto global de integración capitalista transnacional que se produce en Chile el traumático colapso del estadocentrismo y la implantación drástica y brutal del mercadocentrismo neoliberal.

6. El mercadocentrismo neoliberal en Chile

Chile es un país atípico en relación a otros países de América Latina en lo que se refiere al retorno de las orientaciones mercadocéntricas. Desde luego, la implantación de un programa radical de desmontaje de las instituciones y políticas estadocéntricas de las décadas del 40 al 70 se anticipó por más de un lustro a la crisis de la deuda externa de 1982, a raíz de la cual los demás países de América Latina se vieron forzados a emprender también en los años siguientes profundos procesos de ajuste macroeconómico y de reformas estructurales neoliberales. Ello fue consecuencia de la profunda crisis económica, social y política en que desembocó el gobierno de la Unidad Popular y del golpe militar con que culminó. De ahí derivó otra singularidad del proceso chileno, esto es, que se llevó a cabo en las condiciones políticas de un férreo régimen dictatorial. Ello contrasta con la experiencia del resto de América Latina, donde en la década de los 80 se generalizan por el contrario los regímenes democráticos.

De las tres opciones de política económica que se habían definido en los años 60, la profundización del desarrollismo se agotó con el gobierno del Presidente Frei y la opción socialista con el del Presidente Allende. El gobierno militar, después de un año de indecisiones, optó por la tercera alternativa, la neoliberal. Esta le ofrecía un programa completo y detallado de drásticas reformas económicas, un equipo humano que se había estado preparando para una oportunidad como ésta durante largo tiempo, y un apoyo decidido de los sectores empresariales nacionales y extranjeros, de la comunidad financiera internacional y del gobierno norteamericano. Todo ello,

como se acaba de reseñar, en un contexto internacional en profunda trasformación en un sentido coincidente y muy favorable al retorno del mercadocentrismo.

La crisis interna de los modelos anteriores, y particularmente el catastrófico desenlace de la experiencia socialista, coincidieron con la reanudación y fuerte expansión de las inversiones extranjeras privadas. Estas se materializaban ahora mediante la multiplicación de las corporaciones transnacionales junto con la enorme ampliación del sistema financiero privado internacional. Esta se inició con el mercado de los eurodólares a fines de la década de 1960 y se multiplicó exponencialmente con la acumulación de las reservas de petrodólares en la banca privada internacional como consecuencia de la crisis del petróleo. Todo esto coincidió con el giro que estaba teniendo lugar en materias políticas económicas y de pensamiento económico ante el creciente fracaso de las políticas keynesianas durante los años 70 para estabilizar las economías desarrolladas y recuperar el crecimiento.

La crisis de la deuda externa obligó después, en los años 80, a los países deudores a realizar profundos ajustes macroeconómicos y fue la ocasión que aprovechó la nueva constelación internacional de intereses financieros y comerciales para imponer un conjunto de Reformas Estructurales, bautizadas posteriormente como "el Consenso de Washington", destinadas a desmontar la institucionalidad estadocéntrica montada en las décadas anteriores, mediante la reducción drástica de los aranceles y controles cambiarios, la apertura financiera, la privatización de las empresas y servicios públicos, la desregulación y liberalización de los mercados, la política social focalizada, y en general la *jibarización* del Estado y su financiamiento básicamente mediante impuestos indirectos. Se trataba de reestablecer y ampliar al máximo el predominio del mercado en una economía abierta y desregulada con la menor intervención estatal posible.

La integración financiera transnacional, el reinicio del acceso fácil y amplio al sistema financiero privado internacional y la

posibilidad de endeudarse en gran escala, significaron una gran presión y estímulo para adoptar políticas de apertura comercial y financiera. Cuando el conflicto político entre diversas coaliciones se define en ese sentido, ello induce una reasignación de recursos hacia los sectores de ventajas comparativas naturales, ampliándolo en algunos países hacia actividades manufactureras con ventajas adquiridas durante el proceso de sustitución de importaciones. Esto constituye un hecho nuevo de la mayor importancia: el dinamismo de las exportaciones no tradicionales no podría explicarse sin la creación de capacidad productiva en la etapa anterior.

Ahora bien, los criterios de mercado responden a la distribución del ingreso, a las preferencias de los consumidores de rentas más altas y a las estrategias de mercado de los grupos privados nacionales y transnacionales de mayor poder y dinamismo económico. Los empresarios tienen una libertad mucho mayor, pero es dudoso si esa mayor libertad de maniobra es necesariamente ventajosa para los países que reciben estos grandes flujos de capital privado, a menos que existan estímulos institucionales en el país para invertirlos productivamente y condiciones de estabilidad macroeconómica para asegurar sus retornos. A menos que se trate de sociedades firmemente comprometidas con políticas de desarrollo, la holgada disponibilidad financiera privada externa puede desviarse al consumo y/o a la fuga de capitales en lugar de contribuir a ampliar y diversificar la capacidad productiva. Además, el mercado –por sí solo- no es el instrumento más adecuado para orientar los recursos al desarrollo de un sistema productivo diversificado, con justicia social y sostenible a largo plazo. Por supuesto que ello no es responsabilidad de los bancos que prestan sino de los países que reciben los recursos. La pregunta fundamental es: ¿a qué se destinan estos abundantes recursos financieros internacionales?

Todo esto va acompañado de la consolidación de la nueva coalición hegemónica: aparecen con renovado vigor –apoyados en el

financiamiento privado internacional- los exportadores, los importadores, el comercio y los sectores financieros, integrados ahora en las Corporaciones Transnacionales, comandadas e integradas por el sector financiero, formando una coalición que procura remplazar la que constituyeron los sectores industriales, los grupos medios y los sectores obreros. La reducción de la intervención del Estado deja que el mercado –sobre todo los principales grupos económicos- funcione lo más libremente posible, una reactualización de las políticas del tipo *laissez faire* y de toda la ideología del mercado, el libre cambio, las ventajas comparativas, el masivo apoyo de los nuevos centros de poder financiero transnacionales, etc.

En este contexto, en Chile, la receta neoliberal en sentido estricto se aplica fundamentalmente desde 1974 hasta comienzos de la década de 1980. Sus elementos básicos son los siguientes: un drástico ajuste fiscal basado en la reducción de los gastos públicos corrientes, sociales y de inversión y la ampliación de la base tributaria mediante impuestos indirectos, la privatización de la mayor parte de las empresas públicas y de parte de los servicios públicos, la eliminación de la política industrial, la focalización compensatoria del gasto social, la apertura externa unilateral comercial y financiera, y la desregulación de los mercados de bienes y servicios y de factores productivos: tierra, trabajo y capital.

Se trataba de erradicar completamente el modelo estadocéntrico de las décadas anteriores, no sólo en la reciente versión extrema del gobierno de la Unidad Popular, sino incluso desde sus orígenes en la legislación y políticas sociales pioneras de la década de 1920. Hay un esfuerzo fundacional de crear una economía y una sociedad de libre mercado, basada en el respeto irrestricto de la propiedad privada, el rol subsidiario del Estado, reduciendo sus compromisos sociales y productivos y concentrándolo en la tarea de mantener los equilibrios macroeconómicos (entendidos como estabilidad del nivel de predios), la eliminación de las instituciones

corporativas (colegios profesionales, sindicatos, gremios, etc.), y la plena integración al mercado internacional.

Esto viene a ser la culminación de los intentos de la derecha económica de revertir la orientación estatista implantada a partir de los años 50, primero en la época de la Misión Klein-Sacks y luego durante el gobierno de Jorge Alessandri, muy vinculada al empresariado nacional y a la derecha política. En el caso del gobierno de Pinochet, este desconfiaba profundamente de los políticos, incluso de los de derecha, y los economistas de Chicago por su parte desconfiaban del empresariado nacional, tradicionalmente protegido y favorecido hasta el advenimiento del gobierno socialista. Al asumir todo el poder económico, con pleno respaldo político del gobierno militar y sin tener que preocuparse de las consecuencias sociales y políticas de sus acciones, el equipo económico contó con toda la fuerza del régimen dictatorial para imponer su programa integralmente.

La fase más purista de implantación del nuevo modelo de política económica dura hasta mediados de los años 80. La crisis de la deuda externa a comienzos de esa década produce, entre otros efectos, la quiebra del sistema bancario y financiero y eleva el desempleo generado por las políticas anteriores a niveles desmesurados. Ante estas circunstancias se abandona parcialmente la ortodoxia neoliberal de repliegue del Estado. Por el contrario, este vuelve a actuar enérgicamente reorganizando el sistema financiero mediante una fuerte intervención y subsidios estatales, devaluando sustancialmente la moneda con el fin de estimular las exportaciones y la sustitución de importaciones, expandiendo el gasto y las inversiones públicas para estimular la demanda y el empleo, creando condiciones extremadamente favorables, léase subsidios, para estimular la inversión extranjera, particularmente en la minería, y en los sectores de empresas y servicios públicos privatizados, estableciendo las condiciones para crear empresas privadas administradoras de los fondos previsionales acumulados históricamente por el antiguo sistema de Previsión Social

y orientados a los sectores de rentas altas y medias, fondos que contribuyen sustancialmente a la creación de un sistema de financiamiento de largo plazo, controlado y orientado por el Estado.

Es necesario e importante recordar también que en sus comienzos, antes de la irrupción del equipo económico de los llamados Chicago Boys, el gobierno militar emprendió dos acciones de política industrial de enorme trascendencia, que sobrevivieron al embate neoliberal del equipo económico. Se trata de la política de subsidios al desarrollo del sector forestal y de la creación de la Fundación Chile, una institución pública, apoyada y administrada conjuntamente por el Estado y el sector privado, destinada a fomentar el desarrollo de nuevos sectores productivos exportadores que incorporaran innovación tecnológica avanzada. Ambas políticas han sido extraordinariamente exitosas en estimular el crecimiento y la diversificación de las exportaciones.

Por otra parte, el nuevo gobierno recibió algunas herencias excepcionalmente positivas de los gobiernos anteriores. Por una parte recibió los beneficios de la nacionalización de la Gran Minería. La principal empresa pública nacional – CODELCO, Corporación Nacional del Cobre –, al omitirla del programa de privatizaciones de empresas estatales por presión de algunos militares nacionalistas, se constituyó en otra excepción notoria al proyecto neoliberal de eliminar la función productiva de las actividades del Estado, conservando de este modo además su considerable aporte a las finanzas públicas y al manejo de la política cambiaria.

De similar relevancia son los beneficios de largo plazo que, en definitiva, dejaron los procesos de modernización agropecuaria y de Reforma Agraria de las décadas anteriores, por cuanto crearon las condiciones para el desarrollo de las nuevas actividades productivas agroexportadoras y para el surgimiento de nuevos propietarios rurales, que llegaron a conformar una clase empresarial moderna y dinámica.

La autonomía que gozó el equipo económico durante los primeros años del régimen militar se vio reforzada también por el debilitamiento de la clase empresarial manufacturera, heredada del período de sustitución de importaciones, que sufrió un masivo proceso de expropiaciones durante el gobierno de Salvador Allende, y que también fue reemplazada por una nueva o renovada clase empresarial que comenzó a operar en condiciones extremadamente favorables: fuertes incentivos a la inversión, costos bajísimos de la mano de obra, estabilidad de las reglas del juego, etc., así como por la represión y aplastamiento de las organizaciones obreras y sindicales urbanas. Todo lo anterior permitió la creación y rearticulación de un sector empresarial privado dinámico y moderno y la generación de un proceso acelerado de capitalización y crecimiento a partir de fines de la década de 1980.

7. DEL NEOLIBERALISMO AL NEOESTRUCTURALISMO.

Es en este contexto que se recupera la democracia en 1990 y se realiza el proceso de transición negociada en lo político y de continuidad y cambios en la política económica. Se asumió en gran parte el sistema económico instaurado por la dictadura, para luego ir reformándolo y ajustándolo gradualmente, particularmente enfocado en el plano social y en la inserción productiva internacional del país.

Algunos de los principales cambios en la política económica y social desde 1990 son los siguientes:

- importante reforma tributaria para incrementar los ingresos del Estado
- reasignación del gasto público para aumentar sustancialmente el gasto social
- reforma laboral
- aumento del salario real mínimo

- establecimiento de criterios para el reajuste periódico del salario mínimo
- implantación de varias medidas financieras, entre ellas el encaje, para reducir y controlar la entrada de capitales volátiles de corto plazo
- implantación del sistema de concesiones de obras públicas (inversiones en autopistas, aeropuertos, represas, tratamiento de aguas servidas, etc.)
- programas sociales especiales para la reducción de la pobreza (Chile Barrio, Chile Solidario, etc.)
- cobertura total y reforma de la educación
- reforma de la salud pública (Plan AUGE)
- reforma de la justicia procesal penal
- reforma de la administración pública
- tratados de libre comercio (EE.UU., Comunidad Europea, Asia)
- reinserción en América Latina (Mercosur y tratados bilaterales)
- creación de diversos organismos regulatorios (Superintendencias)
- creación de una institucionalidad y política ambientales

En mi opinión, estos cambios y muchos otros se pudieron realizar, en buena medida, porque fue posible lograr una transición negociada entre el régimen militar y la coalición de partidos por la democracia. No es fácil explicar a quienes no vivieron el período de transición, las razones por las cuales se optó por una transición negociada y pacífica entre el gobierno militar y el nuevo régimen democrático en 1990; y como parte de ello, porqué se asumió, en gran parte, el sistema económico instaurado por la dictadura, para luego, como acabamos de ver, irlo reformando y ajustando gradualmente. Para comprenderlo, permítaseme una digresión sociopolítica muy personal.

La década de los 60 hasta la de los 90, fueron sin duda de las más traumáticas en la historia de Chile. La convivencia ciudadana se fue resquebrajando por las transformaciones de todo orden que el país comenzó a experimentar, con especial intensidad desde mediados de la década de 1960. El tejido social se fue agrietando con antagonismos que entorpecían cada vez más las relaciones normales entre grupos sociales, corrientes de pensamiento y sectores políticos. La propia vida cotidiana se resintió al deteriorarse las relaciones entre colegas, compañeros, amigos y hasta familiares.

En estas décadas se experimentaron los profundos procesos de reformas institucionales y estructurales que se desencadenaron en los años 60 y se acentuaron posteriormente; el predominio que adquirieron el pensamiento y las acciones de carácter revolucionario y contrarrevolucionario de izquierdas y derechas; el carácter crecientemente descontrolado y conflictivo del gobierno de la Unidad Popular y de la oposición; el violento derrocamiento del Presidente Allende mediante la intervención militar con su aguda secuela de acciones represivas y violaciones de los derechos humanos; la intensa lucha por la restauración democrática y las acciones de violencia y terrorismo contra el gobierno militar, así como su despiadada represión; y las drásticas transformaciones económicas, institucionales y culturales que bajo los lemas de la "revolución en libertad", la "vía chilena al socialismo" y el "neoliberalismo" se impulsaron, y en alguna medida se impusieron y deshicieron parcialmente en este período.

Este tumultuoso y dramático período dejó en muchos sectores una herencia negativa de profundas divisiones, odios y recelos. Numerosos grupos sociales y los individuos y familias que los componen, cual más cual menos, sufrieron pérdidas, agravios e injusticias, que atribuyen a otros sectores, grupos e individuos, que a su vez sienten lo mismo respecto de los primeros. Y cada uno tiene algo o mucho de razón. Todos tenemos o conocemos casos de familiares, amigos o conocidos que sufrieron la muerte, la represión,

la tortura, el exilio, la expulsión de su trabajo; o la expropiación, toma, ocupación o quiebra de su fundo o empresa; o que se vieron obligados a dejar la actividad de toda una vida, incluso abandonando el país. Es que los procesos acelerados y agudos de cambio macrosocial se traducen al nivel cotidiano individual y familiar en traumas y desgarramientos de todo orden, que alteran drástica y profundamente la convivencia diaria y los proyectos de vida de las personas y sus familias, con mucho sufrimiento y tremendas injusticias.

Sin embargo, todo ese sufrimiento, por muy doloroso que haya sido para muchos, parece no haber sido en vano. Se han ido superando las recriminaciones mutuas, aunque reflotan periódicamente, y se ha hecho un gran esfuerzo para apreciar también lo positivo que se ha heredado de este período tan traumático. En sus distintos niveles y facetas, la sociedad chilena ha dado a lo largo de estas décadas pasos trascendentales que la colocan en condiciones relativamente favorables, en contraste con su propio pasado y respecto a otros países, para enfrentar los retos de consolidar una democracia solidaria, una economía dinámica y justa y una cultura compartida. También para encarar los desafíos de las profundas transformaciones de todo orden que vive el mundo al comienzo del tercer milenio.

Así, por ejemplo, pareciera que en el plano político, la exacerbación militante de los proyectos ideológicos globales y excluyentes de izquierda, centro y derecha, han dado lugar en la mayoría ciudadana a la búsqueda de consensos fundamentales para restablecer el juego democrático, en que cada sector revisa y renueva su propuesta ideológica utópica, pero entiende que para gobernar aquí y ahora, es necesario lograr entendimientos básicos por medio de negociaciones en que todos tienen que ceder en algo para coincidir en lo que es fundamental para consolidar la convivencia democrática.

En el plano económico, por otra parte, se comienza a reconocer, por ejemplo, que sin la Reforma Agraria y las políticas de implantación y estímulo a nuevos sectores transables que se iniciaron

en la década de 1960, difícilmente tendríamos en la actualidad un sector agroexportador dinámico. Pero habría que aceptar también que sin la profunda reorientación de la política económica en el sentido de favorecer la apertura de la economía y la acción del empresario privado, dichos pasos iniciales tal vez no se hubieran materializado tan rápida y eficazmente.

Podría argumentarse asimismo que la nacionalización de la gran minería del cobre fue un hito histórico fundamental. En lo más estrictamente económico-financiero porque significó un aporte considerable al financiamiento fiscal y de la Balanza de Pagos, contribuyendo de esa manera a un manejo más expedito y eficaz de las políticas fiscal, cambiaria y monetaria y al decidido esfuerzo de ordenamiento, modernización y saneamiento del sector público que emprendió y en buena medida logró el gobierno militar.

Más polémica continúa siendo la política social, de desregulación generalizada y de privatizaciones que se llevaron a cabo y que ha afectado tanto a empresas como a servicios públicos con enormes repercusiones sociales y económicas, en que se reconocen efectos positivos y negativos que se debaten apasionadamente. Quizás también sea posible esclarecer y racionalizar esta polémica, sobre todo si se la coloca en su contexto histórico. En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, no obstante múltiples deficiencias, la expansión del rol del Estado cumplió un papel fundamental en la modernización de la economía y la sociedad chilenas: muchos de los logros de los últimos años tal vez no hubieran sido posibles sin la importante trayectoria pública en materia de salud y educación, de creación de infraestructura energética y de transportes, de expansión y diversificación de la capacidad productiva en sus diversos sectores.

Pero debiera aceptarse igualmente que ese activismo del Estado, que constituyó un apoyo decisivo al sector privado durante esos años, posteriormente adquirió un sesgo desmesuradamente estatizante que condujo sin duda a múltiples problemas de inhibición

y desplazamiento de la iniciativa privada, así como de proteccionismo desmesurado y rentista, de trabas burocráticas de todo orden, de distorsión del sistema de precios, de profundos desequilibrios macroeconómicos.

El examen desapasionado de estos movimientos pendulares hacia el exceso de intervención o de prescindencia del Estado deberían dar lugar a una apreciación más pragmática respecto a las formas más apropiadas de complementación del Estado y el mercado, el rol de la sociedad civil y las organizaciones ciudadanas, en las nuevas condiciones, desafíos y tareas, tanto nacionales como externas, que el país enfrenta.

En relación con estas últimas, un análisis estratégico que anticipe reflexivamente las tareas del futuro debe tener como un eje principal de preocupación el rápido avance de la integración transnacional en los campos económico, político y cultural, a los que se han agregado más recientemente, con especial intensidad y velocidad, los circuitos financieros y tecnológicos. Este complejo y penetrante proceso de globalización ha generado pautas que operan como verdaderos "imperativos" a los cuales ningún Estado puede sustraerse. El problema ecológico representa, en otro sentido, un similar criterio universal. Por otra parte, este mismo proceso de transnacionalización se desarrolla a través de circuitos segmentados que tienden a profundizar la fragmentación de nuestra sociedad ya dividida. No son pues solamente las experiencias traumáticas de nuestro pasado, sino también este nuevo contexto, caracterizado por el doble movimiento de integración y exclusión, lo que nos obliga a repensar el Estado.

Considerando la nueva situación se visualiza la magnitud del tema, pues se hace necesario no sólo revisar las tareas que incumben al Estado y su acción concreta, sino incluso la noción misma de la cohesión del Estado nacional en esta nueva fase histórica. En la perspectiva de la nueva etapa democrática parece oportuno y conveniente, por tanto,

organizar una reflexión colectiva acerca de nuevas modalidades de organización, acción y gestión del Estado y la sociedad civil sugeridas y motivadas por las grandes transformaciones ideológicas, socioeconómicas y políticas recientes, que se suceden tanto en el país como en el mundo, con el propósito de examinarlas a la luz de la realidad chilena y llegar a propuestas concretas.

El proceso de consolidación democrática se inició con un rico caudal de ideas acerca de las tareas y desafíos que debían enfrentarse en los principales sectores de desarrollo del país y de las orientaciones de política que corresponde aplicar en cada uno de ellos, pero tenemos menos experiencia acerca de cómo materializar institucionalmente y organizar la gestión de esas políticas a través de un Estado renovado y una sociedad civil reorganizada. Esto incluye nuevas formas de interacción entre el Estado y el mercado y también entre éstos y el ciudadano, la sociedad civil, las organizaciones solidarias de base, y las regiones; un mayor énfasis en la eficacia, la flexibilidad y la descentralización; y una preocupación primordial por los aspectos tecnológicos.

8. Algunas conclusiones preliminares y un mensaje de la experiencia chilena

Período cepalino – décadas de 1950 y 1960

La crisis de 1930 marcaría el fin de una época de desarrollo capitalista que se caracterizó por un extendido proceso de integración económica internacional. Esta crisis dio lugar a un profundo proceso de reajuste de las políticas de desarrollo seguidas hasta entonces, caracterizando este proceso con la instauración creciente de políticas proteccionistas, y el estimulo a la producción y el empleo mediante el incremento del gasto público y la intervención directa, activa y creciente del Estado.

En este contexto internacional, a nivel de los países de América Latina, el aporte teórico desde la CEPAL, jugaría un papel clave. En particular, el pensamiento de Raúl Prebisch, basado en una interpretación propia de las causas del subdesarrollo latinoamericano y la necesidad de políticas orientadas a la industrialización y modernización de las economías del continente, alcanzó una enorme influencia en las capas intelectuales y políticas, particularmente en Chile, dado que la cercanía geográfica (la sede de CEPAL estaba radicada en Santiago) permitió una mayor difusión, especialmente a nivel de las instituciones académicas.

En este sentido, el Estado pasó a ser un agente muy activo en la adopción de políticas económicas. La creación de un conjunto de instituciones, y el impulso de políticas públicas universales por parte del Estado pueden ser considerados como los principales legados positivos de esta época. Entre estas políticas se destaca, por cierto, la creación de una institucionalidad poderosa y perdurable para el impulso del desarrollo productivo de largo plazo (CORFO). La creación de un conjunto de empresas públicas para la provisión de una infraestructura energética (ENDESA, ENAP); o de provisión de insumos industriales básicos (CAP); para la modernización de la agricultura (IANSA); el desarrollo del transporte aéreo nacional (LAN); el desarrollo de las telecomunicaciones (ENTEL), entre otras. Junto al desarrollo de una institucionalidad estatal poderosa, esta época también se caracterizó por el impulso desde el Estado de políticas sociales universales, en los ámbitos de la salud, vivienda, educación y previsión social.

La sociedad chilena también sufre en esta época importantes cambios. El mayor acceso a la educación por parte de las capas medias, permitió mayores niveles de movilidad social. Se formó, en torno al desarrollo de las empresas públicas, una clase empresarial y profesional pública de alto nivel. Junto a ello, se fortalecen las organizaciones obreras y los partidos populares de izquierda.

Si el desarrollo de la industria, y las políticas sociales del Estado permitieron el desarrollo y crecimiento de los sectores medios urbanos, en el sector rural la reforma agraria y la sindicalización campesina serían el motor de grandes transformaciones estructurales, tanto económicas como sociales.

A pesar de los enormes logros de este período, también se desprenden algunos legados negativos que hay que destacar. La persistente inestabilidad macroeconómica, con la sucesión de brotes inflacionarios y los programas de estabilización, así como el estrangulamiento externo por ausencia de desarrollo exportador, fueron, a mi juicio, los mayores legados negativos de una etapa caracterizada por una profunda transformación y modernización industrial y social del país.

UNIDAD POPULAR – 1970 A 1973

La irrupción de la Unidad Popular y su posterior y dramático colapso no puede entenderse sino en el contexto del desarrollo mismo del modelo estadocéntrico y en particular, en el ascenso de las clases obreras y campesinas, y el desarrollo de la intelectualidad a nivel de las clases medias, producto de las grandes transformaciones en lo económico y social de los 50 y 60.

Al Gobierno de Salvador Allende le tocó enfrentar un período de agudas contradicciones sociales y radicalización política tanto de la izquierda como de la derecha, y tanto a nivel nacional como internacional, que implicó además de un grave desorden social un desorden productivo importante, en el contexto del agotamiento nacional e internacional del modelo estadocéntrico.

A pesar de la grave crisis institucional que vivió el país en esos 3 años, se pueden señalar algunos importantes logros de este período, como la nacionalización de la gran minería del cobre y la profundización de la Reforma Agraria, la que permitió el fin del

latifundio, y por ende, generar las condiciones para el aumento en la productividad y uso de la tierra. Entre los legados negativos están los profundos desequilibrios macroeconómicos, la inflación descontrolada y la desorganización productiva.

ORTODOXIA NEOLIBERAL – 1974-1990

El agotamiento del modelo estadocéntrico y la crisis económica e institucional que se generó a partir de la experiencia de la Unidad Popular en Chile, coincidieron a nivel internacional con un reacomodo de las ideas dominantes, particularmente en EE.UU. e Inglaterra, donde estaba teniendo lugar un profundo giro desde las políticas económicas de corte keynesiano hacia políticas neoliberales.

El gobierno militar optó en materia económica por esta última alternativa. El control total del poder del Estado, la ausencia e incluso prohibición de todo tipo de organización sindical o social, permitió la aplicación sin contrapesos de un completo programa de reformas económicas. Sus elementos básicos fueron: un drástico ajuste fiscal basado en la reducción de los gastos públicos corrientes, sociales y de inversión y la ampliación de la base tributaria mediante impuestos indirectos, la privatización de la mayor parte de las empresas públicas y de parte de los servicios públicos, la eliminación de la política industrial, la focalización compensatoria del gasto social, la apertura externa unilateral comercial y financiera, y la desregulación de los mercados de bienes y servicios y de factores productivos: tierra, trabajo y de capital.

El período más purista de aplicación de las recetas neoliberales se extendió desde 1974 hasta mediados de 1980. No obstante el país sufrió una fuerte recesión económica entre 1982-1984, después de lo cual, se adoptaron medidas más pragmáticas de política económica que permitieron la recuperación de la economía y el inicio de un proceso de aceleración del crecimiento con relativa estabilidad.

En este sentido, no cabe duda que entre los principales hitos positivos que deja la aplicación más ortodoxa del modelo neoliberal de mercado, se destacan aquellos relacionados con una búsqueda permanente de los equilibrios macroeconómicos, el saneamiento de las finanzas públicas, la creación de condiciones macro para el desarrollo exportador, instituciones y políticas para el desarrollo productivo, la privatización de empresas públicas (no obstante sus criticables procedimientos), la formación de nuevas clases empresariales privadas y la mantención de un Estado fuerte.

No obstante estos logros, la aplicación de esta ortodoxia económica conllevó una serie de legados muy negativos: un profundo deterioro social, el desmantelamiento de los servicios sociales públicos, especialmente la salud y la educación, la acentuación de la desigualdad social, una alta concentración del poder y la riqueza, el endeudamiento externo y un fuerte deterioro de las clases medias.

PERÍODO NEOESTRUCTURALISTA - 1990 EN ADELANTE

El retorno a la democracia marcó el fin de un período de agudos enfrentamientos en la sociedad chilena. Entre la década del 60 y 90 se experimentaron profundas reformas institucionales y estructurales del país, bajo los lemas de la "revolución en libertad", la "vía chilena al socialismo" y el "neoliberalismo", se impulsaron y en alguna medida se impusieron y deshicieron parcialmente estas reformas.

Hay consenso a estas alturas que el retorno a la democracia fue un proceso pausado y negociado. La naciente administración optó por una política de consensos en el plano político y también en lo económico. Se asumió en gran parte el sistema económico instaurado por la dictadura, para luego ir reformándolo y ajustándolo gradualmente, particularmente enfocado en el plano social y en la inserción internacional del país.

En este contexto, se puede resumir que los principales logros del período post 1990 se refieren a conservar y fortalecer los equilibrios macroeconómicos, instaurando una regla de equilibrio fiscal, que la respeta en el tiempo, generando alta credibilidad en este aspecto; impulsa una reforma tributaria, que soporta en un corto plazo una política social mucho más expansiva y focalizada, dirigida en particular a la disminución de la pobreza que disminuye de un 45% en 1990 a un 18% en el 2003; se intenta corregir las externalidades propias del mercado, mediante el establecimiento de una fuerte institucionalidad regulatoria; se introduce al mercado en el desarrollo de tareas tradicionales del Estado, como por ejemplo, las obras públicas, desarrollando una fuerte política de concesiones; se estimula el desarrollo tecnológico y productivo; se crea una institucionalidad y política ambiental; y finalmente, no cabe duda, que la profundización de la inserción internacional en el plano económico y político es también un logro de este período.

No obstante los enormes logros de este período, se continúa arrastrando muchos de los legados negativos del período neoliberal más ortodoxo, como son la excesiva concentración de la riqueza y el poder; una alta desigualdad distributiva; la ausencia de política de ordenamiento territorial; y una ausencia de visión y estrategia de desarrollo de largo plazo.

A modo de conclusiones: El Mensaje de la experiencia chilena

El análisis y revisión del proceso histórico de cambios en política económica que ha vivido Chile, permiten extraer importantes conclusiones, y por cierto aclarar también ciertas confusiones que están en el imaginario de una parte importante de quienes hacen ciencia económica, que tienden a mirar la aplicación de las políticas económicas descontextualizándolas del período concreto en el cuál se desarrollan, tanto a nivel nacional como internacional, y de su contexto histórico.

De la revisión de la política económica chilena en el último siglo puedo extraer entonces algunas de las siguientes conclusiones respecto al período mercadocéntrico más reciente:

1) la importancia determinante del legado de empresas productivas públicas estratégicas creadas en el período estadocéntrico y privatizadas por el régimen militar.

2) importancia crucial de las reformas estructurales e institucionales básicas de los períodos cepalino y socialista: especialmente la Reforma Agraria y nacionalización del cobre.

3) El caso chileno no constituye un ejemplo químicamente puro de políticas neoliberales exitosas, como se le considera habitualmente: el Estado cumplió un papel decisivo en importantes políticas públicas de desarrollo productivo desde el comienzo del gobierno militar y de reactivación keynesiana después de crisis de la deuda.

4) Desde 1990, el modelo chileno se identifica aún menos con el neoliberalismo. No hay que confundir neoliberalismo con el respeto a los equilibrios macroeconómicos y la economía de mercado, que son inherentes a cualquier economía contemporánea. Por otra parte, desde 1990 se fortalece el Estado con reformas tributarias, sociales, regulatorias, productivas, concesiones, obras públicas, etc.

5) La receta del relativo éxito chileno desde 1990 parece basarse principalmente, entre otros elementos, en lo siguiente:

- el legado de una economía en relativo equilibrio macroeconómico y elevadas tasas de inversión, exportaciones y crecimiento;
- el mantenimiento y perfeccionamiento de los equilibrios macroeconómicos;
- la reforma tributaria;
- un fuerte acento en las políticas sociales, especialmente laboral, pobreza, salud y educación;
- el fortalecimiento de las políticas de innovación tecnológica y desarrollo productivo;
- la creación de incentivos a la inversión privada en infraestructura, especialmente mediante el sistema de concesiones;
- el establecimiento y fortalecimiento de diversas instituciones regulatorias;
- políticas activas de promoción de exportaciones e inserción internacional.

De estas conclusiones de la experiencia chilena se destaca un común denominador: **un Estado fuerte y proactivo**, que no se inhibe ante el mercado sino que desarrolla un amplio abanico de políticas públicas para influir en el mercado.

9. Referencias Bibliográficas

AHUMADA, Jorge (1966). La Crisis Integral de Chile. Editorial Universitaria. Santiago.

CORREA, Sofía (2005). Con las Riendas del Poder. La Derecha Chilena del Siglo XX. Editorial Sudamericana. Santiago.

CARIOLA, Carmen y Osvaldo Sunkel (1991). Un Siglo de Historia Económica de Chile:1830 – 1930; dos Ensayos y una Bibliografía. Ed. Universitaria, Santiago.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo (2003). Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad. Tres Décadas de Política Económica en Chile. 3era. edición. LOM Ediciones. Santiago.
GODOY, Hernan (2000). Estructura Social de Chile. 2da. edición. Editorial Los Andes. Santiago.
HUNNEUS, Carlos (2001). El Régimen de Pinochet. Editorial Sudamericana. Santiago.
Instituto de Economía de la Universidad de Chile (1956). *Desarrollo Económico de Chile. 1940-1956*. Santiago.
MELLER, Patricio (Ed). (2005). La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema. Taurus Editora. Santiago.
MELLER, Patricio (1998). Un Siglo de Economía Política en Chile: 1890-1990. Editorial Andrés Bello. Santiago.
MUÑOZ, Oscar (1986). Chile y su Industrialización: Pasado, Crisis y Opciones. CIEPLAN. Santiago.
Oficina Central de Planificación, Comando Nacional de la Campaña Presidencial del doctor Salvador Allende (1964). *Las Bases Técnicas del Plan de Acción del Gobierno Popular*. Santiago.
PINTO, Anibal (1962). Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado. 2da. edición. Editorial Universitaria. Santiago.
SUNKEL, Osvaldo (2005), "The unbearable lightness of neoliberalism", en Bryan Roberts y Charles H. Wood (Eds), Rethinking Development in Latin America, Pennsylvania University Press.
–––––––––––– (2002). "*Trascender el dilema estado-mercado: un enfoque sociocéntrico*". Agenda Pública N°1. Diciembre 2002. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
–––––––––––– (1991,1996). El desarrollo desde dentro; un enfoque neoestructuralista para América Latina. (Ed.). Fondo de Cultura Económica, México.
–––––––––––– (1992). "La Consolidación de la Democracia y del Desarrollo en Chile: Desafíos y Tareas". En *Estudios Públicos*, N°48. Santiago.

---------- (1970). "Cambios Estructurales, estrategias de desarrollo y planificación en Chile (1938-1969)". En Cuadernos de la Realidad Nacional. Nº4. Junio 1970. Universidad Católica de Chile.
---------- (1986,1989). Debt and Development Crises in Latin America; The End of an Illusion. (with Stephany Griffith-Jones), Oxford University Press, Oxford, UK.
---------- (1965). "Cambio Social y Frustración en Chile". En *Economía*. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile. Año 23, 3º y 4º trimestre. Santiago.
---------- (1958). "La Inflación Chilena: Un Enfoque Heterodoxo". *El Trimestre Económico*, Vol. 25, Nº 4.
Valdes, Juan Gabriel (1989). La Escuela de Chicago: Operación Chile. Ed. Zeta S.A. Buenos Aires, Argentina.

(Publicado en Oscar Landerretche y Osvaldo Sunkel, Ensayos para el Diálogo. Las Estrategias de Desarrollo en Chile: una Mirada Global. Fundación Felipe Herrera, Santiago, 2006)

URUGUAY: BREVE EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA

URUGUAY: BREVE EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA

Senador Ec. Alberto Couriel

A. URUGUAY DIFERENCIADO EN LA REGIÓN

Uruguay está ubicado como una especie de Estado tapón entre Argentina y Brasil. Su territorio abarca 178.000 km2 y su población alcanza los 3.300.000 habitantes. Su ingreso por habitante, medido por las paridades de poder de compra, alcanza actualmente los U$S 12.300 dólares, mientras que Argentina tiene U$S 17.000, Chile U$S 13.800, Brasil U$S 9.500 y Venezuela U$S 7.400. Su esperanza de vida al nacer alcanza a los 76 años de edad. Uruguay, históricamente, se ha diferenciado del resto de los países latinoamericanos por su estabilidad política y social, por el arraigo a la democracia, por su calidad de vida y por su integración social.

La diferenciación surge desde el primer tercio del siglo XX, donde su crecimiento económico provenía de la exportación de rubros ganaderos que cubrían todo el territorio nacional, con propietarios nacionales en la producción primaria con cierto grado de industrialización que dinamizaban la ciudad-puerto. Un país con alto grado de urbanización tuvo la creatividad de su Estado de bienestar -anterior a las experiencias nórdicas europeas- que brindó educación gratuita, atención en salud y regímenes de seguridad social que fueron pioneros en la región. La creación de empresas públicas en el campo financiero, en los servicios energéticos, en combustibles y en ferrocarriles constituyó otra demostración de la originalidad del modelo uruguayo. Estos elementos económicos e institucionales permitían un alto nivel de integración social con bajas tasas de analfabetismo y de mortalidad. Es un país sin conflictos étnicos después

de procesos de exterminación de sectores indígenas en la primera mitad del siglo XIX. La primera mitad del siglo XX fue una etapa de elevada inmigración europea que trajo sus conocimientos, sus valores, su cultura y que se integraron muy bien en la sociedad uruguaya, que comienza a mostrar su arraigo por la democracia, por el respeto y la tolerancia al de otros valores, otras culturas y otras religiones.

Las características de sus productos de exportación, antítesis de los enclaves de otros países de la región, y la creatividad del Estado de bienestar le permitieron una muy buena distribución del ingreso, que se mantiene hasta la actualidad, donde el coeficiente de GINI de 0,44 es de los más bajos de América Latina.

La historia de Uruguay lo muestra como un país abierto y receptivo. Abierto a procesos migratorios e inclusive a recibir exiliados políticos de Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia. Abierto en el plano financiero donde intenta durante varios períodos configurar una plaza financiera para lo cual, desde 1974, tiene libertad irrestricta en el movimiento de capitales. Es un país sin conflictos fronterizos, con una aceptable seguridad pública, con cultura democrática y, al decir de Carlos Real de Azúa, "el país de las cercanías": todos se conocen, todo queda cerca y hay un alto grado de igualdad en las relaciones personales entre los distintos sectores sociales. Presenta un muy buen nivel cultural en la comparación regional, con mucha influencia europea, a tal punto que los currículos de materias de la enseñanza media provienen de la educación francesa.

Es un país estable, donde los cambios se dan en forma gradual, y donde el grado de integración social facilitó la existencia de acuerdos sociales implícitos e inclusive explícitos y, sobre todo, con una cultura de acuerdos políticos como lo marca la historia de convivencia del bipartidismo.

B. Breve evolución económica

Uruguay tuvo un importante crecimiento hacia afuera basado en el dinamismo de sus exportaciones hasta la crisis de 1929. Al igual que otros países de la región -que habían iniciado procesos de industrialización- Uruguay continuó creciendo con énfasis en su industria manufacturera durante la Segunda Guerra Mundial. Aprovechando el aumento de los precios internacionales derivados de la guerra de Corea, mantuvo un fuerte dinamismo hasta 1955, donde se limitó el proceso de industrialización y entró en una larga etapa de estancamiento de más de 20 años. La entrada de capitales que facilitó el crecimiento de la segunda mitad de los setenta se vio afectada por una política cambiaria inadecuada, conocida como "la tablita", que generó una elevada fuga de capitales, con muy fuerte endeudamiento externo y profundas crisis financieras. La década del 80 es conocida, en Uruguay y en la mayoría de los países latinoamericanos, como la década perdida. La política económica estuvo centrada en asegurar el pago de los servicios de la deuda externa basada en las clásicas recetas del FMI: altas devaluaciones y contracción de la demanda interna por la vía crediticia, fiscal y salarial para garantizar un saldo positivo de la balanza comercial. Las altas devaluaciones traían inflación y las restricciones a la demanda interna afectaban el nivel de la actividad económica y el propio crecimiento. Los costos de la deuda externa lo pagaban en exclusividad los países deudores, con una transferencia neta de recursos de alrededor del 4% del PBI. En la década del 90 se retomó el crecimiento al influjo de una nueva entrada de capitales. Es la década de auge del neoliberalismo, que busca minimizar la acción estatal porque se sostenía que el sector privado y el mercado estaban en condiciones de resolver los problemas económicos y los conflictos sociales. Es la etapa de las privatizaciones, de la liberalización comercial y financiera, de la desregulación económica y de la flexibilidad laboral. En el caso de Uruguay se

profundiza la liberalización comercial con una apertura unilateral extra Mercosur, mientras que la liberalización financiera se había concretado en 1974 con la libertad irrestricta en los movimientos de capitales. En cambio no se pudieron concretar los clásicos procesos de privatización, ya que un referéndum en 1992 impidió la privatización de la empresa estatal de comunicaciones. La política económica estuvo centrada en asegurar la plaza financiera y avanzar en la estabilización de precios por la vía del ancla cambiaria al estilo de la ley de convertibilidad implantada en Argentina. Los atrasos cambiarios de Argentina, Brasil y Uruguay entre 1994 y 1998 profundizaron los intercambios comerciales dentro del Mercosur. En 1998 el 53% de las exportaciones uruguayas tenían como destino los países del Mercosur. La devaluación de enero de 1999 en Brasil desnudó los atrasos cambiarios de Argentina y Uruguay generando dificultades en el proceso de integración que se mantienen hasta nuestros días. El estilo de desarrollo permitió crecimiento, con crisis productivas, especialmente en el sector de la industria manufacturera, crisis sociales que culminaron en una profunda crisis financiera en el 2002.

C. Principales características políticas

El sistema político y la sociedad uruguaya tienen una gran vocación por la democracia, por la libertad y la justicia, por el sufragio universal y el pluripartidismo, por la garantía de los derechos humanos y la independencia del Poder Judicial, por la vigencia total del Estado de Derecho. La democracia está profundamente arraigada en la sociedad uruguaya, que es muy informada, muy politizada, muy participativa. A los uruguayos les gusta votar y hay normas que permiten formas de democracia directa. En Uruguay hay posibilidades constitucionales de enfrentar cualquier ley sancionada por las autoridades correspondientes por la vía de referéndum. Por esta vía se enfrentaron las privatizaciones y, también, por la vía del referéndum se saldó en ese momento una ley de caducidad en defensa de los

militares que violaron los derechos humanos durante la dictadura que el país sufrió entre 1973 y 1985. Este proceso dictatorial coincidió con regímenes similares en varios países de la región donde, bajo el liderazgo de EE.UU., se combatía el comunismo internacional y acciones guerrilleras que se suponía tenían vinculaciones con la revolución cubana. Para un país con elevada cultura democrática podríamos considerar esta etapa de la dictadura como una excepción a la regla. Hubo otro quiebre democrático en la década del 30 pero sin intervención de las Fuerzas Armadas.

Las instituciones políticas muestran las siguientes características:

a) el Poder Ejecutivo está integrado por el Presidente de la República designado directamente por sufragio universal y el Consejo de Ministros. Para acceder a la Presidencia se requiere el voto del 50% más uno de ciudadanos que participaron en el proceso electoral, régimen que se instauró en 1996 por temor a un triunfo electoral de la izquierda. En las elecciones de 1999 triunfó el Frente Amplio en la primera vuelta pero, al no lograr la mayoría absoluta, hubo una segunda vuelta. En ésta se unieron los partidos blanco y colorado y obtuvieron el triunfo. En la siguiente elección en el año 2004 triunfó el Frente Amplio en la primera vuelta al superar el 50% de los sufragios. Históricamente Uruguay tuvo un Poder Ejecutivo basado en regímenes colegiados que, junto a la cohesión social y el arraigo democrático, facilitaba que se le denominara la "Suiza de América".
b) El Poder Legislativo se basa en un régimen bicameral con muy pocas diferencias en sus funciones. Los legisladores son elegidos directamente por sufragio universal, bajo el régimen de listas y se designan de manera proporcional con respecto al total de votos emitidos.

c) Hay un predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo basado en la posibilidad de vetos, de disolución de las cámaras, por la vía de las iniciativas privativas del Ejecutivo como la exoneración de impuestos o los límites a los gastos presupuestarios. El Legislativo queda subordinado al Ejecutivo en la medida que, por ejemplo, no cuenta con información propia, o que de la política económica solo pasa por el Legislativo la política fiscal. En esencia el Poder Ejecutivo está más directamente vinculado a los factores de poder, inclusive a los vinculados al campo internacional, que profundiza su predominio derivado de las propias normas constitucionales. Salvo en el caso de las interpelaciones, los debates son escasos en el ámbito parlamentario. En los hechos los grandes debates se dan a través de los medios de comunicación.

Los partidos políticos presentan un elevado grado de estabilidad. Los dos partidos tradicionales, el blanco y el colorado, tienen más de un siglo y medio y gobernaron el país durante toda su historia hasta el reciente triunfo del Frente Amplio en el año 2004. Partidos policlasistas con diversidades ideológicas dentro de cada partido fueron determinantes en la construcción del país. En esencia, se tuvo un régimen bipartidista donde gobernaron los colorados, salvo la etapa de 1959 a 1967 y de 1990 a 1995 donde triunfaron los blancos.

El gran cambio político lo constituye la fractura del bipartidismo con la presencia en las elecciones de 1971 del Frente Amplio que alcanzó el 18% de los votos. El Frente Amplio es una combinación de coalición y movimiento, donde en su origen participaron los partidos comunista, socialista y demócratacristiano, sectores políticos provenientes de los partidos blanco y colorado, y sectores independientes. Las principales causas de la creación del Frente Amplio derivan de los siguientes factores:

a) En la década del sesenta se profundizaron los conflictos sociales y los enfrentamientos políticos. Es un período de crisis económica, de estancamiento de la producción, de fuga de capitales, de crisis financieras y de muy elevada inflación. Esta derivaba del estancamiento económico que generaba una fuerte puja por la distribución del ingreso, básicamente entre sectores ganaderos y exportadores frente a los trabajadores urbanos sindicalizados;
b) La unidad sindical a mediados de los sesenta fue un jalón relevante que cooperó en la unidad de la izquierda;
c) La profunda crisis de los partidos tradicionales que no encontraban fórmulas adecuadas para salir de la crisis económica;
d) La propia existencia de la guerrilla urbana multiplicaba los conflictos, pero tenía su propia representación en la creación del Frente Amplio;
e) También coadyuvaron enormemente a la creación del Frente Amplio distinguidas figuras políticas como Líber Seregni, Zelmar Michelini, Rodney Arismendi, Juan Pablo Terra, Héctor Rodríguez y José Pedro Cardozo, entre otros.

El Frente Amplio fue muy perseguido por la dictadura, sufriendo prisiones, torturas, muertes y exilios. Esto profundizó la unidad de la izquierda que en 1984 llega al 21% de los votos, no pudiendo ser candidato su líder principal, Líber Seregni. Tampoco pudo ser candidato en esta elección una figura predominante del Partido Nacional como Wilson Ferreira Aldunate -quien también sufrió largos años de exilio-, ni Jorge Batlle en el Partido Colorado. En 1989, después de una división interna, el Frente Amplio vuelve a obtener el 21% de los votos, pero gana por primera vez el gobierno departamental de Montevideo que mantiene hasta la actualidad. En 1994 obtiene más

del 30% de los votos, muy cerca del ganador, lo que trae como consecuencia la reforma constitucional que obliga al balotaje si no se alcanza el 50% más uno de los sufragios. En 1999 gana en la primera vuelta con el 40% de los votos, pero pierde la elección en la segunda vuelta. En 2004 gana por primera vez la elección nacional con más del 50% de los votos en la primera vuelta. También gana ocho gobiernos departamentales.

D. Situación actual

El gobierno del Frente Amplio que se instala el 1º de marzo de 2005 recibe un país con diversas situaciones críticas. Una deuda en moneda extranjera muy elevada, de 100% del PBI, como consecuencia de la profunda crisis financiera del año 2002. Una crítica situación social con niveles de pobreza de casi un tercio del total de la población, un 13% de desempleo abierto urbano, con salarios reales medios de 22% por debajo del año 2000 y un fuerte proceso emigratorio donde se van los jóvenes y los más calificados. A ello se agrega un elevado nivel de informalidad y precariedad que se incrementó en los noventa y se profundizó en la crisis de 2002, generando un proceso de fragmentación social que daba por tierra con la historia del Uruguay integrado, del Uruguay con cohesión social. La existencia de ghettos de ricos y, sobre todo, de ghettos de pobres, con valores y motivaciones diferenciados, con cultura de pobreza -que llevará mucho tiempo poder resolver- muestra un nuevo Uruguay. El nuevo gobierno recibe un Estado muy debilitado por los gobiernos anteriores y por la propia acción del neoliberalismo. Con personal de baja calificación, sin capacidad de reflexión ni de conducción, habiendo perdido funciones básicas como la integración social y la redistribución del ingreso. Las empresas públicas deterioradas, con irregularidades y engordadas por la política de clientela de los partidos tradicionales. Una de las pocas instituciones que mantiene su grado de

profesionalismo es el Banco Central, con predominio de ideologías provenientes de los organismos financieros internacionales.

Las relaciones de poder marcan la influencia de factores internacionales, especialmente a través de la hegemonía de los EE.UU., sobre el sistema financiero, los medios de comunicación, las Fuerzas Armadas, las propias empresas transnacionales instaladas en el país, e inclusive en el campo ideológico, como aconteció en la discusión sobre un Tratado de Libre Comercio con los EE.UU. Las relaciones de fuerza marcan un primer nivel de poder del sistema financiero con predominio de bancos internacionales, de los propietarios de los medios de comunicación y de las empresas transnacionales instaladas en el país y sus aliados nacionales. En un segundo nivel ubicaríamos a los distintos gremios de la producción y el comercio con limitada capacidad de influencia, los sindicatos de trabajadores muy afectados en la década del noventa y las propias Fuerzas Armadas que se vienen debilitando desde la apertura democrática. Interesa señalar la baja ponderación que se le otorga a los intelectuales y a las universidades, que han perdido capacidad de propuestas específicas para la región y presentan limitadas posibilidades de investigación.

