

ENFRENTANDO LOS CAMBIOS GLOBALES

Jorge Heine
(Compilador)

Ediciones DOLMEN

**ENFRENTANDO
LOS CAMBIOS GLOBALES**

**ANUARIO DE POLITICAS EXTERIORES
LATINOAMERICANAS
1991-1992**

**Jorge Heine
Compilador**

PROSPEL

Inscripción N° 86.722

© PROSPEL

© EDICIONES PEDAGOGICAS CHILENAS S.A.

EDICIONES DOLMEN

Santa Magdalena 187, Providencia, Santiago de Chile

Derechos exclusivos reservados para todos los países

Esta primera edición se terminó de imprimir en junio de 1993,
en SRV, Impresos, Tocornal 2052

Dirección : Jaime Cordero

Cubierta: Marian Salamovich (491985)

I.S.B.N. 956-201-176-3

Esta publicación contó con el apoyo de la Fundación Ford y
de la Organización de Estados Americanos (OEA)

**ENFRENTANDO
LOS CAMBIOS GLOBALES**

PROSPEL

El Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas –PROSPEL– se fundó en 1984 con el propósito de responder a dos necesidades esenciales en los estudios internacionales de América Latina y el Caribe: primero, desarrollar un análisis sistemático de las políticas exteriores sustentadas por los países de la región y, segundo, promover en este estudio una perspectiva latinoamericana sobre los asuntos internacionales del continente. Para implementar estos objetivos, el Programa estableció un *Centro de Documentación*, que constituye la base material de su actividad investigativa. Su principal producto es la publicación de un *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas*. Además, Prospel publica una serie de *Documentos de Trabajo* sobre temas vinculados a las relaciones internacionales de América Latina y el Caribe, así como una *Carta Cronológica de las Relaciones Internacionales Chilenas*.

INDICE

Introducción	9
--------------------	---

A. POTENCIAS REGIONALES

Argentina: Más allá del alineamiento con Estados Unidos, <i>Laura Zuvanic y Francisco Corigliano</i>	15
Brasil: Cambios para enfrentar el nuevo orden, <i>Ademar Seabra de Cruz Junior, Antonio Ricardo F. Cavalcante y Luiz Pedone</i> .	31
México en 1991: Diversificando la interdependencia, <i>Jorge Chabat</i>	47

B. CARIBE

Más allá del insularismo: El Caribe frente a la nueva década, <i>Andrés Serbin</i>	65
Cuba: Continuidad y cambio, <i>Luis Suárez Salazar</i>	79
Puerto Rico: Del debate sobre el "status" a la cooperación funcional, <i>David E. Lewis</i>	95

C. AREA ANDINA

Venezuela: Límites y oportunidades, <i>Vilma E. Petrášh</i>	107
Bolivia: Negociando su vulnerabilidad, <i>Raúl Barrios Morón</i>	121
Colombia: Viejos desafíos, nuevas oportunidades, <i>Diego Cardona C. y Juan Tokatlian</i>	135
Ecuador: ¿Poniendo fin a los espectros del pasado?, <i>Fernando Bustamante</i>	147

D. CENTROAMERICA

Costa Rica: A la búsqueda de nuevos horizontes, <i>Cristina Eguizábal</i>	169
El Salvador: Hacia la paz y la reconstrucción, <i>Manuel Chávez</i>	181
Guatemala: Negociando para alcanzar la paz, <i>Francisco Villagrán</i>	189
Honduras: A la búsqueda de nuevos espacios, <i>Víctor Meza</i>	201
Nicaragua: Una política exterior para la reinserción en la comunidad internacional, <i>Raúl Bentéz M.</i>	213
La política exterior en Panamá en 1991, <i>Ricardo Urrutia</i>	225

E. CONO SUR

Chile: ¿Un país frío?, <i>Jorge Heine</i>	235
Paraguay: Ajustes modernizadores sin cambios profundos, <i>José Luis Simón</i>	255
Uruguay: La política exterior de la consolidación democrática, <i>Carlos Luján</i>	265

F. TEMAS REGIONALES Y FUNCIONALES

El proceso de integración regional en América Latina, <i>Lincoln Bizzozero</i>	279
La nueva integración centroamericana, <i>Francisco Rojas Aravena</i> ..	291
Europa y América Latina en un mundo en transición, <i>Alberto Van Klaveren</i>	303
Japón - América Latina: Relaciones en la era del trilateralismo, <i>Mladen Yopo H.</i>	321
América Latina y el Sudeste Asiático: ¿Hacia un descubrimiento mutuo?, <i>Fernando Labra</i>	333

INTRODUCCION

Enfrentando los cambios globales

Jorge Heine

“Existe un solo mundo y en él está Argentina”, señaló el Presidente Carlos Saúl Menem al anunciar el retiro de Argentina del Movimiento de Países No Alineados en agosto de 1991. Su dramático gesto es en buena medida emblemático de los esfuerzos de los gobernantes latinoamericanos por tratar de encontrar su rumbo en un mundo marcado por la turbulencia.

Fue en 1991 que se puso ya de manifiesto que el fin de la Guerra Fría no había significado ni con mucho el inicio de algún tipo de paz perpetua, y que un sistema internacional en un proceso de vertiginoso cambio aumentaba el grado de incertidumbre para todas unidades, pero especialmente para aquellas que tradicionalmente habían jugado un rol relativamente marginal dentro del mismo, como es el caso de los países latinoamericanos. El cómo disminuir los grados de incertidumbre y poder así contribuir a una re inserción más competitiva de América Latina en el sistema económico y político internacional pasó a ser el desafío principal para los gobiernos latinoamericanos en 1991.