La crisis del año 2002 y el triunfo de la izquierda en 2004 muestran con nitidez el alto nivel de estabilidad política del país y la fortaleza de las instituciones democráticas. En el año electoral, donde se preveía el triunfo de la izquierda, no hubo fuga de capitales, ni procesos especulativos, ni inflacionarios e, inclusive, se dio un alto ritmo de recuperación económica.

E. El gobierno del Frente Amplio

Los años 2005, 2006 y los tres trimestres de 2007 han sido de elevado crecimiento económico, muy por encima de las expectativas y de la historia de los últimos 50 años de Uruguay. El PBI aumentó 6,6% en 2005, 7% en 2006 y 6,2% en el primer semestre de 2007, cifras

suficientemente significativas. Los factores determinantes de este crecimiento son la evolución positiva de los precios internacionales de los productos de exportación, fruto de las demandas provenientes del dinamismo de China e India, aumentos importantes de inversiones en el sector de la construcción con financiamiento externo y la capacidad del gobierno para generar confianza y credibilidad en los agentes económicos. Esto permite una mejora en los salarios reales, un significativo descenso en el desempleo abierto, que actualmente se ubica en 8,5%, lo que facilita mejoras sociales. La inflación se ubica en cifras de un dígito y, si bien la deuda sigue siendo alta, se alargaron los plazos de manera muy adecuada.

En el ámbito social retornaron las negociaciones entre empresarios y trabajadores a través de convenios colectivos, se restablecieron los consejos de salarios, y los sindicatos de trabajadores adquirieron mayor poder de negociación. Aumentó el grado de sindicalización y el número de sindicatos, y de esta forma se equilibraron las relaciones de fuerza entre el capital y el trabajo. Se implementó un plan transitorio de emergencia social para atender especialmente la indigencia, al estilo de los programas realizados en varios países de la región. Descendió la pobreza -que todavía es de 24% de la población-, la indigencia y la mortalidad infantil.

Un logro importante del nuevo gobierno se da en el ámbito de los derechos humanos. Se buscaron, encontraron e identificaron cuerpos de detenidos-desaparecidos, y se encuentran en prisión notorias figuras del Ejército que cometieron actos de violaciones a los derechos humanos.

Se iniciaron procesos de reformas estructurales. En el año 2006 se aprobó una reforma tributaria con la instauración del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, aunque de carácter dual, diferenciando las rentas de trabajo y las rentas de capital, que pagan tasas distintas. La reforma eliminó una serie de impuestos de alto costo administrativo y no aumentó la presión tributaria. Se analiza

actualmente en el ámbito parlamentario una importante reforma de la salud, que mantiene un sistema mixto, descentralizando los hospitales públicos y tratando de resolver los problemas financieros que venían caracterizando a mutualistas del sector privado de enorme contribución histórica en el país. En la medida que la reforma tributaria no contempló el financiamiento de la reforma de la salud, se instaura un sistema contributivo que tiene problemas por el descenso de las relaciones entre activos y pasivos. Los activos se ven afectados por la baja tasa de natalidad y la emigración, mientras que los pasivos se incrementan por el aumento de la esperanza de vida. Por otro lado, en los regímenes contributivos, con relevancia en la historia de la seguridad social de Uruguay, la mayoría de los trabajadores eran formales y contribuían al régimen correspondiente. En la actualidad más del 50% queda fuera del régimen de seguridad social y del seguro nacional de salud por ser informales y desocupados abiertos, y solamente tienen la posibilidad de ser atendidos en instituciones públicas.

La política económica de corto plazo mantiene rasgos de ortodoxia, especialmente en materia monetaria y cambiaria. Esta última no se implementa en función de los requerimientos de la competitividad, y se tiende a volver a cometer errores significativos como lo fueron el régimen de "la tablita" de fines de los setenta y principios de los ochenta y el atraso cambiario de la década del noventa, que culminaron en profundas crisis financieras.

F. La política internacional y el Mercosur

La política internacional se mantuvo dentro de las características históricas de Uruguay, basada en la paz internacional y en los principios de autodeterminación y no intervención. Se mantienen muy buenas relaciones con EE.UU., que ayudó al país durante la crisis financiera del año 2002, enfrentando al FMI que

propugnaba un *default* de la deuda y transformándose en uno de los mayores importadores de Uruguay, especialmente de carne por los problemas de vaca loca en Canadá y de aftosa en Argentina y Brasil. Pero también intentó generar una cuña dentro del Mercosur, buscando alcanzar un Tratado de Libre Comercio bilateral con Uruguay. La realidad mostró diferentes posiciones dentro del gobierno uruguayo: sectores que propugnaban el TLC con EE.UU. intentaban profundizar, con declaraciones agresivas, los problemas del Mercosur, frente a otros sectores que no aceptaban el TLC y propugnaban mejorar las posibilidades que abría el proceso de integración regional. En los hechos no se concretó el TLC con EE.UU. -que la Unión Aduanera del Mercosur no permitía-, y Uruguay se incorporó al grupo de los 20 que lideraba Brasil en el plano comercial, para enfrentar los problemas que originaban los subsidios agrícolas de los países desarrollados.

La situación internacional obliga a la conformación de un bloque regional. Vivimos un mundo de globalización financiera, tecnológica y comunicacional, con fuertes bloques económicos, especialmente el de América del Norte liderado por los EE.UU. y el de la Unión Europea. Estados Unidos marca nítida hegemonía en el ámbito militar, en el financiero -dada la relevancia de las políticas de la Reserva Federal y el centro financiero de Nueva York- y en el plano comunicacional donde alrededor del 80% de las imágenes que se ven en el mundo provienen de los EE.UU. Esto le ha dado un fuerte predominio en el campo político que se ha visto afectado por el rechazo internacional derivado de la invasión a Irak.

Es imprescindible la necesidad de un bloque latinoamericano para construir la integración regional con unidad de propuestas y el mayor grado posible de cooperación política para negociar con el mundo desarrollado. Las negociaciones pasan por los planos políticos y económicos. Entre estos se destacan las negociaciones comerciales, financieras y productivas.

En el plano comercial son indispensables las negociaciones para enfrentar los subsidios agrícolas de los países desarrollados, diversas formas de protección paraarancelaria y medidas de política económica que afectan los términos de intercambio de los países de la región. En la medida que América Latina apenas representa alrededor del 5% del comercio internacional, se vuelve imprescindible la necesidad de aliados, como se alcanzó en el G20 incorporando a China, India y Sudáfrica.

En el plano financiero es relevante la negociación para modificar las condicionalidades de los organismos financieros internacionales, para regular los movimientos especulativos de capitales -que en un 90% son de un plazo inferior a una semana- y encontrar nuevos mecanismos para resolver con mayor ecuanimidad los problemas de la deuda externa de los países de la región.

En el campo productivo, puede ser de interés la negociación colectiva con las empresas transnacionales para conciliar sus intereses con los nacionales y regionales, y para enfrentar intentos como el Acuerdo Multilateral de Inversiones.

El proceso de integración regional presenta una serie relevante de potencialidades económicas, entre las que se destacan:

a) La integración energética aprovechando las reservas de petróleo y gas que tienen Venezuela y Bolivia;
b) Obras de infraestructura vinculadas al transporte y a los propios procesos de integración energética;
c) La integración financiera que surge como un fenómeno nuevo en la región. Los altos precios internacionales de los productos de exportación y la mejora de los términos de intercambio para algunos países ha significado la posibilidad de un gran aumento de reservas internacionales y cierto grado de autonomía frente al FMI. A ello se agrega la existencia de instituciones financieras ya existentes, como la CAF (Corporación Andina de

Fomento), y la creación de nuevas instituciones financieras, como el Banco del Sur, que puede atender créditos para el desarrollo y ayudar a los países de la región a enfrentar, en mejores condiciones, eventuales crisis financieras coyunturales;

d) La integración productiva, basada en la complementariedad productiva, es un elemento central del proceso de integración, donde en la actualidad los grados de avance han sido muy limitados. En esencia, se dio una especie de integración pasiva donde se fijan rebajas arancelarias, y el mercado y el sector privado definen las relaciones comerciales. Es necesario pasar a una integración más activa, para lo que se requiere la existencia de lineamientos estratégicos que permitan conformar estructuras productivas centradas en competitividad y empleo, como parte de proyectos nacionales de los países componentes del proceso de integración. La historia de nuestros países muestra que la especialización productiva y, por ende, la estructura productiva fueron fijadas desde el exterior atendiendo a las necesidades de los países desarrollados. Llegó la hora de que los países de la región avancen hacia proyectos nacionales que sean determinantes en las futuras estructuras productivas. Estos lineamientos estratégicos deben ser coordinados y compatibilizados hasta poder alcanzar proyectos regionales que permitirían atender las actuales asimetrías, favoreciendo a los países de menor desarrollo relativo o de menor tamaño. De esta forma, estos países podrían participar en procesos productivos dinámicos, pudiendo ser favorecidos con medidas que le permitan colocar rubros con mayor valor agregado y más contenido tecnológico. Estas estructuras productivas deben plantearse de manera muy flexible y

abierta, para contemplar la velocidad de los cambios tecnológicos que se dan en el campo internacional. Un buen ejemplo de nuevas formas de complementariedad productiva podría surgir en el caso de demandas de Brasil. Este solicita regímenes especiales o mayores aranceles para los rubros de bienes de capital, informática e industria automovilística. Uruguay puede aceptar las necesidades de Brasil, pero puede solicitar su participación en algún grado de especialización en la producción y exportación de dichos bienes o una parte de la producción de estos.

El proceso de integración tiene problemas. Tuvo extraordinarios avances entre 1994 y 1998 cuando Brasil, Argentina y Uruguay tenían fuertes atrasos cambiarios, lo que multiplicó el comercio entre estos países. La devaluación de enero de 1999 desnudó los atrasos cambiarios de Uruguay y Argentina, y allí comenzaron diversas disputas y reclamos entre los países del Mercosur, que se multiplicaron con las crisis financieras posteriores. Hay algunos conflictos políticos, como el actual entre Argentina y Uruguay por las plantas de celulosa instaladas en Uruguay, que afectan las potencialidades. No hay instituciones comunitarias ni supranacionales, no se aplican decisiones de tribunales arbitrales y hay barreras paraarancelarias, a veces de un estado, que afectan el normal funcionamiento del proceso de integración. El punto de partida de baja relación comercial entre los distintos componentes afecta las posibilidades de coordinar políticas macroeconómicas como se pudo avanzar en la Unión Europea. Hay críticas de carácter ideológico de los que nunca aceptaron procesos de integración, porque entendían que estos generaban desvíos de comercio, y propugnaron aperturas unilaterales, especialmente con respecto a los países desarrollados. Existen relaciones de poder que afectan también al proceso de integración, como el peso de las grandes empresas transnacionales

cuyos intereses específicos pueden no coincidir con lo que se logre acordar entre los países. Existen también elementos ideológicos y políticos, cuando se critica el proceso de integración porque se quiere alcanzar tratados bilaterales de libre comercio con los EE.UU., muy centrados, especialmente, en los países ubicados sobre el Océano Pacífico.

En esencia, el futuro de la integración depende de los acuerdos políticos correspondientes, pero también de la capacidad de generar emociones, valores y motivaciones que faciliten avances hacia una conciencia regional -hoy muy limitada- e inclusive a formas de identidad regional.

SOBRE LA ECONOMÍA VENEZOLANA Y PERSPECTIVAS

Sobre la Economía Venezolana y Perspectivas

Nelson José Merentes Diaz

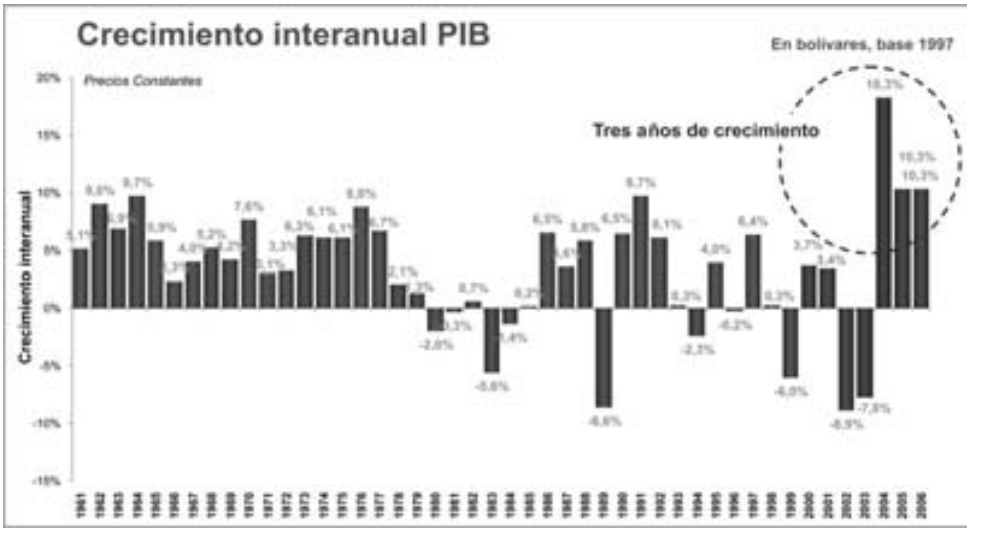
Queremos agradecer a la Fundación Alexandre de Guzmao, por invitarnos a este honorable seminario, en el cual intercambiamos las visiones de la economía reciente de nuestros países de la América del Sur.

Nuestra exposición esta basada en datos estadísticos suministrados por el Banco Central de Venezuela, el Instituto Nacional de Estadísticas de Venezuela, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros, además de los cálculos propios de las estimaciones para fin de año.

Principales variables macroeconómicas

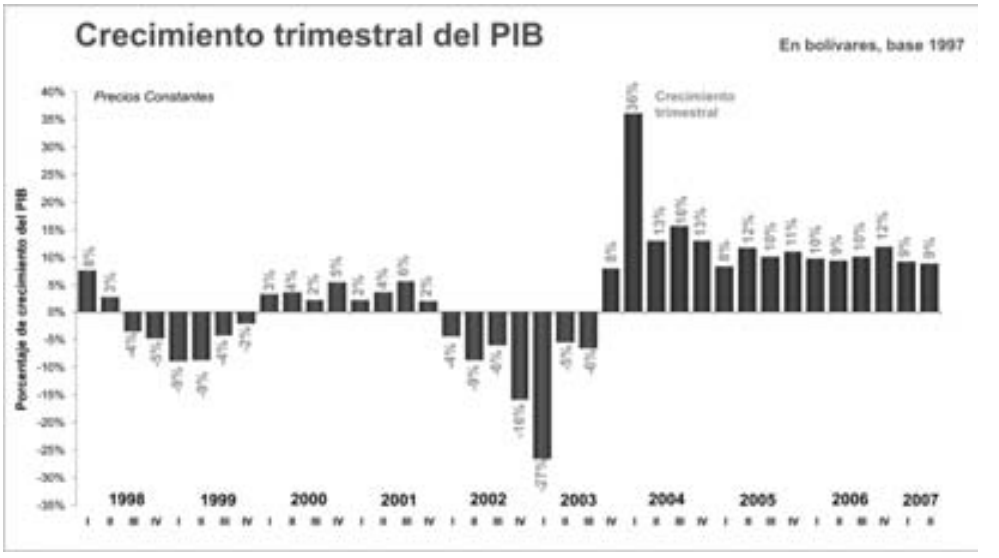
Es oportuno recordar que Venezuela había crecido entre los años 60 y finales de los 70 en un 5% interanual promedio. En la década de los 80, Venezuela entró en un ciclo de fluctuaciones de decrecimiento y crecimiento, lo que en cierta medida produjo un sacrificio social progresivo, deteriorando las políticas liberales establecidas por los gobiernos de turno. El clímax de este deterioro social lo constituyeron el denominado "carachazo" del año 1989 y las rebeliones militares del año 1992, en las cuales surge una nueva fuerza política liderada por el hoy presidente Chávez. El proyecto político propuesto estaba basado en el "árbol de las tres raíces", con los pensamientos de Simón Bolívar, Ezequiel Zamora y Samuel Robinson. Las líneas estratégicas de este proyecto están reflejadas en la constitución aprobada en el año 1999 mediante Asamblea Constituyente y aprobadas por la mayoría de la población venezolana a través de un referéndum ese mismo año.

Actualmente Venezuela se encuentra en una fase de crecimiento que abarca el período 2004-2007, con un promedio superior al 8%. Este periodo de crecimiento es más largo que el experimentado en los años 80 y superior al obtenido en el período de los años 60 y 70, como puede verse en la siguiente gráfica.



Fuente: Banco Central de Venezuela.

El año 2007 culminara un ciclo de 17 trimestres sucesivos de crecimiento del PIB, lo cual no sucedía desde la década de los 70 en la economía venezolana. Particularmente, la variación del PIB trimestral ha sido superior al 8%, como lo demuestra la siguiente gráfica.



Fuente: Banco Central de Venezuela.

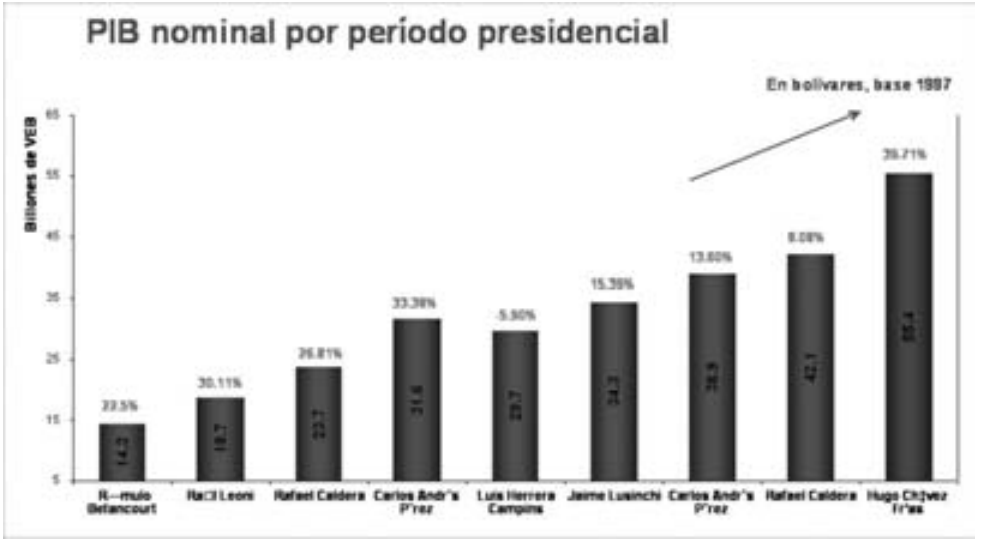
El sector que ha presentado un mayor crecimiento es el sector no petrolero, con una tasa superior al 10%.

Fuente: Banco Central de Venezuela.

El sector privado ha recuperado la senda del crecimiento, a una tasa superior al 11% trimestral en el mismo periodo.

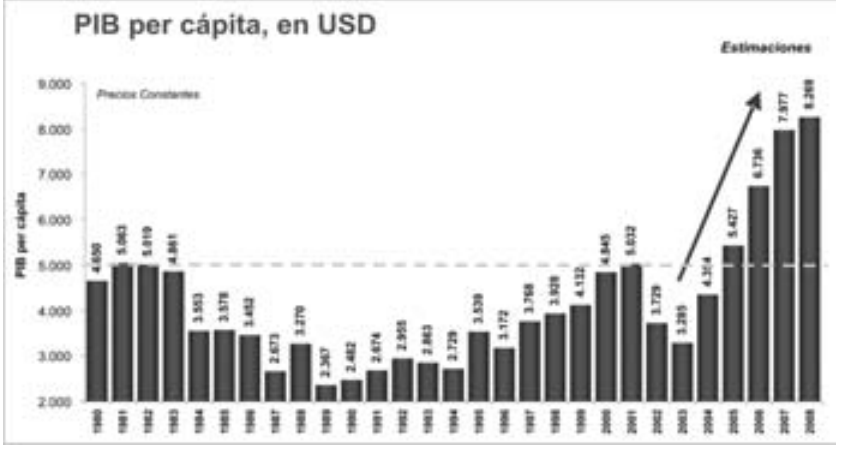
Fuente: Banco Central de Venezuela.

El PIB nominal al cierre del año 2007 probablemente será dos veces mayor al del año 1998, de 91 mil millones de dólares a 200 mil millones de dólares. Es importante destacar que, si bien la gráfica describe el crecimiento del PIB nominal en intervalos de cinco años (quinquenios presidenciales), la presidencia de Hugo Chávez acumula ocho años de gestión.



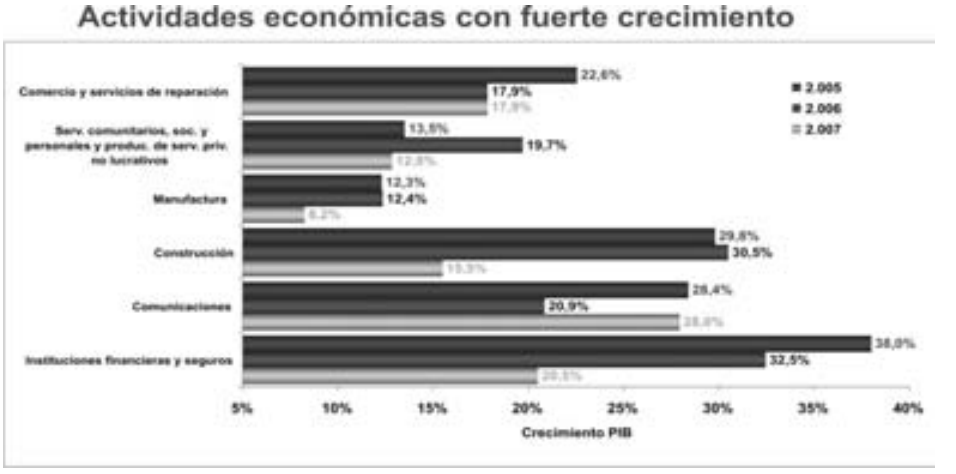
Fuente: Banco Central de Venezuela.

La variación del PIB per cápita ha aumentado alrededor de 142% en estos últimos 4 años, ascendiendo de 3.258 dólares en el año 2003 a un estimado de 7.997 dólares por persona en el año 2007. Los niveles actuales del PIB per cápita superan a los valores alcanzados en los años 80, como puede verse en la gráfica siguiente.



Fuente: Banco Central de Venezuela, estimaciones propias.

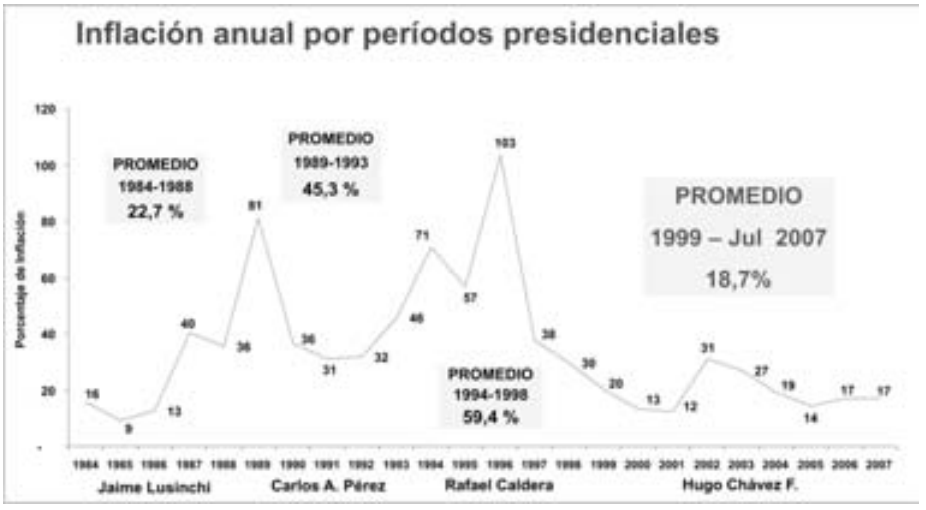
El crecimiento ha sido sustentado en la expansión de las siguientes actividades económicas:



Fuente: Banco Central de Venezuela.

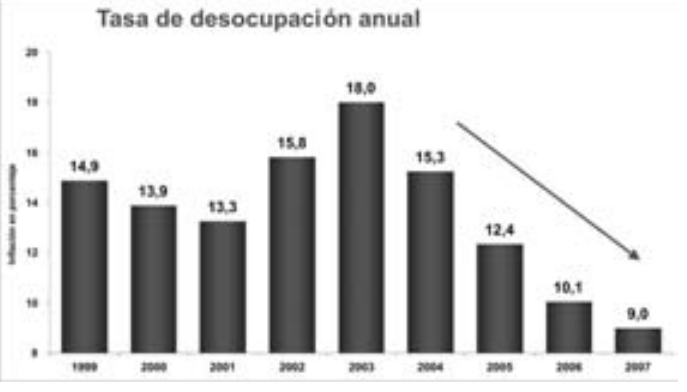
Venezuela ha presentado una "arritmia" inflacionaria anual desde los años 80, presentando su valor más bajo (9%) en el año 1985 y su valor máximo en el año 1997 con un 103%. En el periodo 1999-2007, la inflación promedio alcanzó niveles del 18,7%. La pregunta importante es: ¿cuáles son los factores, y sus ponderaciones, que producen estas altas fluctuaciones en el índice de precios al consumidor (IPC)?

Particularmente, las presiones al alza de precios en Venezuela se deben a múltiples factores, especialmente las expectativas y riesgo político (evidenciado en lo acontecido en el año 2002-2003), lo que podría sugerir la necesidad de investigar y diseñar un modelo econométrico que permita tener una mejor herramienta para estructurar políticas que conduzcan al control de la inflación. Actualmente Venezuela carece de este modelo que permita precisar adecuadamente políticas antiinflacionarias.



Fuente: Banco Central de Venezuela.

Actualmente, la tasa de desocupación es la más baja de los últimos 20 años, llegando a un dígito (9%). Junto con la reducción de la tasa de inflación, ha ocurrido una apreciación del salario real.



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

Antes de que asumiera la dirección del país el presidente Chávez, los trabajadores del sector urbano percibían el doble

de ingresos que aquellos de las áreas rurales, los empleadores de los conserjes y trabajadores domésticos no estaban en la obligación de pagar el salario mínimo, como tampoco lo hacían las empresas con los jóvenes en formación. Hoy, todos los que están en estas condiciones tienen el derecho de percibir el salario mínimo.

Aquellas organizaciones donde laboraban hasta 20 personas tampoco tenían la obligación de pagar el salario mínimo. Esto llevaba a que muchos empresarios crearan varias pequeñas empresas o las trasladaran al sector rural, de esta manera un importante número de trabajadores era explotado.

A la fecha, el poder adquisitivo de los venezolanos ha mejorado, especialmente en las clasificaciones económicas según ingreso más bajas (D y E), revirtiendo lo acontecido en los años 90, en los cuales la inflación era superior al aumento en el salario mínimo.

En términos de dólares, en 1996, cuando la inflación venezolana superó el 100%, el salario mínimo venezolano llegó a ser de 36 dólares, uno de los más bajos del mundo. En el año 2007, el salario alcanzó los 286 dólares. De acuerdo con los cálculos del Ministerio del Trabajo, sumando el salario mínimo nacional y la bonificación de alimentación, los funcionarios de la Administración Pública Nacional (Ministerios e Institutos Autónomos) perciben ingresos equivalentes o cercanos al valor de la canasta básica, que comprende alimentos y servicios.

Fuente: Banco Central de Venezuela, Ministerio del Trabajo.

PRINCIPALES VARIABLES FISCALES

A pesar del esfuerzo que ha realizado el país para diversificar su economía, esta aún depende significativamente del mercado petrolero, sus derivados y los ciclos económicos de estos productos.

Sin embargo, en términos nominales y reales, el ingreso fiscal se ha incrementado. Con respecto a los ingresos petroleros, estos se han duplicado de 6,75% del PIB en 1999 a 13,6% del PIB en el 2007. A ello ha contribuido la combinación del comportamiento de los precios y una profunda reforma fiscal petrolera realizada en los años 2005 y 2006.

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto.

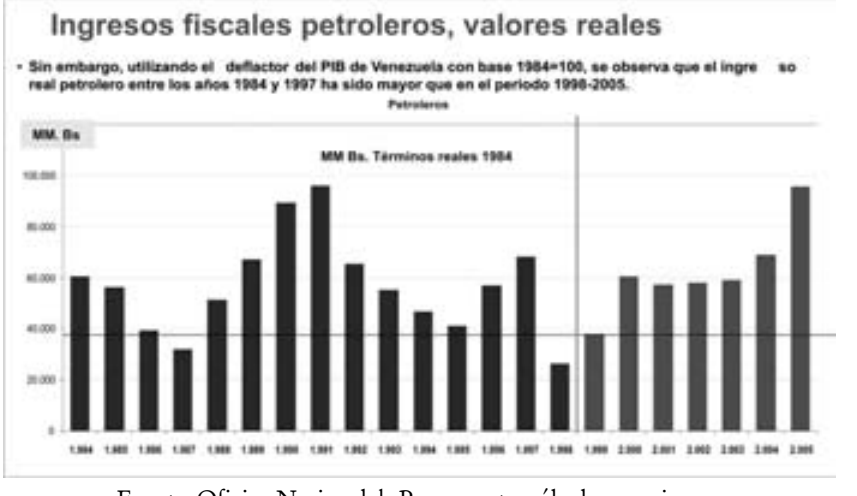
Respecto a los ingresos no petroleros, la gráfica anterior evidencia que estos se han incrementado desde 9% del PIB en 1999 hasta 16,6% del PIB en el año 2007 (un solo ciclo de 8 años). Este incremento obedece esencialmente al plan de evasión cero y contrabando cero, la capacitación del recurso humano y la modernización de las aduanas y tributos internos.

También, en el año 2005 se transforman los flujos financieros de la República, conjuntamente con la Ley del Banco Central de

Venezuela. Esto permitió la creación del Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), que ha recibido aportes de alrededor de 30 mil millones de dólares en los últimos dos años. De esta cifra, 13 mil millones de dólares o un 43,3% provienen de la industria petrolera. Además, la industria petrolera asume compromiso social dentro del plan estratégico de siembra petrolera (planes sociales) por el orden de 6 mil millones de dólares anuales.

La fuente de financiamiento del FONDEN proviene de Petróleos de Venezuela (PDVSA) y el Banco Central de Venezuela (BCV), que utiliza una técnica para calcular el monto o el rango de las reservas adecuadas (óptimas) de un país.

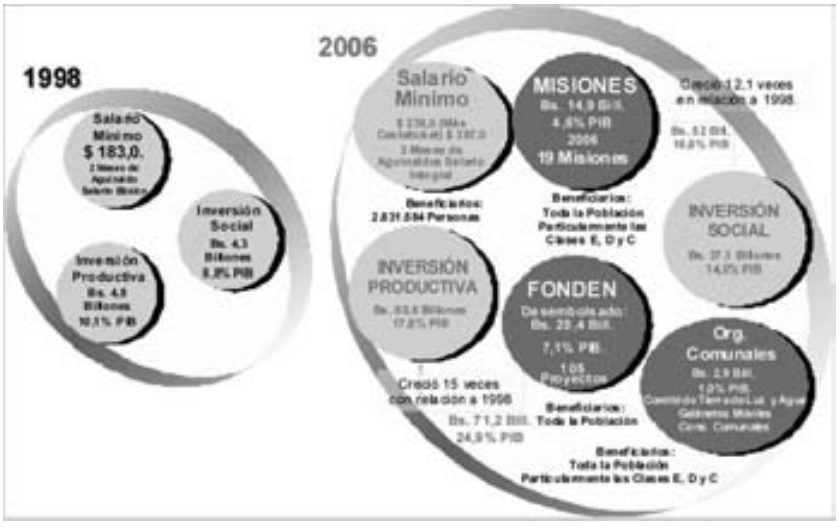
La metodología para el cálculo de las reservas óptimas ha sido estudiada por muchos autores. Triffin (1948) versa sobre meses de importaciones. Otros autores como Wijnholds y Kapteyn, Heller (1966), García y Soto (2004), Frenkel y Jovanovic (1981) han presentado otros enfoques respecto a este tema. En Venezuela se utilizó una regla multicriterio (Rojas 2005) para seleccionar un único valor estimado del nivel adecuado de reservas internacionales y obtener valores puntuales y rangos del nivel adecuado de reservas internacionales, estimados de acuerdo con diversos criterios o estudios.



Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto, cálculos propios.

Aunque en los dos últimos años los ingresos petroleros alcanzan sus valores máximos nominales, es prudente destacar que, en términos reales, este crecimiento es ligero respecto a los obtenidos en la década de los 80, como puede evidenciarse en la gráfica anterior.

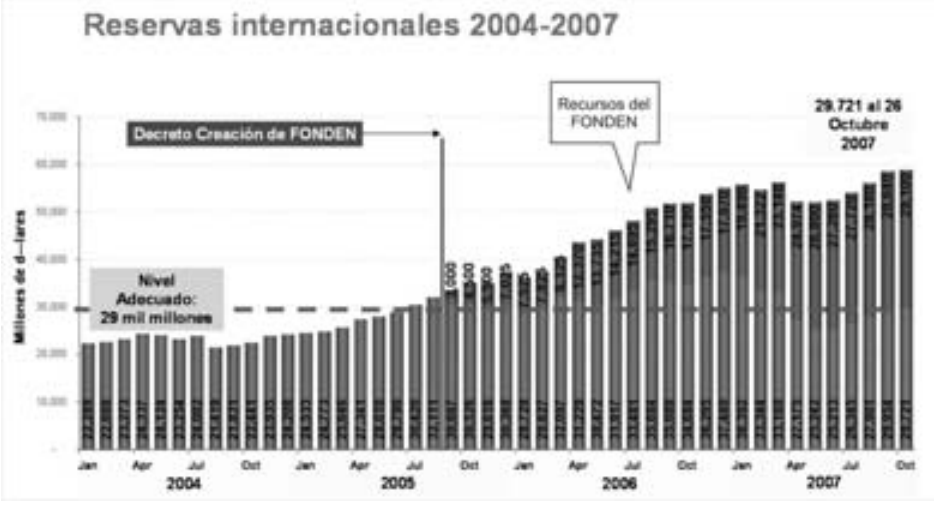
El incremento en la recaudación fiscal petrolera y no petrolera, así como los nuevos flujos financieros de la Nación permitieron la mejor distribución del ingreso, con un crecimiento en el sector social de 8,8% del PIB en el año 1998 a 18,6% del PIB en el año 2006, lo cual representa un incremento de 9,8 puntos porcentuales del PIB. El 45% del presupuesto formulado en el 2006 esta destinado a los sectores sociales. En lo productivo, se evidencia un crecimiento de 10,1% del PIB en 1998 a 24,9% del PIB en el 2006, con un incremento de 14,8 puntos porcentuales.



Fuente: Estimaciones propias.

En la actualidad, las reservas internacionales de Venezuela sobrepasan los 30 mil millones de dólares que excede el nivel de deuda externa venezolana (en aproximadamente 26 mil millones de dólares). Además, con la creación del Fondo de

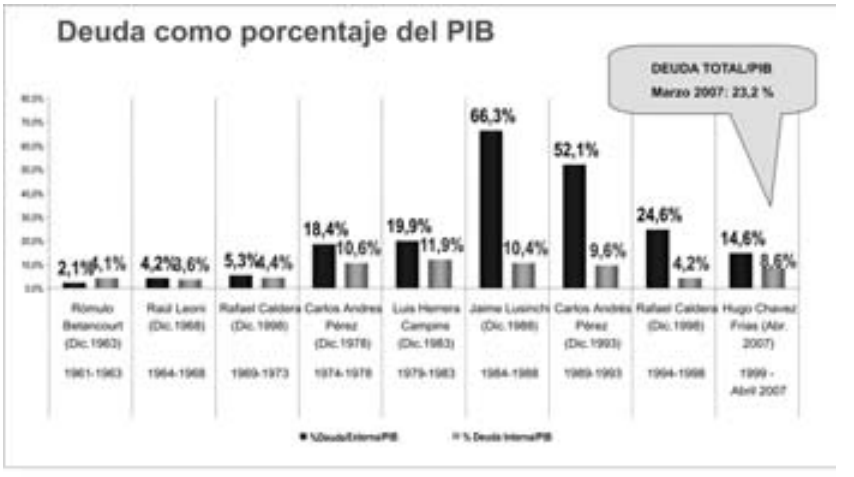
Desarrollo Nacional (FONDEN) se garantiza la existencia de flujos financieros para más de 110 proyectos productivos en el ámbito social, productivo, energético, comunicaciones, ciencia y tecnología.



Fuente: Banco Central de Venezuela y estimaciones propias.

Venezuela ha desacelerado su ritmo de endeudamiento, evidenciándose una reducción desde 76,6% del PIB en el año 1988 hasta 23,2% del PIB en el 2006. La más importante reducción se efectuó en el año 2006, cuando se canceló totalmente un monto aproximado de 5.500 millones de dólares en deuda externa que permitieron que el año 2006 finalizara con un porcentaje de 14,6% del PIB.

Respecto a la deuda interna, esta alcanza actualmente 8,6% del PIB, como consecuencia del refinanciamiento desde cuatro años de vencimiento hasta 15 años, con una reducción de los intereses y un cambio en la estructura de cupones variables a cupones fijos.



Fuente: Oficina Nacional de Crédito Público, cálculos propios.

La liberación de los flujos de caja presupuestarios, antes comprometidos para el servicio de la deuda, permitió que el peso en el presupuesto se redujera de 74% en 1995 a 19% en el 2006, incrementando la disponibilidad de recursos para la inversión social y productiva. Uno de estos proyectos pilares para la recuperación socio-económica se refiere al planteamiento de un plan estratégico nacional y las denominadas Misiones.

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto, cálculos propios.

Las misiones sociales representan un instrumento estratégico, por el cual se enfrentan las expresiones más extremas de desigualdad, discriminación y pobreza, que originan la insuficiencia alimentaria, los déficit sanitarios, el analfabetismo, el desempleo y la ausencia de mecanismos de participación ciudadana, que hasta 1998 habían convertido al país en una gigantesca fábrica de exclusión social.

Según la memoria y cuenta del Ministerio de Salud, en el área de salud, en 1998 había 1.628 médicos ejerciendo la atención primaria de una población de 23,4 millones de personas. Para el año 2006, hay 19.571 para una población de 27 millones de personas.

En 1998 había 417 salas de emergencias, 74 centros de rehabilitación y 1.628 centros de atención primaria. A fines del 2006, en cambio, hay 721 salas de emergencias, 445 centros de rehabilitación, 8.621 centros de atención primaria, incluidos 6.500 puntos de consulta, ubicados generalmente en los barrios pobres.

Desde el 2004 hasta el 2006, más de 400 mil personas han sido operadas de la vista y recuperado su visión. Antes, estas personas simplemente no recibían atención.

La estrategia de desarrollo del Gobierno Nacional ha dado prioridad absoluta al objetivo de la inclusión social, en el sentido de ofrecer oportunidades reales a las mayorías marginadas de la población, para incorporarlas dignamente al quehacer productivo de la nación.

La política de inclusión social tiene un enfoque que asume que el verdadero mecanismo de superación de la pobreza es la capacitación, la creación de fuentes de trabajo, la defensa del salario real, y la creación de ingreso social a través de servicios públicos accesibles, para elevar la calidad de vida de la población más pobre.

Fuente: Portal de las Misiones Bolivarianas en Internet.

Con las misiones sociales se aspira a un proceso de adiestramiento productivo, atención a la salud, alimentación, prestación de servicios básicos y, en general, a la creación de condiciones iniciales para la incorporación de toda la población a una función socialmente productiva.

En el aspecto alimenticio, la memoria y cuenta del Ministerio de Alimentación indica que en el año 2006 existían 15.726 establecimientos en todo el país que comercializaron alimentos a precios subsidiados, con un ahorro entre 27% y 39% en comparación con los precios de mercado para 2005 y 2006. Adicionalmente, se expandieron los programas especiales para la atención de personas en extrema pobreza (como las Casas de Alimentación y el programa de provisión de alimentos gratuitos, conocido como Suplemento Alimentario) que beneficiaron a un 67% y un 43% de la población en 2005 y 2006, respectivamente. Estos datos no incluyen 1.8 millones de niños en edad escolar que son beneficiarios del programa de alimentación escolar en el 2006, contrastando con los 252 mil niños beneficiados en 1999.

En el aspecto educativo, el número de alumnos de las escuelas bolivarianas de educación primaria aumento de 271.593 en el año escolar 1999/2000 a 1.098.489 en el año escolar 2005/2006. Igualmente más de

1,3 millones de personas han participado en programas de alfabetización de adultos Misión Robinson I, más de 1,5 millones de personas han ingresado al sistema formal de educación básica Misión Robinson II y en el 2006, 250 mil personas recibieron su titulo de bachiller, con 500 mil personas a pocos meses de hacerlo. Por su parte, la Misión Sucre reporta en el 2006 más de 1 millón de personas ingresadas al sistema de educación superior.

En 1993 había 5,2 millones de matriculados, en 1998 se reportaron 5,5 millones de matriculados o un 6% de crecimiento. El año 2006 se reportó 9,3 millones de matriculados, por lo que 1,5 millones de personas alfabetizadas en dos años elevaron esta tasa a más del 90%. Un promedio de 1,7 millones de personas fueron reinsertadas en el sistema educativo desde el 2002.

La tasa bruta de escolaridad histórica se incrementó significativamente. En 1993 se incluyeron en el sistema educativo 56 de cada 100 personas entre 3 y 24 años y en el año 2006 se incluirán aproximadamente 80 de cada 100 personas.

Respecto a la Misión Ciencia, se han consolidado 435 Redes de Innovación Productiva conformadas para el año 2006, y se espera que 65 sean conformadas para el año 2007, apoyando a 57.258 productores asociados. En el 2006 se han otorgado 1.022 becas para formación de talento en postgrado, para incrementar los 4.986 becarios a Nivel Nacional existentes, de los cuales 102 pertenecen al pueblo indígena. Igualmente se actualizaron 1.356 docentes procedentes de 347 liceos bolivarianos. También se ha ofrecido acceso gratuito a Internet a 9.500 usuarios mensuales en los 545 infocentros, infomóviles o megainfocentros abiertos al público.

Fuente: Programa Naciones Unidas.

Esta política social progresista del Estado Venezolano continuará aplicándose con mayor profundidad a partir de 2007. El 45% de los 115,2 billones de bolívares estimados para el presupuesto de 2007 será destinado exclusivamente a las áreas sociales, una cifra sin precedentes en la historia socioeconómica del país.

Aunque el tiempo de ejecución de estas políticas ha sido corto, su efecto puede verse en el índice de desarrollo humano, el cual ha pasado de 0,7370 en 1999 a 0,8144 en el 2005, según la metodología aplicada por el PNUD.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Datanálisis.

Según estudio efectuado por la empresa de datos DATANALISIS a Marzo de 2007, el ingreso de la clase E ha crecido 61% en términos reales y, según el Instituto Nacional de Estadísticas, el total de los hogares en situación de extrema pobreza se ha reducido del 25% en el 2003 al 9,1% en el 2006.

Sin embargo, estamos conscientes de que existen muchos problemas y necesidades en la población, y para avanzar más aceleradamente en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de nuestros pueblos, es necesario buscar mecanismos de integración eficientes en los países de la América del sur, como por ejemplo, la integración financiera, que permitiría tener una moneda única en el transcurso de tiempo.

Es por ello que Venezuela, junto a países hermanos, ha dispuesto los primeros incentivos para el desarrollo de los mercados de capitales regionales. Particularmente esta política, en el caso de las compras de bonos argentinos y la emisión del Bono del Sur, tuvo un alcance de más de 5 mil millones de dólares. Esta experiencia permitió que Argentina obtuviera el financiamiento necesario para su economía,

y Venezuela se especializara en el mercado secundario de bonos emergentes, ganando más de 400 millones de dólares.

La historia ha demostrado que es imposible que los países pobres consoliden su desarrollo en el contexto de las condiciones financieras internacionales vigentes. Por ello, se hace expedito promover la creación de una institución para el desarrollo financiero, que tiene como objeto la integración regional mediante la provisión de fondos para proyectos de desarrollo entre países de Suramérica. A la fecha Brasil, Argentina, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Venezuela han acordado participar, mientras que otras naciones como Colombia se encuentran evaluando la posibilidad de unirse a la iniciativa.

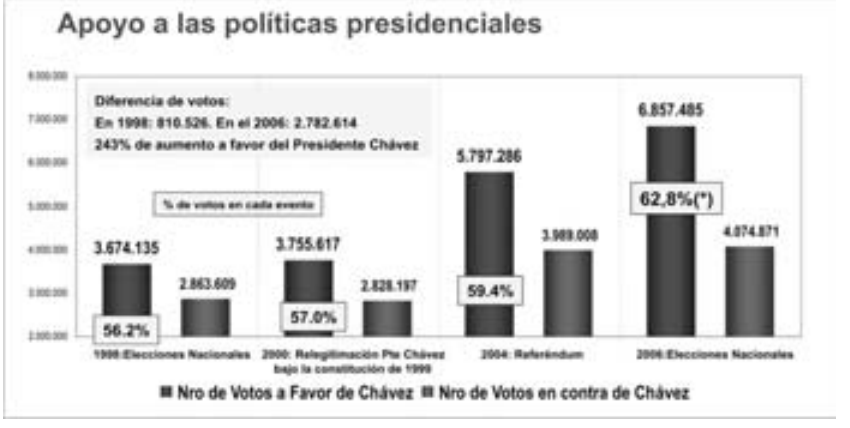
La creación del Banco del Sur no implica la creación de una institución financiera usual, sustentada en una práctica de condiciones onerosas a la entrega de préstamos, sino de una nueva estrategia para potenciar el desarrollo de América Latina. La nueva propuesta para la integración financiera, podría avanzar con el esquema "de menos a más", como comenzó Telesur, con la participación de dos o tres países, a los cuales se podrían ir sumando otros posteriormente.

Fuente: Consejo Nacional Electoral, cálculos propios.

Para concluir, es imposible no hablar del proceso político venezolano dentro del marco nacional e internacional. Por ello quisiera referirme a nuestra historia reciente. Entre 1958 y 2006 se han realizado 26 eventos electorales, de los cuales 11 se han realizado en los últimos 8 años. En las elecciones del 3 de diciembre de 2006 se obtuvo la abstención más baja desde 1989 (25,03%), visto por última vez en los años 80.

Ello indica que hay una alta motivación de participación política y estamos a la víspera de un nuevo evento electoral en el cual se plantea la reforma de la constitución del año 1999, la cual fue aprobada por voluntad popular a través de un referéndum.

Lo antes expuesto es ratificado por la confirmación, en el voto, del liderazgo del Presidente Chávez en 4 procesos electorales. Entre 1998 y 2006 la proporción de votos a favor del Presidente ha crecido en un 86,7%, mientras que los votos en contra han crecido en el orden del 42%.



Fuente: Consejo Nacional Electoral, cálculos propios.

BOLIVIA: PROCESOS DE CAMBIO Y POLÍTICA EXTERIOR

BOLIVIA: PROCESOS DE CAMBIO Y POLÍTICA EXTERIOR

Jean Paul Guevara Avila

INTRODUCCIÓN

CONTEXTO GLOBAL DE TRANSFORMACIONES

Una de las características del tiempo presente es el cambio. El momento histórico que estamos viviendo en todo el planeta es un tiempo de transformación que rompe patrones y tendencias anteriores. Esas tendencias, en la mayoría de los casos, respondían a paradigmas obsoletos o a inercias desequilibrantes insostenibles. Si algo caracteriza los tiempos actuales son los procesos de cambio complejos y profundos que estamos viviendo.

A nivel mundial la globalización, tal cual se estaba construyendo, se encontraba bajo un fuerte cuestionamiento. Se trataba de una tendencia que solo globalizaba los costos y las deudas, pero no así las ganancias ni los beneficios. Una globalización que exacerbaba la competencia y los intereses particulares, olvidándose de la solidaridad, la complementariedad y el bien común de la humanidad. Se cuestiona esta globalización porque se basa y construye a costa y a pesar del medio ambiente y la naturaleza, siendo que este planeta, nuestra pachamama, es el único espacio que tenemos para vivir como especie humana.

Frente a ello, se va construyendo un consenso mundial sobre la necesidad de cambiar este camino y modelo. A pesar de ser procesos de cambio que tienen sus particularidades en cada país, y de tener la conciencia de que se deben construir, podemos decir que se trata de un proceso global de búsqueda de alternativas.

MUNDO:

El modelo de acumulación capitalista es insostenible con la subsistencia del planeta. Los patrones de consumo de la "civilización occidental" son imposibles de ser generalizados al conjunto de la humanidad, porque los recursos naturales no alcanzan ni se renuevan al ritmo con el que se consumen[1]. La crisis energética mundial, la crisis alimentaria y la crisis que provocan los efectos del cambio climático son expresiones de este proceso.[2]

Asistimos al ocaso del consenso de Washington y del modelo neoliberal[3]. Las políticas de liberalización comercial a ultranza y de supremacía absoluta del mercado son cuestionadas y reajustadas para intentar ser recicladas con un nuevo rostro "público-privado". La burbuja financiera imaginaria es seis veces la producción mundial. La concentración de la riqueza en el mundo se incrementa y la reducción de la pobreza no avanza.

---

[1] La superficie de tierra productiva y de ecosistemas acuáticos que en promedio anualmente necesita para su consumo una persona a nivel mundial es de 2,23 hectáreas. Eso significa que actualmente hace falta un año y tres meses para producir lo que en promedio un individuo consume al año. Un ciudadano de Europa requiere de 4,8 hectáreas. Si todo el mundo consumiera como un europeo harían falta dos planetas. Un ciudadano de EE.UU. necesita 9,6 hectáreas. Si todo el mundo consumiera como un estadounidense se necesitarían cuatro planetas. En la actualidad el crecimiento económico mundial no reduce la pobreza, sino que incrementa las desigualdades e incrementa la degradación del medioambiente. Según el estudio de la OCDE, Perspectivas del medioambiente 2.001, el deterioro del medio ambiente sigue al crecimiento del consumo.

[2] Según datos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (Lista roja de la UICN), de 40.170 especies estudiadas que habitan el plantea 16.119 están en peligro de extinción: un pájaro de cada ocho, un mamífero de cada cuatro, un anfibio de cada tres, ocho crustáceos de cada diez y tres insectos de cada cuatro. Es la sexta crisis de extinción de las especies vivas. La tasa de extinción es 100 veces más acelerada que en los tiempos geológicos. En el centro del Pacífico hay 3 Kg. de plástico por 0.5 Kg. de plancton.

[3] Las 500 personas más ricas del planeta tienen un ingreso equivalente al de los 416 millones de personas más pobres. Las tres personas más ricas del planeta tienen un ingreso superior al PIB de los 48 países más pobres. (PNUD 1998)

El monopolio y dominio militar son suficientes para devastar un país, e incluso una región, pero no para imponer los designios de las potencias en crisis. La fuerza del más fuerte resulta insuficiente para someter a los más débiles, pero en su implementación desesperada sólo trae destrucción, mayor confrontación y crisis.

- Unipolaridad en crisis
- Gobernabilidad global debilitada
- Crisis energética
- Economía privada en auge

AMÉRICA LATINA:

La necesidad de nuevas miradas y de cambio de patrones antiguos también la encontramos en nuestra región. Una revisión de los gobiernos actuales, democráticamente elegidos, nos muestra la dimensión del cambio: Tenemos un obrero en la presidencia de Brasil, una mujer como presidenta de Chile, al igual que una presidenta electa en Argentina, un indígena como presidente de Bolivia, así como corrientes de izquierda (más allá de los apellidos) en Ecuador, Uruguay, Venezuela y Nicaragua.

No se trata de procesos homogéneos ni homogeneizantes, pero sí de nuevos personajes y actores, que han traído nuevos aires, mayor "genuidad" y un compromiso mucho mayor con sus poblaciones y la región.

Bolivia es parte importante de este proceso complejo de cambio. La política exterior de nuestro país es una de sus más importantes herramientas, no sólo como expresión de los procesos de transformación interna que vive el país, sino como instrumento para incidir de manera protagónica en estos procesos de cambio a nivel mundial. El avance de la revolución democrática y cultural que vive Bolivia es interdependiente de la evolución de los procesos mundiales.

En este contexto, los procesos de cambio nos han llevado a buscar la fundación de un nuevo Estado, tratando de refundar Bolivia mediante la descolonización interna y externa.

El gobierno del Presidente Evo Morales, al que represento, es producto e impulsa vigorosamente esas tendencias de cambio.

Por ello, existe la necesidad de comunicar, compartir y dar elementos sobre los procesos que estamos viviendo y protagonizando.

En este sentido, el orden de exposición será el siguiente:

- Imperativo Histórico de los cambios: Necesidad y sentido
- Doble institucionalidad que pervivió en la historia de Bolivia
- La presencia de un presidente indígena y sus logros
- El Desafío de las Relaciones Internacionales en el contexto actual: Imperativo Histórico para plantear nuevos paradigmas
- Política Exterior de Bolivia en tiempos de cambio

DESARROLLO:

Imperativo Histórico:

- Tres tiempos que se agotaron juntos

Enero del 2006, entra el presidente Morales:

- 1er. Presidente indígena
- Presidente más votado en la historia democrática contemporánea de Bolivia
- A los seis meses confirma su votación y la amplía

Señal de la búsqueda y necesidad de cambio de la sociedad:

- Crisis del modelo neoliberal de modernización y/o desarrollo
- Muestra de la necesidad de cambio

- Votación en la Asamblea Constituyente
- Sentido del Cambio
- Reivindicación de las poblaciones indígenas no modernas (por exclusión; por voluntad)

Si el cambio tiene un sentimiento y un sentido (ganas de cambiar y profundidad histórica del sentido comunitario/indígena)

- Construcción de un nuevo Estado
- Obliga a un rediseño de la política exterior
- Política de la diversidad

RESULTADOS DEL PROCESO:

Dado que se trata de una revolución en democracia, el proceso de cambio tiene dos caminos y varios instrumentos que se complementan:

- Los cambios estructurales se están llevando a cabo por medio de la Asamblea Constituyente.
- Los cambios inmediatos, que nos permiten ir avanzando en la coyuntura, los realizamos por medio de la nacionalización y recuperación de nuestros recursos naturales (hidrocarburos y minería); mediante la revolución agraria en democracia y el Plan Nacional de Desarrollo.

Con la nueva Ley de Hidrocarburos y la Ley de Nacionalización de estos –que permitió una mayor participación del Estado-, se han logrado los siguientes resultados: los ingresos del Estado han pasado de 324 millones de dólares en 2005 a 1.173 millones en 2007. La recuperación de dos importantes refinerías demandará una inversión de 98.286.000 dólares que permitirán refinar 95 mil barriles/día cuando se concluya el proyecto.

Como parte de la refundación de la Corporación Minera de Bolivia, la nacionalización del cerro Posokoni reportó 5.135.000 dólares de ingresos netos a marzo 2007.

La empresa fundidora de Vinto, también nacionalizada/ recuperada, ha generado 2.820.000 dólares estadounidenses para el Estado en el último año.

Pero, como siempre, los intereses que se ven afectados por los cambios que estamos realizando, ponen todo tipo de obstáculos –como era de esperarse.

Al principio nos inculcaron la cultura del miedo al cambio: Decían que las cosas son "así nomás" y que siempre sería igual; que nosotros, los indígenas, no sabíamos "cómo era con guitarra" o "cómo era la neta".

Cuando comenzamos a avanzar, en el caso boliviano, nos dijeron que vendría el "aislamiento internacional"; que si la "inseguridad jurídica" no atrae inversiones; que sin inversiones externas no se puede nada; que Bolivia era "un país inviable"... Y muchas especulaciones más.

Déjenme contarles que la cooperación externa y los créditos y donaciones extranjeras se han incrementado en los dos últimos años. El crédito comercial pasó de 190 millones de dólares estadounidenses en 2004 a 35 millones en 2006 y a 210 millones de dólares en 2007. El crédito concesional pasó de 51 millones de dólares estadounidenses en 2004 a 7 millones en 2006 y a 160 millones en 2007. Las donaciones pasaron de 114 millones de dólares en 2004 a 51 millones en 2006 y a 63 millones en 2007.

El proyecto siderúrgico del Mutún prevé una inversión de 2.100 millones de dólares estadounidenses que generarán 5 mil empleos directos y 10 mil empleos indirectos para los bolivianos.

Actualmente se están invirtiendo 9 mil millones de dólares en la construcción de una planta productora de cobre catódico.

La inversión pública subió de 670 millones de bolivianos en 2005 a 905 millones en 2006 y será de 1.116 millones de bolivianos al concluir el año 2007.

En materia de carreteras, como no se hizo antes, se ha efectuado una inversión de 38 millones de dólares entre enero y julio 2007.

Las reservas internacionales netas se incrementaron de 1.856 millones de dólares en 2005 a 4.922 millones de dólares estadounidenses en 2007.

La Revolución Agraria del gobierno del presidente Evo Morales tiene tres componentes: la redistribución de la tierra, otorgarle una función social y económica de beneficio para el pueblo, el respeto a las tierras trabajadas. En ese ámbito, comparando gestiones anteriores, entre 1996 y 2006 se distribuyeron 36.815 hectáreas, mientras que en el gobierno actual se distribuyeron 494.899 hectáreas. Asimismo, entre 1996 y 2006 se titularon 9,2 millones de hectáreas, en tanto que en dos años de gobierno, el presidente Evo Morales tituló 5,5 millones de hectáreas.

CONCLUSIONES

- El desafío actual de las sociedades:
  - Institucionalidad para vivir entre diferentes: comunida.

- El desafío de las relaciones internacionales en el nuevo milenio:
  - Viejos actores, nuevos escenarios ("Paradoja Davos").

Nuevas corporaciones estatales paralelas: grandes grupos empresariales que, en escenarios de crisis y conflictos, substituyen al Estado en muchos ámbitos. Se trata de antiguas empresas que han

encontrado -en medio de las crisis políticas y desastres ambientales- nuevos "nichos" de mercado en los cuales logran ganancias extraordinarias.

Este tema ha ocupado el centro de la atención en el World Economic Forum de Davos, este año. Lo que llevó a calificarlo como "la paradoja de Davos": el hecho de que, en un contexto de guerras, confrontaciones, precios altos del petróleo, ataques terroristas y caídas en la Bolsa, a empresas como Exxon Mobil (que tuvo ganancias de 40 mil millones de dólares en 2006), o Lockeed Martin (que logró contratos con el gobierno de Estados Unidos por 25 mil millones en 2005), les vaya tan bien o mejor que antes. Es tan importante el fenómeno que hasta se encontró un Indicador ("the guns-to-caviar index").

- Desmantelamiento estratégico de la capacidad de gestión del Estado y Estados fallidos

No se trata sólo de un fenómeno de América Latina y/o de los países llamados "subdesarrollados"; se trata de un debilitamiento global del Estado que abarca también a los países "post industrializados", principalmente Estados Unidos: tanto se debilitaron las capacidades básicas de gestión que, durante la tragedia del Huracán Katrina, en New Orleans, la FEMA (Federal Emergency Management Agency) tuvo que contratar a una empresa privada para que pudiera elaborar y llevar adelante los contratos con las empresas privadas que se harían cargo de la reconstrucción[4].

Decididamente, son muchas las experiencias logradas debido a la guerra de Irak, pero otra perspectiva -directa- de ver estos resultados, y que tiene que ver con el nuevo rol de las corporaciones

[4] Y –sorpresa-, las compañías que lograron los mayores contratos para la reconstrucción son las mismas que se responsabilizaron de la reconstrucción de Irak: Halliburton KBR, Blackwater, Parsons, Fluor, Shaw, Bechtel, CH2M Hill. Contratos que, juntos sumaron alrededor de 3,4 mil millones de dólares.

privadas frente a los Estados desmantelados/debilitados, la encontramos en las declaraciones de un ex comandante de las Fuerzas Delta en Irak, actual consultor gerencial, a la revista "Fast Company": él describe el "resultado final" de la guerra contra el terror como "a new, more resilient approach to national security, one built not around the state but around private citizens and companies ... Security will became a function of where you live and whom you work for, much as health care is allocated already" (John Robb).

Pero la "irrupción" de todas estas corporaciones en "ámbitos" estatales no se reduce sólo a contextos de crisis o emergencias. En los dos últimos años comienza a hablarse en Estados Unidos de las "Contract city", ciudades que contratan a "terceros" (léase compañías privadas) para que las "gerencien". Inauguró este "modelo" Sandy Springs, en New Orleans. Casualmente, la empresa que se hizo cargo del trabajo es la misma que adquirió experiencia en Irak y en la reconstrucción de Sri Lanka, luego del Tsunami, y en New Orleans, luego del Huracán: CH2M Hill.

- Contexto de desastres e institucionalidad obsoleta

La institucionalidad internacional que existe actualmente está demostrando su obsolescencia e inoperatividad en los escenarios de crisis ambientales, conflictos políticos y confrontaciones económico-comerciales que vivimos: no cuenta con mecanismos que puedan consensuar y hacer cumplir acuerdos respecto al cuidado del medio ambiente y la naturaleza; la capacidad de decidir y "legalizar" (más allá de la inconsistencia del término) intervenciones militares directas se encuentra en manos de los países que son los directos interesados y beneficiados de dichas intervenciones; la OMC, más allá de los postulados de "libre comercio" y apertura de mercados, todavía no puede impedir los subsidios a los

productos agrícolas de los países industrializados que profundizan y mantienen las asimetrías y desigualdades económicas existentes.

- Imperativo Histórico para la construcción de nuevos paradigmas:

Las condiciones objetivas del contexto de producción y reproducción de la vida en el planeta nos obligan a enfrentar el desafío de crear nuevos modelos y paradigmas en las Relaciones Internacionales. El tinglado institucional internacional que responde a los acuerdos de Yalta y de Bretton Woods ha mostrado su obsolescencia e inoperancia en el periodo actual, donde nuevas tendencias y gobiernos están buscando ejercer su autodeterminación y lograr su derecho al desarrollo.

- Diseñar esquemas de relaciones que respeten y reproduzcan la diversidad
- Que rijan las relaciones entre Estados en la complementariedad y no en la competencia
- El poder como prestigio y no como fuerza
- Paradigmas que superen o se queden al margen de la modernización.

- Los pilares de la nueva visión en la Política Exterior Boliviana

Diplomacia de los pueblos: Un nuevo enfoque de las relaciones internacionales sólo puede venir de una nueva articulación de la diplomacia con los diferentes actores sociales. La diplomacia de los pueblos implica: a) escuchar, dialogar y trabajar para todos, y no sólo para algunos sectores privilegiados; anteponer los intereses de la nación a los intereses de sector; b) promover no sólo las relaciones entre Cancillerías sino entre pueblos, porque la savia de los procesos de integración y de cambio está en los pueblos; y c) anteponer los

derechos humanos y principios de la vida a la lógica del mercado y la inversión.

Ejercicio efectivo de la soberanía: La soberanía no es una condición estática, sino un proceso dinámico. No se da de una vez para siempre sino que se ejerce, construye y desarrolla a través de la capacidad propositiva y articuladora del Estado. La soberanía no tiene solamente una función defensiva (proteger los intereses del Estado), sino proyectiva (contribuir a proyectar nuevos modelos de cambio para la convivencia armónica a nivel internacional).

Diversidad cultural: La convivencia pacífica, el respeto entre los pueblos y la integración para un mundo más equilibrado pasan por el respeto y la práctica de la diversidad cultural. No existe una cultura única, moderna y, menos, superior a las demás. Aceptar y reconocer los diferentes complejos de relaciones entre los seres humanos, las diversas formas de producción, conocimiento y visión, recuperar la historia y la memoria de todos los pueblos, así como respetar las diferentes identidades, los múltiples códigos, creencias, expresiones y valores de quienes habitamos el planeta tierra constituyen el corazón del mensaje, la Cultura de la Vida de los pueblos originarios e indígenas de Bolivia.

Armonía con la naturaleza: Las relaciones internacionales no sólo deben comprender las relaciones entre seres humanos, sociedades y Estados, sino de todos estos con la naturaleza. Promover un desarrollo integral, diverso e integrador en armonía con la naturaleza es la única alternativa para la vida en el planeta tierra.

Reducción y superación de las asimetrías: La profundización de las desigualdades es el factor más grande de injusticias, conflictos y destrucción en el planeta. Un mundo desequilibrado requiere de normas internacionales desbalanceadas a favor de los más desfavorecidos. Buscamos la complementariedad y la solidaridad antes que la competitividad y la reciprocidad, que parten del presupuesto equivocado de que todas las naciones y regiones somos iguales. La

aplicación de estos preceptos debe plasmarse en todos los niveles de las relaciones internacionales: comercio, cooperación, aspectos institucionales, solución de controversias, etc.

Revalorización de la hoja de coca: La hoja de coca forma parte esencial de la vida de los pueblos originarios andinos por sus usos nutricionales, tradicionales, rituales, religiosos enraizados en su cultura y cosmovisión. Sin embargo, la hoja de coca ha sido incorporada equivocadamente en la Lista I de la Convención Única de Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961, como si en su estado natural fuera una droga. La revalorización de la hoja de coca requiere una evaluación crítica de los convenios relativos a la hoja de coca, la investigación científica sobre los beneficios medicinales y nutricionales de la hoja de coca, la inventariación de sus usos tradicionales y culturales, el estudio de los componentes demográficos, económicos, sociales y medioambientales de su consumo legal en el país y en el extranjero, y la puesta en marcha de iniciativas destinadas a promover su industrialización, comercialización y exportación.

Lucha contra el narcotráfico: La lucha contra la elaboración, tráfico y consumo de drogas ilícitas responde a la necesidad de enfrentar, en el marco del principio de la responsabilidad compartida con la comunidad internacional y del respeto a la soberanía nacional y a los derechos humanos, los efectos negativos que generan estas actividades en la sociedad, la política, la economía y en el medio ambiente. En nuestra política no hay coca cero ni libre cultivo de coca. Conscientes de que una parte de la producción de la hoja de coca va a la fabricación de estupefacientes, y que actualmente la producción excedentaria en Bolivia puede contribuir potencialmente con el 9 % de la cocaína en el mundo, el gobierno, conjuntamente con las organizaciones de campesinos cocaleros, está desarrollando la racionalización voluntaria de la hoja de coca. El plan del gobierno es: a) estabilizar en una primera fase la producción de coca en 20.000 hectáreas, b) retirar el equivalente al potencial de 4.000 hectáreas a

través de la interdicción, y c) industrializar la producción de otras 4.000 hectáreas, reduciendo de esta manera de 9% a 2% la participación potencial a nivel mundial en la fabricación de cocaína. A esto se suma la decisión del gobierno de reforzar el control en fronteras, por el crecimiento de la cocaína en tránsito hacia países vecinos, en particular Brasil, y el acuerdo, con la cooperación de la Unión Europea, de realizar un estudio integral del mercado de la hoja de coca.

Reintegración marítima: Desde la guerra con Chile, Bolivia ha declarado objetivo permanente de su política exterior su reintegración marítima a las costas del Pacífico, con base en derechos históricos y jurídicos. Justifica además esta reintegración por imperativos políticos, económicos, comerciales, y con el fin de acceder a la explotación de los recursos marinos. Sin embargo, pasados 128 años, Bolivia no ha obtenido ningún resultado fuera de lo logrado con el tratado de 1904. A partir de la elaboración de una Política de Estado basada en la Cultura del Diálogo, estamos presenciando un cambio histórico en las relaciones entre los dos países, en el que Chile se abre al diálogo, y logramos acordar por primera vez una única Agenda de 13 puntos, que incluye la demanda marítima de Bolivia, y establece el contenido y cronograma de trabajo en los distintos temas de interés conjunto. El primer punto de esta agenda es lograr la confianza mutua que permita avanzar en el tratamiento de los temas de la agenda, desde una perspectiva de amistad y complementariedad, en vez de la tradicional de enemistad y confrontación. Estamos trabajando para abrir nuevos escenarios y posibilidades en las relaciones bilaterales entre Bolivia y Chile. Es fundamental realizar acciones para la socialización, participación y transparencia en el tratamiento del tema y comprensión del nuevo enfoque a nivel nacional; para informar y lograr apoyo de los pueblos a la causa marítima boliviana a nivel internacional; y continuar gestionando la inserción y tratamiento del tema marítimo en la agenda de foros internacionales como las NN.UU., OEA, NOAL y otros.

Pueblos indígenas: En casi todo el mundo los Pueblos Indígenas siguen siendo tratados como extranjeros en sus propios territorios. Sus derechos no son reconocidos ni respetados. Su visión y su mensaje son considerados rezagos del pasado, y su identidad y cultura son reducidas a folklore. El futuro de Bolivia y de todo el mundo depende de cambiar esta visión y actitud. En los pueblos indígenas está la reserva moral, la visión ética con la naturaleza y el compromiso con la diversidad cultural y la democracia del consenso, que nos puede permitir salvar el planeta y la vida. En este marco, es fundamental avanzar en la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y de nuevos mecanismos vinculantes que garanticen dichos derechos y proyecten su visión hacia el mundo.

Biodiversidad, agua y cambio climático: La diversidad biológica y el agua que sostienen la vida en la Tierra están en peligro por el modelo de acumulación capitalista y de liberalización comercial[5]. Los biocombustibles[6], la privatización del agua, y el desarrollo de los transgénicos no hacen más que agravar esa situación[7]. A ello se suman los efectos del cambio climático[8], que son la expresión de la imposibilidad de seguir por este falso sendero de desarrollo. La implementación de la Convención de Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica por los países más desarrollados es esencial para salvar el planeta. Así como se busca una "excepción cultural",

[5] El 24 % de los peces está sobre explotado. El 52 % está al límite de la sobrepesca.
[6] Para hacer una tonelada de biocombustibles hace falta en promedio una hectárea de tierra. En el año 2000 la producción mundial agrícola representó el equivalente a 10 millones de toneladas de petróleo, o sea el 0,3 % del consumo mundial de petróleo.
[7] Hay tres veces más agua dulce en las represas que en los ríos del planeta. 1.700 millones de personas viven en países bajo tensión hídrica. (Millenium Ecosystem Assesment, 2005)
[8] En 10.000 años la variación de CO2 en el planeta ha sido de aproximadamente 10 %. En los últimos 200 años ha sido de un 30 %. Desde 1860, Europa y Norteamérica han contribuido con el 70 % de emisiones de CO2. Los países en desarrollo con un 25 %. El año 2005 fue el más caliente en los últimos 1000 años.

también se debe alcanzar una "excepción ambiental" en la aplicación de los acuerdos comerciales. Deben existir mecanismos vinculantes de las Naciones Unidas, por encima de otras instancias de carácter comercial u otra índole, para garantizar la biodiversidad, el agua y controlar los efectos del cambio climático en la tierra. Frente a estos impactos por sequías e inundaciones, Bolivia propone a las naciones del mundo conjuntamente asumir la responsabilidad de cambiar el modelo energético y nuestros hábitos de consumo, de ir más allá que cumplir el Protocolo de Kyoto, cuyas metas ya no son más que una fracción de las reducciones necesarias para frenar de forma significativa el calentamiento global. Como base de esta política, Bolivia propone al mundo asumir los valores de la Cultura de la Vida como la única solución que pueda lograr la sustentación y preservación de nuestro planeta tierra.

Los Bolivianos en el exterior: El país nunca contó con una política migratoria destinada a los ciudadanos que migran por razones sobre todo económicas. Actualmente hemos empezado promoviendo la regularización de la situación migratoria de los ciudadanos bolivianos en Argentina, Brasil, Estados Unidos, España e Italia, y estamos definiendo los mecanismos para garantizar el voto de los bolivianos en el exterior. Para resolver las causas estructurales de la migración, se requiere un conjunto de acciones que permitan superar las profundas desigualdades entre las naciones del mundo y promover una ciudadanía plena, que garantice el respeto a los derechos humanos en todos los países.

- Áreas de trabajo en el exterior

El servicio exterior en la actual coyuntura tiene como fundamentales áreas de trabajo:

a) Diálogo Político: Para mejorar el conocimiento mutuo, la relación de Bolivia con los otros países del mundo, y

proyectar la imagen de la Revolución Democrática y Cultural que vive el país, con el fin de llegar a acuerdos que permitan la búsqueda de objetivos comunes y la realización conjunta de programas y proyectos de interés mutuo.

b) Cooperación: Para el establecimiento de mecanismos destinados reducir y superar, en un marco de mutua colaboración, las profundas asimetrías que son consecuencia de los procesos de colonización e imposición de recetas neoliberales.

c) Comercio e inversiones: Para hacer más fructíferas las relaciones de intercambio comercial y de promoción de inversiones en nuestro país, buscando el beneficio e inclusión en el comercio exterior de los pequeños productores urbanos y rurales, y garantizando la seguridad jurídica para todos quienes invierten respetando la Constitución y las leyes nacionales.

d) Turismo: Para promover el conocimiento de nuestro país por su diversidad cultural, su biodiversidad y su pueblo, potenciando este sector para el dialogo intercultural, la generación de empleos y el fortalecimiento de la economía nacional.

e) Cultura: Para dar a conocer un aspecto esencial del proceso de cambio que se lleva a cabo en el país y reconocer la inmensa contribución de los pueblos indígenas a la formación de la identidad nacional, superando definitivamente la discriminación y la exclusión, y proyectando hacia el mundo nuestra visión del Vivir Bien.

f) Bolivianos en el exterior: Para prestar un servicio público de calidad a los compatriotas que, por diversos motivos, han debido abandonar el país para radicar en el extranjero.

g) Movimientos solidarios: Para lograr la articulación de los movimientos sociales, redes e intelectuales solidarios con el proceso de cambio en Bolivia, y fortalecer su relación con los movimientos sociales nacionales haciendo realidad la Diplomacia de los Pueblos.

BRASIL COMO POTENCIA REGIONAL

BRASIL COMO POTENCIA REGIONAL

Luiz Alberto Moniz Bandeira*

"Der einzige Weg, eine Erscheinung zu begreifen,
ist der, zu erfahren, wie sich gebildet hat".[1]
Karl Kautsky

Hasta mediados del siglo XVIII – informa Roberto Simonsen, la economía de Brasil, cuyo territorio se extendía por una de las cuatro mayores áreas continuas del planeta, era bastante mayor que la de Inglaterra, inclusive bajo el punto de vista industrial (una industria considerada casi como una etapa superior a la da agricultura), e incomparablemente superior a la de las trece colonias que se tornarían los Estados Unidos de América.[2] Solamente la producción y exportación de la industria azucarera sobrepasaron, en largos periodos el valor de £3 millones anuales, mientras la exportación total de Inglaterra no alcanzaba este monto.[3] En aquel tiempo, en las "Instruções a Marco Antônio de Azevedo Coutinho", D. Luís da Cunha, eminente diplomático portugués, escribió que D. João V, rey de Portugal, "se achava em idade de ver florentíssimo e bem povoado aquele imenso continente do Brasil", si allá, tomando el título de "imperador do

* Luiz Alberto Moniz Bandeira es doctor en Ciencia Política, profesor titular de historia de política exterior de Brasil en la Universidad de Brasilia (jubilado) y autor de más de 20 obras, entre las cuales, *Argentina, Brasil y Estados Unidos* y *La Formación de los Estados en la Cuenca del Plata* e *Formación del Imperio Americano (De la guerra contra España a la guerra en Irak)*, traducidas para el español y publicadas por la Editorial Norma, de Buenos Aires.

[1] "O único meio de compreender um fenômeno é saber como ele começou". Kautsky, Karl. *Der Ursprung des Christentums*. Stuttgart: Verlag von J. H. W. Dietz Nachf., 1908, p. XIV.

[2] Simonsen, Roberto C. *A Evolução industrial do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional-Editora da Universidade de São Paulo, 1973, p. 5.

[3] Id., ibid., pp. 5-6.

Ocidente", quisiese establecer su Corte e instalase el trono en la ciudad de Río de Janeiro, que, en su opinión, "em pouco tempo viria a ser mais opulenta que a de Lisboa"[4].

Don João V no llevó a cabo el proyecto que D. Luís da Cunha le había aconsejado. Pero, el 8 de Setiembre de 1807, Percy Clinton Sydney Smythe, 6° Vizconde de Strangford, comunicó al Foreign Office que António de Araújo e Azevedo, 1º Conde da Barca, le había dicho que el príncipe-regente D. João, después rey Don João VI, cuando llegase a Brasil, escapando de las fuerzas de Napoleón Bonaparte que iban a invadir Portugal, establecería "um grande e poderoso império, que protegido, em uma primeira infância, pela superioridade naval da Inglaterra, poderia, com o tempo, rivalizar com qualquer outro estabelecimento político do universo".[5] De hecho, poco más de un mes después, el 22 de Octubre de 1807, el príncipe estuvo de acuerdo en negociar una convención secreta, en que Inglaterra se comprometía a proteger el traslado de la Corte para Río de Janeiro, pero sólo ordenó el viaje un mes después, el 23 de Noviembre, cuando llegó la noticia de que Napoleón Bonaparte pretendía acabar la dinastía de Bragança y usurpar el trono de Portugal.[6] Así, el 29 de Noviembre, un día antes de la invasión de Lisboa por parte de las tropas del general Jean-Andoche Junot, Duque de Abrantes, el escuadrón inglés, constituido de siete naves, cinco fragatas, dos bergantines y dos navíos-transporte, además de varios navíos mercantes, zarpó para Brasil, trasladando la Corte, cerca de 8.000 a 15.000 personas, entre nobles y sus sirvientes,

[4] Academia de Ciencias de Lisboa – *Instruções Inéditas de D. Luís da Cunha a Marco Antônio de Azevedo Coutinho* (Revistas por Pedro de Azevedo e prefaciadas por Antônio Baião, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1929, p. 211.

[5] Strangford para Lord Canning, LIsboa, 08/09/1807, Public Record Office (PRO) Foreign Office, O 63, códice 55, n° 55, apud Wilcken, Patrick. *Império à Deriva. A Corte Portuguesa no Rio de Janeiro, 1808-1821.* Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2004, p. 30.

[6] Id., ibid., p. 35.

magistrados, funcionarios y otros cortesanos[7], así como cerca de 80 millones de cruzados del Tesoro Real, mitad del dinero en circulación en el reino. [8]

Tras la llegada a Salvador, el 7 de Enero de 1808, D. João firmó una carta-regia (28 de Enero de 1808), abriendo los puertos de Brasil a las naciones amigas. Acabó así el monopolio del comercio por parte de la metrópoli, monopolio sobre el cual se sustentaba el régimen colonial. En seguida, abolió las amarras del sistema colonial mediante el albalá del 1° de abril de 1808. Y derogó tanto la carta-regia de 1766, que prohibiera en Brasil el oficio de orfebre, para evitar el contrabando de oro y su desvío del comercio monetario, como la carta-regia de 1785, que prohibiera la manufactura de hilados, tejidos y bordados, permitiendo solamente la fabricación de tejidos gruesos de algodón para uso y vestimenta de los negros, enfardar o empaquetar tejidos y otras cosas semejantes. La historiadora Nicia Vilela Luz, observó que el príncipe-regente D. João pretendía, bajo el signo del liberalismo, inaugurar en Brasil la era industrial, con el objetivo de multiplicar, promover el desarrollo demográfico y dar trabajo a un cierto elemento de la población, que no se ajustaba a la estructura socio-económica, basada en el trabajo-esclavo, entonces existente.[9] Por su parte, Raimundo Faoro ha resaltado, en *Os Donos do Poder*, que "la monarquía portuguesa, asediada por las armas francesas y por las manufacturas inglesas, rebelde a la absorción extranjera, se volcó hacia la ex-colonia, en una obra casi nacionalista capaz de convertirla en una nación independiente".[10]

---

[7] Apud Saraiva, José Hermano – *História de Portugal*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1993, pp., 304 e 305.
[8] Pereira da Silva, J. M. – *História da Fundação do Império Brasileiro*, 7 vols., Rio de Janeiro, E. L. Garnier, tomo 1°, 1864, p. 121.
[9] Luz, Nícia Vilela. *A Luta pela Industrialização do Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1975, pp. 21-22.
[10] Faoro, Raymundo. *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre: Editora Globo, 1976, vol. I, p.. 254.

Para un Estado-imperio (*Staatreich*), como Portugal, no importaba donde estuviera la sede del trono. Y D. João, impresionado con la grandeza de Brasil, trató de liquidar el régimen colonial y construir el Estado brasileño. Instaló en Brasil una jurisdicción propia, con una Suprema Corte, Tribunal de Recursos y Consejo Militar. Instituyó también el Ministerio de Economía, el Banco de Brasil, una Cámara de Comercio, Industria y Navegación y el Huerto Real (Jardim Botánico), a los pies de la montaña conocida como Corcovado, para el transplante experimental de nuevas culturas, e inauguró la fábrica de pólvora, el arsenal de Marina, para la construcción naval, así como instituyó la enseñanza superior militar y médica, con la fundación del Colegio Militar, Colegio Naval y la Facultad de Medicina en Bahía. También, D. João derogó las restricciones a la publicación, que se fortalecía en la antigua colonia, y luego comenzó a circular la *Gazeta do Rio de Janeiro*, facsímil de la *Gazeta de Lisboa*. Los primeros títulos de Marqués, Conde y Barón fueron concedidos en Brasil, donde hasta entonces aún los que eran nobles de nacimiento solamente recibían el fuero de hidalgo, que era hereditario.[11]

Con el objetivo de desarrollar el país, tras liquidar el monopolio colonial con la apertura de los puertos, D. João implantó la siderurgia nacional (10 de Octubre de 1808) y fundó el Banco de Brasil (12 de Octubre de 1808). Y, con el albará del 28 de Abril de 1809, tomó otras iniciativas para impulsar la industrialización, concediendo exención de derechos arancelarios a las materias-primas necesarias a las fábricas en Brasil, y del impuesto de exportación para los productos manufacturados en el país. También ordenó la utilización de los productos brasileños en la vestimenta de las tropas reales[12] y

[11] Durante o tempo que viveu no Rio de Janeiro, Dom João VI encartou 28 marques, 8 Condes, 16 visCondes, 21 barões e mais de 4.000 cavaleiros. Wilcken, Patrick. *Império à Deriva. A Corte Portuguesa no Rio de Janeiro, 1808-1821.* Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2004, p. 220.
[12] Id., ibid., p. 21.

otorgó incluso privilegios exclusivos, por 14 años, a los inventores o introductores de nuevas máquinas, así como la distribución anual de 60.000 cruzados a las manufacturas que necesitasen de apoyo, sobre todo a las de lana, algodón, hierro y acero.[13]

El ingeniero militar alemán Friedrich Ludwig Wilhelm Varnhagen, que llegó a Río de Janeiro a fines de 1809, recibió la tarea de estudiar la posibilidad de construir una siderúrgica, la Real Fábrica de Hierro de Ipanema, en el morro de Araçoitaba, cerca de Sorocaba, en la provincia de S. Paulo. En 1810, D. João instaló el Real Gabinete de Mineralogía de Rio de Janeiro, bajo la presidencia de Wilhelm Ludwig Freiherr von Eschwege, geólogo, geógrafo y metalúrgico, contratado para proceder al estudio del potencial minero del país. Y en 1812, con el apoyo de D. Manuel de Assis Mascarenhas Castelo Branco da Costa Lencastre, Conde de Palma, el Barón de Eschwege terminó la construcción de otra usina siderúrgica, denominada Fábrica Patriótica, cerca de Congonhas do Campo y allá producía hierro líquido, mientras, en la misma provincia de Minas Gerais, la Fábrica de Hierro del Morro de Gaspar Soares, instalada por Manoel Ferreira da Câmara Bittencourt e Sá obtenía masa de hierro en ocho hornos, con la colaboración de un súbdito alemán.[14] En aquel mismo año, en Itabira del Mato Dentro (Minas Gerais), fue por primera vez extraído hierro por medio de mallo hidráulico, con la ayuda del Barón de Eschwege, que innovó la minería de oro en Brasil, con la introducción de los pilones hidráulicos en el terreno de mineraje del coronel Romualdo José Monteiro, en Congonhas do Campo. Y, en 1815, Varnhagen asumió la dirección de la Real Fábrica de Hierro de São João do Ipanema, que empezó la producción de hierro. Había algunas

[13] Id., ibid., p. 21.
[14] Ferreira Lima, Heitor. *História Político –Econômica e Industrial do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976, pp. 159-265. Vide também, Moniz Bandeira, Luiz Alberto. *O Milagre Alemão e o Desenvolvimento do Brasil*. São Paulo, Editora Ensaio, 1994, pp. 24-25.

otras pequeñas fábricas, en Minas Gerais y São Paulo, una de las cuales, en la capital de São Paulo, donde han sido producidos cerca de 600 fusiles de modelo prusiano, con muy buena terminación.[15]

El estímulo al desarrollo económico de Brasil fue sofocado por el Tratado de 1810, que derogó virtualmente la apertura de los puertos y obstaculizó los esfuerzos de industrialización. La idea de consolidar el Imperio Portugués, a partir del desarrollo económico de Brasil, como nación soberana, unida a Portugal, se revigorizó sin embargo, tras la pacificación de Europa, con la derrota definitiva de Napoleón Bonaparte, en la batalla de Waterloo (Bélgica), entre los días 15 y 18 de junio de 1815. Y, el 16 de Diciembre de 1815, el príncipe-regente D. João elevó a Brasil al *status* del Reino Unido a Portugal y Algarves, reconocido entonces como personalidad jurídica del Derecho Internacional por las principales potencias de la época, Inglaterra, Francia, Austria, Prusia, Suecia y Estados Unidos. Esta iniciativa, que tuvo el apoyo de Charles Maurice de Talleyrand, ex-ministro de Asuntos Extranjeros de Napoleón Bonaparte y, tras su derrota, del rey Luiz XVIII (1814-1824), apuntó a fortalecer la posición de Portugal y aumentar su poder de negociación en las relaciones con Inglaterra. Brasil se tornó así en un país soberano, unido a Portugal y Algarves. Este fue un proyecto estratégico de gran magnitud, que debía producir, como había previsto el Conde da Ega, " la mayor de todas las revoluciones en el sistema general político".

El 24 de Agosto de 1820, sin embargo, una revolución liberal, que irrumpió en la ciudad del Porto y se extendió a Lisboa y a los archipiélagos de Madera y Azores, reflejando el resentimiento de la burguesía y de las clases medias, en Portugal, perjudicadas por la emancipación comercial de Brasil. Las Cortes portuguesas (órgano parlamentario), dominadas por los liberales, instaron a D. João VI para que retornara a Portugal, lo que él, después de mucho cavilar, terminó por hacer en Abril de 1821, y aprobaron una serie de otras medidas,

[15] Id., ibid., pp. 164-165.

apuntando a restaurar en Brasil el sistema colonial. Los decretos aprobados no solo pretendieron degradar en Brasil la prédica de reino en igualdad con Portugal, sino que revelaron el propósito de recolonización y el restablecimiento del *statu-quo* anterior a 1808, i. e., anterior a la apertura de los puertos. El objetivo era restituir a Portugal el dominio político sobre Brasil, tornando a Lisboa como único centro de poder. No era posible, empero, hacer retroceder el proceso histórico. Y la fractura del Reino Unido se tornó, por consiguiente, inevitable, aunque los brasileños no la quisieran. El nacionalismo brasileño, en aquel entonces, no implicaba la separación de Brasil, sino el mantenimiento de su autonomía y equiparación con Portugal, como el Reino Unido.

La autonomía de Brasil, como sede de la monarquía portuguesa, y su soberanía, legitimada con la elevación a la prédica del Reino Unido, constituían avances irreversibles de un proceso histórico. El Estado brasileño, como instancia superior de comando y administración de la sociedad, ya había sido construido por D. João VI, que antes de regresar a Lisboa había tomado las primeras medidas para la convocatoria de la Asamblea Nacional, a fin de elaborar la Constitución, y dejado a su hijo, el príncipe D. Pedro, como regente, en Río de Janeiro, investido de todos los poderes necesarios al pleno ejercicio de un gobierno administrativa y políticamente autónomo, incluso para hacer la guerra y la paz6. E D. Pedro, ante las medidas tomadas por la Corte de Lisboa, determinando inclusive su regreso a Portugal, no tuvo otra opción sino seguir el consejo que su padre le había dado, antes de viajar: " Pedro, se o Brasil se separar, antes seja para ti que me hás de respeitar, que para alguns desses aventureiros".[16]

[16] Esa frase fue reproducida por el propio príncipe D. Pedro, en carta escrita a su padre, D. João VI, con fecha de 19.6.1822 y cuya versión íntegra es la siguiente: "Circunstancias políticas do Brasil fizeram que eu tomasse as medidas que já participei a Vossa Majestade. Outras mais urgentes forçaram-me, por amor á nação, a Vossa Majestade e ao Brasil, a tomar as que Vossa Majestade verá dos papeis oficiais, que somente a Vossa Majestade remeto. Por eles verá Vossa Majestade o amor que os Brasileiros honrados consagram à sua sagrada e inviolável pessoa, e ao Brasil, que a Providencia divina lhes deu em sorte livre, e que não quer ser escravo dos Lusos- Espanhóis, quais os infames déspotas,

En efecto, el 7 de Setiembre de 1822, el príncipe D. Pedro fracturó al Reino Unido y fue coronado con el título de emperador de Brasil, ya separado de Portugal. Su reinado duró hasta el 7 de abril de 1831, cuando abdicó del trono, a favor de su hijo, y volvió a Portugal para pelear contra su hermano D. Miguel. Como su hijo, que también se llamaba Pedro, era niño, Brasil fue gobernado por regentes y atravesó un período de turbulencia, hasta 1840, cuando fue proclamada la mayoría de edad de D. Pedro II, que empezó entonces a reinar. Pero el hecho de que se separó de Portugal, sin ruptura del

---

constitucionais em nome d 'essas facciosas, horrorosas e pestíferas cortes. O Brasil, senhor, ama a Vossa Majestade. Reconheceu-o e sempre reconhece-o como seu rei. Foi sectário das malditas Cortes por desgraça ou felicidade (problema difícil de resolver-se). Hoje não só abomina e detesta essas, mas não lhes obedece, nem lhes obedecerá mais; nem eu consentiria tal, o que não é preciso, porque de todo não querem senão as leis da sua assembléia geral, constituinte e legislativa, criada por sua livre vontade para lhes fazer uma constituição que os felicite *in eternum* se for possível . Eu ainda me lembro e me lembrarei sempre do que Vossa Majestade me disse, dois dias antes de partir, no seu quarto: " Pedro, se o Brasil se separar, antes seja para ti que me hás de respeitar, que para alguns desses aventureiros". Foi chegado o momento de quase separação; e estribado eu nas eloqüentes e singelas palavras expressadas por Vossa Majestade, tenho marchado adiante do Brasil, que tanto me tem honrado. Aqui consta-me que querem aclamar a Vossa Majestade Imperador do Reino-Unido, e a mim rei do Brasil. Se isto acontecer, receberei as aclamações, porque me não hei de opor á vontade do povo a ponto de retrogradar. Mas sempre, se me deixarem, hei-de pedir licença a Vossa Majestade para aceitar, porque eu sou bom filho e fiel súbdito. Ainda que isto aconteça, o que espero que não, conte Vossa Majestade que eu serei rei do Brasil mas também gozarei da honra de ser de Vossa Majestade súbdito, ainda que em particular seja, para mostrar á Vossa Majestade a minha consideração, gratidão e amor fiel, tributado livremente. Vossa Majestade, que é rei há tantos anos, conhecerá mui bem as diferentes situações e circunstancias de cada pais. Por isso Vossa Majestade igualmente conhecerá que os Estados independentes (digo os que de nada carecem, como o Brasil) nunca são os que se unem aos necessitados e dependentes. Portugal é hoje em dia um Estado de quarta ordem e necessita tudo, por conseqüência dependente. O Brasil é da primeira e independente até aqui, que a união sempre é procurada pelos necessitados e dependentes. A união destes dois hemisférios, para poder durar, deve ser de Portugal com o Brasil, e não deste com aquele, que é necessitado e dependente. Uma vez que o Brasil está persuadido desta verdade eterna , a separação do Brasil é inevitável, se Portugal não buscar todos os meios de se conciliar com ele por todas as formas. Rio de Janeiro, 19.6.1822, Pedro". Esta carta está transcrita in Pereira da Silva, J. M. – *História da Fundação do Império Brasileiro*, 7 vols., Rio de Janeiro, E. L. Garnier, , 1864, tomo 6°, p. 78 e 79.

orden y de las instituciones del Estado, construidas por D. João VI, permitió que Brasil, a mediados del siglo XIX, ya fuera una potencia regional, mientras la América española se había desintegrado y estaba hasta entonces entrampada en guerras civiles. El ministro de Francia residente en Montevideo Martin Maillefer, en 1854, denominó a Brasil como *Rusia tropical*[17], que tenía la ventaja de la organización y la perseverancia en medio de los Estados turbulentos o mal constituidos de América del Sur.[18] Efectivamente, al contrario de casi todos los demás países de América del Sur, cuya conformación definitiva y centralizada sólo se daría durante la segunda mitad del siglo XIX, el Imperio del Brasil ya había madurado como Estado, y poseía un aparato burocrático-militar capaz de defender e inclusive imponer, tanto interna como externamente, la voluntad social de sus clases dominantes. Ya era entonces una potencia regional. Y este desarrollo político se debía al hecho de que el Imperio de Brasil no era un simple sucesor del Estado portugués. Era el propio Estado portugués, desplegado y ajustado a las condiciones económicas y a la estructura social de la colonia, que había evolucionado hacia Reino Unido y pasado a denominarse Imperio, al separarse de Portugal.

Desde mediados del siglo XIX, sus intereses se han confrontado con los de las grandes potencias industriales, sobre todo con Inglaterra, con la cual rompió relaciones en 1863. Y el alineamiento de Brasil con los Estados Unidos tras la proclamación de la república (15 de Noviembre de 1889), reflejó su dependencia de las exportaciones de café y del mercado Norteamericano, y aún así, no siempre aceptó en forma pasiva el predominio de EE.UU. Una consecuencia inevitable de la ambición de Brasil de ganar su legítimo lugar de prominencia en la estructura internacional de poder, lo ha conducido a marchitar dicha alianza no escrita a lo largo del último cuarto de siglo. Brasil ha

[17] Despacho nº 17, M. Maillefer a Drouyn de Lhuys, Montevideo, 05.03.1854, in *Revista Histórica* nº 51, 449.
[18] Ibid., p. 449.

mejorado sostenidamente sus lazos con otros países sudamericanos en un esfuerzo por expandir su margen de maniobra e incrementar su poder de negociación. Mientras la actual administración ha mantenido relaciones amistosas con los Estados Unidos, aún existen divergencias entre los dos países. En particular, en lo que se refiere a los otros países sudamericanos, Brasil tiene serios intereses económicos y políticos que van en contra del propuesto Tratado de Libre Comercio para las Américas.

Para entender el rol de Brasil como potencia regional o de nivel medio en América Latina, es importante comenzar por definir lo que es una potencia. Tres factores deben ser tenidos en cuenta en valoraciones de la jerarquía de poder entre estados: extensión territorial, poder económico y poder militar. Estos son factores que permiten que los estados actúen independientemente y puedan influir en otros estados y, por lo tanto, determinar en qué condiciones se expresa la condición de ser una potencia internacional. Un estado equipado con fuerza militar resume el valor de su extensión territorial (asumiendo, por supuesto, que su población se corresponde con ésta) y su potencial económico. Se vuelve hegemónico, la cabeza y guía de un sistema de alianzas y acuerdos de variado alcance.

Para contar con todos los factores que brindan la seguridad de la victoria, tanto como pueda preverse la misma, se requiere la capacidad de ejercer presión diplomática – la capacidad de obtener parte de lo que podría ser el resultado de una guerra victoriosa sin pelear realmente.[19] Asimismo, la paz interna, reflejando el ejercicio eficiente de los grupos sociales y de su función interna hegemónica, es indispensable si el estado pretende ser una potencia internacional. En otras palabras, como dijo Kart W. Deutsch, el potencial de status de poder es una mera estimación de los recursos materiales y humanos

[19] Gramsci, Antonio Maquiavel, a política e o estado moderno 2d ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976, 191.

que puede usarse para predecir cuan exitoso puede ser un país en una pugna de poder si usa sus recursos como ventaja[20] .

De acuerdo con Deutsch, cuanto más extenso es el país y numerosa es su población, será la medida de la proporción de su población y los recursos que pueden ser movilizados para la concreción de alguna política (57). Con más de 186 millones de habitantes (en 2005), la extensión territorial de Brasil es sólo un poco menor que la de Estados Unidos continental, incluyendo Alaska. Suma cerca de 8.514.215 millones de kilómetros cuadrados y tiene una costa de 7.367 kilómetros. Comparte 15.735 kilómetros (alrededor de 8.000 millas) de límite con todos los países de Sudamérica, excepto con Ecuador y Chile. Es un atributo de la diplomacia brasileña que, al contrario de otros muchos países, sus límites son completamente indiscutibles. Dentro de este vasto territorio, los recursos naturales abundan: tierras de fértil agricultura, reservas colosales de hierro y minerales metálicos, uranio, y petróleo y enormes recursos hidroeléctricos. La economía de Brasil es, de acuerdo al método de la paridad del poder de compra, utilizado por el Banco Mundial, el noveno mayor centro de mercado básico de producción, con un producto bruto interno (PBI) de U$S 1.616 millón de millones (est. 2006), más de tres veces superior al de Argentina U$S 599,1 mil millones. (est. 2006), mayor que el Canadá de U$S 1.65 millón de millones (est. 2006), Méjico de U$S 1.134 millón de millones (est. 2006), y España de U$S 1.07 millón de millones (est. 2006), y algo menor que el de Rusia de U$S 1.723 millón de millones (2006), que el de Italia (U$S 1.727 millón de millones, est. 2006), Francia (U$S 1.871 millón de millones, est. 2006) y el Reino Unido (U$S 1.903 millón de millones, est. 2006).[21]

---

[20] Deutsch, Karl W. "On the concepts of politics and power," in John C. Farrel and Asa P. Smith (eds.), 1966, p. 52. Theory and Reality in International Relations. New York: Columbia University Press.

[21] Datos extraídos de CIA World FactBook. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html

Desde mediados del siglo XIX, los intereses de Brasil han estado siempre en conflicto con aquellos de los grandes poderes industriales, especialmente el Reino Unido y los Estados Unidos. En 1850 Brasil enfrentó y resistió la presión de los Estados Unidos para abrir el río Amazonas. En 1863, luego de dos décadas de fricción, rompió relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, resistiendo la intensa presión para renovar un acuerdo comercial denunciado en 1842. Las relaciones entre los dos países fueron reestablecidas en 1865, durante la guerra de la Triple Alianza contra Paraguay (1864-1870), cuando Brasil necesitó préstamos para compra de provisiones militares. Esta guerra, llevada a cabo junto con Argentina y Uruguay, tuvo graves consecuencias para la situación económica y política de Brasil, a pesar de que la Triple Alianza emergiera victoriosa. Brasil sólo ganó deudas externas y quedó exhausto y económicamente debilitado, mientras que Buenos Aires, donde Brasil había gastado bastante dinero en suministros de tropas, se enriqueció y fue finalmente capaz de unificar, organizar y centralizar el estado Argentino. De esta manera, durante las dos últimas décadas del siglo XIX, Argentina fue por primera vez capaz de igualar a Brasil.

Ambos países continuaron siendo predominantemente agrícolas hasta las primeras décadas del siglo XX, participando en la economía mundial como exportadores de *commodities* e importadores de productos manufacturados. Histórica y geográficamente unidos por fronteras comunes, Brasil y Argentina, cuyas economías eran en gran medida complementarias debido a las diferencias en las condiciones de suelo y climáticas, mantuvieron las más fuertes relaciones comerciales bilaterales desde la época de la colonia. Sin embargo, la diferente naturaleza de sus principales exportaciones, determinó lazos de dependencia a los mercados de potencias industriales diferentes y rivales, cuyos intereses competitivos aportaron mayor stress a las relaciones ambivalentes entre ellos, produciendo ambos tendencias hacia el conflicto y cooperación que recíprocamente se

neutralizaban. En la segunda mitad del siglo XIX Argentina se convirtió en una especie de colonia informal de Gran Bretaña, el así denominado Quinto Dominio, ocupando una posición dependiente para la cual no existía un paralelo exacto. Gran Bretaña fue su principal socio, comprando el 76% de sus exportaciones de carne en la década de 1920 y 34% de su trigo.