¿Hacia una política post-internacional?

El elemento clave para las medidas de política que se tomen al respecto resulta, desde luego, el diagnóstico que se haga del origen de estos cambios globales, simbolizados en la caída del Muro de Berlín, pero que tienen un alcance mucho más vasto y que se remontan a procesos en curso mucho antes de 1989. Como ha señalado James Rosenau en tal vez el análisis más pene-

trante de este fenómeno¹, lo que ha ocurrido en la política mundial es un cambio sólo comparable al de 1648, cuando, con ocasión de la Paz de Westfalia, surgió el sistema internacional moderno anclado en el estado nación. La transnacionalización de las relaciones internacionales, la globalización de la economía y la revolución de las comunicaciones han puesto en jaque la vigencia del estado nación como actor del escenario internacional, dando lugar a un mundo con una dinámica muy distinta a la que caracterizó a la historia de la Humanidad durante los últimos tres siglos y medio.

La tercera revolución industrial, con su énfasis en la informática, ha causado, entre otras cosas, un aumento exponencial en las habilidades de las personas. Gracias a la extensión de la educación, de la aplicación de la informática y del aumento en la cobertura de los medios de comunicación, los ciudadanos del mundo se sienten hoy en día mucho más dueños de su destino que en el pasado. A su vez, ello ha llevado a un cuestionamiento de la autoridad en aquellos caso en que su desempeño no corresponde a las crecientes expectativas de los ciudadanos. Cada vez menos gente está dispuesta a obedecer a la autoridad por el hecho de serlo. Esta tiene que legitimarse por el desempeño efectivo de sus responsabilidades.

A su vez, ello ha llevado a debilitar la soberanía irrestricta del estado nación. Esta se ha visto minada "desde arriba" por parte de muchas organizaciones internacionales –desde el Banco Mundial hasta Greenpeace– y "desde abajo" por movimientos regionalistas, de minorías étnicas y religiosas y de otra índole.

El resultado neto de estos cambios, que han debilitado sino paralizado el funcionamiento de muchos estados, ha sido una ecuación de poder muy distinta en la política mundial, en que, como ha señalado Rosenau, los factores tradicionales –número de tanques y de tropas, yacimientos de petróleo, producción industrial– son crecientemente reemplazados por elementos más intangibles pero no menos significativos– como cohesión societal, capacidad de respuesta a crisis y destreza para anticiparse a los acontecimientos en un mundo cada vez más incierto.

La respuesta latinoamericana

Y uno de los efectos de este nuevo entorno internacional ha sido dar un nuevo ímpetu a la integración regional en América Latina, algo que se puso de manifiesto con particular vigor en 1991. La creación de MERCOSUR en marzo de 1991 comprometió por primera vez en serio con el proceso de integración a los dos países más grandes de Sudamérica –Argentina y Brasil–

1 James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990. Estos párrafos, así como la expresión "política post-internacional" están basados en el análisis de Rosenau, que también desarrolla en su ponencia al XV Congreso Mundial de Ciencia Política efectuado en Buenos Aires del 24 al 26 de julio de 1991, "The New Global Order: Underpinnings and Outcomes".

en un acuerdo que para fines de 1995 debería estar operando como un mercado común, junto a Uruguay y Paraguay. Agrupaciones subregionales de más larga data, a su vez, como el Mercado Común Centroamericano, el Grupo Andino y la Comunidad del Caribe se han comprometido en crear a la brevedad zonas de libre comercio en su interior. Con características algo distintas, el Grupo de los Tres, integrado por México, Colombia y Venezuela, también ha indicado su voluntad de establecer un mercado común a fines de 1994.

Y este fenómeno no está, ni con mucho, limitado al plano multilateral. Uno de los aspectos más novedosos de este resurgir de la integración que vimos en 1991 radica en los numerosos acuerdos bilaterales que tienden a disminuir las barreras al comercio entre países. Ello se manifestó en el Acuerdo de Complementación Económica firmado por Chile y Argentina en agosto de 1991 y otro similar suscrito por Chile y México en septiembre de ese mismo año, este último con un compromiso de llegar a una zona bilateral de libre comercio para casi todos los productos en 1996. Se ha avanzado también en dirección de acuerdos similares entre Chile y Venezuela y Chile y Colombia. Venezuela, asimismo, ha llegado a entendimientos para ofrecer acceso unilateral irrestricto a su mercado a los países centroamericanos y también a los de la Comunidad del Caribe.

Y este auge no está confinado al ámbito institucional y jurídico. Se ha dado también en el plano del intercambio real entre los países. En 1991, el comercio intrarregional latinoamericano por vez primera en diez años recuperó el record histórico que había alcanzado en 1981, unos 16 mil millones de dólares. Ello sigue siendo una cifra muy modesta en relación a las exportaciones totales de la región, no llegando al 13% de éstas, pero al menos hay una recuperación del gran bajón que tuvo el comercio intralatinoamericano en los ochenta.