Al mismo tiempo, Brasil se volvía fuertemente dependiente del mercado norteamericano para una gran proporción de sus exportaciones, que aumentaron del 32,2% en 1913 al 47,1% en 1927 (Moniz Bandeira, 1973: 191). No obstante, la tradicional amistad de Brasil con los Estados Unidos y su secular rivalidad con Argentina constituían, en gran medida, un estereotipo ideológico destinado principalmente a influenciar sus políticas exteriores y el sistema de relaciones internacionales del hemisferio a favor de ciertos intereses. De hecho, la alineación con Estados Unidos en la primera mitad del siglo XX reflejó la situación de simbiosis económica en la que Brasil era entre un 60 y 70% dependiente de sus exportaciones de café y el café del mercado norteamericano. Pero las relaciones entre las dos naciones atravesaron diversas fases desde la muy estrecha cooperación durante la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los 70s, cuando experimentaron una presión sustancial. Tanto estratégica como políticamente, la importancia de Brasil para los Estados Unidos fue enorme durante la guerra debido a su posición geográfica inmediatamente al sur del Ecuador y en la boca del Amazonas, introduciéndose largamente dentro de Sudamérica y con extensiones al este – Natal y Recife – cerca de África. Esto no implica que existiera un fuerte entendimiento o que las relaciones entre los dos países hayan sido fluidas en aquel momento. De hecho, aún durante ese período Brasil no aceptó siempre en forma pasiva la predominancia de Estados Unidos.

La necesidad de cierta reciprocidad refuerza esta relación económica y política, y las divergencias entre los dos países son notable

desde el inicio de la primera administración Vargas, luego de la Revolución de 1930. Vargas mantuvo lazos con Alemania en la década de 1930 y jugó con las contradicciones internacionales mediante la adopción de una posición neutral en la guerra hasta 1942. El aspiraba durante la Segunda Guerra Mundial alcanzar mayor autonomía para Brasil en la arena internacional y a través de esto crear mejores condiciones para desarrollar su poder regional. Declaró que debería asignarse un lugar permanente a un país sudamericano – indudablemente Brasil – en algún consejo de seguridad mundial, pero aunque Roosevelt favoreció esta demanda, los Estados Unidos no apoyaron la idea en Dumbarton Oaks y en la Conferencia de San Francisco.

Mientras que el Presidente Eurico Dutra, sucesor de Vargas, adhirió a una estricta política exterior pro Estados Unidos, Brasil se resintió por este desaire y por el hecho de que los Estados Unidos brindaron ayuda económica a través del Plan Marshall a Alemania e Italia, enemigos derrotados, pero dejó de asistir a la exitosa industrialización de Brasil, un país aliado que había cooperado con los esfuerzos de la guerra mucho más que cualquier otra nación sudamericana.

Por lo tanto, las dificultades en las relaciones Brasil-EE.UU. se tornaron más sutiles y empeoraron hacia fines de los 50s. El principal nivel de contención fue la política nacionalista adoptada por Vargas, quien había sido electo por un segundo período y priorizó el desarrollo económico de Brasil por encima de los asuntos políticos y militares considerados fundamentales por los Estados Unidos. El rápido crecimiento industrial llevó a Brasil a procurar una modificación de las relaciones entre los Estados Unidos y los países de América Latina como parte de su emergente identidad como una potencia capitalista que aspiraba a realzar su status en las Américas y en el mundo. Vargas, en medio de una crisis política, se suicidó en 1954, pero Juiscelino Kubitschek, apoyado por las mismas fuerzas políticas – el Partido

Social-Demócrata y el Partido Trabalhista Brasileiro – ganó la elección y, durante el mismo (1956-1961), resistió a todas las presiones y avanzó hacia el proceso de industrialización. Su propuesta de una Operación Panamericana en 1958, la ruptura con el Fondo Monetario Internacional en 1959, y el restablecimiento del comercio con la Unión Soviética fueron demostraciones de que Brasil era un país maduro que merecía ser considerado serio por parte de las grandes potencias.

Esta tendencia se fortaleció durante la breve administración del Presidente Jânio Quadros (Enero-Agosto 1961), cuya política externa independiente anhelaba lograr apoyo interno para su gobierno y mejorar el poder de negociación *vis-à-vis* de Estados Unidos. Aumentó el estrechamiento de las relaciones Brasilia-Buenos Aires, las cuales el Presidente Kubitschek había incrementado mediante continuas consultas con el gobierno Argentino, y formalizado este acuerdo con el presidente Argentino, Arturo Frondizi (1958-1962), en la ciudad fronteriza de Uruguayana en Abril de 1961.

El carácter independiente de la política externa Brasileña fue enfatizado por la defensa de la soberanía y la autodeterminación de Cuba, donde Fidel Castro había liderado una revolución hacia el socialismo. Aunque las autoridades de los EE.UU. sabían que Quadros estaba utilizando una política exterior tendiente a fortalecer su posición *vis-a-vis* de la izquierda brasileña mientras trataba de imponer el programa económico y financiero requerido por el Fondo Monetario Internacional y las instituciones financieras de EE.UU., tenían la preocupación de que el uso de una política exterior para resolver los problemas internos tuviera resultados inesperados y no deseados. Con la expectativa de forzar al Congreso para que le otorgara poderes extra-constitucionales, Quadros renunció, pero aún luego de su renuncia la política exterior independiente permaneció intacta. Los jefes militares habían intentado sin éxito impedir que el Vice-Presidente João Goulart (líder del Partido Trabalhista Brasileño) asumiese el gobierno de Brasil, y Goulart, una vez en el poder, dio

énfasis a la política exterior que requería que se brindara una consideración exclusiva a los intereses de Brasil, que aspiraba al desarrollo, emancipación económica y una reconciliación histórica entre el gobierno representativo y la reforma social para acabar con la opresión de las clases trabajadoras. Restauró las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, inició cambios comerciales con la República Popular de China y continuó resistiendo la presión de EE.UU. para sancionar a Cuba. La oposición brasileña a la política de aniquilar el régimen de Fidel Castro y las medidas nacionalistas establecidas por el gobierno de Goulart atemorizaron a los EE.UU. Las relaciones entre Brasil, donde la comunidad comercial norteamericana participaba en las luchas sociales internas, y los EE.UU. podrían sólo deteriorarse. Por cierto, se tornaron crecientemente tensas, y la CIA, mediante el intento de desbaratar varios tipos de operaciones encubiertas, artificialmente agravaron la crisis interna y contribuyeron al golpe de estado de 1964.

La caída de Goulart y la asunción a la presidencia del General Humberto Castelo Branco (1964-1967) significó en estos términos una gran victoria para los Estados Unidos más que una derrota de los comunistas, quienes, tal como el Departamento de Estado de los EE.UU. sabían bien, nunca tuvieron los medios para tomar el poder. Fue, sin embargo, una gran derrota para las tendencias nacionalistas que habían sido impulsadas por el proceso de industrialización y por las luchas sociales desarrolladas en un momento en que la nación estaba sufriendo por causa de una escasez de recursos y experimentando el impacto de la Revolución Cubana. Dominados por la mentalidad de una guerra fría y temiendo el avance de las tendencias revolucionarias en Sudamérica, los Estados Unidos, cuyos actores políticos confundían frecuentemente comunismo con nacionalismo, se esforzaron en forma creciente para convertir a Brasil en un baluarte contra la influencia cubana más que en una democracia. Los programas militares de EE.UU. tenían como objetivo fundamental fomentar que las fuerzas

latinoamericanas se dedicaran por sí mismas al mantenimiento de la seguridad contra el comunismo, la subversión inspirada por Castro, contribuir a la defensa colectiva y promover el desarrollo social y económico.

Consecuentemente, la tecnología estadounidense, el entrenamiento y el apoyo no podrían pero incitaron a los militares brasileños a tomar el poder y adueñarse del control de los asuntos internos. La política exterior de Castelo Branco fue una mal llamada diplomacia de inspiración geopolítica basada en la teoría de límites ideológicos y en la eliminación de áreas de conflicto con los Estados Unidos. Fue justificada por la doctrina que "en el contexto actual de confrontación bipolarizada, con una radical brecha político-ideológica entre las respectivas posiciones, la preservación de la independencia requiere la aceptación de cierto grado de interdependencia en los campos militar, económico y político" (Castelo Branco, 1964:9). Castelo Branco creía que el abrazo de Goulart de estatismo y nacionalismo, que desestimularon la inversión extranjera, habían causado desinteligencias con los Estados Unidos y lo que se necesitaba era una "rápida y a veces difícil transformación en nuestra política exterior". Asimismo, intentó liberalizar la economía brasileña, rompió relaciones con Cuba, envió tropas para apoyar la intervención estadounidense en Santo Domingo y se abocó a la creación de una "fuerza de paz" interamericana. El principio "Lo que es bueno para los Estados Unidos es bueno para Brasil" fue enunciado por Juracy Magalhães, el embajador brasileño en Washington y posteriormente ministro de relaciones exteriores (1971:275), y se tornó un principio básico de la diplomacia brasileña.

Castelo Branco trató de recuperar la vieja política de marchar al ritmo de Washington que había sido proclamado en 1914-1915 como el reflejo de una situación de complementariedad económica, cuando Brasil enviaba a los Estados Unidos entre el 60-70% de sus exportaciones de café, su principal producción, y como contrapartida dependía en

grado similar del mercado estadounidense. Sin embargo, luego del boom industrial de los 1950s, alentado principalmente por el sector del acero, la vieja política exterior estaba obsoleta. La complementariedad económica disminuyó, y la alineación automática con los Estados Unidos no estuvo más en el interés nacional de un país en desarrollo como Brasil que mantenía aspiraciones de convertirse en una potencia mundial. Por lo tanto el gobierno de Castelo Branco sólo pudo ser un "breve y aberrante interludio", tal como reconoció en una oportunidad el embajador estadounidense John Crimmins (1982:50), y el cambio de rumbo de la política de íntima identificación con los Estados Unidos se tornó inevitable.

En 1967, el General Artur da Costa e Silva (1967-1969) sucedió en el mando a Castelo Branco, el nacionalismo resurgió por medio de una facción militar de la derecha radical, y Brasil una vez más asumió una posición competitiva contra los poderes industriales mediante la expresión de solidaridad con las aspiraciones del Tercer Mundo y considerando al poder global como el mejor camino para asegurar un rápido crecimiento económico. Por el contrario, Argentina, donde los militares habían mantenido el poder desde la caída de Frondizi en 1962, permanecía económicamente estancada y profundamente dividida políticamente. De hecho, la inauguración del gobierno de Costa e Silva representó la victoria de la línea dura de los militares, quienes de ahí en más, de una u otra forma, determinaron la dirección del régimen autoritario.

Los lineamientos de la política exterior de Castelo Branco fueron reemplazados por conceptos muy similares a los del período de Quadros y Goulart y en cierta forma a los principios que orientaron las relaciones Brasil-EE.UU. en las eras de Vargas y Kubitschek. Costa y Silva enfatizó que "el desarrollo y la seguridad son conceptos estrechamente ligados, donde el último depende del primero" (1968:131-132). La política externa brasileña, sometida a mínimas presiones políticas e ideológicas, forjaba lazos económicos

con África y el Medio Oriente y tendía a aumentar los mercados de exportación como un instrumento de crecimiento económico. En vez de auto-confinarse al escenario internacional de la guerra fría como lo había hecho el gobierno de Castelo Branco, Costa e Silva cimentó su política exterior en el interés nacional como fue percibido por la facción nacionalista de ultra-derecha de las Fuerzas Armadas. El conflicto con los Estados Unidos sobrevino cuando bajo la presión de lobbies la administración en Washington pretendió limitar las importaciones de café instantáneo brasileño, y eventualmente se expandió más allá del área comercial. En la Conferencia de Ginebra, Brasil se alineó con países neutrales como India y la República Árabe Unida contra los propósitos conjuntos de Estados Unidos y la Unión Soviética de limitar las pruebas nucleares. Más tarde Brasil rehusó apoyar el Tratado de No-Proliferación Nuclear, a pesar de la fuerte presión del Departamento de Estado de los EE.UU. Costa e Silva estableció que la energía atómica era "el recurso más poderoso para situarse dentro del alcance de los países en desarrollo para reducir la distancia entre ellos y los países industrializados" (1967:11-12). El crecimiento económico de Brasil y su determinación por alcanzar el status de poder mundial lo llevó a rechazar la política de no-proliferación de tecnología nuclear ya que cualquier compromiso en esta dirección podría implicar una nueva forma de dependencia.

Estas políticas brasileñas no variaron sustancialmente durante la administración del General Emilio Garrastazu Medici (1969-1973). A pesar de los reforzados lazos con los países industrializados de Occidente y con el capital financiero internacional, Brasil mantuvo su oposición a la cristalización de posiciones de poder en el sistema internacional, aduciendo que la verdadera paz no podía ser definida como un mero mantenimiento del status quo, en el cual Estados Unidos y la Unión Soviética podrían predominar por causa de su monopolio nuclear (Araujo Castro, 1982). Las aspiraciones de Brasil no eran derrocar el orden internacional sino meramente mejorar la

posición de Brasil en la jerarquía de poderes. Las tasas de crecimiento económico de 9, 10 y 11% anuales entre 1968 y 1973 reforzaron las aspiraciones de Brasil de tornarse una potencia mundial, profundizando las tensiones con los Estados Unidos, y las alternativas para el desarrollo económico y mercados alternativos para las exportaciones de productos manufacturados debían procurarse principalmente en África y América Latina. Además de exportar commodities tales como café, soya, citrus, avícolas e incluso armas de alta tecnología, Brasil comenzó a competir fuertemente en el mercado mundial en la venta de manufacturas tales como calzado, textiles y acero y, por lo tanto, se vio obligada a confrontar con el proteccionismo llevado adelante por parte de Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea. Así es que fue forzado a desarrollar su pragmática y ecuménica diplomacia, de la que, como el Presidente Ernesto Geisel (1972-1979) estableció (1975: 145), "el fatalismo de posiciones, a priori, automáticas", está excluido. Durante su administración, las relaciones entre Brasil y los Estados Unidos afrontaron crecientes dificultades. Fuera de todo intento por apaciguar a Washington, Brasil reconoció a los gobiernos revolucionarios de Angola, Mozambique y Guinea-Bissau, firmó el acuerdo nuclear con la República Federal de Alemania y revocaron su acuerdo militar con los Estados Unidos en medio de controversias acerca de la proximidad de los EE.UU. a los derechos humanos y las decisiones nucleares. Tales decisiones, junto con el desarrollo de material bélico, la reserva del mercado de procesamiento de datos y otras disputas comerciales, continuaron creando y profundizando las divergencias entre los dos países.

Diversos factores acrecentaron la autonomía de Brasil. La absorción de las exportaciones brasileñas por parte del mercado de los EE.UU. disminuyó, en parte debido a la caída de las importaciones de café. La proporción de las exportaciones brasileñas que iban a los Estados Unidos, las que habían alcanzado un pico de 53% en 1944,

habían decrecido al 23% en 1972 y a menos del 20% en los años siguientes. Europa Oriental y Occidental estaban adquiriendo más del 50% de las exportaciones brasileñas en 1971 y 1972. Entre 1974 y 1980 las exportaciones brasileñas a Europa Oriental y Occidental llegaron a más del doble de sus exportaciones al mercado de EE.UU. El abastecimiento en EE.UU. de importaciones brasileñas también se estancó entre un 15 y un 21% (Moniz Bandeira, 1976:95). Desde la década de 1970s Brasil se ha convertido en un *global trader* (comerciante global), y los productos industrializados constituyen más de la mitad de sus exportaciones, aparte de ser uno de los mayores exportadores agrícolas del mundo.

El interés de las empresas estatales, particularmente aquellas que producían material bélico, floreció bajo el régimen militar, y, al ser responsable por la provisión de petróleo y por el aumento de las exportaciones de productos manufacturados, estas empresas orientaron la política exterior brasileña hacia África, el Medio Oriente y América Latina. La fricción con los Estados Unidos continuó durante el período del General João Batista Figueiredo (1979-1985). Aún durante el gobierno militar de derecha, Brasil se opuso a la política de Estados Unidos vis-a-vis de Nicaragua y El Salvador, continuó apoyando los regímenes izquierdistas de Angola y Mozambique, y asumió posiciones con relación al Medio Oriente divergentes con las norteamericanas.

Brasil tomó también la iniciativa para sobrellevar y eliminar definitivamente las tensiones sobre la represa hidroeléctrica de Itaipú al celebrar un tratado tripartito con Argentina y Paraguay. La visita de estado del Presidente Figueiredo a Buenos Aires en 1979 allanó el camino para estrechar un acuerdo entre Brasil y Argentina. Durante la guerra del Atlántico Sur acerca de las Islas Falklands/Malvinas, Brasil se mantuvo nominalmente neutral pero se volcó de forma bastante favorable hacia Argentina y, aunque secretamente, prestó su apoyo, incluyendo ayuda militar. En contraste con los Estados Unidos, que se abstuvieron de tomar una posición sobre el tema de soberanía,

Brasil reconoció la soberanía Argentina sobre las disputadas islas, a pesar de que no apoyaron el uso de la fuerza para validar dicha soberanía. Tras la guerra de Malvinas, los gobiernos militares se extinguieron tanto en Argentina como en Brasil, así como en Uruguay, y sus relaciones continuaron mejorando. José Sarney, el primer civil que llegó a presidente de Brasil desde la caída de Goulart en 1964, y Raúl Alfonsín, presidente de Argentina, firmaron una serie de acuerdos económicos y comerciales en 1986 que lanzaron un proceso que apuntaba a la integración económica de las dos naciones dentro de una unión aduanera y, después, a un mercado común.

El polo de desarrollo de la Cuenca del Río de la Plata, que va desde San Pablo a Buenos Aires, fue la región más rica en Sudamérica, más desarrollada e industrializada que cualquier otra, siendo integrada además por mejores sistemas de transporte y teniendo abundante energía y los mercados consumidores con el más fuerte poder de compra del continente.

Desde el apogeo del crecimiento económico de Brasil de los años 1970s, los gobiernos militares que han dominado en Brasil han desarrollado el concepto de grandeza como la definición del propósito nacional, pero en realidad la idea de la eventual emergencia de Brasil como una gran potencia estuvo enclavada en la psiquis de la elite brasileña mucho antes del golpe de estado y está destinada a perpetuarse. Inevitablemente, la ambición de Brasil de jugar un rol crecientemente autónomo en el mundo y, al tiempo, ganar su legítimo lugar prominente en la estructura internacional de poder han perfilado fuertemente su relación con los Estados Unidos durante la mayor parte del último cuarto de siglo. Esta ambición aún persiste en el nuevo milenio como un determinante fundamental de la política exterior brasileña.

Desde la década de 1930s donde existía una convicción creciente de que si el país iba a concretar sus aspiraciones – para cumplir su destino manifiesto – debería aflojarse y romper finalmente los lazos

de dependencia económica que se percibían como impidiendo su progreso. Una consecuencia inevitable de esta convicción ha sido el gradual marchitamiento de la llamada tradicional alianza con los Estados Unidos que ha conducido la política exterior brasileña desde comienzos del siglo XX hasta la década de 1950s. Desde entonces Brasil, haciendo gala de su prominente desarrollo posterior a la II Guerra Mundial, ha sorprendido largamente a Argentina como un nuevo país industrializado y recuperado su preeminencia en Sudamérica. Aun así, a pesar de que la inteligencia y el conocimiento tienen un gran peso en el continente, Brasil se ha abstenido de desplegar actitudes de alto perfil de liderazgo y trató de preservar una clara identificación con las naciones de Sudamérica, principalmente con aquellas situadas en la Cuenca del Río de la Plata. Esto se realizó para la construcción del MERCOSUR, cuyo establecimiento, después de la Unión Europea, es el segundo intento de unir naciones en un simple bloque económico y ha adquirido una especial importancia en la política global económica brasileña.

Durante los 20 últimos años, Brasil ha aumentado sostenidamente sus lazos con otros países sudamericanos más allá de la Cuenca del Plata y continúa otorgándole una alta prioridad al desarrollo de las relaciones intercontinentales. Todos sus esfuerzos han sido dirigidos a la mayor diversificación posible de los lazos políticos y económicos como una forma de expandir su espacio de maniobra e incrementar su poder de negociación. La meta de esta política exterior es asegurar las condiciones internacionales para el crecimiento económico y el reconocimiento de su status presente como poder de nivel medio y la legitimidad de su ambición de consolidar el MERCOSUR y obtener una silla permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Esta meta está acompañada por la percepción de que Estados Unidos puede ser tanto un excelente apoyo como un poderoso obstáculo para su pretensión y la sospecha de que no está realmente preparado para aceptar un Brasil realmente independiente

y fuerte como un nuevo miembro del poder mundial y estados influyentes y hará cualquier cosa para prevenir la consolidación del MERCOSUR.

Brasil reserva totalmente para sí mismo la identificación de sus intereses nacionales en términos de su propia percepción del mundo y está convencido de que la rígida estructura de poder y riqueza en el mundo debe ser cambiada. Actualmente los lazos entre Estados Unidos y Brasil son firmes y se caracterizan por valores básicamente distribuidos, respeto mutuo y una creciente interacción política y económica. Brasil posee la tecnología para armas nucleares pero no está interesado en producirlas. El Presidente Fernando Henrique Cardoso, cuya política exterior involucró temas globales como la democracia y los derechos humanos, libre comercio, protección del medio ambiente, y la resolución pacífica de disputas, firmó el Tratado de No-Proliferación Nuclear, pero las disputas comerciales y la rivalidad persisten y están aumentando. Brasil tiene diferencias con Estados Unidos no solo en materia de medidas proteccionistas adoptadas contra las exportaciones industriales brasileñas al mercado norteamericano y una efectiva competencia en los mercados del Tercer Mundo, sino también con relación al Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Debido a que el comercio intra-MERCOSUR ha aumentando muchas veces más que el comercio con terceros países, algunos actores políticos norteamericanos han percibido la iniciativa Brasil-Argentina como un golpe contra el libre comercio global. Sin embargo, los Estados Unidos han influido sostenidamente en el continente desde la primera Cumbre de las Américas en Miami en 1994, cuando el Presidente norteamericano George H. W. Bush (1989-1993) alentó a los jefes de estado latinoamericanos a crear, en el año 2005, la mayor zona mundial de libre comercio, con una extensión desde Alaska a la Patagonia.

El gobierno de los EE.UU. sabe que la habilidad de crear empleo y mantener el nivel de vida de su pueblo dependerá del éxito

que tenga en captar oportunidades comerciales ofrecidas por los mercados emergentes como los de América Latina. Como el anterior, el representante comercial de EE.UU. Charlene Barshefsky estableció, el principio fundamental de la política comercial de Clinton debía ser "apoyar la prosperidad del empleo en EE.UU. y la salud de las compañías norteamericanas" (1997:42). Por lo tanto, algunas personas en los Estados Unidos percibían al MERCOSUR como un tratado a los intereses norteamericanos. Barshefsky, mientras describía al MERCOSUR como una "desarrollada unión aduanera con ambiciones de expandir sus acuerdos de asociación a toda Sudamérica", señaló que el mismo tenía "un claro objetivo estratégico con miras a la expansión comercial y una posición más sólida en los asuntos mundiales". (1997:42). "MERCOSUR" significó "Brasil" en su mente. De hecho, Brasil resistió todas las presiones para aceptar el cronograma que pretendía el presidente Bill Clinton, que al final fue incapaz de impulsar el proceso que se había propuesto, en parte debido a dificultades internas. En noviembre de 1997, cuando quedó claro que perdería el voto en el Congreso, tuvo que retirar el proyecto de ley solicitando la tan mentada autoridad fast-track que necesitaba para negociar con los países de América Latina. De esta manera, el balance de poder ha sido sutilmente desviado hacia América Latina, quien, conducida por Brasil, se está esforzando por consolidar el MERCOSUR no sólo como un área de libre comercio sino como un mercado común al estilo de la Unión Europea. Clinton encontró que no tenía ninguna posibilidad de imponer la agenda que pretendía en la Cumbre de Santiago en Abril de 1998 – permitiendo a Chile asociarse al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Esta cumbre, distinta a su predecesora en Miami, no fue concebida por los Estados Unidos, y a pesar de que 34 presidentes lanzaron las negociaciones para la creación del ALCA no consiguieron establecerlo, como Clinton había propuesto, antes del 2005.

A fines de 1990s, sin embargo, una severa crisis económica y una inestabilidad política nuevamente puso en peligro a los países de Sudamérica que habían establecido reformas en la política económica tales como la privatización y la liberalización del comercio, finanzas, liberalización del mercado de capitales, inversión directa extranjera, desregulación y disciplina fiscal. Estas reformas habían fracasado en resolver los problemas existentes y contribuyeron a un ensanchamiento de la brecha social. Luego de una década de liberalización del libre comercio impulsada por Washington no se ha dado una reducción sustancial en Sudamérica de la extrema inequidad y pobreza. Casi todos los países fueron saqueados por la deuda externa y privatizaciones escandalosas. El General Charles W. Wilhelm, comandante en jefe del Comando Meridional de los EE.UU., haciendo uso de la palabra frente al Senado de los EE.UU. (2000), admitió que en Ecuador como en otras naciones en su área de responsabilidad, "la democracia y las reformas de libre comercio no están evidenciando resultados tangibles para la gente" y muchos países "están peor económicamente de lo que estaban antes de la restauración de la democracia". Como había puntualizado Henry Kissinger, "ni la globalización ni la democracia han traído estabilidad a los Andes" (2001: 136). De hecho, no solo los Andes sino casi todos los países de Sudamérica se estaban incendiando, desde la guerra en Colombia hasta las asonadas en Buenos Aires, y había un rechazo popular a las reformas de libre comercio ya que se veían como artífices de la profundización de la pobreza y del descontento social y político.

El 31 de agosto Clinton visitó Colombia y adelantó un programa (Plan Colombia) que proyectaba una inversión de U$S 1.3 billones en ayuda militar al programa antinarcóticos y a la campaña contra las guerrillas izquierdistas. En los días siguientes el Presidente Fernando Henrique Cardoso reunió a los presidentes de Sudamérica en Brasilia para lanzar su más ambiciosa propuesta para la unidad económica. Este fue el primer encuentro presidencial en la historia

de Sudamérica, y su Minuta Brasilia contenía la promesa de crear el libre comercio a la brevedad posible, económicamente uniendo 340 millones de personas en un área con una producción económica combinada de U$S 1.3 trillones. No se hizo mención al Plan Colombia y el Presidente de Colombia Andrés Pastrana rápidamente le aseguró a los demás líderes que su campaña antidrogas no conduciría a una intervención militar de los EE.UU. La visita de Clinton a Colombia y la cumbre de dos días en Brasilia reflejaron la contradicción de los intereses económicos, políticos y geopolíticos que estropeaban las relaciones EE.UU.-Brasil. Cardoso escribió en la víspera de la cumbre que debería ser "un momento para la reafirmación de la identidad Sudamericana como una región donde la democracia y la paz avanzaran hacia proyectos para una aumento del proceso de integración energética entre países que viven juntos en el mismo vecindario" (2000).

Los Estados Unidos no vieron con buenos ojos esta reafirmación. Kissinger, a pesar de reconocer que Brasil se veía a sí mismo organizando Sudamérica mientras que los Estados Unidos jugaban el mismo rol en Norteamérica, expresó francamente su idea de que el MERCOSUR había comenzado a esforzarse por excluir a los Estados Unidos de negociaciones bilaterales con otros socios tradicionales en la región o perseguido acuerdos internos similares a los que se daban en la Comunidad Europea en los campos económico y político, pudiendo enfrentar a los Estados Unidos con una serie de hechos consumados (Kissinger, 2001: 159-163). No obstante alguna crítica expresada por Cardoso frente a ciertos aspectos de la política de EE.UU. (unilateralismo, proteccionismo, etc.), muchos brasileños percibieron su política exterior, así como su política económica, como un mero accesorio de la hegemonía de EE.UU. Pero en Washington estaba claro que Brasil se alejaba crecientemente de Estados Unidos – un proceso "discreto en apariencia, peligroso en su tendencia" (Ferreira, 2001: 123).

El gobierno de Cardoso intentó mantener relaciones amistosas con los Estados Unidos mediante alguna concesión (tal como

la firma del Tratado de No-Proliferación Nuclear) que fue duramente criticada en Brasil, pero no pudo evitar la crucial divergencia acerca del ALCA, cuyo establecimiento podría afectar profundamente los intereses económicos y políticos de Brasil. Este fue el duro centro de la rivalidad, y Cardoso así lo demostró durante su primer encuentro con el Presidente George W. Bush en Washington el 30 de marzo de 2001. "El Presidente (Cardoso) y yo hemos tomado la decisión de que trabajaremos estrechamente para limar cualquier diferencia que pueda existir", dijo Bush, y Cardoso dijo, "Eso es verdad. Estoy de acuerdo con el Presidente. Creo que – tenemos, por supuesto, de tanto en tanto alguna diferencia. Eso es normal entre naciones. Ayer el Presidente americano dijo, – primero ser americano. Bueno, yo digo lo mismo, Brasil primero. Esto es normal. Pero entonces veamos como cooperar". Bajo cualquier administración, Brasil debería cooperar con los Estados Unidos, pero no ha aceptado y no aceptará el ALCA tal como fuera propuesto por Washington. Y sin Brasil, la mayor clave económica y política de Sudamérica, el ALCA se tornaría irrelevante desde el punto de vista de los Estados Unidos.

Brasil tiene la estructura más diversificada en términos económicos de todos los países de Sudamérica; su estructura industrial es más integrada y competitiva, como se refleja en la proporción del PBI representado por manufacturación y exportaciones de manufacturas (más del 50%). El establecimiento del ALCA, si Brasil participara en él, afectaría las exportaciones brasileñas de manufacturas hacia otros países de Sudamérica (Pinheiro Guimarães, 1992). No sin razón, en 2002 Luiz Inácio Lula da Silva, líder de la central de trabajadores de izquierda y candidato presidencial, encabezando las encuestas de opinión previas a la elección de octubre de 2002, dijo que el ALCA "no es realmente un pacto de libre comercio. Por el contrario, es una política de anexación de América Latina a los Estados Unidos". Su visión reflejaba la opinión mayoritaria en Brasil.

Al mismo tiempo, en Washington, Luiz Inácio Lula da Silva era descrito como un radical que revolucionaría Brasil y formaría otro eje del mal junto con los líderes comunistas de Cuba y, supuestamente, Venezuela. Tal nuevo bloque dominante de poder regional, se sugirió, intentaría radicalizar aún más el resto de América Latina. Paul O'Neill, entonces secretario del Tesoro, expresó preocupación acerca de este potencial desarrollo, y estimuló a los Republicanos en el Congreso, junto con conservadores identificados con las belicosas políticas de la administración de Ronald Reagan en Centroamérica, para solicitarle a Bush que adoptara una posición más dura contra Lula da Silva. El congresal Henry J. Hyde le dijo a Bush que muchos de sus colegas en el Congreso habían firmado una "carta en la que expresaban sus preocupaciones acerca de la asociación de diez años de Mr. Lula da Silva con las organizaciones terroristas de América Latina, Europa y el Medio Oriente en un foro que convino y organizó en sociedad secreta con Castro". Según Hyde, existía "un real propósito de que Castro, Chavez y Lula da Silva pudieran constituirse en un eje del mal en América que podría a corto plazo disponer de armas nucleares y misiles balísticos" (2002). Constantine C. Menges (2002), un alumno del último curso en el Instituto Hudson, sugirió que si Estados Unidos perdiera a Brasil frente a un "Marxista como da Silva", uno de los puntos de la elección presidencial de 2004 podría bien ser "Quién perdió Sudamérica?". Desde su punto de vista el "nuevo eje del mal" era "aún evitable", pero si el candidato por-Castro resultaba electo presidente de Brasil los resultados podrían incluir un régimen radical en Brasil, restableciendo su armas nucleares y programas de misiles balísticos, desarrollando estrechos lazos para patrocinar terroristas como Cuba, Irak e Irán y participando en la desestabilización de las frágiles democracias vecinas. "Esto podría conducir a 300 millones de personas en seis países bajo el control de regímenes radicales anti EE.UU. y la posibilidad de que miles de nuevos indoctrinados terroristas puedan tratar de atacar los Estados Unidos

desde Latinoamérica. Todavía, la administración en Washington parece estar prestándole poca atención". David T. Pyne, quien se desempeñó como gerente responsable en programas internacionales para la cooperación con Latinoamérica y en el Departamento del Ejército, escribió: "el Presidente Bush debe actuar inmediatamente para apuntalar las fuerzas de libertad en Brasil" (2002).

Las relaciones entre Estados Unidos-Brasil continuaron siendo frías ya que Lula da Silva estableció como primera tarea la implementación en toda la nación de un programa de erradicación del hambre y jugó un rol en la mediación y negociación del fin de la huelga general contra el Presidente Hugo Chávez en Venezuela. Pero los asesores de George W. Bush pronto percibieron que él no estaba ni cerca de ser un terrorista de izquierda como lo habían pintado Hyde y el Washington Times . No estableció el default para la deuda externa brasileña, ganó credibilidad económica mediante el sostenimiento de las políticas macroeconómicas y mantuvo el modelo actual y los lineamientos de la política externa brasileña.

Mientras enfatizaba su apoyo al MERCOSUR, mediante el concepto de fortalecer el poder negociador de Sudamérica con vistas a los Estados Unidos procurando estrechar los lazos con los vecinos de Brasil en la Comunidad Andina – puso la mira en una positiva relación bilateral con Bush, a quien visitó el 20 de junio de 2003, y se unió a él diciendo que "los Estados Unidos y Brasil resuelven crear una relación más estrecha y cualitativamente más sólida" mediante consultas regulares de alto nivel sobre temas que van del anti-terrorismo hasta la ayuda de África. "Sin ninguna pregunta", Lula da silva dijo, "Creo que podemos sorprender al mundo en términos de relaciones" En realidad, sin embargo, los intereses nacionales son más fuertes que los deseos y las palabras. Aún existen hondas divergencias entre los dos países. El documento suscrito por Bush y Lula da Silva no hace mención alguna al liderazgo de Estados Unidos en la guerra de Irak, la cual Brasil ha denunciado duramente, y el ALCA está muerto. La

intención de Washington de establecerlo virtualmente fracasó. Brasil, junto con Argentina y otros países Sudamericanos, tiene serios asuntos económicos y políticos que van contra el esquema de libre comercio y el intento de implantar el ALCA hacia el año 2005 fracasó.

ECUADOR: SUS TEMAS FUNDAMENTALES

ECUADOR: SUS TEMAS FUNDAMENTALES

León Roldós

Mil gracias a la Fundação Alexandre de Gusmão y al Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) por la posibilidad de ser expositor en el III Curso para Diplomáticos Suramericanos.

El entorno latinoamericano del curso que compartimos obliga a pensar en el Ecuador real y su inserción en la región y en el mundo.

No hay estado, nación o sociedad en posibilidad de autarquía, esto es, de no requerir de otro conglomerado, por pretender ser autosuficiente social, política y económicamente, pero el gran esfuerzo colectivo es, y debe ser, que las relaciones se den en condición de dignidad y desarrollo.

Lo ideal, utópico, es el trato de igual a igual de los Estados y de los actores económicos y sociales, con efectiva cooperación. En la realidad, esa igualdad no se da, pero se debe achicar la brecha entre los que imponen sus reglas y los que quedan sometidos. Las organizaciones internacionales y supranacionales debieron y están obligadas a trabajar en aquello, pero en la práctica unas son ineficientes, otras sirven a las conveniencias de los de mayor poder y poco, muy poco, se ha logrado de equidad internacional. Los esfuerzos de la CEPAL, la UNCTAD y las cartas y declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como los de instrumentos como el Protocolo de Kyoto, para la defensa del medio ambiente y la vida, han quedado en lo teórico de las causas y en los enunciados de las buenas intenciones.

La principal responsabilidad, para que la dignidad y el desarrollo sean realidad, en lo interno y en lo externo, estará siempre en las clases dominantes políticas, sociales y económicas, en que el rol

de los gobernantes está en propiciar que sirvan para la justicia y la equidad, así como prevenir y sancionar la injusticia y la iniquidad. Nadie debe excluirse, todos tienen la obligación de aportar.

La dignidad más se vincula con los principios y el deber ser, antes que con los resultados.

Al éxito debe llegarse con dignidad, no corrompiendo ni sometiéndose a la corrupción, no mintiendo ni generando falsas expectativas, no asumiendo la condición de todo poderoso e infalible, peor si el éxito tuvo motivaciones de engaño –lo que incluye las medias verdades-. Los actores deben ser magnánimos en el triunfo y justos en las responsabilidades que asumen, justicia implica, de un lado, no entrar en excesos y desvalorización de los demás, por prepotencia, persecución o revancha; y, de otro, no creer que perdonar y olvidar al infractor ayuda al bien común, ya que la impunidad es una forma de injusticia y aliciente a la reincidencia. En el revés y el sacrificio también se debe ser digno, nunca humillarse, tampoco potenciar amargura. Si los procesos colectivos se despersonalizan, como debe ser, porque nadie es imprescindible ni irremplazable, siempre habrá la posibilidad de nuevos actores y de construir una realidad diferente.

El desarrollo implica necesariamente justicia y equidad. Ahí está la diferencia con el sólo crecimiento y la acumulación. Es verdad que hay que crear riquezas, no se puede distribuir pobrezas, pero es criminal que las cifras macroeconómicas del crecimiento y la acumulación resulten de la explotación sin respeto de los valores sociales –fuerza laboral y otros- y del deterioro ambiental. Tampoco implican desarrollo los subsidios siempre crecientes –que son imprescindibles por la profunda iniquidad, pero que a veces se convierten en formas de demagogia y desincentivan el trabajo-, sino la incorporación a la vida productiva y el acceso a los servicios y condiciones que permitan calidad de vida individual, familiar y colectiva.

LO TERRITORIAL Y LIMITROFE

El achicamiento del territorio nacional a 256.310 kilómetros cuadrados marca buena parte de nuestra historia. En el siglo XVI, en Quito se inició la expedición de Francisco de Orellana que demostró que por el Río de las Amazonas, saliendo del Océano Pacífico se llegaba al Atlántico, pero desde la Real Audiencia de Quito, condición política impuesta desde España, en relación a los Virreinatos de Bogotá y de Lima, hasta los acuerdos con el Perú de octubre de 1998, la percepción de los ecuatorianos es que fuimos de recortes en recortes territoriales.

No vamos a analizar lo jurídico de los conflictos fronterizos y limítrofes, ni las amenazas militares, ni los entornos en que se arrinconó a temerosos negociadores, sino las circunstancias en sí: en los siglos XIX y XX, la política internacional se condicionó por lo territorial; en el siglo XXI, la sensación es que ya se dieron las amputaciones. Hoy hay que trabajar en el Ecuador real.

El desafío es fortalecer el desarrollo en los sectores fronterizos con Colombia y Perú, lo que parece posible donde hay población económicamente activa, más difícil en la Amazonia, en que lo ambiental –que nunca debe excluirse- condiciona severamente toda inversión.

Aun cuando no limitan Ecuador y Brasil, la macro política de la Amazonía obliga a acuerdos de los países de la cuenca del Amazonas, dirección en que ya hay trabajos importantes, pero se requieren decisiones oportunas, no guiadas por las empresas interesadas en invertir –y obtener réditos- que siempre privilegiarán los negocios, sino por las conveniencias nacionales y de la humanidad. Si el beneficio de la conservación ambiental va más allá de las naciones y los estados de la Amazonía, tenemos derecho a ser acreedores de compensaciones de otras naciones y estados que además – principalmente los de mayor crecimiento económico- son responsables de los deterioros ambientales que debemos revertir para intentar recuperar la calidad ambiental.

En lo fronterizo y limítrofe, dos temas sí generan preocupaciones.

El primero, la presencia dominante de la guerrilla colombiana en parte de los sectores limítrofes –quizás con algo de exageración, pero para alertar sobre el problema- el Ministro de Defensa del Ecuador, días atrás expresó que el Ecuador al Norte, en determinados sectores, más que limitar con Colombia, bajo su gobierno elegido en ejercicio de su soberanía, lo hace con la guerrilla colombiana y el poder del narcotráfico. Hasta ahora, las principales afectaciones han estado en las fumigaciones aéreas con productos de alta toxicidad, hoy suspendidas; y los desplazados. El Ecuador ha solicitado indemnizaciones a Colombia; daría la impresión que ese requerimiento hasta ahora es más una toma de posición, que pretensión de efectivizar el reclamo.

Un tema vinculado con Colombia es el de la base norteamericana en Manta que será analizado más adelante.

El segundo es con el Perú. Los acuerdos de octubre de 1998, en Brasil, entre los gobiernos de Ecuador y Perú, sobre la base de la opinión de los gobiernos de los llamados países garantes del protocolo de Río de Janeiro del 29 de enero de 1942, a la que se le dio el matiz de vinculante, fueron relativos al Ecuador continental, sin mención específica a límites marítimos, lo que posiblemente no se consideró necesario por los instrumentos suscritos por Ecuador, Perú y Chile que integraron el acuerdo del Pacífico Sur de la década de los años cincuenta del siglo XX - que fijaba el mar territorial en doscientas millas, postura no aceptada por otros Estados, ni por la Convención del Mar- declarando los tres países que la línea marítima era el paralelo correspondiente al punto de unión de la tierra firme con el mar. Sin embargo, el Perú, en el año 2005, asumió la tesis de la bisectriz generada por la prolongación de la línea limítrofe continental –no el paralelo geográfico antes explicado- y así se lo hizo saber a Chile, expresando que los instrumentos del Acuerdo

del Pacífico Sur no generaban límites sino zonas económicas. Respecto al Ecuador, los gobiernos de Toledo y García han sido explícitos, toda diferencia se terminó con los instrumentos de octubre de 1998, pero en el Ecuador no falta la preocupación de que podría activarse una pretensión del Perú contra el Ecuador similar al reclamo presentado a Chile y hay voces que plantean un acercamiento con el gobierno chileno para unir posiciones.

Lo deseable es que no se alimenten dudas y recelos, ni se den pretensiones de confrontación. La integración social y la económica es indispensable, no con la limitada visión comercial "que te vendo y que me compras", sino, además, con la complementariedad y la solidaridad, que den mayor fortaleza para la negociación internacional.

Los buenos ejemplos deben ser referentes y Europa nos los ha dado, cientos de conflictos y dos guerras mundiales, con decenas de millones de muertos y gastos guerreristas para matar y destruir, bajo el argumento -¿ o pretexto?- de fronteras, han quedado atrás.

Composicion Poblacional

La población del Ecuador se aproximará a catorce millones de personas, para fines del 2008, con una emigración que puede estar en el orden de dos millones, en mayor número concentrada en Estados Unidos y en Europa.

El Ecuador es multiétnico y pluricultural.

La población que se declara o reconoce indígena representa algo más del 10%, habita sobre todo en la Sierra –con elevado nivel de integración- y en el Oriente o Amazonía, con una integración menor, inclusive hay pueblos que hasta hoy no se vinculan con el mestizaje.

Los que asumen las raíces afroecuatorianas están próximos al 4%.

Los nacidos en el Ecuador, descendientes de europeos y orientales, que todavía no asimilan el mestizaje, apenas excede el 1 ½ %.

No hay que confundir los requerimientos de nacionalidad y ciudadanía –de los países de origen- por los descendientes de extranjeros como negación o resistencia al mestizaje, sino interés de tratamiento preferente en flujos migratorios, por la expoliación y explotación que significa el trámite de visas para ingresar a Estados Unidos y a los países europeos.

Existe la práctica de sectores de ingresos económicos altos y medios altos de viajar a Estados Unidos para el nacimiento de sus hijos –explicable si habría una razón de salud- a fin de que tengan la ciudadanía gringa por el lugar de nacimiento.

Los mestizos están entre el 84 y el 85%.

Las culturas indígenas y la afro ecuatoriana han potenciado las fortalezas y una especie de orgullo de sus etnias.

En el caso de los pueblos indígenas, demandan el tratamiento de "naciones" y el reconocimiento del Estado ecuatoriano como "plurinacional", no sólo multiétnico.

El tema de la plurinacionalidad alimentó la organización política del indigenado, que en la década de los años noventa del siglo XX, por la crisis del movimiento sindical y de otras organizaciones sociales, pasó a la vanguardia de las causas sociales. Será gravitante en la Asamblea Nacional Constituyente convocada para reformar la institucionalidad del Estado y dictar una nueva Constitución. La mayoría de la Asamblea Constituyente -80 del movimiento País, liderado por el Presidente Correa, de 130 asambleístas- no creo que permita mucho más del enunciado de la plurinacionalidad, que debe incorporarse en la carta fundamental, junto al reconocimiento de la diversidad cultural y de idiomas, y algunos derechos económicos y sociales, como la aplicación de su justicia consuetudinaria, en lo que no sea contrario a las convenciones de derechos humanos.

Entre los puntos que no creo vayan a aceptarse –dentro del macro tema de la plurinacionalidad- está la territorialidad de las nacionalidades porque limitaría severamente el derecho del gobierno

central a tomar decisiones de inversiones en petróleo, minería y obras de infraestructura.

Puede ser que se establezcan procesos de audiencias con las diversas nacionalidades, pero el Presidente Correa no va a renunciar a la potestad decisoria.

La Division Politica Territorial. Su Administracion. Centralismo y Autonomias

La Cordillera de los Andes genera en el Ecuador continental la división natural de tres regiones.

La Costa, entre la Cordillera Occidental y el Océano Pacífico, hoy dividida en seis provincias.

Cinco históricas: Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas y El Oro. La sexta provincia de la Costa, Península de Santa Elena, con los mayores accesos que tenía la Provincia del Guayas a mar abierto -Océano Pacífico- , fue separada de esta provincia.

La Sierra históricamente situada entre la Cordillera Occidental, incluyendo sus estribaciones occidentales, especies de balcones hacia la Costa, y la que antes se llamó Oriental de los Andes, hoy conocida como Central, por identificar con el nombre de Oriental a cordones montañosos en las estribaciones hacia la Amazonía. Hasta inicios del siglo XXI, fueron diez provincias, Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay y Loja. De reciente creación es Santo Domingo de los Tsáchilas, en las estribaciones occidentales, antes parte de la Provincia de Pichincha.

La Región Oriental está en la Amazonía y su división política territorial responde más a la presencia y fuerza de los colonos provenientes de diferentes sectores territoriales del Ecuador, la mayoría mestizos, que a la voluntad de los pueblos originarios. Hoy son seis provincias, Sucumbíos, Orellana –ambas principales depositarias de

la mayor riqueza petrolera de la Patria- Napo, Pastaza, Morona y Zamora.

Las islas Galápagos hoy conforman una provincia.

Las regiones geográficas del Ecuador continental no tienen la condición jurídico-política de generar su propia gestión como región. De hecho, hay provincias costeñas social y económicamente más vinculadas con provincias de la Sierra, que con otras de la Costa.

La división territorial legal divide las provincias en cantones –y en el último cuarto de siglo la fiebre de cantonización fue imparable, para asegurar rentas que se destinen al desarrollo local-.

Los cantones se dividen en parroquias urbanas –integradas en las cabeceras cantonales- y rurales.

Las etnias de los pueblos indígenas –o nacionalidades, si así llegan a definirse- en la Sierra y en la Amazonía, y las organizaciones de sectores sociales originarios o nativos en partes de la Costa y de la Sierra, que se llaman Comunas, para su organización y sus bienes colectivos o comunales tienen sus propios gobiernos y normas, reconocidos parcialmente en los textos legales nacionales.

Las provincias, desde la Constitución de diciembre de 1946, se fueron fortaleciendo con la creación de gobiernos seccionales, llamados Consejos Provinciales, con Prefectos y Consejeros de elección popular. Las parroquias rurales tienen juntas parroquiales, también elegidas por votación.

Sin embargo, los gobiernos locales de mayor significación social y política son los de los municipios –cantones- en que la principal autoridad es el Alcalde de elección popular igual que los Concejales. Desde la Constitución de 1998, se incrementó su fuerza económica, por importantes transferencias de competencias y recursos desde el Gobierno central y el Presupuesto del Estado.

El gobierno del Presidente Rafael Correa ha anunciado que va a proponer a la Asamblea Constituyente una división política territorial diferente, sobre la base de regiones -se menciona la

posibilidad de siete a nueve regiones- que integren provincias de Este a Oeste, sin importar la ubicación natural de ser preferentemente de Costa, Sierra y Oriente, con distritos metropolitanos que serían las ciudades que exceden el millón de habitantes, Quito y Guayaquil, y el Distrito especial de Galápagos.

El ensayo de regiones integradas, como propone Correa, se sustenta en los flujos sociales, en economías similares o complementarias, en los cauces y cuencas fluviales, así como en las vías de comunicación, existentes o proyectadas.

En el gobierno militar de los años setenta, con mucho dinero petrolero, ya se intentó el proyecto y se definió la llamada "región uno", integrada por las provincias del Norte – Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Napo, aún no existía en la Amazonía la fragmentación de la última con las provincias Sucumbíos y Orellana-, pero fracasó por la oposición de los sectores dominantes de las provincias, con el argumento de que la regionalización impuesta era para profundizar el centralismo- .

Recordemos que en los tiempos anteriores a la ocupación española, antes del Incario y con éste, la vinculación indígena estuvo en la Sierra y parecería que hubo esporádicos contactos con los pueblos junto al mar. Es con la Colonia Española y la jurisdicción que se establece de Quito la vinculación de Costa y Sierra, generándose expediciones hacia la Amazonía. No nos olvidemos que Orellana, que por el Río de las Amazonas llegó al Océano Atlántico, es el español que funda Santiago de Guayaquil, en su ubicación en el cerro de la culata, donde se unen los ríos Babahoyo y Daule, para formar la Ría Guayas, la principal cuenca hidrográfica de América del Sur sobre el Pacífico, que vierte sus aguas en el Golfo de Guayaquil, la más importante entrada de mar de la región.

Cuando los mayores flujos de comunicación y transporte eran por el mar, hasta inicios del siglo XX, la importancia de Guayaquil era condición de sobrevivencia. Por eso, Guayaquil Independiente

por la revolución del 9 de Octubre de 1920, inicia la campaña libertaria que apoyada por las fuerzas de Bolívar, comandadas por Antonio José de Sucre, luego Mariscal de Ayacucho, y por uno de los batallones de San Martín, culmina con la batalla del Pichincha que libera a Quito del sometimiento a España el 24 de Mayo de 1822, cuyo pueblo ya había proclamado su independencia el 10 de Agosto de 1809, en ese entorno de asumir en América la defensa de España contra la invasión napoleónica.

Guayaquil generó la pretensión de Bolívar de su anexión a Colombia y de San Martín que reclamaba su vinculación con el Perú, y el encuentro de Bolívar y San Martín en Guayaquil, 25, 26 y 27 de julio de 1822, acontecimiento y acuerdos que llevan luego a las batallas de Junín y Ayacucho, las dos en territorio peruano, que acabaron con la dominación española en América del Sur.

Las tres ciudades más importantes de la Real Audiencia, Quito, Guayaquil y Cuenca, fueron los ejes designados por Simón Bolívar, para el Sur de la Gran Colombia; y, de la República del Ecuador, en 1830.

El federalismo nunca se asumió en el Ecuador porque no hubo el desarrollo de ciudades cabezas de estados federales, con suficiente peso económico y político, fuera de Guayaquil, cuyo enunciado –que también fue formulado en Loja- se tomó más como pretensión de separatismo.

Quizás también pesó, para mantener el principio del Estado unitario, que sectores dominantes de Guayaquil -desde Vicente Rocafuerte, el segundo Presidente del Ecuador- en buena parte de la historia Patria han ejercido el poder, aún con prácticas centralistas. Los acontecimientos históricos que marcaron procesos políticos, calificándoselos de Revolución, tuvieron su principal escenario en Guayaquil: la Revolución Marcista –llamada así porque se dio el 6 de Marzo de 1845- contra el poder del General venezolano Juan José Flores, primero y tercer presidente del Ecuador; la Revolución Liberal

del 5 de Junio de 1895, con la que llega al poder el General Eloy Alfaro; la Revolución Juliana, del 9 de julio de 1925, que cierra una etapa de la burguesía liberal bancaria –a Alfaro lo habían asesinado el 28 de enero de 1912- y junto con la modernidad del Estado, paradoja del destino, fortalece el centralismo; y, la Revolución del 28 de Mayo de 1944, que con la Asamblea Constituyente de 1944-1945, promovió reformas de contenido socialista, pero que fue rebasada por el único ecuatoriano que por cinco veces fue Presidente del Ecuador, invencible en las urnas, determinante en la historia desde mediados de los años treinta hasta el carnaval de febrero de 1972, en que, por una dictadura militar, es separado del poder, José María Velasco Ibarra, de pensamiento conservador y liberal del siglo XVIII e inicios del XIX, pero profundamente latinoamericanista y antiimperialista.

Guayaquil, de los procesos políticos más trascendentes y de los mayores pesos económicos, sobre todo por la agroexportación, cuna de decenas de gobernantes, se declara afectada por el centralismo –y si lo es-, aun cuando en otras provincias de menor desarrollo se habla de "bicentralismo: Quito y Guayaquil".

Posiblemente también pesa una práctica muy guayaquileña desde el siglo XIX, que frente a necesidades insatisfechas, se prefieren soluciones locales. En salud, más de un siglo en que los mejores hospitales públicos son de una fundación privada, de gran importancia, la Junta de Beneficencia, que además administra la única lotería autorizada en el Ecuador; en el desarrollo de vías de comunicación, el Comité de Vialidad –que en la dictadura de 1970 fue suprimido; y, en materia vial y de tránsito, la Comisión de Tránsito del Guayas, que cuando se aproxima a los 60 años de su existencia, ha perdido su autonomía y su control acaba de asumirlo el Gobierno central, al modificarse la estructura de su directorio.

Entidades especializadas de salud, contra la tuberculosis, contra el cáncer, otras de gestión, autoridades portuarias marítimas y de tránsito aéreo, por ejemplo se iniciaron en Guayaquil.

No olvidemos que el Ecuador anterior a la exportación petrolera –década de los setenta- sustentaba sus mayores volúmenes de divisas en la agroexportación de producción costeña.

No eludo definiciones en este tema, muy sensible, el régimen político-territorial y su administración:

Soy contrario al centralismo y a la acumulación de poder, creo en la descentralización efectiva –que no hay que confundir con la sola desconcentración de trámites- y en avanzar hacia autonomías financieras y de gestión, teniendo como eje a los gobiernos locales, con la mayor transferencia de competencias, pero con calificación de gasto y auditorías confiables.

Las autonomías deben entregar sus aportes de solidaridad y complementariedad que fortalezcan macropolíticas de identidad nacional y auxilien a jurisdicciones deprimidas o de menor desarrollo, deben alimentar al Ecuador incluyente y demostrar que no hay que ser separatista –exageración que se acusa en Santa Cruz de Bolivia-. Tampoco deben permitir la formación de grupos dominantes protectores y protegidos de los poderes locales, que más temprano que tarde desafían por sus intereses al gobierno central, olvidándose que las migraciones internas que forman los barrios marginales y marginados de las grandes ciudades usualmente provienen de los sectores territoriales y sociales más deprimidos por lo que sus ciudadanos nunca dejan de sentirse víctimas de los mayores grupos dominantes.

Las regiones impuestas, sin consensos que sólo podrían darse con consultas populares, tienen el riesgo de fortalecer el centralismo, a menos que tengan órganos de gobierno no dependientes del poder central.

Cuando asumo el concepto de autonomía, no confundo su vigencia con la razón de ser del modelo autonómico de España, porque el Ecuador con un mestizaje entre el 84 y el 85%, para nada puede compararse con lo que significan las alegadas nacionalidades y sus

regiones que conviven en España, ni la conciliadora Cataluña, ni el demandante pueblo Vasco, a manera de citas.

En el Ecuador sí hay matices diferentes entre sus regiones naturales y sus grupos poblacionales, de ahí que la diversidad debe respetarse y trabajar sobre esa realidad, porque ese respeto y trabajo se constituirán en los mejores soportes de la unidad nacional.

Crescimiento y Desarrollo

El Ecuador no es excepción en Latinoamérica. Su crecimiento económico es superior a sus niveles de desarrollo, porque la acumulación tiene nichos de beneficiarios, ahí están los que realizan prácticas monopólicas y los carteles empresariales, pero también el propio Estado que no es ejemplar en la asignación de recursos.

En el texto constitucional, el modelo es de economía social de mercado, en la práctica lo social es una palabra y el mercado en buena parte es una ficción.

En los años de la década de los noventa del siglo XX, el sistema jurídico económico y empresarial del Ecuador entró en la dinámica de la modernización y la apertura a la inversión extranjera y a las concesiones. No tuvo la aceleración de otros países de la región, por eso, citando lo que se avanzaba en las privatizaciones en Argentina con Mennen y Cavallo, en Bolivia con Sánchez de Lozada y en Perú con Fujimori, se acusaba que el Ecuador iba a "perder el tren de la historia".

Con los años, en Argentina el modelo de convertibilidad quebró, Sánchez Lozada, hoy procesado penalmente, debió huir de Bolivia, Fujimori está preso.

La referencia anterior no es para defender el estatismo ni el antiguo modelo cepalino de sustitución de importaciones y de subsidios.

El denominador común de todos los atrasos y fracasos está en la corrupción estimulada por los privilegios y la impunidad.

Han incrementado los recursos fiscales el alza del precio del petróleo y las rectificaciones en la participación del Estado -de los excedentes sobre precios referenciales contractuales, en calamitosas negociaciones, que desde el 2001 se llevaban en el 100% las compañías petroleras, a la reforma de la Ley del 2006, no menos del 50% de los excedentes para el Estado, y su liquidación en el 50%, semanas atrás, la reforma de Correa ha sido "el 99% de los excedentes para el Estado".

El incremento de las importaciones de los últimos años ha significado afectación de la cuenta corriente no petrolera de la balanza de pagos, pero las exportaciones no petroleras tienen un buen nivel en volúmenes y en precios.

La tendencia a la desaceleración de la economía, por dudas políticas en las expectativas de los actores económicos, en lo inmediato, puede significar baja en las importaciones que en cuanto a bienes de consumo puede ser conveniente para que salgan los *stocks* acumulados, pero si se da en bienes de capital puede afectar la producción y la inversión. Más aún, esas dudas pueden significar fuga de recursos líquidos, por lo que desde el Ejecutivo y la Asamblea Constituyente se debe pensar y actuar generando certezas.

En lo relativo al endeudamiento externo, el Presidente Correa ha expresado que fuera de créditos ya comprometidos con la Corporación Andina de Fomento -y los desembolsos pendientes- es probable que el Ecuador no requiera más crédito externo. De haber nuevo endeudamiento externo, parecería que sería selectivo y para obras específicas, que generen su retorno.

Respecto a la deuda anterior existente, cada vez con menor peso relativo en el Presupuesto del Estado y en proporción al Producto Interno Bruto, el discurso político de su depuración, bajo la tacha que hay endeudamiento ilícito, parece que no pasa de las palabras y su servicio es de absoluta regularidad.

Políticamente Correa ha tomado distancia del Fondo Monetario Internacional, con el que no habrá –ni se requiere- carta de intención alguna, y del Banco Mundial, por la tacha de sus condicionalidades. No creo que se dé el paso siguiente de retirarnos de los dos organismos, pero sí van a congelarse las relaciones con esas dos entidades. Diferente es la actitud respecto del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Andina de Fomento.

El rol de Correa en el impulso al Banco del Sur, como fuente de crédito y depositario de la liquidez del Banco Central y del Estado, ha sido muy importante. El profesionalismo y no politización de ese Banco podría significar su éxito.

Otra cosa será la pretensión de una moneda regional, imposible en el corto y mediano plazo por lo difícil de la imprescindible homogenización de políticas económicas que se requeriría. No parece posible modificar aceleradamente los tiempos, quizás no se requerirían las décadas de Europa, pero nunca será cosa de pocos años.

El tema monetario en el Ecuador es complejo. Tanto el Presidente Correa como el posible presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, Alberto Acosta, en la teoría económica antes del ejercicio del poder, plantearon la eliminación de la dolarización establecida en enero del 2000, al desaparecer la emisión monetaria en sucres. En campaña electoral y en el ejercicio de las funciones a su cargo, han sido enfáticos en mantener la dolarización como realidad irreemplazable en los años inmediatos, rechazando, eso sí, la pretensión de la derecha política y de sectores empresariales, de dar a la dolarización carácter constitucional.

En los últimos días, el Presidente Correa se ha referido con dureza a la pérdida del valor del dólar en relación al euro y a otras monedas que se han revalorizado, señalando la verdad que no hay devaluación en moneda nacional –desapareció el sucre en enero del 2000- pero por la dolarización se deteriora nuestra realidad económica,

nos arrastra el dólar, planteando el Presidente que las exportaciones de petróleo podrían liquidarse y cobrarse en monedas más fuertes que el dólar, lo que además conllevaría que parte de la liquidez pública en el exterior y de las cuentas nacionales se refieran a tales monedas.

¿Cómo los actores económicos y sociales recibirían y asimilarían aquello de dos o tres o más monedas circulando en el Ecuador? ¿Convencerá la sustentación del Presidente Correa, si es que la Asamblea decide la diversidad monetaria? ¿Se asustarán los actores que manejan liquidez, cualquiera que sea su monto? Difícil es encontrar respuestas.

Si me tocara decidir, mantendría la dolarización en la liquidez de pagos; y, los valores que se manejen en otras monedas, los contabilizaría en dólares, ingresando como incremento cambiario las diferencias que se generen por la desvalorización del dólar, de seguirse dando, y la revalorización de las monedas fuertes, pero éstas deben ser selectivamente definidas, no signos monetarios de otros países por solo razones políticas, aun cuando se encubran en flujos de negocios o inversión, ni nuevas monedas para eliminar ceros de las que han estado en circulación, por más disciplina o liquidez coyuntural del país que la emita.

La pregunta esperada es ¿por qué Correa puede orientar cambios radicales en la economía ecuatoriana, aun con sesgos estatistas y centralistas? Sin lugar a dudas, por la profunda iniquidad en las relaciones económicas, acumuladas y potenciadas por los vínculos de grupos dominantes con quienes ejercían el poder político real.

La quiebra bancaria generalizada con congelamiento de depósitos y la desvalorización de la moneda nacional –el sucre- entre 1998 y el 2000, -que desembocó en la dolarización- arrastrando quiebras empresariales, extinción de ahorros, emigración fruto de la desesperación por pobreza y falta de trabajo, todavía no ha tenido el castigo que merece, los actores económicos y políticos que la provocaron, permitieron y encubrieron gozan de impunidad, más

aún, siguieron gobernando en los años siguientes y algunos hasta se atreven a aparecer en diversas dirigencias pontificando en política y en economía.

A lo expresado se suman las prácticas de evasión y elusión tributaria, los círculos de los negocios del Estado, las simulaciones y réditos no transparentados en concesiones del Estado y otras formas de corrupción.

Las formas de monopolios y de carteles empresariales –mediante los cuales desaparece toda competencia- siguen existiendo. El caso más patético –vinculado al cartel de las instituciones bancarias- es el de los costos del dinero, ya que en la economía dolarizada, por lo tanto sin devaluación frente al dólar, inflación que no llega al 3% anual, pagos en operaciones pasivas que no exceden del 5% y excesos de liquidez, los intereses de los créditos, en los diversos segmentos, como promedio superan de largo el 15% anual, porque la autoridad tiene como base de cálculo lo que los bancos quieren cobrar como promedio mes a mes.

Voy a la Asamblea Constituyente y estaré, como ya lo expresé, por las certezas. Cito algunas. No generar incertidumbres monetarias. Fortalecer la capacidad de regulación y control del Estado, pero no extender innecesariamente la estatización en la economía. Transparentar las concesiones. Respetar la propiedad privada, en función social, sin ensayos confiscatorios. Estimular inversiones productivas y competitivas. Incorporar más actores económicos y sociales a la producción. Establecer reglas claras de beneficio mutuo para la inversión y la fuerza laboral. Desmontar monopolios e impedir carteles empresariales. Sancionar la corrupción, incluyendo a los responsables de las impunidades. Rescatar la contratación pública, sin fundaciones que canalicen negocios en círculos dominantes, ni emergencias declaradas para eludir la normativa contractual pública. Impulsar la integración regional latinoamericana.

El entorno ambiental y el adecuado uso y aprovechamiento del agua deben ser transversales en toda inversión y obra pública y privada.

En cuanto al gasto público, privilegiar la asignación de recursos para lo social, incluyendo la sustentación económica de los históricamente marginados, en fuentes de trabajo, vivienda y otros rubros.

La salud, la educación, la cultura, el deporte, la seguridad social, no sólo requieren recursos, sino también calidad. Las mejores estadísticas de poco sirven en los números si no hay calidad.

Debemos tener expectativas positivas, objetividad, valentía y oportunidad para asumir posiciones, sabiduría y tolerancia para generar coincidencias.

LA GOBERNABILIDAD

El deterioro social, económico y político del Ecuador se aceleró desde la década de los noventa. Con el pretexto de gobernabilidad, se reformaron la Constitución y las leyes para perpetuar partidos y grupos dominantes a los que el Presidente Correa ha tachado de "partidocracia" y "pelucones" en su orden.

En su momento, califiqué de trapiche el ejercicio real de poderes dominantes en el Ecuador, porque actores que llegaron al poder político cuestionando la perversa realidad, más temprano que tarde, terminaron sometiéndose, hasta que siendo innecesarios, se les echaba como bagazo.

El entorno internacional fue propicio para que Rafael Correa llegara al poder. Su cuestionamiento a los Estados Unidos, en particular en lo relativo a las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio y el fin de la base de Manta, la simpatía de la izquierda latinoamericana, la evidente y abierta influencia del Coronel Hugo Chávez, entre otros factores, fueron determinantes.

Los pueblos, en ocasiones prefieren procesos de reforma, en otras ocasiones están por cambios radicales –blanco o negro, nada de matices grises-. El Ecuador decidió la radicalidad.

Rafael Correa se beneficia de experiencias de Hugo Chávez, pero no lo creo su incondicional. De hecho, los Estados Unidos y Colombia –cuyos gobiernos han sido cuestionados por Correa- han preferido no enfrentarlo y propician espacios no ortodoxos de conciliación. La izquierda con matices de social democracia –los gobiernos de Brasil, Chile, Argentina y Uruguay- le ha abierto espacios, inclusive los gobiernos de España e Italia.

En lo interno, Correa genera y responde confrontaciones en las palabras y en las acciones.

Además de su elección presidencial, los dos procesos relativos a la Asamblea Nacional Constituyente, la consulta para su convocatoria y la elección de asambleístas, los ha ganado ampliamente con más de la mayoría absoluta, en el segundo proceso citado, usó –no debía hacerlo- todos los espacios de poder, inclusive los recursos del Estado para publicitar al gobierno e incrementar y crear nuevos subsidios, debiendo mencionarse que aquello no se hacía por primera vez, siempre fue práctica de la partidocracia, pero antes la acusaba Correa.

La explicación de la fortaleza del Gobierno está dada en el contexto de esta ponencia, desafió –y sigue haciéndolo- a los poderes dominantes reales. No se le puede demandar transigir con aquéllos, sería una traición, pero sí respeto a las libertades fundamentales.

No prácticas totalitarias, con discurso de izquierda.

Posiciones ideológicas sí, porque al pensamiento válido no se le puede condicionar a que sea neutro, pero con espacios de tolerancia para los que piensan diferente.

Para fortalecer los cambios, en democracia y en la construcción de la nueva institucionalidad, sin flaquezas, y del orden jurídico y constitucional que permita pensar y actuar con justicia y equidad, iremos asambleístas y ciudadanos a la Asamblea Nacional Constituyente.

GUYANA: THE IMPACT OF FOREIGN POLICY ON DEVELOPMENTAL CHALLENGES

GUYANA: THE IMPACT OF FOREIGN POLICY ON DEVELOPMENTAL CHALLENGES

Robert H. O. Corbin, M.P.

PREFACE

In his recent publication[1], Guyana's former Foreign Minister Rashleigh Jackson reflected on Brazil's diplomatic tradition as follows:

> "My first contact with the high quality of Brazilian diplomacy occurred in 1963 when I attended a diplomatic training course for Caribbean personnel, which was organized by the UN and held in Barbados. Among the panel of distinguished lecturers was Ambassador Roberto Campos of Brazil. He impressed the participants with the brilliance of his intellect and his demonstration of what a good diplomatic should be like... My contacts with these two diplomats, (the other being Mr. Costa E Silva), stirred my interest in the training of Brazilian diplomats. Subsequently, I became aware of the high reputation and excellent facilities of the Rio Branco Institute. It is a source of satisfaction to me that when I was Minister, young Guyanese diplomats were selected to attend that institute through Brazilian scholarships. They performed well."[2]

This institution, among others, can take credit for Brazil's fine diplomatic tradition. I feel privileged to have been asked to deliver a lecture on Guyana to this distinguished institution, which is playing such a pivotal role in the training of students of International relations

[1] Rashleigh Jackson (2003), Guyana's Diplomacy: Reflections Of a Former Foreign Minister, Free Press Georgetown, ISBN: 976-8178-11-6
[2] IBID, P. 40.

from across the continent. The fact that other countries on the continent entrust the training of their diplomats to this institute attests to the esteem in which it is held.

INTRODUCTION

Guyana is a multi ethnic, multi-cultural plural society that has faced numerous problems before, and after independence from the British in 1966. Among the many challenges are, the achievement of social cohesion and national unity in a society that has been plagued with racial, ethnic and political conflict and confrontations; the acceleration of economic development and the reduction of poverty in an increasingly hostile global environment; the preservation of its territorial integrity in the face of claims by two neighbours; and, the exploitation of its abundant natural resources.

This lecture paints a brief sketch of Guyana and the origin and nature of some of its major problems, the solutions to which have posed serious challenges for the people of the country. It would not suffice, however, simply to present a biographical sketch of Guyana.

I would not venture to provide any professional guidance on the techniques required in the pursuit of inter state relations, which involve complex negotiations and behind the scene consultations that demand great skill. The successes in diplomatic efforts make attractive media headlines but the hard work and careful planning, more often than not, attract none[3]. I hope however that I can at least provide you with a perspective on Guyana that is relevant to your own professional pursuits.

Since this presentation is intended for practitioners in international relations, it provides some insight into how the pursuit

[3] See, Jackson (2003) p. 1.

of Guyana's foreign policy and international relations has contributed to the resolution of some of these problems and the achievement of national objectives, particularly the preservation of its territorial integrity.[4] . Special emphasis is placed on the bi-lateral relations between Brazil and Guyana.

BRAZIL – AN ECONOMIC POWER

I have had the privilege of serving in government in Guyana in the political administration that pioneered formal relations with Brazil. It seemed to me then, as it does now, that we embraced our *continental destiny* almost four decades ago by reaching out across our borders to "touch base" or connect with neighbors from whom we had become disconnected by accident of history. I hasten to add, however, that the disconnection was an altogether coastal phenomenon, since there have always been ties between indigenous peoples across borders. Those ties have endured and have grown stronger.

Brazilians will recall the dramatic image of the jaguar invoked by the National Treasury to illustrate the robust performance of the country's economy during the presentation of the country's economic results at the start of 2006. In June this year, during a presentation in Georgetown, His Excellency Arthur V.C. Meyer, Brazil's Ambassador to Guyana, noted that since the beginning of the present decade the growth rate in Brazil's real Gross Domestic Product had increased by around 3 per cent annually and that current forecasts for 2007 indicate a growth rate of around 4 per cent. As far as the external sector of the Brazilian economy is concerned, he said this:

[4] Venezuela continues to claim some two thirds of Guyana's territory to the West: Essequibo; Surinam claims territory to the East: the New River triangle; the maritime boundary issue was recently settled by arbitration.

> "There have been surpluses in the current account balance of payments in the last three years. The turnover of the merchandise trade flows accounts for about 25 per cent of the national GDP while the total amount of merchandise exports largely surpass the US$100 billion figure. As a consequence the total amount of Brazil's external debt has been steadily declining and foreign reserves of Brazil today reach the significant level of US$140 billion. Foreign direct investments and foreign portfolio investments into Brazil have also been growing at impressive rates. Brazil is nowadays one of the most important developing countries in terms of attraction of foreign investment. The prospects for the Brazilian economy are increasingly good".

Brazil's status as a fast emerging global economic power is simply not in question. Additionally, through institutions like the Amazonian Cooperation Treaty and MERCUSOR, Brazil is integrally involved in the economic progress of the rest of the continent. Far from being what one might call, *a next-door neighbor*, Brazil is, as far as Guyana is concerned, a vital strategic ally. In the words of Former Minister Jackson -

> 'those relations have not only political and economic connotations; they also have implications of a security nature. Relations with Brazil comprised an essential component of a coherent and internally consistent frontiers policy. They were also important in helping to consolidate the identity of Guyana as a South American state without diminishing its role or impacting negatively on its character, as a Caricom state."[5]

This view has been endorsed by the present political administration in Guyana, which, while in opposition, had expressed

[5] IBID, P. 45.

misgivings when, in 1969, the Guyana government established an Embassy in Brazil[6]. The value of Guyana's relations with Brazil has been acknowledged by both the Ministry of Foreign Affairs in Georgetown and by President Bharrat Jagdeo[7]. Ours has been a history of constructive engagement, of peaceful coexistence and of good neighborliness and I believe it surely serves as a model for broader inter-state relations on the continent.

GUYANA: THE GENESIS OF THE CHALLENGES

Guyana's challenges began with the struggles of our indigenous people against colonization and threatened genocide. Then there was slavery, the struggle against colonialism and the fight for political independence. There were also the struggles for workers rights and for economic independence.

Contemporary Guyana is the product of an interesting geo-cultural circumstance. While we are situated on the continent of South America, our history and culture have been decidedly Caribbean. We share with Brazil the experience of indigenous people whose presence in the hemisphere long predated the arrival of the Europeans and the other races that currently make up our country.

Guyana[8], the only English speaking country in South America, is uniquely bordered by Spanish, Portuguese and Dutch[9] speaking nations. It provides an interesting, if not sad, case study of a

[6] See, PPP Press Release of August 1969, "The latest waste of public funds is the setting up of an Embassy in Brazil"; See also, Mirror of August 10, 1972, "The Question of Brazil; See also Jackson (2003), p. 42.
[7] See, Annual Report of the Ministry of Foreign Affairs of 2000; see also, President Jagdeo's speeches during the recent Rio Summit held in Georgetown.
[8] An Amerindian word meaning, "Land of many waters" out of recognition of the numerous rivers and waterways that dissect the landscape.
[9] Venezuela on the West; Brazil on the South and South East; Suriname on the East.

country struggling for development in the context of a multi-cultural, plural society in which ethnic conflict has dominated politics. The population of less than one million citizens[10] comprises peoples of six ethnic origins[11] residing on a land mass of 83,000 square miles (214,970 square kilometers). It should be noted that ninety percent of Guyana's population resides on the narrow 270-mile Atlantic coastal strip. This former British colony[12] has, unfortunately, found it difficult to exploit its abundant natural resources[13] and provide a reasonable quality of life for all of its citizens.

The voyages of Columbus to the new world ushered in a period of prolonged European rivalry to establish colonies in the West Indies and South America for the purpose of extracting wealth, first thought to exist in cities of Gold. This search for the elusive El Dorado stimulated many voyages. The last one by Sir Walter Raleigh, (1617), cost him his head because of his failure to deliver the prized commodity to the Crown. Raleigh's claim that El Dorado had, "*more abundance of gold than any part of Peru and as many or even more great cities*"[14] was never substantiated. It was agriculture that brought Europe its Caribbean wealth.[15] Sugar became King. Mineral wealth came much later, but by that time sugar, along with rice and bauxite, were already the mainstay of Guyana's economy. This status quo prevailed for nearly two centuries until the exploits of BG

[10] The last census statistics in 2000 stated that the population was 750,000.
[11] Indigenous Amerindians of several tribes; European; African; East Indians; Portuguese; Chinese.
[12] While the British were the last colonizing power the Dutch and French also periodically colonized the country.
[13] Rich tropical forests, a variety of minerals, including gold, diamonds, bauxite, uranium, oil; an arable coastal plain supporting a variety of agricultural crops including, sugarcane, rice, and green vegetables; a rich marine Atlantic shelf, enabling a thriving fishing and shrimp industry.
[14] See, Adamson and Holland, (1969), p. 232; see also Barber and Jeffrey, (1986), Guyana: Politics, Economics and Society, ISBN: 0-86187-418-8, p. 4.
[15] Cotton, tobacco and sugar.

Consolidated Gold Fields Ltd[16]. More recently, Omai gold mines[17] discovered its own El Dorado.

Long before European rivalry began, the aboriginal peoples had settled these lands[18]. They survived the worst ravages of disease and inhumane treatment and today they represent some 10 % of the population.[19] Equally significant is the fact that they have retained their various languages[20].

The Dutch established the first settlement in Guyana in 1616, a trading post on the Essequibo River[21]. Originally divided into three colonies, Essequibo, Demerara and Berbice, separated by three rivers of similar names, which all flow into the Atlantic Ocean, and with a Northern coastline frontier spanning 432 kilometers, Guiana was finally united in 1831 under British control. The intervening period witnessed the three colonies changing hands several times among the Dutch, French and English.[22] Evidence of this can still be found in the contemporary architecture and in the names of various places in present day Guyana.[23] The British continued the extraction of wealth and maintained control until independence on the 26th May 1966 under a Westminster type Constitution. In 1970, Guyana became a Republic with an executive presidency.

---

[16] A Company that extracted large quantities of gold from the Tumatumari area in the Mazaruni region establishing in the process, the first hydro power facility to facilitate their operations.

[17] A Canadian Company established in an area of the same name in 1989 and exported the largest quantity of gold by any operation in Guyana.

[18] According to one account, as early as 900 AD.

[19] See, Guyana Population and Housing Census Report, 2002.

[20] The Arawaks and Caribs have basically lost their languages but the Amerindians from the inland communities still speak their various languages: Arawak, Carib, Warau, Patamona, Akawaio, Arecuna, Macushi, Wapishana and Wai Wai, making English their second language.

[21] Historians differ as to whether the first settlement was at New Zeelandia or Kyk-Over-Al but Guyana accepts the latter.

[22] See, Baber & Jeffrey.

[23] Today, many places still retain Dutch or French names such as the Stabroek Market, La Reconnaince, La Bonne Intention.

It was the decline in the production of cotton and tobacco and the huge profits derived from sugar that proved the catalyst for the unique configuration of Guyana's physical landscape[24] and demographics[25]. The African slave population rose from 2,500 in the 1660's to 100,000 by 1812[26]. By 1891, the Decennial census reported a total population of 278,328.[27]. Some historians have, however, numbered in millions those Africans who actually left for the new world, but never arrived.

The abolition of the slave trade, (1807), and later slavery, (1838), forced the plantation owners to look elsewhere for labour. The experiment with Europeans failed miserably and as one writer puts it, "*the experiment with Germans was a disaster: at one point they even refused to go to the fields.*"[28] The Portuguese from Madeira fared better, (40 were first brought in 1834 and 429 were brought in 1835) but, like the Chinese who were imported from 1853, they proved an unreliable source of labour due to their preoccupation with entering into commerce as soon as their contractual periods were over[29].

It was from India that most of the indentured labourers came, the first arrivals being recorded in 1838. When the indentured system was ended in 1917, a total of 31,645 Portuguese, 238,979 Indians, 14,189 Chinese, and 42,343 West Indians had arrived in the colony

---

[24] The reclamation of land from the sea: the massive sea wall built by the Dutch stretched along the coast to make the coast, some six feet below sea level, cultivable; the massive system of canals, drainage schemes and trenches and dams built largely by slave labour which today are still essential for agricultural production on the coast.

[25] Importation of slaves and indentured labour from several countries.

[26] ARF Webber

[27] Decennial Census, 1841-1891, cited in Moore, B L (1987) Race, Power, and Social Segmentation in Colonial Society, London, Gordon and Breach, p. 274; see also, Kampta Karran, (2004) Racial Conflicts in Guyana, reproduced in, Racial Conflict Resolution and Power Sharing in Guyana, Selected Readings, Kampta Karran, ed. (2004) ISSN: 10128239 Offerings (Georgetown), p. 69.

[28] See, Baber & Jeffrey, Guyana: Politics, Economics and society, (1986), p. 12

[29] See, Mary N Menezes, (1986) Scenes from the History of the Portuguese in Guyana, London, p. 6.

and by 1921, the Census report indicated a population of some 297,691 persons.[30] Eighty-one years later, in 2002, the census report reveals a declining population. Today, the population comprises 43% East Indian, 30% African, 10% Amerindians, 17% mixed and the other groups less than 1%.[31]

ETHNIC, POLITICAL AND SOCIAL CONFLICT

Some writers contend that the involuntary coexistence of ethnic groups in Guyana created the conditions for conflict and that this was fostered by the colonial power to facilitate a system of *divide and rule*[32]. Others have pointed to the influences of the plantation economy, cultural pluralism[33], the problems inherent in a plural society[34], the impact of class divisions[35], political rivalry[36] and cultural differences[37]. A more recent study[38] cites the influence of religion coupled with notions of racial superiority as major factors that created a cycle of racial antagonism in Guyana. While some political leaders[39]

---

[30] Baber & Jeffrey, (1986), p. 13.
[31] Guyana Population and Housing census Report 2002
[32] See Baber and Jeffrey, at p. 13
[33] See George Beckford, (1972) Persistent Poverty: Under development in plantation Economies of the Third World, London: Routledge;
[34] See J S Furnival, (1948) Colonial Policy and Practice: a comparative study of Burma and Netherlands India, Cambridge University press; M G Smith (1965) The Plural society in the British West Indies, Berkeley, University of California Press; Leo Despres (1967), Cultural Pluralism and Nationalist Politics in British Guiana, Chicago: Rand Mc Nally & Co.; see also, Kampta Karran (2004) Racial Conflict Resolution and power Sharing in Guyana, 1831-1905, Selected Readings, pp. 13-15.
[35] Clive Thomas (2000), Revisiting theories of Class and ethnicity in the Caribbean, in Kampta Karran (ed), Race and Ethnicity in Guyana: Introductory Readings, Guyana: Offerings Pub; see also, Baber & Jeffrey, Chapter 3, Guyanese Social Structure – Race and Class, pp.38-54.
[36] See, Jagan Cheddi, West on Trial.
[37] See, George Beckford, (1972) Persistent Poverty: Under development in plantation Economies of the Third World, London: Routledge
[38] Kean Gibson, (2003) The cycle of Racial Oppression in Guyana, University Press Of America;
[39] Cheddie Jagan, Forbes Burnham, Walter Rodney.

have tried to dismiss race as a major cause of conflict, Guyana today is faced with serious challenges in seeking to address escalating ethnic conflict[40] and credible contemporary claims of racial marginalization[41] resulting from the misuse of political power. Later, I will discuss the role of foreign relations in efforts to resolve these challenges.

Real economic development is unlikely to be realized in the present condition of ethnic division. Several organizations[42] and intellectuals[43] have advanced the proposal for institutional changes as a means of addressing the problem, the most recent of these being *shared governance*, a proposal that has been treated with scant regard by the present administration. The "National Development Strategy, (2001-2010): Eradicating Poverty and Unifying Guyana"[44], states, inter alia:

> "The major obstacle to Guyana's development is to be found in the divisive nature of its politics. Ever since the years leading up to the country's independence, two political parties, the main followers of which are drawn from one or other of the two major racial groups, have dominated the nation's every activity. Largely, Indo-Guyanese support the Peoples Progressive Party and the African Guyanese the Peoples National Congress, (Now Peoples National Congress Reform). Partly because of the prevalence of fierce racial political rivalries between these two groups, and partly because Guyana's constitution is largely based on the Westminster model which does little to embrace inclusivity in governance

[40] See, Baber & Jeffrey, Guyana: Politics, Economics and society, (1986)
[41] The PNCR political party, ACDA: African Cultural Development Association, and many other organizations.
[42] ACDA, PNCR,
[43] Dr. David Hinds, Kampta Karran, Clive Thomas
[44] Government Publication: National Development Strategy (2001-2010): Eradicating Poverty and Unifying Guyana, A Civil Society Document.

.... There has been little or no meeting of the minds between these powerful political parties on any major political, social or economic issue since Guyana became independent.

It is evident, however, that if Guyana is to attain even a modicum of development in the next ten years or so, it is essential that a number of decisions, that are based on intelligent, objective discussions and consultations between the two Parties, be made."

Chapter three of the Strategy Document, which is devoted entirely to the issue of governance, concludes that, "*the picture that emerges is very disturbing*."[45] It recommends that consultation and participatory procedures needed to be institutionalized in all aspects of government. It emphasizes that the history of governance in Guyana demonstrates that the country's very origins, its various constitutions, its political configurations, etc., have militated against consultative democracy. The current systems of local and regional government[46] also do not lend themselves to meaningful participation and in fact only accentuate the imperfections of the central government. Finally, among the many others, was the recommendation that every opportunity be taken,

"to examine the relevance of the Westminster system of Government to Guyana; and to have a series of structured national discussions on, (i) the meaning of consociatism and federalism and other forms of inclusivity and power sharing, and (ii) their applicability to Guyana.[47]"

---

[45] IBID p. 8, para. 3. II. 2;

[46] The country is divided into ten Administrative and political regions, and sixty-five local government bodies called, Neighbourhood Democratic Councils. There are also xx Amerindian Village Councils that administer the local affairs in the respective communities.

[47] IBID, p. 15, para. 3.IV.1.1.10.

Despite constitutional changes[48], electoral reforms[49] and dialogue[50] between the main political parties and Leaders, the goal of a new and enlightened system of governance remains elusive.

The existence of a Development Strategy Document is, in itself, an example of the impact of foreign relations on domestic policy. The document has its genesis in the involvement of former United States President Jimmy Carter, in seeking to broker solutions to political differences between the major parties. The involvement of CARICOM and the role of the Commonwealth Secretariat, including its appointment of a special envoy, Sir Paul Reeves, to facilitate the political conflict resolution, all point the impact of foreign relations on domestic policy.

THE GUYANA ECONOMY

In his February 2, 2007 Budget presentation to the Parliament of Guyana, the Minister of Finance Dr. Ashni Singh painted a glowing picture of the Guyana economy. Using as his reference point the latest edition of the World Economic Outlook, which estimates global growth in 2006 at 5.1% (with the United States recording 3.4 % growth), he posited that the 4.7% growth recorded for Guyana was commendable. He argued that sugar production grew by 5.5% to 252, 588 tonnes, and that rice surpassed the 2005 levels by 12.4% to reach 307, 041 tonnes. He also said that, while there was a decline in some sectors[51], several other sub-sectors of the agricultural sector

[48] The most recent being after the 1997 Election Violence and the involvement of CARICOM, a constitutional Commission was set up and changes were made by 2000; The Constitution was also changed previously in 1980 to a Socialist Constitution.
[49] Fundamental Electoral Changes in 1992, 1997, 2001; see, Report on the recommendations of the Constitutional Reform Commission 1999;
[50] Between Opposition Leaders and President, Hoyte/Janet Jagan 1997. Hoyte / Jagdeo 2001, Corbin /Jagdeo 2003; also between the major political Parties.
[51] mining and quarrying sector fell by 22.4%; bauxite production at 1,538,587 tonnes: a decline of 9.2%; declaration of gold at 200,000 ounces: a 23.3% decline.

recorded strong performances[52]. With the inflation rate declared at 4.2%, a slight depreciation in the exchange rate of the Guyana dollar to the US dollar by 1.13 % and the increase in wages and salaries by 5%, he asserted that Guyana was doing well economically.

The citizenry, however, did not share that view. In fact, it is widely acknowledged that if it were not for the high level of remittances from abroad, the cost of living would have had an even more serious impact on the lives of the people and their reaction to the situation.

An analysis of the budget[53] done by the Accounting Firm of Ram and McRae rejected the picture painted by the Minister. It openly questioned the real growth and inflation statistics, pointing out that the growth rate figures for sugar and rice were not sufficient to reverse the losses of 2005. It concluded, inter alia, that with no major new measures and with growth and inflation projected at 4.9% and 5.2% respectively, "*it does not inspire confidence that Guyana will return to the high growth seen in the early 90's anytime soon*[54]".

The point should be made that the 'high growth rates in the 90's were the result of the Economic Recovery Programme (ERP) introduced in 1989 by the administration of President Desmond Hoyte. (1985-1992).

Tyrone Ferguson[55] provides a structured analysis of Guyana's economy, the contextual circumstances of Political Economy Reform and the impact of the ERP. Ferguson argues that

---

[52] forestry sub-sector by 11%; manufacturing sector by 4% buoyed by 36.5% expansion in private sector credit; engineering and construction sector by 12%; transport and communication sub-sector by 12%; overall balance of payments increasing to US$44.9 million from US$8.1 million in 2005; Bank of Guyana reserves stated to be US$278 million.

[53] Focus On The Budget, (2007) Published by Ram & McRae, Chartered Accountants, Professional Services Firm

[54] IBID, p. 6

[55] Tyrone Ferguson, (1995), Structural Adjustment And Good Governance: The Case of Guyana, Public Affairs Consulting Enterprise, ISBN 976-8136-69-3.

the post World War II manifestations of Guyana's political economy have arguably been determined by the interplay of domestic considerations and external influences during specific periods. These he identifies as the period of the struggle for political decolonization of the 1950's and early 1960's characterized by, "*an internal contestation for control of the political economy, involving ideological divergences, racial-ethnic rivalries, and the personalistic ambitions of the pre-eminent political leaderships*."[56] The economy became hostage to external involvement, as there was deliberate manipulation of the prevailing situation of tension and conflict on behalf of a larger global-strategic imperative linked to the cold war.

Ferguson characterized the next period, the 1970's, as one of, "*radical, structural transformation of the political and economic relations of the country*"[57], with far reaching new departures linked to the continuation of severe competition for control over relatively scarce national resources on behalf of sectional interests. This was only possible because of a largely permissive international environment that presented developing countries with a range of options for both the organization and functioning of their political economies and the conduct of external relations.

The focal period of his study, 1985 to 1992 reflected a similar pattern. However, unlike the previous period, there were, "*sharpened struggles for political ascendancy in tandem with a reversal of socialist economic experimentation and the radical reconfiguration of the economy in keeping with capitalist principles of organization and the triumph of the market economy*"[58]. This was facilitated, he claimed, by the activist intrusion of major western governments and international institutions to ensure the implantation of the guiding features of political economy.

---

[56] IBID, p.1.
[57] IBID.
[58] IBID.

The Economic Recovery Programme, ERP, (1989-1992) was also attended by a shift in ideological direction and is generally acknowledged as an economic success[59]. There was a high social cost and it could not have succeeded without the support from the Donor Community,[60] The role of the Guyana Foreign Service in the realization of the ERP cannot be overstated. In addressing Guyana's Heads of Mission Conference on 17th July 1987 President Hoyte stated, inter alia,

> "our foreign policy must promote our domestic objectives and cannot be divorced from them. That is why no Ambassador can be effective unless he has a keen understanding of the evolving internal situation and can personally make the linkage between national objectives, the internal situation and the foreign policy he is required to execute[61]."

President Hoyte was reaffirming what his predecessor[62] fully understood and pursued[63] and which the present administration has emulated in its quest for debt write offs[64] and foreign investment.

There is no disagreement among economists that the economic advances recorded in the 1990's[65], long after the Hoyte

---

[59] See Eradicating Poverty and Unifying Guyana; National Development Strategy, 2001-2010, Chapter 4 at p. 21.para, 4.I

[60] See, Guyana: The Economic Recovery Programme and Beyond: Report for a Commonwealth Advisory Group, Commonwealth Secretariat Doc. (August 1989)

[61] Hoyte (1991) Guyana Economic Recovery: Leadership, Will-Power and Vision, Selected Speeches, Free Press Georgetown, p. 48 "Economic Independence and Self Reliance"; See also IBID p. 23, Speech on 11th July 1986 to Heads of Mission, "The Economy: the diplomatic effort".

[62] Linden Forbes Burnham, Prime Minister from 1964 – 1980 and President from 1980 –August 6th 1985

[63] Links with USSR, Yugoslavia, China, India the Non Align Movement, CARICOM, Group of 77, The ACP etc, to offset the hostile west to his socialist pursuits.

[64] President Jagdeo has demonstrated this recognition by refusing to delegate the handling of relations with the IFI's and has personally pursued the diplomatic effort as it relates to economic affairs, e.g. the ACP negotiations on the future of sugar.

[65] 1991:5.9%; 1992: 7.7%; 1993: 8.3 %; 1994: 8.5%; 1995: 5.1%; 1996: 7.9%; 1997:6.2%; 1998: -1.3%; 1999:3.0%; See National Development Strategy p.22, para 4.I.6.

Administration had left Office were attributable to the ERP[66]. An examination of the 2007 budget will however, reveal that Guyana is still heavily dependent upon those traditional sectors for economic success, despite the learning contained in The National Development Strategy paper that,

> "The basic problem is that Guyana's economy is too narrowly based and is not sufficiently diversified. Moreover, the country relies almost exclusively, for its economic development, on the production and export of raw materials."[67]

Notwithstanding this, the Minister of Finance, in outlining Vision 2011[68], pointed to the "flagship project": the US$169 million for the Skeldon Modernisation Project[69] scheduled for completion in 2008, which will facilitate value added production and reduce the cost of production of sugar. The expansion of this sector, at a time when 'King Sugar' is now hostage to the European Community[70] in the new global trading environment, has been questioned. What ever may be its merits, the acquisition of the resources to undertake such a project must be hailed a diplomatic success. Having regard to the state of sugar in the global economy, the continuous need for supreme diplomatic effort cannot be underestimated. Here again, the bilateral co-operation between Guyana and Brazil may prove mutually beneficial, particularly because of Brazil's experience and expertise in alternative energy and ethanol production.

In looking to the future the Government has outlined a vision to restructure the economy including, strengthening the

---

[66] Ferguson, (1995) Structural Adjustment and Good Governance: The case of Guyana
[67] NDS, p.23, para, 4.I.13;
[68] Budget Speech 2007, p.24;
[69] The Construction of a new massive Sugar refinery in the Berbice area;
[70] See, Reform of the European Union Sugar Regime: ACP Sugar Industries Under Threat, A compilation of Speeches and Articles, Printed Ministry of Foreign Affairs: Pavnick Pess (2005)

traditional sectors; developing a strong vibrant, diversified and globally competitive manufacturing sector; promotion of the tourism sector; encouraging development and expansion of the livestock, seafood and aquaculture, and forestry sectors, focusing more effort in the emerging IT sector and preparation for the effects of Global warming. Additionally, much expectation is placed on the success of oil exploration, especially after the satisfactory conclusion of the dispute with Suriname over the North Eastern maritime boundary.

Whether this will satisfy the requirements of diversification is still to be seen. Two points need be restated. First, a political solution is essential for lasting economic progress in Guyana; secondly, effective diplomacy is essential to economic success.

Foreign Policy and Relations

Guyana's objectives upon attainment of independence included preservation of the country's territorial integrity, forging national unity and realizing economic development[71]. Its independent status necessitated new political and economic relationships and the restructuring of old and traditional associations. Consequently, between 1964 and 1992, Guyana's diplomacy straddled the ideological divide and embraced Third Word and Caribbean countries. Naturally, the association with the region had economic and other objectives, such as surviving in a hostile Cold War environment and facilitating active support for the independence of southern Africa, but the priority of preservation of territory was a major determinant. As Prime Minister Burnham once mused, "*you have to have territory before you can talk about developing it*" Membership Associations with the Non-Aligned Movement, the Group of 77 and the United Nations were also considered important

[71] See, Rashleigh Jackson (2003), Guyana's Diplomacy: Reflections Of a Former Foreign Minister, Free Press Georgetown, ISBN: 976-8178-11-6, Foreword by Dr. Cedric Grant, p. vii.

in the context of developing alliances to forestall the violation of Guyana's territorial integrity.

For example, membership of the Non-Aligned Movement obviously emboldened Prime Minister, Forbes Burnham to announce annual financial contributions to the Liberation Movements of Southern Africa at its 3rd Summit in Lusaka, Zambia, (1970).

Guyana's principled position on the Liberation struggle of Africa, and indeed, the liberation struggle worldwide, was informed not by narrow domestic considerations, but by the principles of the right of peoples to self determination and the non-intervention in the internal affairs of independent states. It was this principled position that made it easy for Guyana to condemn the invasion of Grenada by the United States, equally as it condemned the USSR intervention into Czechoslovakia, illustrating Prime Minister Burnham's earlier statement that, "*We shall be pawns of neither East nor West*." Similarly, when the territorial issue over the Islas Malvinas arose, and a sister South American country faced conflict with a major power of the North, it was difficult for Guyana to revert from its principled position. First, to do so would have put in jeopardy its own position with respect to its two border controversies, that is, that border issues settled in the past should not be reopened, and second, the principled position of peaceful resolution of conflicts.

It was not the first time that the self-interest of countries of the region came into conflict, nor was it the last. The self-interest of Brazil, Guyana and another sister CARICOM country clashed in 1985 over the election of a Judge for the International Court Of Justice[72]. Yet, because of good diplomatic efforts, such temporary differences of positions did not lead to permanent friction in diplomatic relations. It is in such situations that the true mettle and quality of foreign affairs

[72] Dr. Mohamed Shahabuddeen, former Attorney General of Guyana was Guyana's candidate and he was elected; the other candidates were an incumbent Brazilian Judge and a candidate from Jamaica; see, Jackson, (2003) at p. 9.

officials are tested and, perhaps, the reason why Brazil has paid so much attention to the training of its diplomatic staff.

Caribbean or Continental Destiny

Guyana's geo-cultural circumstances have given rise to the debate about where our first loyalties ought to lie insofar as relations with other states are concerned. Adherents of what is described as Guyana's 'continental destiny' contend that geography or, if you will, proximity, ought to be the primary determinant of our diplomatic ties. There are those, on the other hand, who contend that the experience of British colonialism, which we share with the Caribbean and the consequential social, economic and cultural commonalities, have bequeathed to us a Caribbean destiny.

What both schools of thought have perhaps ignored is the fact that Guyana's 'geo-cultural circumstances position the country to embrace both 'destinies' – so to speak – without compromising either one or the other. Indeed, the reality that is increasingly emerging is that of a Guyana that serves as a bridge between the Caribbean and the continent. That, in my opinion, is the reality that Guyana must embrace. Indeed, with the advent of Suriname and Haiti to CARICOM, the movement has lost its commonality of language that used to be its hallmark.

The achievements of the Caribbean Community (CARICOM) – and Guyana's considerable contribution thereto - in forging a common foreign policy position on issues of shared interest among its members, more than justifies Guyana's relations with the Caribbean. The recent emergence of a CARICOM Single Market promises to be one of the signal achievements of the Community[73]. Moreover, the relevance of CARICOM and the African, Caribbean and Pacific Group, (ACP) is

[73] See, Hall, Kenneth O (ed.) (2001), The Caribbean Community: Beyond Survival, Ian Randle Publishers, University of West Indies, Mona Campus, ISBN 976-637-047-8.

best understood in the context of the current efforts to salvage the regional sugar market in the once protected environment of the European Community.

Guyana's relationship with the continent has been hindered by a colonial policy that dictated bilateral relationships between colonies and the imperial power. Even in the immediate post-colonial period the reality of 'colonial bilateralism', which embraced commercial, political and human relations, continued to discourage any aggressive reaching out to our neighbors on the continent.

THE FUTURE

While the main determinants of Guyana's foreign policy are unlikely to change, there will be changes in areas of emphasis in the context of changing global circumstances. Global Warming, Climate change and the implications for the environment have become matters of utmost global importance. Of course, the importance of the environment was recognized several years ago when one million hectares of our rain forests was bequeathed to the world as a huge environmental laboratory for careful use and study.

The terms of international trade as reflected by the recent and current DOHA negotiations[74], and the other troubled agenda of the W.T.O., tourism and the promotion of new investments will assume greater priority on Guyana's foreign policy agenda[75].

GUYANA-BRAZIL RELATIONS

I hope that I will be forgiven by participants from other countries of the continent for devoting special attention to Brazil /

[74] Doha Development Agenda (DDA); see also, President Jagdeo's Speech to Rio Summit, Georgetown,(2007).
[75] See, President Jagdeo's speech to Rio Summit, Georgetown, (2007).

Guyana relations, but the reality is that I am in Rio. In 1968, Guyana and Brazil established diplomatic relations. Since then, several high level delegations have been exchanged, commencing with the visit of Deputy Prime Minister of Guyana, Dr. P.A. Reid. The establishment of the Brazilian Embassy and the Brazilian Cultural Centre in Georgetown followed that visit. Guyana's pursuit of active relations with Brazil, however, began in earnest during the late 1970's and, according to Dr, Mark Kirton[76], arose out of "*the need for diversification of international contacts as well as the prospects for new economic and diplomatic opportunities in Latin America.*"

Another factor that delayed close bilateral relations between Guyana and Brazil during the first decade of Guyana's independence was the anti-communist hysteria driven by the United States that frowned on the socialist policies of the government of Guyana. Indeed, the most difficult period in relations between Guyana and Brazil coincided with the use of Guyana's territory for refueling Cuban planes en route to Angola during the war of liberation in that country.