Esta vez, sin embargo, se trata de un tipo de integración muy distinta a la de los años sesenta. La idea matriz sigue siendo la misma, esto es, aumentar el comercio y con ello la actividad económica entre los países, pero ya, como ha señalado la CEPAL, no se trata que el mercado regional sustituya al mercado mundial, sino que el primero potencie la proyección en el segundo. Es la diferencia entre una integración "hacia adentro" y una "hacia afuera". En estos términos, la apertura de las economías no sólo no es contradictoria con los objetivos integracionistas, sino que pasa a complementarlos. Lejos de tratar de proteger artificialmente a los productores nacionales por medio de todo tipo de barreras arancelarias y paraarancelarias, de lo que se trata es de elevar su competitividad a partir del mercado ampliado que provee la región, que en alguna medida pasa a ser una extensión del mercado nacional. Los acuerdos regionales, subregionales e incluso los bilaterales de libre comercio, dejan así de ser considerados obstáculos y pasan a ser instrumentos para la

construcción de un orden comercial internacional lo más abierto y justo posible.

Habiendo dicho esto, sin embargo, y quedando claro que esta "integración de un nuevo tipo" es una de las respuestas más generalizadas a los desafíos del nuevo orden internacional emergente, es también obvio que, las respuestas en otras dimensiones de las políticas exteriores latinoamericanas han sido muy variadas. Ellas recogen la rica gama de perspectivas de una América Latina en la que, aunque exista un gran consenso en torno a las bondades de la democracia política y de las economías abiertas, siguen existiendo diferencias significativas acerca de cómo aproximarse a un mundo cambiante. Y es esa riqueza la que recoge este Anuario de Políticas Exteriores de América Latina y el Caribe, ya en su octavo año consecutivo de publicación.

A: POTENCIAS REGIONALES

ARGENTINA: MAS ALLA DEL ALINEAMIENTO CON ESTADOS UNIDOS

Laura Zuvanic y Francisco Corigliano¹

Luego del último cimbronazo económico de principios de 1991, la crisis de gabinete llevó al entonces canciller Domingo Cavallo al frente del Ministerio de Economía. Como un claro signo de continuidad, la conducción del Palacio San Martín pasó a manos del embajador en Washington, Guido Di Tella. Al igual que su predecesor, el nuevo canciller definió a la política exterior como un instrumento que, bajo los principios rectores del pragmatismo² y el realismo³, procura el bienestar económico interno y la reinserción internacional de Argentina. De acuerdo con esta óptica, la acción diplomática se concentró en un reducido número de países a partir de dos criterios orientadores: el interés material y la cercanía física. El primero lleva a estrechar lazos con los países desarrollados. En palabras del canciller: "Nos interesan estos países porque les va bien. Si les fuera mal nos interesarían menos". El segundo jerarquiza las relaciones con los países limítrofes: "Nos interesan enormemente nuestros países vecinos, donde tenemos problemas comunes, (...) Cuanto más lejos están (los países) de nuestra frontera nos interesan menos porque tenemos menos relaciones"⁴. De acuerdo con estos criterios, la diplomacia peronista estableció las siguientes prioridades: el alineamiento

1 Licenciados en Historia. Masters en Relaciones Internacionales. Investigadores asistentes FLACSO/ Programa Argentina.

2 Entendido como la mantención y profundización de vínculos con aquellos países con los cuales "encontramos conveniencia en la asociación o la alianza". Entrevista al canciller Di Tella, *La Nación*, 10 de febrero de 1991.

3 La actual posición realista parte de la percepción de la ubicación marginal de Argentina en el mundo ("la Argentina no tiene una presencia internacional fuerte, ni la puede tener por la posición relativa que el país tiene") y "define los intereses nacionales sustantivamente en términos de intereses materiales". Discurso pronunciado por el canciller Di Tella en el Consejo Argentino Para las Relaciones Internacionales (C.A.R.I), Buenos Aires, 18 de abril de 1991, p.3.

4 *Ibíd*, pp.4 y 5.

con los Estados Unidos, la integración con los países limítrofes, y la profundización de los vínculos con Europa Occidental.

En cuanto a Estados Unidos, el gobierno de Menem demostró rápidamente su voluntad de integrar la alianza occidental. En función de este objetivo, emprendió un conjunto de acciones dirigidas hacia la comunidad internacional y en especial hacia Washington. El objeto de las mismas fue generar confianza externa y recobrar "respetabilidad" internacional no ya como una "potencia moral" –como en el período de la administración Alfonsín– sino como una "potencia confiable y predecible" con un programa económico que asegure la estabilidad y el crecimiento. La estrategia de alineamiento impulsada por el gobierno de Menem no se propone obtener a corto plazo beneficios económicos tangibles. Antes bien, su principal objetivo es eliminar o reducir los obstáculos políticos externos que habrían entorpecido históricamente las relaciones de Argentina con los países del Occidente desarrollado.

Si bien algunas de las acciones adoptadas fueron ciertamente respuestas a pedidos de la comunidad internacional y de Washington –el caso más claro y polémico fue la desactivación del proyecto Cóndor–, otras decisiones no tuvieron el mismo origen. Las mismas resultaron de la combinación del estilo personal intuitivo del presidente Menem y de su voluntad de protagonismo internacional, sustentada en la defensa de los principios que –de acuerdo a la percepción gubernamental– definirían al nuevo orden internacional, entre ellos la "defensa de la democracia" a nivel regional y global. Así, en repetidas ocasiones, la administración peronista procuró para Argentina un rol de país "adelantado" en ese nuevo orden. Porejemplo, mediante la iniciativa de crear una fuerza multilateral de intervención para restablecer la democracia en Haití, la intención de mediar en el conflicto árabe-israelí, la premura por reconocer a las repúblicas bálticas y rechazar el golpe militar soviético antes de que lo hicieran los Estados Unidos y los países de Europa Occidental. Por su parte, la salida del Movimiento de Países No Alineados –otra acción no pedida por Washington–, fue una respuesta genuina del gobierno de Menem que se apoyó, según la retórica oficial, en dos consideraciones básicas: a) poner fin a una posición tradicional del no alineamiento percibida como de "double standard" para juzgar el comportamiento de los Estados Unidos y b) adoptar –aún a costa de perder ciertos apoyos automáticos en los foros internacionales– una postura internacional coherente con la intención de formar parte de la alianza occidental y con los principios que defiende la diplomacia argentina, en especial, la defensa de la democracia y el respeto a los derechos humanos⁵.

5 Entre los argumentos utilizados para salir del NOAL, el gobierno sostuvo que dicho foro contribuyó a legitimar numerosos regímenes autoritarios que, bajo el pretexto de la liberación nacional, sometían a sus países a sistemas políticos represivos. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Información de Prensa, "Retiro argentino Movimiento Países No Alineados", Buenos Aires, 19 de septiembre de 1991.

La profundización de las relaciones con los países limítrofes constituyó otra cuestión prioritaria para la administración peronista. Desde la perspectiva gubernamental la integración con los países vecinos constituye uno de los principales "ejes de acumulación de poder" *vis-à-vis* los países poderosos y un instrumento indispensable para ampliar mercados y desarrollar economías de escala que mejoren la productividad de las empresas y la competitividad del país. Según el presidente Menem "la integración con estos países no es ideológica sino práctica: para asegurar a nuestros pueblos más y mejores bienes"⁶.

Las relaciones con América Latina

Como consecuencia de la relación preferente con los Estados Unidos, la administración peronista modificó la tradicional posición argentina sobre la cuestión de los derechos humanos en Cuba. A principios de marzo, votó favorablemente en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU la propuesta norteamericana que propiciaba el nombramiento de un representante de ese organismo para investigar violaciones a los derechos humanos en Cuba y que se hicieran públicas las conclusiones de su investigación. El voto argentino tuvo un efecto desequilibrante en favor de la aprobación de la propuesta estadounidense que se impuso por 21 a 20 votos. La ausencia de acuerdo con los países de la región se puso de manifiesto dado que la mayoría —con excepción de Panamá— se abstuvo o votó en contra de la iniciativa⁷. Cabe recordar que el anterior gobierno radical había mantenido un entredicho diplomático con Washington al negarse en 1988 a apoyar una resolución norteamericana de características similares, argumentando que no podía hacerlo por respeto a los procedimientos fijados en los reglamentos de esa organización⁸.

Más allá del alineamiento con los Estados Unidos, y abandonando el bajo perfil respecto de América Central y el Caribe propuesto por el ex canciller Domingo Cavallo, el gobierno imprimió cierta dosis de protagonismo a su aproximación hacia el área. Aún a costa de sacrificar el tradicional apego al principio de "no intervención", la diplomacia peronista priorizó como eje ordenador de su política la necesidad de democratización de los países latinoamericanos. En este sentido, se destacaron tanto el frustrado proyecto de la delegación argentina en el seno de la OEA para la creación y envío de una fuerza multinacional que repusiese al mandatario depuesto en Haití, Jean Bertrand Aristide⁹, como el constante reclamo del gobierno argentino a

6 *La Nación*, 27 de marzo de 1991.

7 *La Nación*, 7 de marzo de 1991.

8 *Página 12 y Clarín*, 7 de marzo de 1991.

9 Sobre esta cuestión existieron tres posiciones distintas: la de México y Uruguay, que pusieron reparos a la intervención militar; la de Argentina y Venezuela, que lideraron el sector proclive a la opción militar, y la de Estados Unidos y Canadá, que señalaron que sólo habría intervención multilateral de existir vidas de norteamericanos en peligro. *La Nación*, 12 de octubre de 1991.

través de diversos foros para que Cuba inicie un proceso de democratización. Este reclamo se expresó de manera más contundente en ocasión de la cumbre de Guadalajara en julio y en la reunión del Grupo de Río en Cartagena a principios de diciembre.

Paralelamente, Argentina reafirmó su intención de realizar esfuerzos tendientes a la redefinición del sistema de seguridad regional desde un punto de vista integral, esto es, incorporando, junto a la seguridad militar, la temática económica, social y ambiental¹⁰. Esto se puso de manifiesto en el apoyo a la declaración conjunta de la XXI Asamblea Anual de la OEA celebrada en Santiago de Chile a comienzos de junio, conocida como "Compromiso de Santiago", que contempla un moderado mecanismo de reacción ante los golpes de estado y de defensa de la democracia¹¹.

Asimismo, el gobierno peronista realizó esfuerzos tendientes a la limitación y prohibición de armas no convencionales en América Latina; entre ellos el proyecto presentado en junio en la OEA junto a Brasil, Chile y Canadá y la firma del llamado "Compromiso de Mendoza" a principios de septiembre entre el canciller Di Tella y sus pares de Brasil y Chile para la prohibición de armas químicas y biológicas.