The flowering of relations between Guyana and Brazil began in earnest around 1978 when, according to Dr. Kirton, the Brazilian Government commenced "*a new foreign policy approach...in the region in general and in relation to Guyana in particular and a reduction in the mutual mistrust and suspicion which had characterized those relations before this period.*" In fact, it was in 1977 that signs first began to appear of a realigning of Brazil's hemispheric foreign policy. This was a period during which Brazil began to see its own development much more in tandem with that of the rest of the continent and when the influence of Non-Alignment caused it to espouse the concept of 'South-South Cooperation." These modifications in Brazil's foreign policy, which, incidentally, were also influenced by its search for new economic

[76]One of Guyana's foremost students of Guyana-Brazil relations.

allies in the hemisphere, coincided with the establishment of closer relations with Guyana.

The signing of the Treaty of Amazonian Cooperation in 1978 promoted bilateral cooperation in a wide range of areas including scientific and technical research, economic and social development as well as consultation on the development of frontier areas, the development of transport, communication, tourism and health. Generally, developments during the period of late 1970's including the flowering of Non-Alignment, created a platform that allowed Brazil, Guyana and several other developing countries to fashion foreign policies that were more independent of Washington.

The inaugural meeting of the Guyana-Brazil Joint Commission in January 1979 witnessed the signing of several agreements[77]; Much more was achieved after the visit to Guyana by the then Brazilian Foreign Minister Ramiro Saraiva Guerreiro, (January 1982) followed by a state visit to Brazil by President Forbes Burnham in the same year. It is significant that four of six Executive Presidents of Guyana have visited Brazil. These were not mere diplomatic excursions. They reflected recognition of the importance of Brazil as a strategically significant neighbour.

It is, of course, entirely accidental that my visit here coincides almost exactly with the 25th anniversary of the signing in 1982 of the inter-connection agreement between Guyana and Brazil on the establishment of a highway between the two countries. This occasion, however, affords me the opportunity to reflect on the visionary nature of Guyana foreign policy which, all those years ago, thought through the role of such a highway in further cementing relations with Brazil. It is a tribute to both countries that the bridging of the Takatu River is almost complete.

[77]The Agreements embraced the training of Guyanese technicians, the provision of pharmaceutical and hospital equipment to Guyana and the development of the agricultural and industrial sectors in Guyana.

Early in his tenure as Burnham's successor, the late President Hugh Desmond Hoyte, noted, "*Guyana's foreign relations with its neighbors and with Brazil in particular have become priorities in Guyana's foreign policy*." The Hoyte administration's emphasis on free enterprise created greater scope for bilateral economic cooperation. It was President Jose Sarney, I believe, who made the point during his tenure that:

> "Brazil's relations with Latin America and the Caribbean and especially with all of its immediate neighbors are among our major priorities. Our Magna Carta has enshrined regional interaction as a constitutional imperative."

What was also significant about the period between the mid-1960's – when Guyana secured its independence – and the mid 1980's was the significant increase in economic activity between the two countries. One can scarcely believe, for example, that in 1967 Guyana's imports from Brazil amounted to a mere US$183,000.00. By 1980 that figure had reached US$6.6m, which, though still miniscule, serves to illustrate some movement in economic and trading relations, which a little more than a decade earlier had been virtually non-existent. During the same period, Guyana's exports to Brazil moved from US$48,000.00 in 1967 to US$2,48m in 1980. Again, the numbers are far less relevant in themselves than in the story they tell about the emergence of a gradual strengthening of Guyana-Brazil relations. For example, it is noteworthy that the Brazilian government provided valuable funding, through the Export Promotion Financing Agency in the Brazilian Central Bank (CACEX), for the construction of the road linking Georgetown and Boa Vista.

The early years of the twenty-first century have witnessed a flurry of diplomatic activity, beginning with the First Meeting of Mechanism for Bilateral Political Cooperation[78]; the completion of

[78] June 2004.

another phase of the ongoing joint border markers exercise by the Guyana-Brazil Mixed Border Commission; and the second meeting of the Guyana/Brazil Group on Consular Cooperation held in Georgetown (2005).

The outcomes of the visit to Guyana in November 2005 by President Luis Ignacio Lula Da Silva are fully documented in the Joint Communiqué issued at the conclusion of that visit and which I am tendering as an appendix to my presentation. President Lula Da Silva's visit was a signal development in relations between the two countries.

There are challenges, however, some of which I will allude to briefly. First, there are the barriers of language and culture that will persist until there is significant acceleration in the movement of peoples in both directions across the border.

Second, there are the security implications of increased trans-border movement, some of which are already manifesting themselves in Guyana.

Third, there is Guyana's apparent lack of capacity to take full advantage of the bilateral assistance forthcoming from Brazil.

Fourth, there are the challenges that the Guyana productive sector will face in responding to the significant market opportunities that will arrive with the completion and use of the road link.

Fifth, there is the challenge of ensuring that both countries recognize and responsibly execute their obligation to the protection of their indigenous peoples, their ancestral lands and the shared environmental resources.

It is important that both governments address the need to establish a mechanism to examine those challenges ahead of the completion of the road link.

The new opportunities that are emerging for relations between Guyana and Brazil can, and, in my view, will impact on continental relations as a whole and will create new linkages between

South America and the Caribbean. Both Guyana and Brazil, therefore, seem set to make an impact of regional and hemispheric international relations in a manner that transcends the boundaries of both countries. That, in my view, promises to be an awesome achievement.

Conclusion

In examining the problems and challenges faced by Guyana in pursuit of economic development to provide a better life for its people, it is clear that the foreign policy and relations have significantly influenced their solution. The role of the diplomatic service in creating the environment for international assistance has been clearly illustrated in the examples cited in this presentation such as, the Economic Recovery Programme, arrangements with International Financial institutions, the Skeldon sugar project and, more recently, in the huge debt write-offs. The impact of the association with CARICOM and other Organisations such as the ACP are also highlighted in the common approach to negotiation with the EEC on sugar and the establishment of the Caribbean joint negotiation machinery.

Similarly, the benefits of international relations in preservation of territorial integrity should also be obvious. The involvement in the Commonwealth, CARICOM and the Carter Center are also illustrative of the impact of foreign policy and relations on domestic issues such as conflict resolution.

Time constraints prevented more elaboration on some of these issues but I hope that sufficient has been said to provide an informed basis for any evaluation or assessment of the situation in Guyana and to aid any diplomat wishing to prepare for an assignment in Guyana.

Finally, I wish to conclude by pointing out that I have been unable to paint other angles to the sketch of Guyana in this short discourse. One writer describes the country as, "a land of

contradictions and superlatives". He was referring to, what he described as, the true beauty and subtle spirit that can only be experienced by journeying to the hinterland. A hinterland that is also the home of the giant otter, the jaguar, the largest open – toed sloth and the Arapaima, the world's largest freshwater fish. There too can be found the biologically diverse tropical rainforest ecosystem that is part of the Amazonia. It has been disclosed that 6,100 species of plant, 1000 species of tree, 450 types of bird, 400 species of fish, 120 species of amphibians and 180 species of mammals have been recorded so far in area that is some 80% of the country.

When one adds to this, the unique cultural and religious mix that gives expression in the cuisine and national celebration of Christian, Hindu, Muslim, African, Indian and other festivals and occasions, and, the fact that a period is set aside in each year for the recognition of the various ethnic groups, a wider picture emerges.

Guyana, another writer states, presents "*a tabula rasa, a clean slate on which to write your vision of paradise, miraculously transforming the way you view your existence on earth*".

I submit, however, that, with the myriad problems and challenges being experienced, the people have long passed the stage of wanting to write their vision of paradise. They want their paradise manifested here on earth now, and not in their dreams.

PARAGUAY: IDENTIDADES, SUSTITUCIONES Y TRANSFORMACIONES

PARAGUAY: IDENTIDADES, SUSTITUCIONES Y TRANSFORMACIONES

Bartomeu Melià, s.j.

El Paraguay, en su forma actual, ha surgido de un proceso colonial, que no se puede dar todavía por concluido. Por su parte la colonización de los tiempos modernos, en la que se incluye la hispánica desde el siglo XVI, parece haber tenido objetivos comunes, haberse regido por estructuras análogas y haber seguido procesos parecidos. Pero al mismo tiempo se pueden distinguir en ella formas particulares, debidas no tanto a la acción del colonizador cuanto al modo de ser del que se pretendía colonizar; en este caso el sustrato de pueblos guaraníes.

El proceso histórico colonial puede ser categorizado de diversos modos, precisamente por la forma del contacto entre dos o más pueblos y los resultados que de él derivan. Los efectos imaginarios de la historia son bien conocidos. La historia es siempre memoria selectiva. Las causas en historia son generalmente ya resultados históricos de ideas contemporáneas.

Es cierto que los procesos y resultados mudan de sentido según la ideología con que se les considera. Una es la idea que se hace el colonizador, que tiene en su haber y disposición documentos e imágenes que son a su vez reinterpretadas según el propio sistema, y otra es la visión e imaginario con que las sociedades colonizadas vieron y sufrieron la nueva forma de vida que les llegaba y que frecuentemente se les imponía. El nuevo poder no afectaba solamente la libertad individual de la persona, sino que se extendía a su sistema lingüístico, religioso y económico, para citar algunos de los aspectos fundamentales.

Convencionalmente se divide la historia del Paraguay y su proceso colonial en una "prehistoria" guaraní, un tiempo colonial

(1537-1811) y un periodo independiente. Aunque esta periodización tiene un fuerte arraigo popular y cultural –es lo que ha sido transmitido por los historiadores ideólogos y oficialmente desde la escuela- hay que preguntarse si ella no actúa como nube de opio que impide encarar las nuevas y decisivas formas del coloniaje más reciente, no sólo el que se introduce después de la llamada Guerra Grande de 1865-1870, sino la más moderna iniciada después del Tratado de Itaipú (1973).

El andamio colonial

La llegada de los otros abre procesos que esquemáticamente podemos calificar y caracterizar del siguiente modo:

1. destrucción.
2. encubrimiento.
3. sustitución.
4. transformación.
5. creación.

Ninguno de estos procesos suele completarse plenamente en sí mismo, ni actuar enteramente por separado, pero cada uno es suficientemente determinante para que podamos tomarlo como indicador específico. Este esquema es el que se aplica al mundo colonial por antonomasia, pero sus categorías son probablemente transtemporales y reincidentes.

1. Destrucción

De la casi totalidad de los pueblos y sociedades encontradas en los primeros años de conquista, apenas ha quedado memoria de sus nombres, sin que tengamos siquiera datos de la lengua que hablaban ni en qué tipo de sociedad vivían. El hálito de la nueva presencia europea fue mensajero de muerte irreversible. Es difícil calcular la

dimensión del desastre y la magnitud del genocidio, y aunque es verdad que se puede caer en exageraciones tanto minimistas como maximalistas, el hecho es suficientemente grave para alertar sobre las consecuencias de la aventura colonialista. Los llamados pueblos de Occidente difícilmente toman conciencia de esos resultados destructivos, cuando les parece que su proyecto "civilizador" justificaba y sigue justificando suficientemente esos daños "colaterales".

La destrucción de pueblos es en el Río de la Plata, como en otras regiones, un fenómeno de amplio espectro. ¿Qué se hizo de los Arechanés y Cariyós? ¿Dónde están los Chandules y Querandíes, los Charrúas, Yaros, Bohanes, Chanáes y Mepenes? ¿En que acabaron los famosos Agaces y Payaguáes de río arriba? Podría entrar aquí la lista interminable de pueblos indígenas que aparecen en los relatos de conquista. Es cierto que no todos perecieron en la primera hora, pero principalmente desaparecieron antes de que se cerrara el ciclo colonial y la mayoría antes del siglo XX. A veces son los nombres los que han desaparecido, y algunas de estas sociedades chaqueñas resurgen después con otras denominaciones, como veremos.

Hay quien salda la cuestión con esa ligereza y desparpajo tan propios de esa mentalidad vigente hasta hoy, de que los pueblos indígenas están "naturalmente" destinados a morir.

> "Con el avance español, todas estas generaciones fueron declinando sensiblemente, hasta desparecer las unas y fundirse las otras en razas más robustas. Algunas de ellas formaron reducciones bajo los padres seráficos [franciscanos]" (Cayetano BRUNO, Historia de la Iglesia en la Argentina, Buenos Aires, 1966, p. 37).

Sólo a nivel de lengua, como puede verse a partir de los catálogos de lenguas indígenas de Cestmir Loukotka (1968) y Antonio Tovar (1984), las pérdidas fueron enormes e irreparables. Pero también a nivel cultural, aunque persistimos en no valorarlo por motivos de lejanía temporal, olvido y desprecio. De hecho, pueblos milenarios

no pudieron resistir siquiera unos cortos días de contacto colonial, en los que se desencadenaron epidemias, guerras y malos tratos. Su fin no era inevitable y ninguna teoría cultural, económica o política podría justificarlo. Esa destrucción es un hecho histórico, y por lo tanto humano, y tiene que cargar con su propia responsabilidad.

Por otra parte, el hecho de que algunos pueblos indígenas no hayan sido del todo destruidos, como es el caso de los Guaraníes, no hace sino reforzar el proyecto de apreciar y revalorizar sus aportes como memoria de futuro. No sólo la lengua, sino diversas formas de su modo de ser indígena –de su *teko*– económico, político y religioso, se muestran cada vez más modernos en un mundo cuyos valores se están desgastando rápidamente y se muestran del todo insostenibles. Los problemas indígenas no son problema, son solución.

2. ENCUBRIMIENTO

Menos cruel que la destrucción, pero de efectos análogos, aunque más ambiguos, es el encubrimiento colonial. El descubridor se hace encubridor. Persiste en no ver, no saber ver o en tapar lo que a veces, sin embargo, vislumbra, entre admirado y temeroso.

Diversas obras de la Dra. Branislava Súsnik, como *Los aborígenes del Paraguay I* y *III/1,* subtitulados "Etnología de Chaco Boreal y su periferia (Siglos XVI y XVII)" y "Etnohistoria de los chaqueños (1650-1910)" presentan con bastante detalle la situación de marginalidad de los indígenas del Chaco respecto al proceso colonial paraguayo, del cual prescindieron y huyeron, cuando pudieron, o al cual amenazaron repetidamente, sin integrase a él propiamente. Encubiertos durante siglos, aparecen y surgen de nuevo cuando son atraídos por las empresas tanineras del Chaco y por las incipientes estancias ganaderas bajo un régimen de verdadera esclavitud, o contactados por proyectos religiosos, no del todo ajenos a intereses de colonización, como la Misión Inglesa con los Enlhet-Lengua. La

misma autora, junto con Miguel Chase-Sardi, en *Los indios del Paraguay* (Madrid 1995), ofrece en más apretada síntesis el mismo proceso tan marcado por el encubrimiento y desprecio, que hace que el Paraguay haya desconocido prácticamente la existencia de esos pueblos y por lo tanto no haya incorporado conscientemente ninguno de sus valores, ni siquiera los relativos a la ecología en la que son maestros. Se puede decir que, por lo menos a primera vista, la cultura paraguaya no ha sabido recibir nada de esos pueblos del Chaco, cuyas raíces y desarrollo nos quedan tan a trasmano.

Por lo que toca a los guaraníes, la situación es más compleja. Se piensa que el mundo guaraní es el sustrato ordinario de la identidad del Paraguay y el mundo guaraní ha sido asimilado por el paraguayo y de tal modo transformado que lo ha hecho suyo. Es una manera de encubrir la realidad. El guaraní "tribal", constituido por seis pueblos diversos, está vivo y culturalmente goza de buena salud. No se puede tapar ni encubrir esta realidad, como de hecho se hace; el Paraguay desconoce a los Guaraníes libres, los discrimina y los margina. El Mundo Guaraní, sin embargo, no se podrá construir sin los grandes aportes de los pueblos guaraníes del Paraguay. Es precisamente gracias a su existencia que el mundo guaraní es todavía aprovechable en el mundo paraguayo y le da sentido.

El encubrimiento es muchas veces el resultado de la incapacidad estructural de ver y entender sistemas que nos son ajenos. Sólo atención y aun admiración por lo ajeno es lo que levantaría en parte el velo que encubre una realidad de la que todos podemos aprender.

Ese "encubrimiento", sus mecanismos y sus derivaciones ya los traté en los ensayos "El encubrimiento de América" (*Razón y Fe* 1.108, Madrid, febrero 1991: 159-167) y "El quid pro quo del descubrimiento-encubrimiento de América" (*Fronteiras; Revista Catarinense de História,* n. 8. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis 2000: 9-31), idea que retomó Augusto Roa Bastos en la

parte XLVI de *La vigilia del Almirante* (Madrid, Alfaguara, 1992: 331-333).

A este propósito se debe advertir la incoherencia y hasta necedad que significa en muchos casos la tarea que a veces asume la sociedad nacional al querer legislar sobre realidades que le están casi del todo encubiertas, y, peor, que ella misma encubrió.

3. Sustitución

El colono, recién llegado, ocupa un espacio del que poco a poco excluye a los antiguos habitantes, desarraigando a las poblaciones de sus tierras, atrayéndolas al ámbito de dominio español o relegándolas a zonas más o menos lejanas y marginales. Los mismos indígenas, en vez de atacar, huyen.

Fuera de su lugar las cosas son diferentes y eso ocurre muy especialmente con las sociedades indígenas y campesinas.

A partir de la colonia el traslado y desplazamiento de puntos referenciales tradicionales fue notable. Por una parte la ciudad era un enclave en el que la sociedad indígena ya no tenía cabida. Se sustituía la desnudez por el vestido, los días y las horas por un calendario nuevo y tareas obligadas, la economía de reciprocidad por el precio vengativo de las cosas, como explicaremos. Paulatinamente los "naturales" (que así se llamaba a los indígenas) tienen que abandonar sus tierras, ocupadas cada vez más por las implacables vacas.

> "[Las vacas] hacen daño a las rozas y labranzas de los indios comarcanos de esta ciudad, que es causa padezcan grandes necesidades y hambres, y desamparen sus asientos y se vayan a partes remotas, apartándose de la doctrina cristiana y servicio de los españoles a quienes están encomendados" (Ordenanza de Juan de Garay del 17 de octubre de 1578, en Aguirre, Diario, I, 1ª parte: 197-98).

La reducción de Altos en 1580 habría nacido como respuesta cultural y social para proteger a los agricultores guaraníes de los ganaderos españoles (ver Necker 1979: 64).

> "Visto que los españoles se iban acercando a los Indios a hacer estancias, y que ellos estaban divididos por parcialidades ... hicieron de un partido de ellos una reducción en la parte que hasta hoy en día está en el pueblo que llaman de los Altos" ("Información de 1618", en: Enrique de Gandía, "Orígenes de franciscanismo en el Paraguay y Río de la Plata, Revista del Instituto de ciencias genealógicas, año 5, n. 6-7, Buenos Aires, 1946-47: 48-82 (p. 60).

Domingo Martínez de Irala percibió muy claramente el problema, que redundaba en disminución de productividad. Así dirá:

> "nadie puede estorbarles ni en sus tierras, campos, pastos, cazas, pesquerías, asientos de pueblos y términos que ellos tienen y han tenido por uso y costumbre [...]" (Ordenanzas de Irala 1556, citado por Susnik 1979-1980: 112).

El trastrueque del panorama ecológico y de la espacialidad, además de atentatorio de derechos fundamentales, era contraproducente tanto para la cultura como para la economía. De hecho, la sustitución de espacios físicos y culturales se sigue practicando hasta hoy, con los mismos nefastos efectos.

Siempre procurada, pero no siempre conseguida, la sustitución quiso extenderse a todos los aspectos de la vida y la cultura. Los trataremos después. La historiografía paraguaya, al colocar al mestizaje como clave interpretativa de su proceso colonial, hace suponer que los espacios fueron respetados y la nueva sociedad se formó con saludables inclusiones y sin exclusiones traumáticas. Las repetidas rebeliones y huidas de los Guaraníes fuera del cuadro colonial harían pensar en lo contrario.

4. TRANSFORMACIÓN

El pudor histórico ante la muerte y destrucción de tantos pueblos y formas de vida y la necesidad ideológica de crear una sociedad homogénea de ciudadanos iguales delante de la ley, dio aliento al paradigma del mestizaje cultural como interpretación global de la formación del pueblo paraguayo. La selección de datos parciales y ciertas explicaciones ingenuas y mal documentadas crearon la ilusión de estar delante de algo original. La generalización del uso de la lengua guaraní en todos los estamentos de la sociedad paraguaya reforzaba la explicación.

Los Guaraníes no habrían sido ni destruidos, ni encubiertos ni sustituidos; solo transformados en una armónica mezcla de sangres y culturas. Por supuesto, tampoco los españoles habrían desaparecido, y se manifiestan por doquier. Esta tesis es la predominante hasta ahora, y aunque no siempre sepamos a ciencia cierta en qué consistiría la transformación, la suponemos y le buscamos argumentos. Este mismo "informe" debería arrimar pruebas en este sentido. Y lo hará, pero en un intento crítico, examinando el dudoso paso entre sustitución y transformación. He aquí la cuestión.

Tratándose de mestizaje no se puede prescindir de las estadísticas de población, aunque éstas en los tiempos coloniales no hayan pasado de "ciencia de opiniones" como ya notaba Silvio Zavala (1977: 138).

De todos modos, los sucesivos conteos y censos, al mostrar la poca densidad del elemento español, no son capaces de afirmar un intenso mestizaje biológico, especialmente si tenemos en cuenta que en los pueblos de indios –regidos por clérigos, por franciscanos o por jesuitas– donde estaba la mayor parte de la población de la provincia, ésta era absolutamente indígena. Por otra parte no se debe olvidar tampoco el alto porcentaje de "pardos" que en 1782, en vísperas de la Independencia, dentro de una población total de 96.526, eran 10.846,

o sea el 11.1%, mientras en una Asunción de apenas 4.941 personas representaban el 24,9%. También con ellos a la larga se da la coexistencia y la comunicación social y cultural con sus propios conflictos. La eventual transformación –o sustitución– nunca se opera a través de los genes o lo biológico, pero sí en la imaginación, constante y agresiva, que sustentan rasgos físicos y colores; eso que llamamos racismo, del que raramente nos vemos libres.

Para esa misma época de 1782 los "españoles" conformaban algo más de la mitad de la población paraguaya: 55.616 personas, o sea el 57,8%. En Asunción los españoles europeos o peninsulares eran solamente 82 (1,7%) y los españoles americanos 2.038 (41,2%).

Durante la colonia, los que hoy suponemos mestizos se identificaban como españoles americanos, en contraposición con la minoría peninsular o europea. Ahora bien, prescindiendo del lugar de nacimiento, la diferencia más profunda probablemente consistía en que los primeros hablaban guaraní –casi exclusivamente guaraní– y los segundos, no, o muy poco. La sociedad no era bilingüe, aunque la administración "oficial" (sea en relación con la metrópoli u otras provincias, la jurídica y en algunos aspectos la religiosa) fuera en castellano. Ese bilingüismo diglósico, como lo designan los sociolingüistas, da la medida de las transformaciones culturales operadas.

En términos de transformación, se había dado un cambio genético que, sin embargo, no afectaba la práctica cultural, es decir la económica, social y política, con la misma simetría mecánica de la biológica. En el mestizo se dan simultáneamente destrucciones, sustituciones y transformaciones, que no se pueden pensar genéricamente, pero tampoco sólo individualmente. Muchas de estas transformaciones se daban también en el seno de la sociedad indígena colonizada. La colonialidad tiende a ser global en los espacios donde se instala, aunque no siempre en el mismo grado y la misma extensión.

Las transformaciones culturales del Paraguay siguen lo que podríamos llamar líneas isobáricas según presiones coloniales específicas y relativamente homogéneas. La evolución de estas presiones no ha sido en el Paraguay ni constante ni uniforme, pero haciendo ciertos cortes en el tiempo podemos visualizar una cartografía con regiones bastante definidas.

El primer período de la conquista, que podemos delimitar entre 1537 y 1556, y su continuación de 1556 a 1610, representa una horrenda y espantosa caída demográfica, que de 200.000 Guaraníes –es una hipótesis muy paisible para lo que se entendía como el área de influencia española– habría bajado a no más de 20.000 (ver Necker 1979: 145-46). Sólo las Reducciones o pueblos de los franciscanos iniciados hacia 1580 (ibid.: 62) lograron estabilizar la población que en vez de caer verticalmente seguirá una pendiente casi horizontal con puntos de disminución y recuperación según lugares y años.

Si hacemos un corte temporal hacia 1650, cuando la conquista está ya interrumpida, vemos unas pocas ciudades de españoles, existen tres clases de pueblos de indios: los regentados por el clero secular, por los franciscanos y por los jesuitas, y se sospecha una población indígena libre en los montes, tanto en la región oriental como en el Chaco. Es, pues, a partir de este panorama donde se dibuja la complejidad de la colonia paraguaya.

El mestizaje, más como construcción imaginaria y cultural, que como hecho biológico, puede ser aceptado como acertada y bien humorada síntesis que parece haber evitado tensiones sociales por un tiempo. El paradigma pudo ser aplicado con relativo éxito a diversas épocas, a pesar de que las proporciones de sus elementos fueron muy variadas.

Desde la fecha de la expulsión de los jesuitas (1768) se desarrollan una serie de sucesos, entre los cuales la Independencia de 1811 es un episodio menor cuyo sentido se concretará en la dictadura del doctor José Gaspar Rodríguez de Francia. Para los

viajeros franceses e ingleses del siglo XIX la visión exótica de nuestro Paraguay no deja de tener su encanto al mismo tiempo que enseña las sustituciones irreversibles y las transformaciones que se han dado. Al extranjero que llega al Paraguay entre 1811 y 1853 se le ofrece una imagen romántica (Nagy 1969), que hasta hoy permanece como referencia nostálgica de un Paraguay perdido.

En este trabajo procuraremos analizar en detalle las que nos parecen las transformaciones más significativas del tiempo colonial y las que permanecieron en el siglo XIX.

El cuadro del siglo XX, sin embargo, acusa la profunda ruptura instalada después de la guerra grande que acaba en 1870 y produce un país fragmentado bajo la ilusión de una democracia de partidos de ideología liberal.

5. Creación

La transformación es movimiento de generación de nuevas formas por el diálogo entre dos o más elementos puestos en contacto, que en sus varias relaciones, aun conflictivas, conduce a un nuevo modo de ser. La transformación da paso a la invención de nuevas realidades que acaban en creación. La formación del pueblo paraguayo se puede observar desde esta perspectiva, que por ambigua e ilusionista, no se debe descartar. Aun las sustituciones pueden ser creativas y rebasar los términos impuestos en su origen. La creación se distingue por los saltos cualitativos que le otorga la acción libre e imaginativa. Por esto mismo hay condiciones de creatividad relativas y específicas que se dan en ciertas ocasiones y no en otras. ¿Dónde y cómo se dio la creatividad en el pueblo paraguayo?

Las creatividades son varias, según los diálogos llevados a cabo, y es lo que deberíamos rastrear sistemáticamente en este ensayo.

El mundo guaraní paraguayo

Cuando se busca el mundo guaraní en el mundo paraguayo, y si se excluye la lengua, estamos en el jardín de los senderos que se entrecruzan sin rumbo fijo. Los ecos que se adivinan parecen quebrarse en mil pedazos sin llegar a formar una frase claramente inteligible.

Al Paraguay lo han definido –y se define– como un país mestizo y bilingüe. En estas imágenes se da la síntesis de contrarios, cuando esos contrarios en realidad imposibilitan cualquier síntesis, o llevan a una síntesis de burla.

En el Paraguay, el llamado criollo es mestizo, y el mestizo pasa por criollo. Ya desde el tiempo de Azara, a fines del siglo XVIII, queda configurada esa nueva invención –un tipo de persona que se llamará paraguayo– que podía sustentar muy bien la nacionalidad paraguaya independiente.

El proceso paraguayo que al final se impuso fue el de una población mayoritariamente guaraní por parentesco y por lengua, por sus rasgos físicos y por modo de ser y cultura, pero en la que se había desguaranizado, sin prisa pero sin pausa, profunda aunque no radicalmente, el sistema político y el sistema económico. La clase de los encomenderos y sus sucesores, los oficiales militares, crearon la condición campesina con la que el Paraguay tradicional se ha venido identificando.

En el Paraguay comenzó en el siglo XX un nuevo colonialismo, anunciado de varios modos, pero que se fue afirmando decididamente a partir del Tratado de Itaipú (1973). La modernidad, proyectada y prometida por los mecanismos capitalistas que le son propios, no redundó en avance ni desarrollo de la nación. De este modo, la sociedad se encuentra "dislocada", como decía Luis A. Galeano (2002), entre los cazadores, valga la imagen, y los agricultores, cuyo trabajo pasa a ser "cazado", en un sistema que genera exclusión –nuevas y amplias migraciones internas y al exterior, por ejemplo–, pobreza y frustración.

El continuo proceso de colonización en el que estamos inmersos repercute de modo especial en la mayoría campesina, que no ha dejado su condición, de momento, por el hecho de haber migrado a los centros urbanos. Poder entender ese nuevo proceso es una tarea apremiante. La rápida deforestación en la que se ve sumergido el Paraguay actual no es sólo una cuestión de desastre ecológico y economía insostenible, sino inquietante metáfora de desastres e impasses de todo orden.

¿Hay que aceptar una ruptura radical entre el Paraguay anterior a 1870 y el que surge después, en el siglo XX? Aceptando que se trate de una nueva colonización, ¿sería ésta del mismo tipo que la anterior a la Guerra Grande?

Hoy parece que el lugar de la cultura se encuentra en un mítico y místico escondrijo de puerta estrecha adonde sólo los "expertos en paraguayidad" serían capaces de entrar. Pero esos expertos, a fin de cuentas, no vienen con algo significativo y comunicable en las manos. La identidad muere así como frágil anécdota, algo tradicional y folklórico, que a la mayoría no nos interesa. La identidad estaría en actitud vergonzante, escondida detrás de la puerta, sin atreverse a reclamar un lugar bajo el sol.

De hecho, el proceso sigue una línea de continuidad histórica, en la cual una parte de la sociedad se distancia de la otra, unida apenas por los frágiles hilos de una supuesta común herencia, que sería lo guaraní.

Pero ese mismo mundo guaraní, aunque fuera mejor conocido, es relegado de hecho a un pasado alejado, ajeno y extraño. Las virtudes del mundo guaraní, que por otra parte son muy reales y dinamizadoras, no cuentan en la construcción del país, ni en lo económico ni en lo político. Las mismas palabras guaraníes que se refieren a esos campos *-karaí, mburuvichá, jopói, tepy-*, han sufrido transformaciones tan radicales que casi hacen irreconocible su origen y sentido. Es ilusorio pensar en la reivindicación y convalidación del

mundo guaraní en el Paraguay actual; véase el estado en que se encuentran las dos experiencias más auténticamente guaraníes: los pueblos indígenas y las ruinas jesuíticas. De ninguna manera se constituyen en referencia real para la construcción de la nación.

El Paraguay está expuesto en estos años iniciales del siglo XXI al proceso colonizador más amplio y radical de toda su historia. En ningún momento anterior el Paraguay había abierto tan "generosamente" (valga la ironía) su territorio a la colonización. Incluso las tierras que pasaron a propiedad de grandes firmas –Industrial Paraguay, Carlos Casado, Mate Larangeira–, tuvieron mejor suerte; sus dueños y señores las poseían y las explotaban, las degradaban ciertamente, pero no las colonizaban propiamente.

Desde la colonización menonita, tímidamente iniciada en 1927, con un pequeño contingente de unas 1.250 personas, y la brasileña cuyo origen puede verse simbolizado en la apertura del Puente de la Amistad el 27 de marzo de 1965, el colonialismo adquiere otras características; lo paraguayo, sea lo que fuere lo que por ello se entiende, no cuenta como referente; ni siquiera el Estado como tal. Pero no se trata sólo de estas comunidades, que están en el Paraguay, pero no son del Paraguay, sino de un sector variopinto de sociedad económica, supuestamente moderna en el manejo de tecnología y productos –ganaderos, sojeros y comerciantes de informática, para citar los más notorios–, pero que responde a un modelo de colonialismo atrasado y paralizante, al tiempo que muy activo y eficiente. Para este sector, el mundo guaraní y sus variaciones son un elemento residual.

Traducida en términos culturales, esta tendencia excluye como sobrante –como un "todavía" que debe ser superado– el mundo guaraní, lengua y modo de ser que, si aparece, sólo lo podrá hacer travestido de exotismo e historia de una "parcialidad", la paraguaya, en vías de mayor concentración hacia los antiguos núcleos de población, en condición de marginalidad y de potencial migración hacia el exterior.

ALGUNAS NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

De la frondosa selva de títulos sobre el Paraguay indígena, jesuítico, colonial y contemporáneo que aparece en *Mundo Guaraní* (Bartomeu Melià, Asunción, 2006, p. 187-261), se puede recuperar a Carlos PASTORE, 1972, *La lucha por la tierra en el Paraguay*, Montevideo, 526 p. y lo producido por algunos investigadores extranjeros -pero de escasísima influencia en los medios paraguayos- como Jan M. G. KLEINPENNING, 1992, *Rural Paraguay, 1870-1932* (Amsterdam, CEDLA, 1992, 528 p.) y *Paraguay 1515 - 1870: A Thematic Geography of its Development* (2 vols., Madrid, Frankfurt am Main: Iberoamericana-Vervuert, 2003, 1820 p.) y estudios más recientes sobre la entrada brasileña en el Paraguay, como el de Sylvain Souchaud, *Piooniers bréliens au Paraguay* (París, Kartthala, 2002, 406p.), ahora en castellano. Sobre la movilidad y reconfiguración de un mapa en plena formación que parece ser lo propio del Paraguay actual –tierra sin hombres, hombres sin tierra– más que la política, da cuenta de la situación el juego de intereses económicos y culturales típicamente coloniales en los que seguimos inmersos. A falta de estudios históricos y sociológicos relevantes, habría que buscar en el especializado campo de la economía y población, sin descartar la literatura de ficción. El **2º Congreso Paraguayo de Población**; 16 al 18 de noviembre 2005, **Memorias** (Asunción UNFPA/ADEPO, 2007, 178p.), por ejemplo, es a este respecto, del mayor interés. Es de lamentar la poca producción universitaria institucional sobre la realidad paraguaya.

No es extraño que ciertas organizaciones internacionales deseen realizar un estudio sobre la identidad del paraguayo y su herencia guaraní, con especial énfasis en la población campesina y urbana, parte de la población mestiza, aparte de la lengua guaraní, que llevaría a revisar las políticas existentes en materia cultural y las instituciones responsables; identificar los vacíos y contradicciones, a

nivel de políticas, leyes y organización institucional; y elaborar una propuesta de política cultural realista y viable. La política deberá integrar, entre otros, los siguientes temas: la recuperación de la identidad guaraní de los paraguayos; la puesta en valor de dicha identidad y la adopción de las facilidades necesarias para dicha puesta en valor, incluyendo medidas en el campo educativo, en el manejo de publicidad y medios de comunicación, y las normas e incentivos necesarios para facilitarla; la identificación de Paraguay como centro del Mundo Guaraní ante la comunidad internacional; y la definición del papel de la identidad guaraní en la convivencia ciudadana; la diferenciación del papel del gobierno central y sectorial, del sector privado, la sociedad civil, los pueblos indígenas y demás minorías étnicas en la implementación de dicha política.

Nota: En mi exposición me valdré de mi *Mundo guaraní* (Asunción 2006), cuya extensa bibliografía no es del caso reproducir aquí.

Perú: Entre los Sobresaltos Electorales y la Agenda Pendiente de la Exclusión

Perú: Entre los Sobresaltos Electorales y la Agenda Pendiente de la Exclusión

Martín Tanaka*
Sofía Vera**

Resumen

En el Perú, el 2006 fue un año electoral. A lo largo de éste se renovaron todas las autoridades cuya designación depende de elecciones populares. El hecho más sobresaliente fue el triunfo de Alan García en las elecciones presidenciales, así como el sorprendente auge y posterior desplome del candidato antisistema, Ollanta Humala, entre la elección presidencial de abril y las regionales y municipales de noviembre. El discurso antisistema y la imagen de autoridad que proyectó el capitán en retiro Ollanta Humala concitó un amplio apoyo electoral, cuya distribución geográfica puso en evidencia algunos de los clivajes sociales que atraviesan al país. Estos resultados hicieron que se pusiera como tema central en la agenda política el tema de la inclusión social. Sin embargo, la debilidad de la oposición al gobierno de García ha hecho que ese tema se vaya disipando, aunque las razones de fondo que ameritarían su presencia sigan presentes.

1. Coyuntura

En el Perú, el 2006 fue un año electoral. A lo largo de éste se renovaron todas las autoridades cuya designación depende de elecciones

* Martín Tanaka es peruano, Doctor en Ciencia Política y Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México; y Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es Director General del Instituto de Estudios Peruanos y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. E-mail: mtanaka@iep.org.pe
** Sofía Vera es bachiller de sociología en la Universidad Católica del Perú. Trabaja actualmente como asistente de investigación en el Instituto de Estudios Peruanos. svera@iep.org.pe

populares; el Presidente de la República y los congresistas; los presidentes regionales, los alcaldes provinciales y los alcaldes distritales, con sus respectivos consejos. El hecho más sobresaliente fue el triunfo de Alan García en las elecciones presidenciales, a pesar del mal recuerdo que se tiene de su primera gestión gubernamental (1985-1990). Este triunfo fue posible porque García tuvo éxito en plantear una candidatura que ocupó el centro político, alternativa tanto para "la candidata de los ricos", Lourdes Flores, de Unidad Nacional, como para el candidato radical antisistema, Ollanta Humala, cuya irrupción en el escenario electoral fue inesperada. La candidatura de éste se impuso con la votación más alta (30%) en la primera vuelta de abril de 2006, y aunque su votación alcanzó el 47.4% en la segunda vuelta en junio, fue vencido por García, quien obtuvo el 52.6%. El discurso antisistema y la imagen de autoridad que proyectó el capitán en retiro Ollanta Humala concitó un amplio apoyo electoral, cuya distribución geográfica puso en evidencia algunos de los clivajes sociales que atraviesan al país. El *outsider* Humala alcanzó sus mayores votaciones en las regiones del sur andino, en las zonas más empobrecidas y abandonadas, y en las localidades con presencia de grupos étnicos minoritarios. García ganó en la ciudad de Lima, y en las ciudades más modernas e integradas a los circuitos económicos más dinámicos, ubicadas en la costa.

Estos resultados hicieron que se pusiera como tema central en la agenda política el tema de la inclusión social. Si bien la economía en general marcha bien, lo que se expresa en buenos indicadores macroeconómicos, y empieza a percibirse cierto optimismo respecto al futuro del país, en lo social el Perú no deja de ser un país con cerca de la mitad de su población en condición de pobreza. Así, de un lado, tenemos que la economía ha crecido consecutivamente durante sesenta meses, se proyecta que el producto bruto interno (PBI) alcance el 7,7 por ciento de crecimiento respecto al 2006, y que la recaudación tributaria en el 2007 crezca 98 por ciento respecto al 2001[1]. Sin

[1] Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, Memoria 2005 y Apoyo Consultoría SAC.

embargo, los indicadores de pobreza, desempleo, así como el nivel de los sueldos y salarios no han mostrado mejoras en los últimos años. Con todo, la combinación de una relativamente buena situación económica, el aumento de los recursos fiscales, un manejo político prudente, y la debilidad de la oposición, han hecho que los primeros siete meses del gobierno de Alan García hayan estado signados por una relativa estabilidad.

En el plano internacional, los temas más relevantes fueron, entre otros, la búsqueda de la aprobación de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, tanto del gobierno de Alejandro Toledo como del de Alan García, hasta la fecha infructuosa; la intervención de Hugo Chávez en la campaña presidencial a favor del candidato Ollanta Humala, lo que enturbió la relación bilateral, dado el triunfo de García; y las reiteradas tensiones en la relación bilateral con Chile (una de las cuales ha sido, por ejemplo, el tema de la delimitación marítima de la frontera), que han tratado de ser mejoradas a través de un contacto personal entre los presidentes García y Bachelet.

A continuación presentamos una reseña de los aspectos políticos más importantes del periodo del 2006 y lo que va del 2007, y de los procesos políticos en marcha que pueden configurar nuevas perspectivas para el país.

2. Cambios institucionales

El cambio de gobierno no ha significado un cambio drástico en las políticas públicas o una modificación sustantiva en el funcionamiento de las instituciones en el Perú. El periodo presidencial iniciado en julio de 2006 comienza a tomar ciertas decisiones en dirección a una reforma de Estado, enfatizando como valor la austeridad, y buscando mayores niveles de eficiencia. Cabe mencionar que durante el gobierno anterior se implementaron algunos cambios en el sistema electoral y en la legislación sobre partidos, que se aplicaron

recientemente en la coyuntura electoral del 2006. La ley de partidos de noviembre de 2003 estableció requisitos mínimos a las organizaciones políticas que quisieran presentar candidatos; la ley de barrera electoral (octubre 2005) buscó evitar la fragmentación extrema del parlamento. Los resultados de las elecciones, que veremos más adelante, demostraron que estos cambios parciales por sí solos no resuelven la debilidad del sistema de partidos; ni el número de candidatos fue menor este año, ni en el congreso se han formado bloques partidarios consolidados.

3. Elecciones

En 2006 se realizaron tres tipos de elecciones, la presidencial, la congresal, y las regionales y municipales. La elección presidencial, que dio por ganador a Alan García Pérez, se desarrolló en dos rondas, la primera el nueve de abril y la segunda el cuatro de junio. El sistema electoral peruano establece que las elecciones presidenciales deben ganarse con al menos el 50 por ciento más uno de los votos válidos. De no obtenerse esa cifra, se convoca a los dos candidatos más votados. A Ollanta Humala, candidato por Unión por el Perú, quedó en primer lugar, con algo más del 30% de los votos; tuvo que competir en una segunda vuelta presidencial con Alan García (Partido Aprista Peruano), líder del partido más antiguo del país y ex presidente de la república entre los años 1985 – 1990.

Ollanta Humala intentó participar en las elecciones con un partido nuevo, el Partido Nacionalista Peruano (PNP), pero, al no lograr su inscripción, presentó su candidatura bajo el auspicio de Unión por el Perú. Humala se perfilaba como un liderazgo de oposición radical a las políticas neoliberales, el candidato que encarnaba el "giro a la izquierda" que se registraba también en Venezuela y Bolivia, cuyos presidentes dieron muestras públicas de apoyo político a su candidatura[2]. Si bien García triunfó en la segunda vuelta electoral, Humala ganó en la primera. Si bien García se impuso por una diferencia muy estrecha a

Lourdes Flores, sus votos se sumaron para derrotar a Humala. Los resultados fueron imprevistos, a la luz del desarrollo de la campaña. Lourdes Flores encabezó la intención de voto hasta febrero del 2006, pero quedó fuera de la contienda electoral por menos de un punto porcentual de diferencia frente al candidato aprista. Otra sorpresa la dio la agrupación fujimorista Alianza por el Futuro, que logró el cuarto puesto, a pesar de los sucesos que forzaron a Fujimori a abandonar la presidencia en el año 2001 y los procesos judiciales abiertos en su contra. Martha Chávez obtuvo incluso más votos que Valentín Paniagua, candidato del Frente de Centro, a pesar de la evaluación positiva que suscita su gestión como presidente transitorio en 2000-2001.

La distribución del voto en la primera vuelta muestra en términos generales que Humala ganó en la mayoría de las regiones, Lourdes Flores sólo en Lima, y García en la costa norte. La votación de Humala estuvo por encima del promedio en las regiones sur andinas, donde se encuentra la mayoría de la población de origen indígena, y de mayores niveles de pobreza. Por el contrario, los sectores más integrados a los circuitos económicos modernos apoyaron opciones políticas más moderadas.

Tabla 1 - Porcentaje de Votos en Elecciones Presidenciales

Candidatos (#20)	1era vuelta (9 abril)	2da vuelta (4 junio)
Ollanta Humala (UPP)	30.62	47.4
Alan García (APRA)	24.32	52.6
Lourdes Flores (UN)	23.81	-
Martha Chávez (Alianza por el Futuro)	7.43	-
Valentín Paniagua (Frente de Centro)	5.75	-
Otros candidatos (menos del 5% de votación)	8.06	-
Total	100.00	100.00

[2] Considerar la reunión en Caracas en marzo 2006 con Evo Morales de Bolivia y Hugo Chávez de Venezuela.

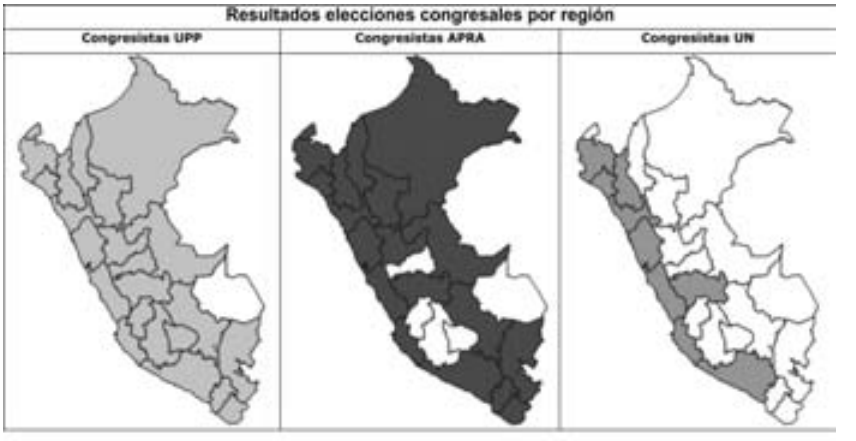
Grafico 1 - Resultados de las elecciones presidenciales por regiones - 1era Vuelta

La elección de Congreso es simultánea a la elección presidencial, se llevó a cabo el nueve de abril. El congreso peruano consta de una cámara única de 120 legisladores, electos en 25 circunscripciones plurinominales. El tamaño de las circunscripciones va de 1 a 7 escaños, con la excepción de Lima que es la más grande, con 35 escaños. Cada elector vota por alguna de las listas que compiten en su circunscripción, y luego puede votar específicamente por dos candidatos dentro de la lista (voto preferencial). La alianza UPP – PNP obtuvo la mayor cantidad de escaños en el congreso (45 puestos), seguido por el Partido Aprista, con 36 representantes. Es importante remarcar que, a pesar de que el porcentaje de votación de ambas fuerzas políticas fue de 21 por ciento (2.213.623 frente a 2.274.797) de votos, la distribución nacional de sus votos le permitió a UPP tener muchos más escaños.

Tabla 2 - Porcentaje de votos y número de escaños obtenidos por las agrupaciones políticas en las elecciones congresales 2006

Partido Político	Unión por el Perú		Partido Aprista		Unidad Nacional		Alianza por el Futuro		Frente de Centro		Perú Posible		Restauración Nacional		Otros 1/		Total	
Región	% votos	N° escaños	% votos	N° escaños	% votos	N° escaños	% votos	N° escaños	% votos	N° escaños	% votos	N° escaños	% votos	N° escaños	% votos	N° escaños	% votos	N° escaños
Amazonas	23	1	22	1	10	0	10	0	18	0	3	0	3	0	12	0	100	2
Ancash	21	2	26	2	13	1	7	0	4	0	3	0	4	0	21	0	100	5
Apurimac	34	2	17	0	9	0	3	0	5	0	1	0	4	0	27	0	100	2
Arequipa	35	3	14	1	14	1	10	0	4	0	2	0	0	0	22	0	100	5
Ayacucho	54	3	6	0	9	0	11	0	4	0	1	0	0	0	16	0	100	3
Cajamarca	20	2	18	1	12	1	17	1	7	0	2	0	2	0	20	0	100	5
Callao	14	1	26	2	22	1	12	0	5	0	5	0	5	0	9	0	100	4
Cusco	39	4	19	1	7	0	4	0	8	0	1	0	3	0	19	0	100	5
Huancavelica	46	2	11	0	8	0	17	0	6	0	3	0	0	0	10	0	100	2
Huanuco	36	2	13	1	8	0	6	0	7	0	2	0	8	0	20	0	100	3
Ica	22	1	25	2	22	1	6	0	5	0	4	0	3	0	13	0	100	4
Junin	29	2	18	1	13	1	15	1	6	0	2	0	0	0	16	0	100	5
La Libertad	10	1	45	5	11	1	7	0	2	0	2	0	4	0	19	0	100	7
Lambayeque	16	1	32	2	11	1	13	1	5	0	1	0	3	0	19	0	100	5
Lima	14	6	17	7	20	8	19	8	8	3	7	2	5	1	10	0	100	35
Loreto	22	1	15	1	10	0	2	0	17	1	1	0	14	0	19	0	100	3
Madre de Dios	20	0	12	0	15	0	3	0	4	0	14	0	21	1	12	0	100	1
Moquegua	30	1	22	1	14	0	3	0	14	0	2	0	2	0	13	0	100	2
Pasco	18	1	1	0	9	0	20	1	10	0	3	0	6	0	35	0	100	2
Piura	19	2	28	1	13	1	9	0	7	0	5	0	4	0	15	0	100	6
Puno	36	3	12	3	7	0	7	0	9	1	3	0	4	0	22	0	100	5
San Martin	29	1	21	1	13	0	17	1	7	0	1	0	6	0	6	0	100	3
Tacna	32	1	20	1	12	0	3	0	11	0	1	0	0	0	20	0	100	2
Tumbes	19	1	22	1	14	0	11	0	11	0	5	0	8	0	11	0	100	2
Ucayali	22	1	21	1	12	0	5	0	10	0	1	0	4	0	25	0	100	2
Total	*21*	*45*	*21*	*36*	*15*	*17*	*13*	*13*	*7*	*5*	*4*	*2*	*4*	*2*	*15*	*0*	*100*	*120*

1/ Con menos del 4% de la votación valida total.



UPP-PN tiene congresistas en todas las regiones del país, salvo en Madre de Dios; el APRA colocó congresistas en 21 de las 25 regiones, con votaciones sobresalientes en La Libertad, Piura y Ancash.

La tercera fuerza política en el congreso, Unidad Nacional, tiene un voto evidentemente costero y limeño (sus más altas votaciones se encuentran en Lima, Callao, e Ica). Si bien siete agrupaciones alcanzaron representación, es importante señalar que se presentaron 24 listas.