Respecto de las relaciones con los países limítrofes, la administración Menem privilegió la ampliación de los vínculos bilaterales impulsando el proceso de integración en marcha. Desde la perspectiva gubernamental, la integración regional es uno de los "ejes de acumulación de poder", ya que "sólo desde una posición fuerte del Cono Sur es posible buscar acuerdos comerciales y económicos con los poderosos"¹². Ciertamente, uno de los hitos más significativos fue la firma el 26 de marzo del Tratado de Asunción mediante el cual se constituyó el Mercado Común del Cono Sur. A través del mismo, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay formalizaron su intención de avanzar hacia la configuración de un espacio económico ampliado a partir de 1995. A fin de lograr este objetivo, los cuatro países se comprometieron a coordinar sus políticas macroeconómicas y sectoriales, establecer un arancel externo común, armonizar las legislaciones nacionales y las posiciones en negociaciones comerciales externas. Durante el período de transición, que se prolongará hasta el 31 de diciembre de 1994, el primer paso será la reducción progresiva de las barreras arancelarias hasta su completa desaparición¹³.

10 Acerca del concepto integral de la seguridad, ver declaraciones del embajador argentino ante la OEA, Hernán Patiño Meyer, *Clarín*, 5 de junio de 1991.

11 A través del mismo, la Asamblea faculta al Secretario General para que en un plazo de diez días de registrada la alteración de un sistema democrático, convoque a una reunión de los cancilleres de la región o a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

12 Declaraciones del canciller Guido Di Tella en *El Cronista Comercial*, 11 de marzo de 1991.

13 Aunque la etapa de transición se extiende hasta finales de 1994, de hecho se cumplirá un año después, ya que Argentina y Brasil, por un lado, y Paraguay y

El 17 de diciembre el Mercosur entró formalmente en funcionamiento tras la aprobación del reglamento interno que regirá el organismo y la constitución por los presidentes de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay del Consejo del Mercado Común, órgano superior integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía.

A lo largo de 1991 los cuatro gobiernos trabajaron activamente en este proceso, por medio de: a) la puesta en marcha de los 10 subgrupos de trabajo que abarcan las áreas de Asuntos Comerciales; Asuntos Aduaneros; Normas Técnicas; Políticas Fiscales y Monetarias relacionadas con el comercio; Transporte Terrestre; Transporte Marítimo; Política Industrial y Tecnológica; Política Agrícola; Política Energética y Políticas Macroeconómicas; b) la creación a mediados de septiembre en Buenos Aires de una comisión Parlamentaria del Mercosur, embrión del Parlamento que funcionará en los cuatro países a partir de 1995; y c) la creación de un Tribunal de Arbitraje para los casos de diferencias de interpretación del Tratado de Asunción¹⁴. Además, y en el marco de la Iniciativa para las Américas, el Mercosur firmó a mediados de junio un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones con los Estados Unidos. El mismo destaca la importancia del sistema multilateral de comercio y contempla la observancia de las normas del GATT, la protección de la propiedad intelectual y la defensa de un comercio agrícola mundial libre de subsidios. En esencia, el acuerdo establece un mecanismo de consulta entre las partes para dirimir las divergencias y proporcionar condiciones para un futuro pacto de libre comercio. Por el momento, los tópicos centrales de discusión giran en torno a la cooperación en la Ronda del GATT; las reducciones aduaneras y no arancelarias; la eliminación de trabas a la inversión extranjera; el acceso a la tecnología; los derechos de propiedad intelectual relacionados al comercio; las exigencias sanitarias y no sanitarias; y medidas contra el dumping y la práctica de subsidios.

Por cierto, la marcha del Mercosur implica arduas negociaciones en especial en dos cuestiones: el arancel externo común y la coordinación de las políticas macroeconómicas. No es casual que ambos temas hayan dominado la última reunión de los Ministros de Economía del Mercosur realizada a principios de noviembre. En esa oportunidad, el centro de la discusión giró en torno a las turbulencias de la economía brasileña, cuya política cambiaria provoca distorsiones que funcionan como una barrera aduanera¹⁵, y a las diferencias existentes entre los cuatro países en relación al arancel externo común. Argentina y Brasil, pero sobre todo este último país, defendieron una

Uruguay, por otro, tendrán distintos ritmos para la apertura de sus mercados.

14 Este tribunal de arbitraje estará compuesto, en cada eventual pleito, por un árbitro designado por cada una de las dos partes y un tercer "desempataador" nombrado por la secretaría administrativa. Ver *Clarín*, 18 de diciembre de 1991.

15 Con monedas sobrevaluadas en relación al cruzeiro, salarios medios y tarifas más altas, los productos fabricados en Argentina, Paraguay y Uruguay ven frenada su entrada en el mercado brasileño por sus precios menos competitivos.

política de apertura moderada mientras que Uruguay y Paraguay pidieron aranceles más bajos.

Las relaciones bilaterales con Brasil no estuvieron exentas de algunos sobresaltos. El primero de ellos fue el voto argentino contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que sorprendió a Itamaraty. Otro fue la compra por productores brasileños de 700.000 toneladas de trigo subsidiado a los Estados Unidos. Con todo, el trabajo activo de los dos gobiernos logró que estas cuestiones no afectaran las relaciones bilaterales. Por una parte, y para armonizar las diferencias de estilo e intensidad de ambas diplomacias respecto de la forma de interpretar el nuevo orden mundial, los cancilleres Guido Di Tella de Argentina y Francisco Rezek de Brasil crearon, a principios de marzo, un mecanismo de consultas políticas a nivel de subsecretarios. Por otra, el gobierno brasileño decidió a mediados de octubre otorgar al trigo argentino una clara preferencia sobre el grano de otros orígenes¹⁶.