Las elecciones regionales y municipales fueron celebradas sólo cinco meses después de las elecciones generales, en noviembre del 2006. En ellas se eligieron representantes para 25 gobiernos regionales, 195 municipalidades provinciales y 1830 municipalidades distritales. Los gobiernos regionales con autoridades electas fueron creados recientemente, en el año 2002, como resultado del proceso de regionalización. Se instalaron sobre la base de la circunscripción de los departamentos, que durante la época de Fujimori funcionaron bajo Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) designados por el Ejecutivo.

Tabla 3 - Porcentaje de votos validos, cargos obtenidos y candidatos presentados por organización política en las elecciones regionales y provinciales

Organizaciones Políticas	Presidencia Regional (#25)			Alcaldía Provincial (#195)		
	% votos validos	% cargos obtenidos	% candidatos presentados	% votos validos	% cargos obtenidos	% candidatos presentados
Partido Aprista Peruano	18%	8% (2)	100% (25)	14%	9% (18)	94% (184)
Partido Nacionalista	8%	0% (0)	100% (25)	6%	5% (10)	79% (155)
Unión por el Perú	6%	4% (1)	68% (17)	5%	9% (17)	72% (140)
Unidad Nacional	3%	0% (0)	36% (9)	17%	2% (4)	26% (51)
Restauración Nacional	3%	0% (0)	40% (10)	7%	4% (7)	35% (69)
Fuerza Democrática	3%	4% (1)	16% (4)	1%	2% (4)	15% (29)
Partido Movimiento Humanista Peruano	3%	4% (1)	8% (2)	0%	0% (0)	4% (8)
Si Cumple	2%	0% (0)	64% (16)	3%	1% (1)	36% (71)
Acción Popular	2%	0% (0)	40% (10)	4%	5% (9)	51% (100)
Avanza País - Partido de Integración Social	2%	4% (1)	16% (4)	1%	0% (0)	7% (14)
Perú Posible	2%	0% (0)	24% (6)	0%	1% (2)	12% (23)
Otros Partidos Políticos 1/	8%	4% (1)	-	12%	12% (23)	-
Independientes 2/	43%	72% (18)	-	30%	51% (100)	-
Totales	100%	100% (25)		100%	100% (195)	

1/ Con menos del 2% de la votación válida total en las elecciones regionales.

2/ Se presentaron 81 organizaciones independientes en las elecciones regionales y 217 en las provinciales.

Los resultados reafirman la dispersión del sistema de partidos peruano y auguran escenarios regionales desarticulados entre sí y poco cohesionados al interior. En siete de las veinticinco regiones han ganado candidatos respaldados por algún partido político nacional, el resto (dieciocho) quedó en manos de organizaciones políticas "independientes" de alcance regional. Es decir, en el mapa político predominan los líderes independientes que no tienen lazos políticos formales con otras presidencias regionales del país, y que pertenecen a organizaciones políticas sin alcance nacional. El APRA, si bien no disminuyó significativamente el porcentaje de votación que obtuvo en la elección presidencial del mes de abril, sí perdió nueve de las doce presidencias regionales que ganó en 2002, quedando reducida su representación solamente a las regiones de Piura y La Libertad, sus "bastiones electorales" tradicionales. En cuanto a los demás grupos políticos, tenemos que en esta ocasión se presentaron separados el Partido Nacionalista de Ollanta Humala y Unión por el Perú. Ellos obtuvieron ocho y seis por ciento de la votación válida total, luego de que en la primera vuelta de la elección presidencial UPP obtuviera el 30% de los votos, y el 21% de los votos válidos en la elección del congreso. Los demás partidos nacionales prácticamente desaparecen en los ámbitos regionales y locales; quienes predominan son los líderes independientes.

¿Qué puede decirse de la gran diversidad de movimientos regionales? Algunas constataciones: apenas uno de los electos en 2002 logró ser reelecto; muchos de los electos ya se habían postulado en las elecciones de 2002; en algunas regiones, el movimiento ganador ganó también en varias de las alcaldías provinciales, mientras que en otras prima una gran desarticulación entre el ámbito regional y el provincial; un buen número de presidentes regionales cuenta con experiencia política y administrativa previa, a diferencia de los electos en 2002; todo lo cual permite abrigar esperanzas moderadas de que harán gestiones importantes. De otro lado, tenemos otros presidentes electos

sin mayor experiencia previa, electos por márgenes estrechos y con un porcentaje no muy alto de votos, situación que podría llevar a problemas de gobernabilidad en un contexto regional fragmentado.

Tabla 4 - Porcentaje votos válidos y porcentaje de diferencia con el 2do puesto en elecciones regionales

Región	Presidentes regionales electos	% votos válidos	% diferencia con el 2do puesto
Puno	Pablo Fuentes (Avanza País - Partido de Integración Social)	18.8	0.4
Lima	Nelson Chui (Concertación para el Desarrollo Regional Lima)	20.3	0.0
Piura	Cesar Trelles (APRA)	24.7	2.5
Ayacucho	Isaac Molina (Frente Independiente Innovación Regional)	25.2	6.2
Pasco	Félix Serrano (Movimiento Nueva Izquierda)	25.5	5.2
Junín	Vladimiro Huaroc (CONREDES)	25.8	8.1
Huancavelica	Federico Salas (PICO)	26.6	1.2
Amazonas	Oscar Altamirano (Fuerza Democrática)	26.8	6.1
Moquegua	Jaime Rodríguez (Movimiento Independiente Nuestro Ilo-Moquegua)	26.9	0.5
Huánuco	Jorge Espinoza (Frente Amplio Regional)	27.0	9.1
Apurímac	David Salazar (Frente Popular Llapanchik)	27.0	4.2
Ancash	Cesar Álvarez (Movimiento Independiente Regional Cuenta Conmigo)	28.3	10.8
Cajamarca	Jesús Coronel (Fuerza Social)	29.2	11.8
Ica	Rómulo Triveño (PRI)	32.1	10.1
Cusco	Hugo Gonzales (Unión Por el Perú)	32.6	5.1
Tacna	Hugo Ordoñez (Alianza por Tacna)	32.7	13.1
Tumbes	Wilmer Dios (Movimiento Independiente Regional Faena)	32.8	1.3
Madre de Dios	Santos Kaway (Movimiento Independiente Obras Siempre Obras)	33.5	18.1
Ucayali	Jorge Portocarrero (Integrando Ucayali)	34.1	3.5
Arequipa	Juan Guillén (Arequipa, tradición y futuro)	34.9	14.7
Lambayeque	Yehude Simon (Partido Movimiento Humanista Peruano)	39.6	20.9
Loreto	Yvan Vasquez (Fuerza Loretana)	42.0	17.1
San Martín	Cesar Villanueva (Nueva Amazonia)	44.5	21.8
La Libertad	José Murgia (APRA)	48.0	34.1
Callao	Alexander Kouri (Chimpun Callao)	49.6	16.3

En todos los procesos electorales del 2006, la participación electoral fue mayor que el 85 por ciento; 88.71 por ciento en las elecciones generales (presidencial y congresal), 87.71 por ciento en la segunda vuelta presidencial y 87.41 por ciento en las regionales y municipales. Respecto a años anteriores, la participación electoral es ligeramente mayor, por ejemplo, en las elecciones regionales del año 2002, ésta alcanzó un 84 por ciento[3]. Hay que tomar en cuenta que en el Perú el acto de votar es obligatorio hasta los setenta años y la ausencia a los comicios se sanciona

[3] 12,800 000 electores sobre 15,298 237 electores hábiles según el padrón electoral en el 2002 de la ONPE.

con una multa. El padrón electoral está conformado por la población mayor de dieciocho años inscrita en el registro civil peruano (RENIEC). Desde 2005, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional también tienen derecho al voto.

Tabla 5 - Participación electoral en los procesos electorales del 2006

Elecciones 2006	Elecciones presidenciales 1era vuelta (9 abril)	Elecciones congresales (9 abril)	Elecciones presidenciales 2da vuelta (4 junio)	Elecciones regionales y municipales (19 noviembre)
Total de votos emitidos	14,632,003	14,625,000	14,468,278	14,505,647
% participación electoral (1/ y2/)	88.71	88.66	87.71	87.41

1/Electores hábiles en elecciones presidenciales y congresales: 16.494.906

2/ Electores hábiles en elecciones regionales y municipales: 16.594.824

En cuanto a la representación de los grupos desaventajados, encontramos que entre los nuevos congresistas tenemos 35 mujeres, mientras que en el año 2001 se eligieron sólo a 22. En el poder ejecutivo, el gabinete de 16 carteras ministeriales designado por el nuevo gobierno aprista cuenta con 6 mujeres ministras[4]. Sin embargo, este no es el caso entre las nuevas autoridades regionales y locales. Ninguno de los nuevos presidentes regionales es mujer, apenas cuatro de los alcaldes provinciales son mujeres (es decir, el dos por ciento), y 46 mujeres son alcaldes distritales (tres por ciento)[5]. A favor de la participación de las mujeres en la política, existe una regulación sobre cuotas de género que rigió en las últimas elecciones, y que establece que el 30 por ciento de las listas de candidatos al congreso, al gobierno regional y a los gobiernos locales, deben ser mujeres[6]; sin embargo, la ley no estipula en qué lugar de las listas deben estar ubicadas las candidatas.

[4] A la fecha, Pilar Mazzetti, ministra del interior ha sido destituida y reemplazada por Luis Alva Castro.

[5] Transparencia, datos electorales n 27.

[6] Según las resoluciones 1230-2006-JNE, 1230-2006-JNE,1247-2006-JNE, 1234-2006-JNE.

4. El Ejecutivo

Como se ha mencionado anteriormente, el poder ejecutivo cuenta con dieciséis ministerios, donde, según la Constitución, "el Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente del Presidente del Consejo"[7]. Alan García Pérez asumió el 28 de julio del 2006 la presidencia de la república y nombró como su presidente del consejo de ministros a un aprista de confianza, Jorge del Castillo. El gabinete tiene una composición plural, donde hay apristas e independientes de orientaciones diversas, que en conjunto proyectan cierta solvencia profesional.

Tabla 6 - Gabinete del inicio del gobierno de Alan García Pérez (28 de julio del 2006)

Ministerio	Nombre	Partido	Nacimiento	Profesión
Presidencia del Consejo de Ministros	Jorge del Castillo	APRA	2 julio 1950	Abogado
Agricultura	Juan José Salazar	APRA	-	Ing. Agrónomo
Comercio Exterior y Turismo	Mercedes Aráoz	Independiente	5/ago/71	Economía
Defensa	Alan Wagner Tizón	Independiente	7 febrero 1942	Relaciones Internacionales
Economía y Finanzas	Luis Carranza	Independiente	21 diciembre 1966	Economía
Educación	José Antonio Chang	Independiente	19 mayo 1958	Ing. Industrial
Energía y Minas	Juan Valdivia	APRA	6 febrero 1948	Arquitecto
Interior	Pilar Mazzetti Soler	Independiente	9 setiembre 1946	Médico cirujano
Justicia	María Zavala	Independiente	15 enero 1956	Abogada
Mujer y Desarrollo Social	Virginia Borra Toledo	APRA	-	Economía
Producción	Rafael Rey Rey	Renovación Nacional	26 febrero 1954	Ing. Industrial
Relaciones Exteriores	José A. García Belaúnde	Independiente	16 marzo 1948	Diplomático
Salud	Carlos Vallejos	APRA	-	Cirujano
Trabajo	Susana Pinilla	Independiente	31 mayo 1954	Antropología
Transportes y Comunicaciones	Verónica Zavala	Independiente	1968	Administración y Derecho
Vivienda y Construcción	Hernán Garrido Lecca	APRA	1960	Economía

Además del Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros, el poder legislativo también tiene la facultad de remover a un ministro. Según la Constitución, "Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento

[7] Constitución del Perú, 1993.

del número legal de congresistas. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del congreso. El Consejo de Ministros o el ministro censurado, debe renunciar"[8]. Esto es expresivo del peso político que el poder legislativo tiene frente al ejecutivo.

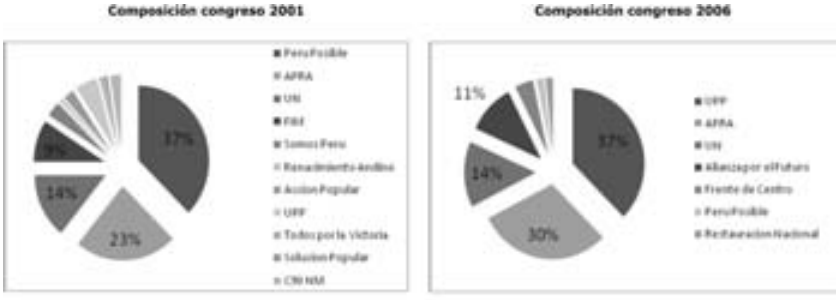
En cuanto al funcionamiento del Consejo de Ministros presidido por Jorge del Castillo, y su relación con la presidencia de Alan García, encontramos en éste un estilo de conducción con un notorio protagonismo presidencial, y la subordinación del Consejo de Ministros. En los primeros meses del gobierno de García, éste se ha presentado como "por encima" de los errores y conflictos al interior del gabinete, apareciendo como un poder dirimente. Esto, hasta el momento, le está funcionando, lo que se expresa en los altos niveles de aprobación a la gestión del Presidente, por encima de sus ministros, y en que algunos escándalos que afectaron la legitimidad de sus ministros no han alcanzado al Presidente.

5. El Legislativo

El periodo legislativo 2006 – 2011, como ya se ha mencionado, se inicia con un congreso en el que la UPP tiene la mayor cantidad de escaños (45) sin llegar a una mayoría. Sin embargo, algunos congresistas electos militan en la UPP, mientras que otros son del PNP de Ollanta Humala. Rápidamente, la alianza entre ambos se rompió en el congreso. Además, la UPP sufrió deserciones adicionales[9]. Por su parte, el partido de gobierno obtuvo 36 congresistas, que constituyen sólo el treinta por ciento del total de miembros del congreso. Si comparamos el Congreso actual con el Congreso 2001-2006, encontraremos un menor grado de fragmentación. El Congreso

[8] Constitución del Perú. 1993. Artículo 132.
[9] Fueron tres: Gustavo Dacio Espinoza, Rocío de María Gonzales, Carlos Alberto Torres Caro.

2001-2006 sufrió además de graves problemas de disciplina interna: por ejemplo, Perú Posible (PP) sufrió la deserción continua de congresistas, a tal punto que, en el último año del mandato de Toledo, PP había pasado de tener 47 escaños a 34. Asimismo, Unidad Nacional tuvo dificultades para sostenerse unificada durante el periodo 2001-2006 y perdió seis de los diecisiete congresistas con los que comenzó.



Entre los partidos políticos más influyentes del congreso en los dos últimos periodos están UPP, APRA, UN, y PP. UPP fue fundado en 1994 por Javier Pérez de Cuéllar (ex secretario general de las Naciones Unidas) y participó en las elecciones de 1995 contra Fujimori (Pérez de Cuéllar se alejó de la UPP poco tiempo después de 1995). En el 2005 se alió al Partido Nacionalista para sostener la candidatura de Ollanta Humala. Su tendencia política es de centro izquierda. El APRA es el partido más antiguo del Perú, fundado en 1924 por Víctor Raúl Haya de la Torre; Haya no pudo ser Presidente del Perú, el primer gobierno del APRA fue encabezado por García (1985-1990). En este momento, su gestión gubernamental podría ser calificada como de centro derecha. Perú Posible fue fundado en 1999 y su candidato Alejandro Toledo compitió contra Fujimori en las cuestionadas elecciones de 2000; Toledo ganó la presidencia en 2001, venciendo en segunda vuelta a Alan García. PP podría ser considerado un partido de centro.

El Congreso se organiza en 25 comisiones ordinarias (además de comisiones de investigación, especiales y de ética que se instalan extraordinariamente), que se encargan de debatir los proyectos de ley que ingresan al congreso. Una vez que las comisiones dictaminan favorablemente un proyecto de ley, éste pasa a ser debatido en una sesión del pleno del congreso, en el que para ser aprobada la ley se necesita el apoyo de la mayoría de legisladores. En el periodo 2001-2006 el legislativo aprobó 4.116 normas legales, en lo que va del 2006 – 2011 se han aprobado 117, lo cual supone que la eficiencia en la aprobación de leyes ha aumentado con relación a años anteriores[10].

En lo que va del actual gobierno, si bien el APRA no cuenta con mayoría en el congreso, no ha tenido problemas en armar mayoría, ya sea con UPP, con UN, o con la AF, dependiendo de los temas en debate. En general, la percepción es que, en la actualidad, no existe una oposición significativa para el gobierno.

6. Relación entre poderes del Estado y niveles de gobierno

La combinación entre una relativamente buena situación económica, bonanza fiscal, y debilidad de la oposición, hacen que García pueda ejercer su liderazgo político, hasta el momento, con comodidad. Como signos preocupantes están, en primer lugar, el mantenimiento de una brecha entre la dinámica de la capital (en la que la popularidad de García aumenta) y el conjunto del país (en la que se mantiene o disminuye); el mantenimiento de altos niveles de pobreza y exclusión, sin que se perciban todavía iniciativas importantes de reforma; finalmente, un cierto malestar social en algunos sectores del país, en el que se percibe que, a pesar del crecimiento económico y del aumento de los recursos presupuestales, la situación de las familias no

[10] Congreso de la república. Informe de los indicadores de la gestión parlamentaria correspondiente a la primera legislatura 2006 – 2007.

cambia, lo que podría expresarse en protestas, que, al darse en un contexto de debilidad de los partidos, tiende a seguir caminos no estructurados ni institucionales, y bastante proclives al uso de la violencia. Por el momento, las preocupaciones en el gobierno de García no están en el congreso, ni en los gobiernos regionales o alcaldías provinciales, a pesar de no contar con una presencia mayoritaria en estos ámbitos. Por ahora, los principales conflictos que ponen en dificultades al gobierno se relacionan con las pugnas al interior del partido de gobierno, que el presidente administra de modo de aparecer siempre como el poder dirimente.

7. Evaluación general sobre el funcionamiento y calidad de la democracia

La democracia en el Perú se halla en una suerte de encrucijada, ilustrada de manera muy gráfica en los resultados de las últimas elecciones presidenciales. De un lado, se ubicó un país más integrado, moderno, básicamente limeño y costeño, que mira con expectativa el actual ciclo de crecimiento económico, y que opta por correcciones graduales al modelo económico y político que ha seguido el país en los últimos años; de otro lado, un país signado por la pobreza y la desigualdad, básicamente en la sierra y la selva, que percibe que los beneficios del crecimiento no le alcanzan, que desconfía de las instituciones y de las élites políticas y sociales, y que considera que un cambio radical, una refundación institucional, es lo que el país necesitaría para salir adelante. Estas dos visiones mostraron fuerzas parejas en la elección presidencial de abril y junio de 2006, pero al final se impuso la primera, lo que hizo que el Perú se alejara del camino que hoy parecen estar siguiendo Venezuela, Bolivia o Ecuador, y se emparente más con el camino que hoy sigue Colombia, por ejemplo. Dependerá del destino del gobierno del presidente García el que Perú

consolide este camino, o caiga por una senda de polarización e inestabilidad en otros casos, o como en su propia historia pasada.

Bibliografía

Adrianzén, Alberto. 2006. "¿Crisis de gobernabilidad o inicio de un nuevo ciclo político en América Latina?". En *Democracia, descentralización y reforma fiscal en América Latina y Europa del Este.* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 31-46.

BALBI, Carmen Rosa. 2006. "Las elecciones de Perú del 2006 en el Perú y el "fenómeno" Humala". Ponencia presentada en el "Colloque: L'Amérique Latine Aux Urnes". Paris: Institut Sciences Politiques - IHEAL.

BALLÓN, Eduardo. 2006. "Crecimiento económico, crisis de la democracia y conflictividad social. Notas para un balance del toledismo". *Perú Hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento* (Julio)*:* 31 – 45. Lima: DESCO.

BALLÓN, Eduardo. 2006. "Las tendencias que encuentra el nuevo gobierno: crecimiento económica sin calidad, limites de la democracia y alta conflictividad social". *Cuadernos Descentralistas* 20 (Julio): 71 – 96. Lima: Propuesta Ciudadana.

GROMPONE, Romeo. 2006. "Los acelerados cambios políticos en el Perú de estos días". En *Perú Hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento* (Julio)*:* 65-116. Lima: DESCO.

GROMPONE, Romeo. 2006."Nuestra obstinada ignorancia. Sobre las elecciones de junio y la presente situación política". *Argumentos* 5 (Julio): 2-5. Lima: IEP.

MELÉNDEZ, Carlos. 2006. "Perú: Partidos y outsides. El proceso electoral peruano del 2006". *Desafios* 14 (I): 40-68. Bogotá: Universidad del Rosario.

MELÉNDEZ, Carlos y Sofía VERA. 2006. "Si todos perdieron ¿quién ganó?". *Argumentos* 8 (Diciembre): 7-11. Lima: IEP.

SULMONT, David. 2007. "Explorando el significado de las elecciones del año 2006" *Coyuntura, Análisis económico y social de la actualidad* 10 (Enero): 8-11. Lima: CISEPA – PUCP.
TANAKA, Martín. 2006. "¿Que podemos aprender sobre el Perú de esta campaña electoral?". *Argumentos* 2 (Abril): 2-9. Lima: IEP.
TANAKA, Martín. 2006."Reflexiones antes del día D". *Argumentos* 4 (Mayo): 2-5. Lima: IEP.
VERGARA, Alberto. 2006. "Chichas y limonadas, o del futuro político del país". *Perú Hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento* (Julio): 117-148. Lima: DESCO.

ARGENTINA: ECONOMÍA Y POLÍTICA INTERNACIONAL
LOS PROCESOS HISTÓRICOS

Argentina: Economía y Política Internacional
Los procesos históricos

Mario Rapoport*

I. Introducción

Desde fines del siglo XIX hasta comienzos del XXI, la Argentina ha tenido etapas económicas bien definidas: la agroexportadora; la de industrialización basada en la sustitución de importaciones; y la de apertura, endeudamiento externo y auge de la actividad rentístico-financiera que culmina con la más formidable crisis de su historia. Comienza allí una cuarta etapa de reindustrialización, desendeudamiento y desarrollo económico que todavía estamos transitando. En cuanto a la política exterior, también es posible establecer etapas vinculadas a las anteriores. Lejos de las visiones que destacan el carácter "errático" u "oscilante" de la política exterior argentina, se observan tendencias dominantes en cada una de ellas, explicadas por los condicionamientos de las diferentes estructuras económicas y sociales. El objetivo del presente ensayo será el de analizar la relación entre las etapas económicas y las políticas exteriores, teniendo en cuenta las características particulares de los distintos gobiernos y regímenes políticos.

II. La Argentina agroexportadora, el liberalismo económico y el vínculo privilegiado con Gran Bretaña

La Argentina agroexportadora se sustentaba en una estructura socio-económica en la cual la propiedad de la tierra, el

* Director del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social de la UBA e Investigador Superior del Conicet.

bien abundante, estaba concentrada en un núcleo reducido y poderoso de terratenientes; y en donde los capitales externos, si bien ayudaron a montar el aparato agroexportador, tenían, por lo general, su rentabilidad garantizada por el Estado o se invertían con fines especulativos, creando un creciente endeudamiento externo y problemas en la balanza de pagos. Todo ello, presidido por una ideología rectora: el liberalismo económico. En palabras de Juan Bautista Alberdi, uno de sus expositores más lúcidos, la Constitución argentina "más que la libertad política" había tendido a procurar "la libertad económica".

El país llegó a formar parte así, en forma destacada, en tanto exportador de alimentos y materias primas e importador de bienes de capital y productos manufacturados, de una división internacional del trabajo, basada en el libre cambio, que tenía por eje a Gran Bretaña, el principal poder económico de la época. Durante el período agroexportador los ciclos económicos obedecían, por un lado, a las relaciones entre la inversión, la producción y las exportaciones y, por otro, al movimiento favorable o adverso de los flujos de capital, influenciados desde el Banco de Inglaterra, a través de una baja o una subida de las tasas de interés. Existió una notable expansión económica, pero también una dependencia de los mercados externos y de esos movimientos de capital; y cuando éstos se detenían, como en 1885, en 1890 o en 1913, o los mercados se contraían drásticamente, como en 1930, las crisis estallaban.

En lo que se refiere al sistema político interno, hacia 1880 se conforma la unidad nacional bajo la dirección de gobiernos oligárquicos. Esos gobiernos guardan las formas constitucionales, aunque excluyen a los sectores opositores del posible ejercicio del poder y eligen a sus sucesores. Al mismo tiempo, abren las puertas a los nuevos inmigrantes, pero no les facilitan su conversión en ciudadanos ni el acceso a la propiedad de la tierra.

La política exterior del "orden conservador" (1880-1916) tenía como objetivo dar garantías a los inversores extranjeros, asegurar la financiación externa del Estado y ampliar los mercados europeos, donde la Argentina colocaba su producción agroexportadora. Esta política, atlantista, liberal y "abierta al mundo" -sobre todo a Europa-, daba la espalda a América del Sur y desdeñaba las alianzas con los países de la región. Argentina profundizaba sus relaciones diplomáticas con el viejo continente en general y con Inglaterra en particular, a la vez que intentaba obstruir los intentos estadounidenses de consolidar su hegemonía continental.

Este "consenso conservador" se manifestó a través de diversas corrientes ideológicas. La predominante, de matriz "comercialista" liberal, que intentaba reducir al mínimo la aparición de conflictos, y la de la "real politik" del nacionalismo territorial, que impulsaba políticas de fuerza frente a las naciones vecinas y alentaba la espiral armamentística. A su vez, en la política exterior impulsada por cada grupo se manifestaban los alineamientos de los distintos sectores de la elite con intereses de origen británico o de otros países europeos. Esa conformación de los sectores dirigentes se expresó, por ejemplo, en la oposición al intento estadounidense de establecer una unión aduanera y una moneda común, en la primera conferencia panamericana de 1889. Frente a la consigna esgrimida por los Estados Unidos de "América para los americanos", el representante argentino Roque Sáenz Peña expresaba una diferente: "América para la Humanidad". Por otra parte, la conciencia de la problemática del endeudamiento externo se manifiesta en la Doctrina Drago de 1902, que condenaba la intervención militar de países europeos en Venezuela para obligar a este país a cumplir con sus compromisos financieros.

Tras el fin del régimen oligárquico, llegó al poder el radicalismo (1916-1930), gracias a una nueva ley electoral que garantizaba los derechos ciudadanos y establecía un sistema más democrático instaurado por la Ley Sáenz Peña, con el voto secreto y

obligatorio para la población masculina en 1912. Si bien, en términos generales, existió una continuidad en cuanto a la estructura productiva y al modelo económico basado en la agroexportación, se produjeron algunos cambios respecto al período anterior: se implementó una política fiscal que acentuó las cargas directas sobre las tierras y el capital; se expandió el gasto estatal -fundamentalmente el empleo público- y hubo una cierta redistribución de ingresos a favor de los salarios, las pensiones y la administración, aunque muchas leyes propuestas se frenaron en el Congreso de la Nación porque la mayoría de la cámara de Senadores estaba en manos de la oposición conservadora. El concepto de "reparación" era utilizado para fundamentar estos cambios, basados en una política que se cuidó en no afectar los núcleos de interés sobre los cuales se sostenía el esquema agroexportador. Sin embargo, esta política hizo que el gasto creciera a un ritmo mayor que el de los recursos disponibles, generando un desequilibrio fiscal agravado en los períodos recesivos.

La política exterior radical mostró, a su vez, una mayor autonomía respecto a la que sustentaba el régimen oligárquico. En la Primera Guerra, tras el ascenso de Yrigoyen como presidente, se pasó de la neutralidad "pasiva", decidida por el conservador Victorino de la Plaza -funcional a los intereses británicos, que pretendían mantener el comercio bilateral con Argentina- a una neutralidad "activa", que cuestionaba los fundamentos de la guerra entre las potencias, resistiendo, desde 1917, la ofensiva de Washington sobre el continente americano para que los países de la región abandonasen la neutralidad. Por el contrario, el gobierno radical auspició un congreso de países neutrales del continente, y luego retiró a la delegación argentina de la Sociedad de las Naciones, sosteniendo el principio universal de que todas debían tener igualdad de derechos. Estos elementos muestran el carácter más independiente de la política exterior, pero manteniendo siempre la inserción internacional que se había establecido en la etapa anterior y el vínculo privilegiado con Gran Bretaña.

Sucedió a Yrigoyen un gobierno radical con una orientación más conservadora, el de Marcelo T. de Alvear, que presidió el país en momentos en que retornaba cierta prosperidad, manteniendo externamente una firme vinculación con Europa. En cambio, la vuelta de Yrigoyen, en 1928, no fue bien vista por las elites tradicionales, que comenzaron a preparar un golpe de Estado en el que participaron civiles y militares. Este se produjo en septiembre de 1930 marcando el retorno al poder de la vieja oligarquía conservadora.

Desde el punto de vista económico, en la década del '20 se pudo observar un incremento del comercio y de las inversiones provenientes de EE.UU. Comenzó a desarrollarse allí un triángulo de relaciones comerciales y financieras anglo-argentino-norteamericano, en el que Inglaterra seguía siendo el principal mercado para los productos argentinos, pero los flujos de capitales y las manufacturas más sofisticadas venían del país vecino del norte. Sin embargo, este último mantenía o aumentaba sus barreras para la entrada de productos agropecuarios argentinos, que consideraba competitivos para su propia economía, creando fuertes desavenencias con las elites económicas predominantes en el país.

III. La industrialización sustitutiva, las nuevas formas de dependencia y los intentos autonómicos.

La etapa de la industrialización sustitutiva puede subdividirse, a su vez, en tres períodos diferenciados: la industrialización "espontánea" (1930-1945), el proyecto industrializador peronista (1946-1955) y la industrialización "desarrollista" (1955-1976). Las características de cada uno de estos subperíodos generaron condiciones distintas para la política exterior y la inserción internacional de la Argentina.

Los efectos de la crisis desatada en 1929 afectaron las bases sobre las que se apoyaba la economía agroexportadora. Los países que

tradicionalmente compraban la producción argentina comenzaron a proteger e impulsar su propia producción de bienes primarios (Inglaterra, por ejemplo, firmó el Tratado de Ottawa, de preferencias imperiales, en 1932). En este contexto, la Argentina vio reducidas sus exportaciones en volumen y en precio, situación que ocasionó una falta de divisas en el país y redujo su capacidad de compra en el mercado internacional. Esta escasez de divisas originó la necesidad de fabricar internamente muchos productos que antes se importaban, estimulando lo que se dio en llamar "industrialización basada en la sustitución de importaciones" (ISI). También se reforzó la presencia del Estado en la economía con la creación de diversas Juntas Reguladoras (Granos, Carnes, etc.), la implementación del control de cambios y la creación del Banco Central.

Sin embargo, siguió prevaleciendo el objetivo de favorecer a la elite terrateniente, siendo el ejemplo más claro el Tratado Roca-Runciman, de 1933, por el cual Inglaterra mantenía la cuota argentina de exportación de carnes, a cambio de lo cual se le otorgaban una serie de contrapartidas, como exenciones en el recién implementado control de cambios, disminución de aranceles y un tratamiento preferencial a las inversiones británicas. Este pacto ilustra el tipo de intereses predominantes, algo que se expresaba en el plano comercial en la consigna de "comprar a quien nos compra" esgrimida por la Sociedad Rural Argentina. En cuanto a la política exterior, el "consenso" dentro de la coalición en el poder, mantenía la subordinación hegemónica a Gran Bretaña, lo cual implicó que Argentina ingresara a la Sociedad de Naciones y se opusiera, en las conferencias panamericanas de la década del '30, a la estrategia panamericanista estadounidense.

El inicio de la Segunda Guerra Mundial no generó un conflicto al interior del grupo gobernante. La neutralidad era funcional a los intereses británicos, que necesitaban asegurarse el abastecimiento de alimentos argentinos y que compraban sin abonar de inmediato, con libras bloqueadas en Londres con garantía oro, lo que iba a traer

luego consecuencias negativas para el país. Pero en diciembre de 1941, tras el ingreso de Estados Unidos a la guerra, la ofensiva estadounidense a favor de la ruptura de relaciones con las potencias del Eje se vio en parte frenada por el neutralismo conservador del presidente Castillo y de su canciller Ruiz Guiñazú, en la Conferencia de Río de Janeiro de 1942. La opción entre mantener la neutralidad y sumarse a los aliados puso en evidencia la rivalidad entre Inglaterra y Estados Unidos por incidir en la economía y la política argentinas, que se venía manifestando a través de las relaciones triangulares, desde hacía dos décadas. Por lo general, los británicos se opusieron, en la medida de lo posible, a la política norteamericana hacia la Argentina.

En los tres años del régimen militar, desde el golpe de Estado de junio de 1943, el eje de la política exterior, cuando el desarrollo de la guerra comenzó a ser favorable a los aliados, se transformó paulatinamente en la expresión de un conflicto bilateral entre los gobiernos de Buenos Aires y Washington. Fueron gestores del golpe un grupo de coroneles, en el seno de los cuales se destacaba el carismático coronel Perón, que centró su trabajo en la captación de los sindicatos de trabajadores, comenzó a proponer y desarrollar reformas sociales, y a contactarse con fuerzas y dirigentes políticos. Su figura se fortaleció aún más desde enero de 1944, cuando el gobierno abandonó finalmente la política de neutralidad, y asumió el cargo de presidente el general Farell, acompañado de Perón como vicepresidente.

En esas circunstancias se desnuda más claramente que el propósito principal de Cordell Hull, el secretario de Estado norteamericano, no era que Argentina rompiera relaciones con el Eje, sino, lisa y llanamente, procurar el derrocamiento del régimen militar y, en particular, el desplazamiento de Perón. Este objetivo era compartido con la mayoría de la oposición política, que acusaba al coronel de pro-nazi, pero que se oponía, ante todo, a su ascendente liderazgo y a sus medidas sociales. El conflicto con EE.UU. pasó a constituir así un elemento clave de la política interna.

Sin embargo, a fines de 1944, se produjeron cambios en el Departamento de Estado, que proyectaron a nuevos funcionarios dispuestos a modificar una política que algunos sectores de interés del país del Norte interpretaban como errónea. Esto se tradujo en conversaciones secretas con Perón y otros miembros del gobierno argentino a principios del año siguiente. Como resultado de estas, se llegó a un acuerdo por el que la Argentina se comprometía a cumplir con los compromisos que iban a establecerse en la Conferencia de Chapultepec (México), en febrero de 1945: se reintegraría al concierto de las naciones latinoamericanas y declararía la guerra al Eje, estando así en condiciones de entrar en las Naciones Unidas. A cambio de ello, Washington abandonaba su política de coerción, en particular las sanciones económicas y diplomáticas que había impuesto a la Argentina, algo que ciertamente comenzó a efectivizarse.

Este interregno amistoso entre ambos países se vio interrumpido con un nuevo cambio en la diplomacia norteamericana como consecuencia de la muerte de Roosevelt, que se había inclinado hacia una postura más "flexible", y el retorno de sectores vinculados con una "línea dura" hacia la Argentina. Este se materializó en mayo de 1945 con la llegada a Buenos Aires del embajador Spruille Braden, que se planteó como objetivo una cruzada destinada a derrocar al régimen "dictatorial y fascista del coronel Perón". Tratando de eliminar a éste antes que las elecciones previstas pudieran consagrar su triunfo, Braden comenzó a intrigar para lograr su deposición: negoció con oficiales del Ejército opuestos a Perón y se transformó prácticamente en líder de los sectores políticos que se oponían al régimen militar, organizados en la denominada "Unión Democrática", pronunciando discursos contra el gobierno ante el cual estaba acreditado.

Perón fue forzado a renunciar, hasta que la movilización popular del 17 de octubre de 1945 revirtió la situación, pues los trabajadores temían perder las conquistas ganadas en esos años, y entregar el gobierno a la desacreditada elite política tradicional y a los

sectores que aceptaban la intromisión estadounidense en los asuntos internos. A principios de 1946, un eje de la campaña electoral del coronel fue justamente "Braden o Perón", que levantando sentimientos nacionalistas facilitó al nuevo líder político su triunfo en las elecciones.

La década en que gobernó Perón marcó una nueva etapa en el proceso de industrialización y un cambio en la política exterior argentina. La política económica peronista preveía profundizar la industrialización sustitutiva ampliando el mercado interno a través de una redistribución de los ingresos (los asalariados llegan a percibir el 50% de la renta nacional), de leyes sociales y de una mayor intervención del Estado. Los medios para estimular la industria fueron la creación de instituciones como el Banco de Crédito Industrial (1944) y el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio -que transfería recursos del agro a la industria- y la nacionalización del Banco Central (1946), entre otros. El gobierno establecía un círculo de transferencia sectorial de ingresos, coherente con la conformación de su apoyo político. Por otra parte, se nacionalizan los principales servicios públicos y se rescata la deuda externa.

Este plan económico entró en crisis en 1949, cuando los términos de intercambio comenzaron a ser desfavorables para el comercio exterior y las exportaciones argentinas disminuyeron sensiblemente. Pero, sobre todo, cayó la disponibilidad de divisas luego de la guerra (en parte por los problemas que trajo la inconvertibilidad de la libra cuando el principal proveedor era EE.UU.), lo cual generó dificultades a los empresarios industriales para importar maquinarias y materias primas. Se evidenció así la debilidad de los cimientos de la industrialización peronista y el comienzo de los ciclos económicos propios del desarrollo industrial en los países periféricos.

La crisis de 1949-1952, agudizada por dos sucesivas sequías, mostró que había llegado la hora de la austeridad, eje del Plan económico de 1952, entre cuyos objetivos estaba el de detener la inflación y resolver el problema del déficit en la balanza de pagos. Se

recibió un préstamo del Eximbank, se apeló al capital extranjero (incluyendo concesiones petrolíferas a empresas norteamericanas), y se puso énfasis en la productividad del trabajo.

La política industrialista, redistribucionista y de mayor autonomía económica llevada a cabo por el peronismo se vio posibilitada por un escenario internacional particular. El rol de Europa y, sobre todo, de Gran Bretaña resultó afectado por las nacionalizaciones y la disminución del intercambio comercial, al mismo tiempo que en Argentina se debilitaban los grupos de la oligarquía favorecidos durante décadas, como socios e intermediarios de las distintas potencias europeas. En el contexto de un mundo bipolar, y con la idea del posible estallido de una nueva guerra mundial, que no se produjo aunque dio lugar a varios episodios bélicos (en esos momentos el de Corea), la Argentina de la "tercera posición" intentaba balancear el peso creciente de Estados Unidos, impulsando el protagonismo de América Latina, tratando de no perder los vínculos con Europa, y sumando ahora a los países del bloque socialista, con quienes se fueron estableciendo relaciones diplomáticas.

Sin embargo, la confrontación con Estados Unidos y la afirmación nacionalista fueron por momentos dejados de lado, desarrollando una estrategia de negociación más "pragmática". Esto puede observarse, fundamentalmente, a partir de la segunda presidencia de Perón, cuando, paralelamente al cambio de orientación económica, se produjo un acercamiento con Estados Unidos, aunque también se intentó recrear el ABC, mediante acuerdos con Chile y Brasil (en este último caso, frustrado), y se realizó el primer tratado comercial de un país latinoamericano con la Unión Soviética.

De todos modos, en septiembre de 1955, en el marco de un enfrentamiento creciente con la Iglesia Católica y sectores opositores, que le reprochaban la existencia de un Estado omnipresente y una creciente restricción a las libertades públicas, y al accionar de las otras fuerzas políticas, Perón se vio desplazado del poder por un golpe de

Estado cívico-militar, a pesar de que contaba todavía con un amplio apoyo popular. Este hecho inaugura una etapa de inestabilidad política en la Argentina, que va a llevar finalmente a la dictadura militar de 1976.

Esa inestabilidad se debía, en parte, al péndulo económico que siguió sin resolverse en estos 20 años. Después de la caída de Perón, entre 1955-1976 se sucedieron períodos de avance de la industria con otros de estancamiento, producidos por políticas de "estabilización" que favorecían a los sectores agroexportadores, a través de los conocidos ciclos de *stop and go*. En la etapa de auge, ante el aumento de la producción industrial vinculada al consumo local, se incrementaban las importaciones, para comprar bienes de capital e insumos básicos, y se reducían las exportaciones, por la mayor demanda interna relacionada con la subida del salario real y de los niveles de ingresos. Pero el déficit en la balanza comercial y la disminución de las divisas llevaban a una devaluación que provocaba un aumento del precio de los productos agrarios exportables y de lo insumos importados. Todo esto se traducía en crisis del sector externo, inflación y políticas monetarias restrictivas. La puja intersectorial se expresaba, además, en sucesivos golpes de estado.

Durante el breve gobierno de la autodenominada "Revolución Libertadora", se intentó la "desperonización" de la sociedad argentina, proscribiendo al partido en ese entonces mayoritario. En materia económica se adoptaron medidas de liberalización de la economía con el objetivo de incorporar al país al mercado internacional. El gobierno adhirió al FMI y los organismos financieros internacionales, a lo cual el peronismo se había rehusado, y se redujo en gran medida el grado de intervención del Estado en la economía nacional. En resumidas cuentas, la "Revolución Libertadora" significó una vuelta a la ortodoxia económica.

La política exterior y la inserción internacional del período 1955-1966 se entremezclaron con los vaivenes políticos y con los golpes

de estado. El golpe de 1955 acercó a la Argentina a los lineamientos de la política exterior impulsada por Estados Unidos para todo el hemisferio en el marco de la Guerra Fría.

En cambio, desde 1958, el gobierno de Frondizi, apoyado en las elecciones por el proscrito peronismo, reorientó la política exterior en función de su proyecto desarrollista. Se puso en marcha una nueva política económica que apuntaba al despegue de las "industrias básicas" (energía, acero, química, papel, maquinarias y equipos, automotores), para el cual era fundamental el autoabastecimiento petrolero y la tecnificación del agro. A fin de alcanzar estos objetivos, el gobierno decidió apelar al capital extranjero, sancionando las Leyes de "Radicación de capitales extranjeros" y de "Promoción Industrial" y firmando polémicos contratos petroleros con empresas estadounidenses. El proyecto desarrollista, inspirado en las ideas de Rogelio Frigerio, concordaba, de hecho, con los planes de expansión e inversión en América Latina de grandes compañías transnacionales. Esto permitió un fuerte crecimiento del sector industrial y, hacia 1962, se logró el autoabastecimiento de petróleo. Pero, para Frondizi, el costo político fue muy alto: perdió el apoyo del sindicalismo peronista con sus políticas de estabilización, se enajenó el apoyo de sectores políticos y debió enfrentar planteos militares, todo lo cual terminó en su deposición tras haber aceptado, en elecciones parciales, la participación electoral del peronismo.

Su política exterior, basada en la idea de la "inevitabilidad de la coexistencia pacífica", estuvo sujeta a controversias. Si mejoró los vínculos con EE.UU., buscó también una mayor diversificación de las relaciones internacionales, especialmente hacia Europa Occidental y la Unión Soviética. Impulsó, asimismo, un acercamiento con Brasil, a través del Tratado de Uruguayana con el presidente Quadros; criticó la Alianza para el Progreso y tuvo una actitud "comprensiva" con Cuba, negándose a seguir a Estados Unidos en su planteo de expulsarla

de la OEA, y recibiendo la visita secreta, en Buenos Aires, del Che Guevara, un hecho que tuvo rápida difusión y provocó un gran revuelo entre los militares.

Esa política ambivalente, que tuvo que soportar varias conspiraciones militares, derivó finalmente, en la caída del gobierno por otro golpe de estado, dando lugar al breve gobierno de Guido, un político que se prestó como pantalla de los golpistas, y cuyo equipo de economistas liberales intentó retornar sin éxito a medidas económicas ortodoxas en medio de una profunda crisis del sector externo, mientras en política exterior se aceptaba nuevamente el liderazgo norteamericano.

Lo siguió un gobierno elegido con la proscripción del peronismo, el del radical Arturo Illia, que adoptó, por el contrario, una política nacionalista moderada, cuyos objetivos eran: limitar la presencia de capital extranjero (anuló los contratos petroleros firmados por Frondizi); alentar el mercado interno (hubo aumentos salariales, impuestos a las importaciones y disminución de las tarifas de los servicios públicos); y redistribuir ingresos.

Contó con una buena coyuntura económica -grandes exportaciones y balanza comercial positiva-, lo cual permitió disminuir la deuda externa y dinamizar la economía. Intentó también diversificar la inserción internacional y abrir nuevos mercados, como el chino. Sin embargo, todo esto fue inútil, porque el gobierno radical era políticamente débil, y los militares terminaron derribándolo en 1966 por un nuevo golpe militar, liderado por el general Onganía, que se autodenominó "Revolución Argentina".

El Departamento de Estado, para mantener cierta retórica democrática de la Alianza para el Progreso, no apoyó inmediatamente a la nueva dictadura, aunque dentro de las fuerzas golpistas había hegemonía de sectores pronorteamericanos. De todos modos, desde el punto de vista político, los militares se propusieron disciplinar a la sociedad argentina, adhiriendo a la *Doctrina de Seguridad Nacional*,

impulsada por Estados Unidos en toda América latina, y que tenía como principal objetivo combatir al "enemigo ideológico interno".

En el terreno económico, sin embargo, existía una fuerte tensión en el interior del gobierno entre dos alas: una más corporativa y desarrollista, y otra liberal, imponiéndose finalmente esta última con el nombramiento, en diciembre de 1966, como ministro de Economía, de Adalbert Krieger Vasena, un economista muy vinculado con la banca y las empresas multinacionales, que profundizó la modernización industrial a través de nuevas inversiones de capitales externos. Sin superar algunos de sus principales problemas, la economía argentina creció, y el sector industrial comenzó a exportar sus productos, pero la inestabilidad política, engendrada esta vez por la radicalización de los sectores populares, y levantamientos obreros y estudiantiles, como el "cordobazo", llevaron a la renuncia del presidente en 1970, reemplazado por poco tiempo por el general Levingston, y luego por el general Lanusse, hasta que el gobierno militar llegó a su fin en 1973, cuando retornó el peronismo al poder. Sin embargo, en los últimos años del régimen militar, la política exterior experimentó un vuelco al abandonarse la idea de las "fronteras ideológicas" -que caracterizó la gestión de Onganía-, establecerse relaciones con China Popular y Cuba, y firmarse un convenio comercial con la Unión Soviética. Entre los factores que alentaban esos cambios puede mencionarse a los intereses agroexportadores, afectados por las restricciones que encontraban en los mercados mundiales.

Durante el tercer gobierno peronista, entre mayo de 1973 y marzo de 1976, con el breve y más radical gobierno de Cámpora, y luego el regreso al poder de Perón, se pretendió alentar nuevamente una política económica en pos del pleno empleo y la redistribución de ingresos a través del llamado Pacto Social, bajo la conducción del ministro de Economía José Ber Gelbard. Sin embargo, luego de cierto éxito inicial, sobrevino una situación crítica: a un contexto externo

muy negativo -crisis del petróleo, caída de los términos de intercambio, proteccionismo europeo-, se sumó un agudo conflicto político interno. Este estuvo marcado por la existencia de movimientos guerrilleros de izquierda y fuerzas paramilitares de derecha amparadas por otro ministro, José López Rega, con un reguero de acciones armadas, secuestros y asesinatos, y con el no respeto de las condiciones del acuerdo por parte de los empresarios y los propios sindicatos. Todo esto llevó al derrumbe del mencionado Pacto, a lo que contribuyó también la muerte de Perón, en julio de 1974. Un año más tarde, con el débil gobierno de Isabel Perón, asumió la cartera económica Celestino Rodrigo, que devaluó fuertemente el dólar, provocando un *shock* hiperinflacionario, el llamado "Rodrigazo". Pero la resistencia sindical hizo caer al ministro, y los salarios recuperaron parte de su valor. Los meses siguientes provocaron el desgaste del gobierno y la preparación de un golpe "anunciado".

En cuanto a la política exterior, en la primera etapa de este breve período peronista, especialmente con Cámpora y Perón, y más allá de las disputas internas, se intentó diversificar las relaciones económicas y diplomáticas, sobre todo con el bloque de países del Este. Se realizaron importantes ventas a Cuba, otorgando generosos créditos y procurando ayudarla frente al bloqueo norteamericano. También se profundizaron las relaciones con la Unión Soviética, adonde se envió una importante misión encabezada por Gelbard. Pero esas políticas comienzan a abandonarse después de la muerte del líder popular, en el gobierno de su esposa Isabel, con la ascendente influencia de López Rega y la derecha peronista, y la agudización de las disensiones dentro del partido en el poder.

Desde el punto de vista económico y con una visión de largo plazo, el balance de este período de industrialización de más de 40 años fue, sin embargo, positivo. Entre 1949 y 1974 el PBI argentino creció un 127% y su PBI industrial un 232%, mientras el PBI per cápita aumentó un 42%. Por otra parte, el nivel de endeudamiento

externo era bajo, la desocupación no pasaba del 6% en promedio, y la participación de los asalariados en el Ingreso Nacional se acercaba al 40%. Con intermitencias, la política exterior mantuvo, a su vez, en mayor o menor medida, posiciones relativamente autonómicas, salvo en los períodos de la "Revolución Libertadora", Guido y Onganía.

IV. La etapa de endeudamiento externo y auge de la actividad rentístico-financiera. La dictadura militar y el retorno de la democracia. El "realismo periférico". La crisis económica y política de 2001-2002.

El golpe militar de marzo de 1976 produjo una transformación sustancial en la estructura económica argentina. Se terminó con el proceso de sustitución de importaciones y se inició un nuevo modelo basado en la acumulación rentística y financiera y en una "reprimarización" de la economía. La principal forma en la que se instaló este modelo, que afectó y afecta aún hoy el desarrollo de los países latinoamericanos, fue mediante el endeudamiento externo, facilitado por la amplia disponibilidad de liquidez internacional y por el carácter transnacional que adoptaban las instituciones bancarias. La crisis económica mundial que se desata en los años '70, por la caída del dólar primero, que se desvincula del oro, y el aumento de los precios del petróleo más tarde, origina la existencia, en los países centrales, de grandes masas disponibles de divisas en busca de mayor rentabilidad, dispuestas a colocarse en otros lados a bajas tasas de interés y con fines especulativos. El endeudamiento creado de esa manera contribuyó a que las dictaduras militares del sur del continente, como las de Pinochet y Videla, pudieran financiar los primeros experimentos de políticas económicas neoliberales en el mundo. Así, en 1980 el total de la deuda externa de América Latina ascendía ya a más de 200 mil millones de dólares, siendo Argentina el tercer país más endeudado, luego de Brasil y México.