Además de los pasos dados por ambos países en el marco del Mercosur, cabe señalar dos acontecimientos de relevancia. Primero, la firma de una serie de acuerdos de cooperación en el curso de la visita realizada por el presidente Menem a Brasil a fines de agosto. En esa oportunidad ambos presidentes suscribieron un convenio sobre cooperación judicial en materia civil, comercial, laboral y administrativa; un protocolo adicional sobre privilegios e inmunidades para los miembros de la Agencia Brasileña- Argentina de Contabilidad y Control Nuclear; un acuerdo para la creación de un sistema de control integrado fronterizo y acordaron la puesta en marcha de un grupo de trabajo del proyecto del puente San Pedro-San Miguel Do Oeste. Asimismo, los dos mandatarios comenzaron las negociaciones para la construcción de un gasoducto desde el noroeste de Argentina a Brasil, con financiamiento privado. El gasoducto unirá los yacimientos gasíferos de Campo Durán, en la provincia de Salta, con los centros industriales del sur del Brasil, particularmente el de Sao Paulo, y permitirá abastecer a las provincias del Chaco, Formosa, Entre Ríos, Corrientes, Misiones y el Norte de Santa Fé.

Segundo, cabe destacar los pasos dados por ambos gobiernos en el ámbito nuclear, que alejaron definitivamente cualquier resabio de desconfianza mutua y que los acercan cada vez más a su incorporación plena al Tratado de Tlatelolco. El primero de ellos fue la firma del Acuerdo para el Uso Pacífico de la Energía Nuclear con ocasión de la cumbre iberoamericana celebrada a mediados de julio en México. A través de este acuerdo, ambos presidentes dieron forma legal al Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares creado en Foz de Iguazú a fines de noviembre de 1990¹⁷ y crearon la Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control

16 La nueva tasa que se dispuso para 1991 es del 25% del valor FOB para todo el trigo importado excepto el proveniente de la Argentina, que pagará 11,75%. Ver *Clarín*, 19 de octubre de 1991.

17 En la declaración de Iguazu, Argentina y Brasil decidieron adoptar políticas de

de Materiales Nucleares (Abacc). El segundo paso fue la firma de un Acuerdo de Salvaguardias Nucleares con la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA). El acuerdo, firmado en Viena a mediados de diciembre, establece los siguientes puntos: a) los gobiernos de Argentina y Brasil aceptan controles sobre todos los materiales y actividades nucleares con el fin de que dichos materiales no se destinen a propósitos bélicos; b) la AIEA supervisará el cumplimiento de los términos del acuerdo pero no publicará ni comunicará a ningún Estado, organización o persona la información que obtenga, como una forma de proteger los secretos industriales de ambos países en esta tecnología dual; c) los inspectores que designe la AIEA para supervisar los controles mutuos deberán contar con el consentimiento de ambos países y d) toda importación, exportación o movimientos internos de materiales sensibles, deberá ser comunicada a la Agencia.

Las relaciones con Paraguay y Uruguay, por su parte, fueron muy fluidas e intensas y giraron fundamentalmente en torno a la marcha del proceso de integración.

En lo que hace a las relaciones con Chile, la administración peronista puso de manifiesto su voluntad política de resolver las cuestiones fronterizas pendientes con el objetivo de desmantelar toda probable hipótesis de conflicto y avanzar en el proceso de integración bilateral.

La decisión de ambos países de poner punto final a los problemas limítrofes fue formalizada a principios de agosto en el curso de la visita a Buenos Aires del presidente de Chile, Patricio Aylwin. El Tratado de Paz y Amistad firmado en 1984, había dejado pendientes 24 puntos de desacuerdo. De esas cuestiones, 22 de ellas se resolvieron dividiendo en mitades la diferencia de 1300 hectáreas. En cuanto a las dos restantes, se procedió del siguiente modo: en el caso de la demarcación de los hielos continentales se estableció una línea divisoria para los 2300 km de hielo en conflicto que otorgó 1250 km para la Argentina y 1050 km para Chile. En relación a la zona de Laguna del Desierto—ubicada en la provincia de Santa Cruz—¹⁸, se resolvió someter el diferendo al arbitraje de un tribunal compuesto por cinco juristas latinoamericanos miembros de la OEA. La decisión del gobierno levantó críticas tanto de sectores nacionalistas y militares retirados¹⁹ como de la

salvaguarda y crear específicamente un sistema común de contabilidad y control, que permite el conocimiento mutuo de la cantidad, uso y destino del material nuclear manejado por cada uno de los países.

18 La zona de Laguna del Desierto constituyó un constante motivo de disputa que generó el cruce de notas de protesta entre ambos países y fue centro del enfrentamiento producido el 6 de noviembre de 1965 entre tropas de Gendarmería y Carabineros, cuyo saldo fue la muerte del carabinero chileno Hernán Merino Correa.

19 Con el objetivo de frenar la firma de los acuerdos en marcha con Chile, los militares retirados Ricardo Etcheverry Boneo y Jorge Silva Raimondi presentaron al Poder Judicial un pedido de “no innovar” en el tema y el abogado Jorge Luis

población santacruceña, que realizó, poco antes de la llegada del presidente chileno, un acto de "reafirmación de la soberanía argentina", argumentando la decisión inconsulta del gobierno central.

Asimismo, en el curso de la visita de Aylwin, ambos gobiernos convinieron la prórroga hasta el año próximo del actual convenio de complementación económica; suscribieron un protocolo sobre interconexión gasífera; dispusieron la constitución de una comisión parlamentaria conjunta encargada de promover la integración bilateral; firmaron un acta de promoción y protección de inversiones; un tratado sobre medio ambiente que comprende sendos protocolos sobre recursos hídricos compartidos y protección de la Antártida; un memorándum de entendimiento sobre integración física y facilitación del tránsito fronterizo y un convenio de cooperación entre la Gendarmería Nacional y la fuerza de Carabineros de Chile, tendiente a evitar la reiteración de los incidentes que se produjeron más de una vez en la frontera.

Finalmente, en ocasión del viaje realizado a fines de octubre por el ministro de Economía Domingo Cavallo y el canciller Guido Di Tella a Santiago, ambos gobiernos constituyeron el Consejo para la Complementación Económica, integrado por los cancilleres y ministros de Economía de ambos países y cuyos tópicos centrales de negociación comprenden los siguientes temas: la creación de empresas conjuntas para la explotación minera en la frontera; la ampliación del listado de productos incluidos en el acuerdo de complementación económica; las normas fitosanitarias y bromatológicas para el transporte de vegetales; y la desregulación del transporte de carga. Paralelamente, se reunió el Comité Empresarial Argentino-Chileno, cuyo objetivo es el asesoramiento en las negociaciones de protocolos entre ambos países²⁰. Por último, ambos gobiernos formalizaron su decisión de dejar en manos privadas las negociaciones para la venta de gas y construcción del gasoducto²¹.

Por cierto, los avances más significativos en el proceso de integración económica con Chile, además de la serie de acuerdos iniciados, giraron en torno a la integración física y energética, destacándose: 1) la apertura de nuevos pasos cordilleranos –tal el caso de la rehabilitación del Paso de Agua Negra a mediados de enero y del Paso de Jama a mediados de agosto–; 2) la creación a fines de agosto de los Comités de Frontera denominados Región

Pagani formuló una denuncia penal al vicedecano Juan Carlos Olima por supuesto incumplimiento de los deberes de funcionario público. Ambos reclamos fueron rechazados. *Página 12*, 31 de julio de 1991.

20 Está compuesto por representantes de la Unión Industrial, la Sociedad Rural, las Cámaras de Comercio argentino-chilenas y de exportadores e importadores, empresarios, mineros e industriales mendocinos.

21 Chile está sumamente interesado en el trazado del gasoducto, ya que su objetivo es suplir con gas la combustión a nafta de Santiago, principal factor de contaminación de la capital de Chile.

de los Lagos y NOA-Norte Grande; 3) la puesta en marcha del proyecto de construcción del gasoducto y; 4) la explotación petrolera conjunta a través del convenio suscripto a principios de enero entre YPF y la Empresa Nacional de Petróleo de Chile (ENAP) en la boca oriental del estrecho de Magallanes²².

Con todo, la asimetría de intereses sigue condicionando el ritmo del proceso de integración económica entre ambos países. Frente al fuerte interés argentino, Chile tiene sus prioridades integracionistas mirando más hacia el "norte" que hacia sus fronteras. Al mismo tiempo, existen considerables resistencias internas sobre las bondades de dar una salida comercial por el Pacífico a la Argentina, particularmente de parte del sector agrícola chileno, que teme no sólo la probable pérdida de mercados sino también que las exportaciones argentinas les ocasionen serios problemas fitozoosanitarios²³.

Las relaciones con Estados Unidos

En el curso del año 1991 se mantuvo la continuidad en la política de alineamiento propiciada desde su asunción por el gobierno peronista. Dentro de este perfil cabe distinguir dos niveles analíticos distintos: a) los temas de la agenda bilateral que Estados Unidos pidió resolver debido a que afectan sus intereses y b) los "gestos" que el gobierno argentino destinó a la Casa Blanca de motu propio, como parte de su intención de integrar la "alianza occidental".

Dentro del primer nivel se incluye la total desactivación del proyecto misilístico Cóndor II por parte del Ejecutivo. Cabe recordar que el misil Cóndor, vector capaz de transportar "cargas útiles"²⁴ hasta una distancia de 600 kilómetros, fue objeto de preocupación para Estados Unidos, Gran Bretaña e Israel desde que la Fuerza Aérea argentina comenzó a desarrollarlo en 1983. A raíz de la creciente presión de estas tres naciones, en abril de 1990 el gobierno de Carlos Menem anunció su suspensión para no entorpecer las relaciones con dichos países. El gobierno de Washington nunca vió con buenos ojos una posible alianza de Argentina con Egipto e Irak con propósi-

22 Las inversiones estarán a cargo de la empresa chilena, con un costo estimado de 170 millones de dólares, mientras que YPF tendrá una participación de la mitad de la producción de petróleo y gas natural que se extraiga, a partir de la terminación del plazo fijado para el repago de la operadora chilena. *La Nación*, 5 de enero de 1991.

23 A modo de ejemplo, cabe señalar que Chile tuvo dos focos de mosca de la fruta procedentes de Argentina, problema que obligó a una campaña de control que tuvo un costo aproximado de 2 millones de dólares. *El Cronista Comercial*, 30 de julio de 1991.

24 La definición de "carga útil" resulta peligrosamente ambigua, pues abarca desde una sonda metereológica para detectar un granizo inminente hasta una ojiva nuclear, pasando por un satélite de comunicaciones. Ver al respecto *La Nación*, 29 de setiembre de 1990.

tos de transferencia de tecnología argentina potencialmente bélica. Por su parte, Gran Bretaña nunca estuvo dispuesta a tolerar la existencia de un misil balístico a 700 km del estratégico aeropuerto malvinense de Mount Pleasant. En cuanto a Israel, las autoridades de Tel Aviv temían que el Cóndor pudiera llegar a las manos de sus belicosos vecinos árabes.