Las políticas del gobierno militar del período 1976-1983 produjeron una serie de cambios drásticos en la sociedad argentina. Este proyecto tenía determinantes sociopolíticos y económicos. Por un lado, se proponía inclinar el "péndulo político" a favor de las elites agrarias y de grandes grupos económicos locales e intermediarios de capitales externos, cercenando la industria nacional y el mercado interno, sede de la fuerza del movimiento obrero y de los sectores empresarios partidarios del nacionalismo económico y base de sustentación principal de las "alianzas populistas" que habían contribuido, según los mentores ideológicos del nuevo esquema, a la radicalización de vastos sectores de la población. Por el otro, el ministro Martínez de Hoz buscó readaptar la economía en los marcos de un tipo de división internacional del trabajo que se presentó como un retorno a las fuentes: a la Argentina "abierta al mundo" de la época agroexportadora que había construido la generación de 1880.

La liberalización de los movimientos de fondos y de las tasas de interés provocó un cambio en la rentabilidad de los distintos sectores de la economía, perjudicando a las actividades productivas y alentando la especulación. Además, se favoreció el proceso de fuga de capitales: entre 1976 y 1983 salieron del país 28 mil millones de dólares. En síntesis, el gobierno militar produjo una transformación profunda de las reglas de funcionamiento del sistema financiero, una apertura irrestricta al mercado internacional y un acelerado proceso de desindustrialización. El endeudamiento externo tenía varias causas: la especulación financiera, los autopréstamos, los gastos militares y la corrupción. Gran parte de ese endeudamiento era privado y fue beneficiado sobre el final del régimen militar con un seguro de cambio que lo transformó en deuda pública. Cuando volvió la democracia, se hizo una presentación ante la justicia, denunciando la ilegitimidad de gran parte del endeudamiento en este período, y el dictamen de un juez federal le dio la razón, aunque no se pudo enjuiciar a los culpables.

En el plano de las relaciones internacionales, durante el gobierno militar se generó un nuevo tipo de relaciones triangulares: con Estados Unidos en el plano financiero y tecnológico, y con la Unión Soviética en el comercial. Esto último se puso en evidencia luego de la invasión soviética a Afganistán y de la negativa del gobierno de Videla a sumarse al embargo de cereales hacia la URSS, impulsado por Washington, pues aquel país era el principal cliente de la Argentina con el 30 % de las exportaciones totales. Por este motivo, algunos califican de "heterodoxa" a la política exterior de la dictadura con respecto a la de otros regímenes militares latinoamericanos, como el chileno. En realidad, la aparente contradicción de un gobierno que se definía como "occidental y cristiano" y la profundización de las relaciones económicas con la principal potencia "enemiga" se explica por la dualidad de los intereses económicos dominantes, ligados financiera e ideológicamente a los EE.UU., pero entre los que tenía influencia el sector agroexportador, necesitado de ampliar sus mercados hacia el Este ante el proteccionismo norteamericano y de la Comunidad Europea. Esos vínculos comerciales con Moscú se extendieron también a aspectos políticos y estratégicos.

En cuanto a la guerra de Malvinas, no fue sólo un ejemplo de la incompetencia de los militares desde el punto de vista profesional. Con ella pretendieron utilizar una justa reivindicación de los derechos argentinos sobre las islas, en lo que constituye una rémora del colonialismo imperial, con el propósito de ganar popularidad ante el seguro derrumbe del régimen. Pero, también, se subestimó militarmente a los británicos, no se comprendió la posición norteamericana, y no se obtuvo el apoyo esperado de los soviéticos. Sólo los países latinoamericanos fueron solidarios con la causa argentina.

La derrota en las Malvinas constituyó el comienzo del fin de la dictadura, que culminó con el retorno a un régimen constitucional mediante elecciones presidenciales ganadas por el candidato de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín.

Pero las "herencias" recibidas limitaron el accionar del nuevo gobierno, que no supo responder al desafío que se le presentaba de convalidar la democracia y salir de la crisis económica. En el terreno político, luego de realizar juicios a las cúpulas militares, que terminaron condenándolas, tuvo que soportar levantamientos armados, y cedió finalmente ante la presión militar, decretando las leyes del perdón, ahora derogadas. En el campo económico, a pesar de algunos esfuerzos iniciales por trazar un rumbo diferente, los problemas generados por el endeudamiento externo, el estancamiento económico y la inflación no pudieron resolverse. Se creó una nueva unidad monetaria, el austral, que fracasó en el intento de dar mayor confianza a los agentes económicos, y se desató, en cambio, un proceso hiperinflacionario agudo que derrumbó al gobierno. Alfonsín dejó el poder en 1989 con una deuda externa que superaba los 60 mil millones de dólares y una economía en estado crítico.

En política exterior, todavía en los marcos de la bipolaridad mundial, la búsqueda de apoyo al nuevo régimen democrático entre los gobiernos europeos, particularmente los de orientación socialdemócrata, la continuación de las relaciones argentino-soviéticas en los planos económico y diplomático, y un acercamiento a los países latinoamericanos fueron algunos de sus ejes principales. También se procuró establecer lo que se catalogó como "una relación madura" con los EE.UU., cuya administración aparecía favoreciendo el retorno de los países del hemisferio a sistemas democráticos de gobierno.

Esta estrategia "heterodoxa" (en términos de una línea ya tradicional en las clases dirigentes argentinas), que al principio se manifestó en intentos de una negociación política de la deuda externa con la banca occidental, particularmente estadounidense, pronto encontró también sus propios límites: el apoyo de gobiernos europeos no fue óbice para evitar la presión de los acreedores externos y de los organismos financieros internacionales.

Por otra parte, el escenario internacional se transforma en el mismo momento en que se producen cambios políticos en la Argentina. A comienzos de los años '90, con la euforia provocada por la caída del muro de Berlín y del bloque soviético, y el proceso de globalización financiera, impulsado por nuevas tecnologías y la expansión de los mercados especulativos, se verifica otra sobreabundancia de capitales en el norte. Esto coincide, a su vez, con las políticas liberalizadoras propugnadas por el llamado Consenso de Washington y con la llegada al poder, en la Argentina, de Carlos Menem. Y allí se advierte la confluencia entre el líder político de un partido popular como el peronismo, basado históricamente sobre un eje de justicia social, con sectores de la derecha neoliberal. Estos sectores nunca conformaron un partido o fuerza política que pudiera imponerse electoralmente sin utilizar maniobras fraudulentas, y se valieron repetidas veces de los regímenes militares o de su presión sobre gobiernos civiles para poner en práctica sus propósitos. Pero ahora ganan con sus ideas y sus intereses al liderazgo justicialista de los años '90, el llamado menemismo.

El gobierno de Menem, que había accedido al poder con un discurso populista -prometía el "salariazo" y la "revolución productiva"-, pronto mostró que su política económica se alinearía con los postulados del Consenso de Washington, y seguiría los consejos del FMI y de otros organismos financieros internacionales.

La clave del nuevo programa económico, que se implementa con el pretexto de eliminar para siempre la inflación, consistió en un sistema que combinaba la libre convertibilidad del peso con un tipo de cambio fijo sobrevaluado (un dólar igual a un peso), y que funcionaba como el patrón oro del siglo XIX. En un sistema así, con apertura irrestricta de los mercados, la única forma de controlar el déficit externo y el déficit fiscal era un continuo flujo de capitales o, si esto no se diera, la aplicación de políticas de ajuste recesivas para lograr bajar los costos laborales y obtener competitividad. Se trata de una

economía que crece sólo con el endeudamiento externo público y privado, y cuya contrapartida es el pago de los intereses y amortizaciones de la deuda, así como la fuga de capitales. A esto se agregaba la venta de las empresas públicas, que se suponía daban pérdidas, a capitales extranjeros y locales, lo que sin embargo no alivió la situación económica, agravada por un persistente déficit comercial. Al final del gobierno de Menem, la deuda externa superaba los 140 mil millones de dólares, y la fuga de capitales, los 120 mil millones.

Las consecuencias sociales no fueron menos graves: una tasa de desempleo que llegó al 23% de la población activa, y la caída del 50% de la población bajo la línea de la pobreza. Afectada ya por la crisis mexicana en 1995, desde 1998 la economía argentina comienza a dar muestras de una crisis inevitable que va a estallar tres años más tarde.

Por su parte, la política exterior menemista, inspirada en la teoría del "realismo periférico", giró en torno al alineamiento "automático" con Washington. Este alineamiento se materializó en el envío de naves a la Guerra del Golfo, el desmantelamiento del misil Cóndor II y de los proyectos de industria aeroespacial y de defensa, el retiro de la Argentina del grupo de los países No Alineados, el voto contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, y la inclusión de la Argentina como aliado "extra OTAN", todo lo cual transformó al gobierno argentino en un ejemplo a imitar por otros países en desarrollo en la "era" de la post-Guerra Fría. Para Estados Unidos resultaba, además, importante porque se trataba de una nación que había obstaculizado sistemáticamente, desde fines del siglo XIX, su política en América Latina.

¿Qué planteaba la doctrina del "realismo periférico"? Partía del supuesto de que el vínculo estrecho con la potencia hegemónica permitiría el desarrollo económico y la estabilidad política en un país periférico, que la "globalización" tendería a eliminar las diferencias entre los países más y menos desarrollados y a difuminar las fronteras

y los espacios nacionales, y que el alineamiento permitiría "maximizar" los beneficios resultantes del la no confrontación y la distancia en el terreno diplomático, dando por supuesta la irrelevancia económica y estratégica de la Argentina en el concierto de las naciones.

La alternativa política que se presentó en 1999 con la Alianza radical y frepasista fracasó, en tanto no planteó una revisión del "modelo" y evitó todo cuestionamiento de fondo a un régimen de convertibilidad que, si bien perjudicaba al sector productivo por la sobrevaluación de la moneda local, contaba con el apoyo de las empresas privatizadas, los bancos extranjeros y las transnacionales, que de esa forma podría remitir al exterior suculentas ganancias en dólares. El FMI intentó sostener el sistema a través del llamado "blindaje" financiero (creando más endeudamiento y facilitando la fuga de capitales) y aconsejó nuevos ajustes, pero fue imposible impedir la crisis: el nivel de reservas no era suficiente para sostener una corrida de los depósitos en dólares y se produjo la bancarización forzosa a través del llamado "corralito", que congelaba los haberes de los ahorristas en divisas, aunque las grandes empresas se cubrieron anticipadamente de esa medida retirando sus capitales del país. A la crisis económica se sumó la social y política en diciembre de 2001, cuando se juntaron las acciones de los desocupados, organizados en los movimientos de "piqueteros"; los saqueos de supermercados por parte de sectores de la población desesperados; la protesta de sectores medios afectados por el "corralito" bancario que los privaba de sus ahorros; el descontento general hacia los partidos políticos y las instituciones sospechadas de corrupción (cristalizado en la consigna "que se vayan todos"); y la incapacidad para enfrentar la situación del propio gobierno. Estos hechos llevaron a la renuncia del presidente De la Rúa.

Los resultados económicos de esta etapa, que arranca con la dictadura militar, son elocuentes. Entre 1974 y 1999, en 25 años, el PBI argentino creció un 55%; el PBI industrial, sólo un 10%; y el PBI

per cápita permaneció estancado. Por otra parte, la deuda externa aumentó de 8 mil millones de dólares a 170 mil millones, de 1975 a 2002; y la diferencia entre el 10% de la población de mayores ingresos y el 10% de la población de menores ingresos se agrandó 40 veces en el mismo período. Si a esto le agregamos que, entre el 2000 y el 2002, en plena crisis, el PBI cayó otro 16%, podemos tener una idea, incluyendo lo que muestran otros indicadores sociales que brindamos más arriba, de lo negativo que resultó este período.

V. La Argentina y el proceso de integración regional

El avance más significativo en política exterior desde principios de los años '80 fue el acercamiento con Brasil, que permitió sentar las bases del Mercosur. La creación y consolidación de este proceso de integración constituyó un tema que corresponde, sobre todo, al período de retorno a la democracia, en momentos en que el escenario internacional se tornaba favorable para esta iniciativa. Las dos superpotencias mundiales se estaban alejando de América Latina, lo que posibilitaba a la región adquirir mayores grados de autonomía. Esto fue bien comprendido por los principales dirigentes de la Argentina y Brasil, que agregaron a ello una fuerte voluntad política. Así, en noviembre de 1985, el presidente Sarney se reunió con Alfonsín durante la inauguración del puente internacional "Tancredo Neves", sobre el río Iguazú, oportunidad en la que se decidió la creación de una comisión mixta de alto nivel para estudiar la cooperación e integración entre las dos naciones. Como consecuencia de ello, en julio de 1986 se firmó un Acta para la Integración Argentino-Brasileña, con la idea de transformar ambos territorios en un espacio económico común. La remoción de barreras comerciales y la armonización de las políticas a aplicar se concretarían mediante acuerdos específicos. El resultado de este acuerdo, el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), constaba de doce protocolos referidos a distintos

sectores económicos como bienes de capital, energía, trigo, biotecnología, asuntos financieros, expansión del comercio y empresas binacionales, entre otros.

El paso siguiente, en abril de 1988, fue la aprobación de una nueva etapa del PICE con la incorporación de dos importantes protocolos sectoriales: industrias automotriz y de la alimentación. Luego, en noviembre de ese mismo año se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la Argentina y Brasil, que se basaba en la eliminación gradual de los obstáculos al comercio, la armonización de diversas legislaciones, medidas aduaneras y comerciales, y la coordinación de políticas macroeconómicas. De esta manera, el proceso de integración comenzaba a hacerse realidad.

Los acuerdos fueron refrendados el 6 de julio de 1990, por los presidentes Menem y Collor de Mello en el Acta de Buenos Aires. Allí se acortaron los plazos fijados en el PICE para conformar un espacio común en diez años, estableciéndose la intención de reducirlo a cuatro. Además, el desmantelamiento de las barreras comerciales, más que el cumplimiento de los protocolos sectoriales que enfatizaban la integración interindustrial, pasó a ser el objetivo central del proceso de integración. Este proceso de acuerdos y negociaciones –que incluyeron también a Uruguay y Paraguay- culminó el 26 de marzo de 1991. Entonces, los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay firmaron el Tratado de Asunción, que fijó como fecha de conformación definitiva del Mercosur el 1º de enero de 1995, acordándose, además, un conjunto de medidas para el período de transición. Los instrumentos con los que se constituyó el mercado común fueron en esencia: un programa de liberalización comercial, la idea de coordinar las políticas macroeconómicas, un arancel externo común y la adopción de acuerdos sectoriales.

Sin embargo, la nueva estrategia resultó radicalmente distinta a la planteada en los años '80. El esquema de los '90 se basaba, sobre todo, en la liberación lineal y automática del intercambio. El mercado

asumió entonces la conducción del proceso, y las decisiones políticas desaparecieron prácticamente de las negociaciones bilaterales. La pérdida de peso de Argentina en la estrategia brasileña también fue perceptible. En ese contexto, la relación con Brasil se sostuvo sólo en la fuerzas de la vecindad geográfica y en los intereses privados –especialmente de un puñado de empresas multinacionales- vinculados a la expansión del intercambio bilateral. La iniciativa política se diluyó y quedó reducida a la reiteración formal y retórica del objetivo integracionista.

El eje principal del concepto de "regionalismo abierto", que presidía el modelo de los '90, apuntaba especialmente al carácter ofensivo de la integración; el objetivo no era proteger una economía en pleno proceso de despliegue y diversificación, sino utilizar el mercado regional para potenciar las ventajas comparativas, convirtiéndolo en una plataforma para la inserción en la economía mundial. Por eso, en el Mercosur se privilegió la reducción de las barreras internas por sobre el establecimiento de restricciones a las importaciones extrazona. Más aún, ese desarme arancelario complementó una reducción unilateral de tarifas frente al resto del mundo.

A pesar de ello, y como resultado de la propia dinámica del proceso, desde 1985 hasta 1997 la tasa de crecimiento anual del comercio intrarregional fue entre un 15% y un 27% anual, quintuplicando la del comercio extrazona. En consecuencia, la participación del intercambio de cada uno de los miembros en el intercambio con las otras naciones del Mercosur en el comercio exterior creció, en promedio, del 5 % al 20 %. Esto se complementó con diversos proyectos privados como asociaciones, *joint-ventures* e inversiones directas intrarregionales, que vincularon los sectores productivos de los distintos países. Los cambios en el comportamiento de los gobiernos constituyeron también un elemento destacado, aumentando las consultas y la coordinación permanentes en todos los niveles de las respectivas administraciones nacionales.

El avance registrado concitó el interés de potenciales nuevos socios, y fue así como se incorporaron Bolivia y Chile como miembros asociados. Por último, en la VII Reunión del Consejo del Mercado Común se suscribió el Protocolo de Ouro Preto, estableciendo que el Mercosur comenzaría el tránsito hacia la unión aduanera a partir del 1º de enero de 1995. Desde esta fecha se unificaba el arancel externo común (AEC) para el 85 % del universo arancelario, con un promedio del 14 % y un máximo del 20 %. Para el 15 % restante de los aranceles cada uno de los países estableció tarifas distintas entre el 0 y el 35 %.

Varios fueron, sin embargo, los obstáculos que impidieron la consolidación de ese mercado común: la vulnerabilidad externa de Brasil y Argentina (ambas naciones fuertemente endeudadas y sometidas a constantes incursiones por parte de fondos especulativos volátiles), la ausencia de políticas macroeconómicas comunes, las disputas comerciales (en distintos rubros como automotores, textiles, arroz, etc.) y el no poner el acento en la institucionalización del proceso de integración o en acuerdos sectoriales productivos apostando al "comercialismo" y al "regionalismo abierto". Entre los hitos siguientes del sinuoso camino del Mercosur se destacan: la devaluación del real, en enero de 1999 -que dificultó los términos de intercambio entre ambas economías, debido a la convertibilidad aún vigente en la Argentina-; el "relanzamiento" del Mercosur en 2000, para intentar superar el freno a la integración que se había producido a partir de la devaluación brasileña y la recesión argentina; la crisis que convulsionó a la Argentina en diciembre de 2001; y la elección de Lula, Kirchner y otros gobiernos de un perfil político e ideológico diferente a los anteriores, que condujeron a cambios significativos en el escenario regional. Esto se tradujo en el pedido de incorporación de Venezuela al Mercosur, la creciente participación de Bolivia en actividades comunes y la cada vez más cercana presencia de Chile, Ecuador y demás países sudamericanos, que amplían las

posibilidades del proceso de integración y potencian el desarrollo de la región, así como su poder de negociación frente a otros bloques y poderes externos.

VI. Después de la crisis. El gobierno de Kirchner

Con la crisis del 2001, la pregunta que se hacían muchos argentinos era si podían reunirse las condiciones objetivas y subjetivas, es decir, en las estructuras económico-sociales y en el liderazgo político, para realizar los cambios necesarios a fin de recuperar al país económica y políticamente.

En el plano económico, los hechos más destacados fueron la caída en el *default* y una gran devaluación del peso y, en el plano político, un interregno de sucesivos y breves gobiernos que culminaron con el mandato provisorio de Eduardo Duhalde. Finalmente, llegó a la presidencia, gracias a un nuevo llamado a elecciones, Nestor Kirchner, que asumió en mayo de 2003, después de haber obtenido en la primera vuelta sólo el 22% de los votos (no hubo segunda vuelta por el retiro de la candidatura de Menem). El nuevo gobierno tomó de inmediato algunas iniciativas importantes en el orden político y jurídico, como en el terreno de los derechos humanos. Debido a ese impulso, la renovada Corte Suprema de Justicia anuló las "leyes del perdón" para los militares, así como los indultos otorgados por Menem a las cúpulas dirigentes de la última dictadura. También se plantearon, desde un principio, posiciones de mayor autonomía en el terreno de las relaciones internacionales, incluyendo el rechazo al proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas, propuesto por EE.UU., y el reconocimiento del Mercosur como un proyecto estratégico de la política exterior argentina.

Quedaba por ver si era posible superar plenamente la crisis económica, y volver a un esquema productivo y a un sendero de crecimiento sostenido. La respuesta fue positiva. Entre 2003 y 2007,

el PBI aumentó en forma notable, casi un 9% anual, empujado por el auge del sector industrial y de las exportaciones, mientras que la desocupación descendió sensiblemente y se redujeron los niveles de pobreza. Por otra parte, se terminó el *default*, con el canje de la deuda, que fue aceptada por más del 70% de los deudores, y se pagó el total de los compromisos pendientes con el FMI (cerca de 10 mil millones de dólares), aunque el nivel de endeudamiento que queda, a plazos más largos e intereses más bajos, es aún considerable: 125 mil millones de dólares.

Además, los balances favorables del comercio exterior, basados en un alza de los precios de los productos exportables, como la soja; en la mejora de los niveles competitivos producida por la devaluación del peso; y en una mayor demanda internacional, permitieron aumentar en forma notable las reservas internacionales. La aplicación de retenciones, a su vez, ayudó a la contención de los precios internos de productos esenciales y a incrementar los ingresos fiscales, engrosados ya por la reactivación económica. El superávit fiscal resultante de todas estas circunstancias garantiza así, por el momento, el pago de la deuda.

Se inició, por otra parte, un nuevo proceso de industrialización basado en el mercado interno y ayudado por una capacidad productiva disponible, aunque subsiste todavía el gran tema pendiente de la deuda interna: disminuir drásticamente los niveles de pobreza y, sobre todo, mejorar la distribución de los ingresos. En este sentido, se incrementaron salarios y jubilaciones, se reformó de nuevo el sistema provisional, privilegiándose la participación estatal, y se procuró una concertación de empresarios y sindicatos. El amplio superávit fiscal, si bien es preciso mantenerlo en lo esencial con fines anticíclicos, debe usarse con más intensidad para la realización de obras públicas, la creación de empleos, y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas. Otro problema que surge es un proceso inflacionario todavía moderado pero que es preciso controlar. Más que tratarse de un exceso de demanda, el problema consiste en la

existencia de factores oligopólicos, pero resulta peligroso con una población acostumbrada a manejarse en contextos de este tipo.

En política exterior la Argentina ha adoptado una dirección distinta a la prevaleciente en los años '90, teniendo por eje una conducta que reconoce la igualdad de las naciones y mira de nuevo a Latinoamérica, y en la que se incluye prioritariamente la profundización, ampliación e institucionalización del Mercosur, y un avance en el proceso de integración sudamericano. Es esencial, en este sentido, que Brasil y Argentina actúen en conjunto en las negociaciones estratégicas más sensibles y coordinen sus políticas macroeconómicas e internacionales, pues constituyen el núcleo principal de esa integración.

Las relaciones con Estados Unidos se movieron al compás de las negociaciones por la deuda, pero se criticó la invasión a Irak y se planteó el reconocimiento de las instituciones internacionales como una esfera necesaria para la resolución de cualquier tipo de conflictos. A pesar de las presiones de los bonistas, se mantuvieron buenas relaciones con los países de la Unión Europea; aunque se volvieron a reiterar, sin embargo, los derechos argentinos sobre las islas Malvinas. Al mismo tiempo, se ampliaron los vínculos económicos y políticos con países asiáticos como China y Corea del Sur, y se realizó una activa agenda internacional con participación en numerosas cumbres presidenciales hemisféricas y mundiales. En cuanto a las rondas comerciales de la OMC, se actuó en consonancia con Brasil y otros países en desarrollo, criticando el doble lenguaje que emplean las grandes potencias, que pretenden una apertura plena para sus capitales y servicios, y mantienen un cerrado proteccionismo para sus productos agrarios y algunos bienes industriales.

Se contribuyó también a constituir la Comunidad Sudamericana de Naciones, lo que constituye un hecho de gran importancia simbólica: es la primera vez, desde el siglo XIX, que se retoman las ideas bolivarianas y sanmartinianas. Pero, por otro lado,

han aparecido conflictos porque en cada país de la región se plantean políticas nacionales -de desarrollo económico, de mayor distribución de los ingresos, de mejor uso de recursos propios- lo que en muchos casos da lugar a la existencia de contradicciones con los proyectos de integración a nivel regional, como sucedió con el tema de los combustibles entre Brasil y Bolivia, y en el caso de las papeleras entre Argentina y Uruguay. Esas contradicciones entre los desarrollos nacionales y la integración regional deben resolverse en forma conjunta y a través de instituciones comunes, tratando de armonizar los desequilibrios y asimetrías existentes.

Para finalizar, la principal conclusión que se desprende de este artículo es que, sólo comprendiendo en su totalidad y complejidad (económica, política, social e ideológica) las diferentes etapas de la historia argentina y de su inserción en el mundo, es posible realizar un balance de los aciertos y errores del pasado, y sentar las bases de un modelo de crecimiento con equidad que encamine al país definitivamente en la senda del progreso material y cultural; todo ello, dentro del marco de una fuerte compenetración y acción común con los países hermanos de la región.

Bibliografía Básica

Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina,* 10 tomos, Planeta, Bs. As. 1999-2001.

CISNEROS, Andrés y Escudé, Carlos, (dir.) *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina,* 14 tomos, GEL, Bs. As., 1998-2000.

GERCHUNOFF, Pablo y Llach, Lucas, *El ciclo de la ilusión y el desencanto,* Emecé, Buenos Aires, 2007.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *Argentina, Brasil y Estados Unidos, De la Triple Alianza al Mercosur,* Norma, Buenos Aires, 2004 (hay edición brasileña).

RAPOPORT, Mario y Cervo, Amado Luiz (coord.), *El Cono Sur. Una historia común,* FCE, Bs. As., 2002 (hay edición brasileña).
RAPOPORT, Mario, *El viraje del siglo XXI. Deudas y desafíos en Argentina, América Latina y el mundo,* Norma, Buenos Aires, 2006.
_____, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003),* Emecé, Bs. As. 2007.
VARIOS AUTORES, *Nueva Historia Argentina,* Sudamericana, Bs. As. 12 tomos, 1999-2005.
VITELLI, Guillermo, *Dos siglos de economía argentina. Historia económica comparada,* Pendergast, Buenos Aires, 1999.

COLOMBIA: UN PAIS DE CONTRASTES

COLOMBIA: UN PAIS DE CONTRASTES

Alfredo Rangel

UNOS DATOS GENERALES

Colombia es el tercer país más poblado y la quinta economía en tamaño de América Latina. Es el cuarto país en extensión en Suramérica y su superficie equivale a las de Portugal, España y Francia juntos. Tiene una geografía privilegiada y de enorme diversidad, pues es el único país con salida a los dos océanos que es simultáneamente caribe, andino y amazónico. Con solo el 0.7% de la superficie de la Tierra, Colombia tiene el 15% de la biodiversidad global, y es solo superada por Brasil.

Con 42 millones de habitantes, es un país demográficamente muy desconcentrado: el 28% de su población vive en las cuatro ciudades principales, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Sólo en Bogotá vive el 15% de la población total, tiene 8 ciudades con población superior a medio millón de habitantes y 22 con más de 100 mil habitantes. También es económicamente desconcentrado: en Bogotá se localiza el 22% de la actividad económica, en Medellín el 15% y en Cali el 12%. Pero es una economía muy diversificada: el 55% de sus exportaciones son de una gran variedad de productos distintos al petróleo, el carbón y el café, que son sus principales rubros de exportación y representa el 25%, 13% y 7% del valor de las exportaciones, respectivamente. Pero también es una economía muy poco globalizada: sus exportaciones representan solo el 17% de su producto interno.

Su intrincada geografía atentó durante decenios contra la integración nacional. Las dificultades de las comunicaciones

obstaculizaron la integración de las economías regionales entre sí y de estas con los mercados externos. Ha sido un país muy insular que solo recientemente comenzó a abrirse al mundo. No obstante siempre ha contado con una de las élites políticas, intelectuales y empresariales más cultas y sofisticadas de la región. Hoy Colombia, junto con Brasil y Argentina, es uno de los países con mayor número de profesionales competentes, principalmente en los más altos niveles corporativos, y se ha convertido en un exportador neto de capital humano calificado.

También ha sido, simultánea y paradójicamente, el país más violento de la región y el más estable económica y políticamente durante los últimos decenios. Tiene la Constitución más antigua de América, exceptuando la de Estados Unidos. También tiene los partidos políticos más antiguos de la región y allí habita y combate el guerrillero más viejo del mundo.

Es un país de contrastes y paradojas. Un país con una gran tradición civilista en el que las Fuerzas militares nunca han tenido una influencia política significativa, a pesar de que vivió durante el primer siglo de vida independiente nueve guerras generales y 54 revoluciones locales, que culminaron con la Guerra de los Mil Días en los albores del Siglo XX, luego una confrontación partidista durante los años cincuenta de la misma centuria, y un conflicto armado interno de carácter insurgente en los últimos cuarenta años, que no se ha terminado todavía. Un país civilista sin tradición de militarismo, pero con un arraigado sectarismo político partidista entre los civiles, tal vez sin par en la región, el cual llevó en el pasado a frecuentes enfrentamientos armados entre miembros de los dos principales partidos políticos tradicionales, el Liberal y el Conservador.

Historia Reciente

Después de la Guerra de los Mil Días, ocurrida en los últimos años del Siglo XIX y los primeros del Siglo XX, y que enfrentó a

partidarios del Partido Liberal contra sus similares del Partido Conservador, Colombia vivió medio siglo de paz política que fue interrumpida por un nuevo enfrentamiento partidista durante los primeros años de la década del cincuenta del siglo anterior. Ese período recibió el nombre genérico de La Violencia, ocasionó entre 300 mil y 500 mil muertos, y generó un inmenso desplazamiento de campesinos hacia las principales ciudades del país.

Esa confrontación fue interrumpida por el golpe militar acaudillado por el General Gustavo Rojas Pinilla, que contó con el respaldo de una fracción del Partido Conservador, curiosamente el partido al que pertenecía el presidente depuesto por el golpe, y ofreció una amnistía general que desmovilizó a la mayoría de las huestes partidistas que se habían levantado en armas. Esa dictadura duró solo 4 años y fue reemplazada por un gobierno militar muy breve que preparó el retorno hacia la democracia. Para poner fin a la violencia partidista, los dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador, llegaron a un acuerdo para alternarse en el poder durante los siguientes 16 años, repartiéndose también de manera milimétrica toda la burocracia del Estado.

Este pacto se denominó el Frente Nacional y aun cuando puso fin a la violencia partidista, ocasionó un cierre importante de los espacios políticos y una asfixia del pluralismo democrático. Durante las décadas de los años sesenta y setenta el país se urbanizó aceleradamente, empezó a surgir una clase media educada, se multiplicaron los medios masivos de comunicación, y el régimen político del Frente Nacional comenzó a dar síntomas de agotamiento. En el entretanto, algunos de los grupos armados campesinos de la violencia partidista que no aceptaron la amnistía, se transformaron en la guerrilla de las FARC, adoptaron una ideología comunista, y así empezó a gestarse su proyecto insurgente. Simultáneamente, con el impulso de los vientos de la Revolución cubana, surgiría otro movimiento guerrillero, el ELN, cuyos cuadros dirigentes eran

predominantemente estudiantes universitarios, pero que lograría inicialmente una pequeña base campesina que le serviría de sustento. Posteriormente, en los comienzos de los setenta, surgiría el M-19, movimiento guerrillero urbano que reivindicaría el supuesto triunfo electoral del general Rojas Pinilla en las elecciones de 1970 y que, según sus seguidores, fue usurpado por la alianza frentenacionalista de los partidos tradicionales.

Estos grupos guerrilleros fueron muy débiles en sus comienzos, estaban mal armados, sus finanzas eran famélicas, no contaban con un apoyo social significativo y su capacidad militar era muy precaria. Tanto el ELN como las FARC hibernaron durante sus primeros veinte años de existencia en zonas muy marginales de Colombia, de su existencia se sabía solo por ocasionales asaltos a pueblos muy distantes para asaltar pequeños bancos o para robarles las armas a un par de policías. El M-19 era tan pobre como las guerrillas rurales, pero lo compensaba con acciones audaces de propaganda armada en las ciudades que le daban una importante resonancia en los medios masivos de comunicación. Esta situación cambió cuando el ELN, que a comienzos de los años ochenta estaba al borde de su extinción, encontró en la extorsión a las compañías petroleras una fuente inmensa de recursos económicos, y las FARC hicieron lo propio con los recursos del narcotráfico, después de algunos años de titubeos por razones ideológicas. El M-19, por su parte, nunca tuvo una estrategia eficaz de finanzas y por tanto siguió siendo pobre, cuando se vio obligado a refugiarse en zonas rurales luego de haber sido casi desvertebrado por los organismos de seguridad del Estado a finales de los años setenta.

La década de los ochenta sería una de las más convulsionadas del país por la irrupción del narcotráfico con una fuerza inusitada, con grandes carteles de la droga que enfrentaron violentamente al Estado con el fin de evitar la extradición de narcotraficantes a Estados Unidos. Fueron los años del narcoterrorismo en los que fueron

asesinados por las mafias candidatos presidenciales, jueces, militares, policías, altos dignatarios del Estado, parlamentarios y centenares de personas comunes, tanto en asesinatos selectivos, como en masacres indiscriminadas que buscaban generar terror entre la población. Fueron las épocas de Pablo Escobar y de Rodríguez Gacha, dos de los nombres más famosos de la mafia colombiana.

Simultáneamente, las guerrillas de las FARC y del ELN se fortalecían, ampliaban su presencia territorial, multiplicaban el número de sus hombres en armas, aumentaban su capacidad militar e incrementaban su apoyo social y político. El M-19 fortalecido en zonas rurales, seguía realizando acciones espectaculares como la toma de la Embajada de la República Dominicana en Bogotá, cuando tomó como rehenes a decenas de diplomáticos. Simultáneamente, el Presidente Belisario Betancurt iniciaba la era de las negociaciones de paz con las guerrillas, en particular con las FARC y con el M-19, se proclamaba una amnistía general para las guerrillas y se implantaba la búsqueda de una solución política al conflicto armado como elemento esencial de la agenda política nacional. Infortunadamente, ese primer intento de paz terminó catastróficamente con la toma del Palacio de Justicia en Bogotá por parte del M-19, luego de una accidentada tregua salpicada de violaciones de parte y parte.

No obstante, al final de esa década el gobierno de Virgilio Barco lograría llegar a un acuerdo de paz con el M-19, y su sucesor, César Gaviria, lo haría con otros cuatro pequeños grupos: el EPL, el Quintín Lame, el PRT y la CRS. Simultáneamente era convocada una Asamblea Nacional Constituyente que ampliaría los espacios políticos y realizaría reformas institucionales muy importantes para democratizar el régimen político. Pocos años después serían desarticulados los principales carteles de la droga, sin que eso significara el fin del narcotráfico, sino la aparición de decenas de pequeños carteles que, al contrario de los anteriores, no buscaron una confrontación violenta con el Estado, optando por la corrupción de políticos y

funcionarios, asumieron un bajo perfil social y político, aun cuando sus fortunas seguían siendo enormes.

Los diálogos de paz que intentó el gobierno Gaviria conjuntamente con las FARC y el ELN, primero en Caracas y luego en Tlaxcala, Méjico, fracasaron. Su sucesor, Ernesto Samper, presidiría un gobierno afectado por el escándalo generado por la penetración de recursos del narcotráfico en la financiación de su campaña electoral. La crisis política generada impidió que los diálogos de paz avanzaran. Por el contrario, esa crisis fue el telón de fondo de la mayor escalada militar de la guerrilla de las FARC, que le propinó al Ejército colombiano los más grandes golpes de la historia de su lucha contrainsurgente. Simultáneamente, aparecieron con mucha fuerza en el escenario los grupos paramilitares que, aun cuando eran organizaciones básicamente regionales, lograron articularse y coordinarse en una organización nacional denominada AUC. Estas organizaciones iniciaron una acción sistemática de exterminio contra quienes ellas consideraban servían de apoyo a las guerrillas, provocando desplazamientos masivos de personas en todo el país. Al poco tiempo, las guerrillas responderían con tácticas similares contra las bases de apoyo de los paramilitares, generándose así una verdadera crisis humanitaria, originada por el desbordamiento bárbaro del conflicto armado interno en Colombia.

El ambiente de fracaso militar, la escalada guerrillera, el auge de los paramilitares y la crisis humanitaria llevaría al país a clamar por el reinicio de los diálogos de paz con la guerrilla. Este factor decidiría la sucesión presidencial que ganó Andrés Pastrana, quien al poco tiempo de elegido desmilitarizó una amplia zona del país, más de 40 mil kilómetros cuadrados, a fin de iniciar conversaciones de paz con las FARC. Este fue un tortuoso intento que culminó en un rotundo fracaso, con responsabilidades divididas en ambas partes. La guerrilla adoptó una actitud triunfalista como consecuencia de sus recientes victorias militares y, con la expectativa de seguir avanzando en el

terreno militar para derrotar al Ejército Nacional y tomar el poder nacional, utilizó los diálogos de paz como una táctica política dentro de su estrategia de guerra. Nunca tuvieron real voluntad de llegar a un acuerdo. Por su parte, el gobierno de Pastrana nunca tuvo una estrategia de negociación clara, le apostó más a los gestos de buena voluntad que a la eficacia política, y apareció frente a la opinión pública como exageradamente ingenuo y débil frente a una guerrilla cada vez más soberbia. Los abusos de la guerrilla contra la población en la zona desmilitarizada finalmente darían al traste con los diálogos de paz, los cuales se rompieron pocos meses antes de las elecciones que escogerían al sucesor de Pastrana, el presidente Alvaro Uribe.

La Situación Actuaol

Las elecciones presidenciales del año 2002 se transformarían en un plebiscito en contra de la guerrilla y a favor de la mano dura contra ella. Fue el candidato Alvaro Uribe quien convenció al electorado de que él era la mejor opción para devolverle la seguridad al país y para poner en cintura a los violentos. Entró en la contienda electoral como un candidato independiente a pesar de haber sido toda la vida un miembro destacado del Partido Liberal, derrotando al candidato de este partido, que inicialmente parecía ser el más seguro ganador, en la primera vuelta, cosa inédita hasta ese momento en la historia electoral colombiana.

Fiel al mandato recibido de sus electores, la política de Seguridad Democrática sería el eje principal del gobierno del presidente Uribe. Su objetivo era recuperar el control del territorio en aquellas zonas donde hasta entonces campeaban los violentos, asegurar a la población el ejercicio de las libertades hasta ahora constreñidas por la inseguridad, y debilitar a los grupos irregulares para obligarlos a negociar en las condiciones del Estado. Para ello buscaría fortalecer y modernizar las fuerzas de seguridad del Estado, ampliar su pie de

fuerza, mejorar sus comunicaciones, incrementar su movilidad, mejorar su entrenamiento y su dotación. También buscaría que la ciudadanía de manera voluntaria se organizara para dar un apoyo activo al Estado en la derrota de los violentos por medio de amplias redes de informantes. Buscaba de esta manera mantener e incrementar de modo sustancial el esfuerzo que ya había iniciado su antecesor a instancias del Plan Colombia, un amplio programa de cooperación del gobierno de Estados Unidos iniciado dos años atrás y motivado por la preocupación que entonces suscitaba en dicho gobierno la eventualidad de que las guerrillas colombianas pudieran derrocar el sistema democrático en Colombia.

Sin embargo, el gobierno Uribe dejó la puerta abierta para unas eventuales negociaciones de paz con cualquier grupo irregular, pero ampliando las condiciones para hacerlo. Las principales eran una tregua unilateral e incondicional por parte del grupo interesado, una agenda limitada exclusivamente a acordar las condiciones jurídicas y sociales de su desmovilización y desarme, una veeduría internacional que garantizara la seriedad de las conversaciones y los compromisos adquiridos, y una negativa rotunda a desmilitarizar cualquier zona del territorio nacional para realizar esos diálogos. Las guerrillas se negaron de manera tajante a aceptar esas condiciones, pero los grupos paramilitares las aceptaron. Así empezó entonces la desmovilización de estos grupos que culminó tres años más tarde con el desarme de la mayoría de ellos.

Para lograr esa desmovilización el Congreso colombiano aprobó un marco jurídico especial que se denominó Ley de Justicia y Paz, la cual se aplicará a los paramilitares acusados de delitos de lesa humanidad o de crímenes de guerra. Esta Ley ofrece una rebaja sustancial de penas bajo la condición de que el inculpado revele la verdad de todos sus crímenes y entregue todos los bienes que posea a fin de reparar a sus víctimas. Si faltare a una de estas condiciones, será trasladado a la justicia ordinaria y sobre él caerá todo el peso de la ley,

que implica la multiplicación por varias veces de los años de cárcel que tendrá que pagar por sus delitos. Los paramilitares no acusados de ese tipo de crímenes serán indultados por el delito de asociación para delinquir simple.

Como resultado de este proceso se desmovilizaron 32 mil personas pertenecientes a esos grupos paramilitares, 16 mil de las cuales entregaron sus armas, el resto formaba parte de grupos de apoyo logístico, de inteligencia, etc. Los principales 50 líderes de estos grupos se encuentran recluidos en una cárcel de máxima seguridad, y muchos parlamentarios y políticos que se aliaron con ellos también están detenidos y están siendo juzgados por esos hechos.

De manera paralela, las guerrillas han sido debilitadas por el Estado y se han visto obligadas ha replegarse, han visto decrecer su pie de fuerza y han disminuido sustancialmente el número de sus acciones violentas. Así, el ELN pasó de tener 4.500 hombres a solo unos 1.200, y de realizar 680 secuestros en el año 2001 a efectuar solo 60 en el 2006. Por su parte, las FARC pasaron de 18.000 hombres en armas a unos 14.000, y de realizar 60 tomas de pueblos en el año 2002 a solo 4 tomas en el 2006.

Debido al fortalecimiento del Estado, a la desmovilización de los paramilitares y al debilitamiento de la guerrilla, la seguridad se ha recuperado de manera muy significativa en Colombia. En efecto, en los últimos cinco años, la tasa de homicidio por 100 mil habitantes pasó de 63 a 33, de 1.700 secuestros extorsivos cometidos en el año 2002 se pasó a unos 280 en 2006, en este mismo periodo se pasó de 180 retenes ilegales en las carreteras a solo 9, y de 32 ataques guerrilleros a poblaciones a solo 4. Esta sustancial mejoría en las condiciones de seguridad ha incidido de manera muy positiva en la economía nacional, la cual esta creciendo a niveles cercanos al 8% anual, mientras su reciente promedio histórico era de solo 3% anual. La inversión extranjera que era, en promedio, de 2 mil millones de dólares anuales, este año pasará de 7 mil millones de dólares. Como consecuencia, la

tasa de desempleo que en el año 2002 era de 17%, ahora esta en 10.5%. Son solo algunos indicadores del efecto positivo de los avances en seguridad sobre la economía.

A pesar de lo anterior, el narcotráfico es un problema que se resiste a ceder en Colombia. El fracaso del presente Gobierno se suma al fracaso de gobiernos anteriores que no han podido aplicar una estrategia exitosa para reducir la cantidad de cocaína producida y exportada en Colombia. Después de cerca de diez años de fumigaciones a las plantaciones de coca y de centenares de extradiciones de colombianos hacia Estados Unidos, la cantidad de cocaína producida no disminuye. Lo que sí ha disminuido es el área de cultivo de coca, pero esta es una victoria pírrica, pues ahora se produce la misma cantidad de cocaína en la mitad del área cultivada, gracias a los progresos de los cultivadores y narcotraficantes para elevar sustancialmente la productividad de esos cultivos. Ante esta situación el Gobierno parece estar examinando de manera más crítica los resultados de la lucha antinarcóticos y de momento ha anunciado una disminución en las fumigaciones de cultivos y un mayor esfuerzo en erradicación manual y en la interdicción de las drogas ilícitas. Pero la alta rentabilidad de este negocio y la ampliación sin pausa de sus mercados internacionales atentan contra las posibilidades de éxito de estos nuevos esfuerzos.

Sin embargo, hay otros indicadores relativos a la libertad política en la que también se ha avanzado sustancialmente. Las recientes elecciones locales realizadas en octubre de 2006 fueron las más seguras y menos violentas de los últimos diez años. Colombia tuvo un record histórico en participación electoral y en número de candidatos inscritos. A pesar de las intenciones de los grupos violentos de sabotear las elecciones, en esta ocasión, con relación a los comicios realizados en 1997, hubo dos veces menos asesinatos políticos, 36 veces menos secuestros y el número de municipios afectados por la violencia fue tres veces menor.

Sobre estas elecciones habría que decir también que demostraron la fortaleza y el pluralismo de la democracia colombiana. Candidatos independientes, tanto de centro como de izquierda, que se enfrentaron a maquinarias políticas consolidadas ganaron las alcaldías de Bogotá, Medellín, Cali y Cartagena, entre los casos más notables. También salieron fortalecidos al menos cuatro partidos nacionales de reciente creación, como el Partido de la U, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana y el Polo Democrático Alternativo. No obstante lo anterior, los partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, a quienes algunos les habían expedido el acta de defunción recientemente, demostraron renovado vigor y fortaleza, ubicándose en primero y segundo lugares en la preferencia de los votantes, pero ya no son los partidos que hace unas décadas dominaban amplia y exclusivamente el panorama político nacional.

Perspectivas de Seguridad y Paz

No obstante los importantes avances conseguidos en los últimos cinco años, la seguridad y la paz siguen siendo temas principales en la agenda política nacional. Es necesario consolidar los avances alcanzados en seguridad y seguir avanzando en el camino hacia la paz.

El Gobierno de Alvaro Uribe, elegido por segunda vez en primera vuelta en el año 2006, ha estructurado un plan de consolidación de la Seguridad Democrática. Para ello contará durante los próximos cuatro años con el más alto presupuesto de seguridad que haya tenido el país, robustecido por un impuesto extraordinario que pagarán los sectores de más altos ingresos económicos de la sociedad. Esos recursos servirán para fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional, seguir debilitando la capacidad y reduciendo la presencia de los grupos armados ilegales, recuperando para el Estado el monopolio de la fuerza, y ampliando

las garantías de todos los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y el disfrute de las libertades.

En el camino de la paz resta culminar con éxito el proceso con los grupos paramilitares y lograr acuerdos de paz con los grupos guerrilleros FARC y ELN. Como ya se ha mencionado, los principales jefes de los grupos paramilitares se han sometido a la Ley de Justicia y Paz, y se espera que sus procesos judiciales logren dosis significativas de verdad, de justicia y de reparación a sus víctimas, lo cual no se había logrado en procesos de paz anteriores con grupos guerrilleros. A decir verdad, esa Ley, es tal, vez la más avanzada y rigurosa del mundo en lo relacionado con la justicia transicional que se ha aplicado para lograr la paz y resolver conflictos armados. Paralelamente, se espera que el Estado logre el desmonte de algunos grupos emergentes que han surgido recientemente, de pequeñas bandas que no se acogieron a la desmovilización, o conformadas por paramilitares reincidentes. Estos grupos parecen tener una naturaleza distinta, no contrainsurgente como los anteriores grupos ya desmovilizados, y más dedicados al narcotráfico y a la sustracción de rentas ilegales de distinto tipo en algunas regiones del país.

De otra parte, el Gobierno está adelantando desde hace dos años conversaciones de paz con el ELN en La Habana, Cuba. Aun cuando no se han logrado avances muy significativos, lo importante es que, al parecer, ese grupo insurgente ya tomó la decisión de abandonar las armas como forma de acción política y de aceptar un acuerdo de paz con el Estado. Su propio debilitamiento y los avances electorales alcanzados en Colombia y en el continente por la izquierda democrática son factores que están detrás de la decisión del ELN de abandonar la lucha armada. El proceso de negociación tal vez será lento pero, al contrario de otras ocasiones, esta vez parece irreversible. La desmovilización del ELN es, pues, cuestión de tiempo, dos o tres años, a lo sumo.

La parte más dura es la desmovilización de las FARC. Este grupo no parecería aún muy convencido de haber llegado al límite de sus posibilidades políticas apelando a la lucha armada. A pesar de haber disminuido por primera vez en su historia el número de sus hombres en armas, y de haber sido obligadas a salir de zonas donde antes tenían mucha presencia y relativo control, las FARC consideran que el Gobierno no pudo derrotarlas después de haber realizado el esfuerzo militar más grande en los cuarenta años de lucha contrainsurgente como fue la campaña denominada Plan Patriota. Esto las lleva a asumir una actitud muy dura de cara a unas eventuales negociaciones de paz.

No obstante, el acuerdo humanitario, que consiste en un intercambio de secuestrados políticos, en manos de la guerrilla, por guerrilleros presos en las cárceles del país, es el paso previo indispensable para poder realizar nuevas conversaciones de paz entre el Gobierno y las FARC. Luego de infructuosas gestiones por parte de mediadores nacionales, que incluyeron ex-presidentes de la República y la Iglesia Católica, el proceso del intercambio humanitario parece haberse destrabado con la solicitud que el Presidente Uribe le hiciera al Presidente venezolano para que sirviera de mediador en esta gestión humanitaria. Chávez le ha impuesto una dinámica muy activa al asunto y su gestión tiene altas probabilidades de verse coronada por el éxito pues cuenta con la confianza y el respeto de ambas partes, condición necesaria para una mediación exitosa. Después de hablar con Uribe y con las FARC, se espera que un encuentro directo entre las dos partes – que hace pocos meses era impensable- sea posible en Venezuela y que Chávez les presente propuestas que permitan superar los principales escollos procedimentales que hasta ahora han impedido la realización de ese acuerdo humanitario.

De tener éxito la gestión de Chávez, el intercambio se realizaría antes de seis u ocho meses. Es improbable que con una agenda interna e internacional tan complicada y conflictiva como la suya, Chávez le dedique más tiempo al asunto. De realizarse el intercambio,

el siguiente paso sería convenir las condiciones de una nueva negociación política entre el Estado colombiano y las FARC. En el mejor de los casos, podría pensarse que en dos años se iniciarían conversaciones de paz y que en los tres o cuatro siguientes se podría lograr un acuerdo. Esto coloca las perspectivas de paz más optimistas en Colombia en un horizonte de más de cinco años.

Esta dinámica tendrá una gran influencia sobre las perspectivas políticas y electorales en Colombia, donde ya se empieza a discutir sobre la posibilidad de un tercer mandato del presidente Uribe. De generarse una expectativa favorable a unos fructíferos diálogos de paz antes del fin del presente mandato del Presidente Uribe, las posibilidades de su segunda reelección podrían ser muy altas.