La decisión presidencial de desactivar el Cóndor generó no sólo la oposición de la Fuerza Aérea²⁵, sino también una intensa discusión en el seno del gobierno. Este último factor llevó al Ejecutivo a dictar un decreto²⁶ desactivando el Cóndor II. Por este mismo decreto, el gobierno decidió la creación de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), dependiente de la Presidencia de la Nación, como único organismo estatal para controlar, gestionar y administrar proyectos en materia espacial, en reemplazo de la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE), que dependía de la Fuerza Aérea, arma bajo cuya protección había nacido el proyecto Cóndor II. La designación del astrónomo Jorge Saade, un civil al frente de la flamante CNAE, constituyó otro gesto "de confiabilidad" del gobierno argentino hacia Washington destinado a despejar incertidumbres en un tema sensible de la agenda bilateral. Como compensación por el tema Cóndor, a mediados de febrero Argentina y Estados Unidos firmaron un Acta de Intención para la realización de un proyecto conjunto denominado SAC-B, un satélite que haría estudios sobre radiación solar y cambios en la atmósfera.

Otro pedido expreso de Washington al gobierno de Menem fue el cambio de la posición argentina en el tema de los derechos humanos en Cuba apoyando la moción estadounidense en el seno de la ONU. Dicho reclamo se hizo patente en ocasión de las visitas del vicepresidente Dan Quayle y del embajador de los Estados Unidos ante la OEA, Luigi Einaudi²⁷. El giro en la posición argentina respecto del problema cubano produjo fuertes críticas internas en la oposición radical.

En el ámbito económico, se destacó el cumplimiento por parte del gobierno argentino de una promesa pendiente con Washington: el envío al Congreso del proyecto de ley de patentes farmacéuticas, cuyo objetivo es proteger jurídicamente al que inventa y desarrolla productos farmacéuticos. A pesar de la polémica que desató este tema no sólo entre los laboratorios nacionales y extranjeros, sino dentro del propio gobierno —que llegó a contar con tres proyectos distintos— se elaboró un texto "consensuado" entre los Ministerios de Salud, Economía y Relaciones Exteriores junto con la Secretaría General de la Presidencia²⁸.

25 Respecto de este tema ver *Ambito Financiero*, 29 de abril de 1991 y 8 de mayo de 1991.

26 Ver decreto 995 dispuesto por el Poder Ejecutivo el 3 de junio de 1991, en *La Nación*, 4 de junio de 1991.

27 *La Nación*, 6 de marzo de 1991.

28 Para más detalles acerca del contenido del proyecto de patentes ver *Ambito*

Entre las acciones no pedidas por Washington, cabe destacar la entrevista en Nueva York del presidente Menem con los dirigentes anticastristas Jorge Mas Canosa (Fundación Nacional Cubano-Norteamericana), Húber Mattos (Movimiento Cuba Independiente) y Carlos Alberto Montaner (Plataforma Democrática Cubana) en ocasión de la visita del mandatario argentino a Estados Unidos en noviembre. En dicho encuentro, Menem reiteró su convicción de que Fidel Castro debía dar la oportunidad a los cubanos de elegir libremente a sus autoridades²⁹.

A pesar del cumplimiento por parte del gobierno de los pedidos de la Casa Blanca y de las acciones no exigidas por Washington, la relación con Estados Unidos no estuvo exenta de obstáculos. El punto más alto de los mismos fue el llamado "Swiftgate". Este escándalo fue la manifestación más explícita de las demoras sufridas por empresas de origen norteamericano que tienen trámites pendientes ante el gobierno argentino (caso de Firestone, Goodyear, la subsidiaria local de la Bell Atlantic, Swift-Armour, Zenith, Continental). Antes del estallido del "Swiftgate", EEUU había dado numerosas señales de preocupación por la persistencia de estas trabas burocráticas, entre ellas las referencias hechas por el secretario de Estado adjunto Lawrence Eagleburger, al entonces canciller Cavallo durante la visita del presidente George Bush a Argentina –diciembre de 1990– y las advertencias de funcionarios del Departamento de Estado al entonces embajador en Washington Guido Di Tella³⁰. Días después de la visita de Bush, el embajador Terence Todman envió al entonces canciller Domingo Cavallo y al titular de Economía Erman González un memorandum en el que se describían las dificultades que venían sufriendo en distintos trámites algunas importantes empresas norteamericanas y denunciaba específicamente el pedido de "pagos sustanciales" por parte de funcionarios del gobierno argentino a la empresa norteamericana Swift-Armour "para emitir la documentación necesaria para importar maquinaria"³¹. La dinámica del escándalo "Swiftgate" mostró claramente la capacidad de presión del embajador Todman no sólo para defender intereses empresariales norteamericanos sino también para influir en la política interna argentina, ya que fue uno de los detonantes de la crisis ministerial de principios de año.

Más allá de estos obstáculos, el viaje del presidente Menem a Estados Unidos, en noviembre de 1991, reflejó el alto nivel de las relaciones políticas alcanzado por ambos países, que quedó evidenciado en el tratamiento recibido por Menem en Estados Unidos de parte de las más altas autoridades norteamericanas y de sectores privados.

Financiero, 1 y 3 de octubre de 1991; *Clarín*, 3 de octubre de 1991.

29 *La Nación* y *Ambito Financiero*, 19 de noviembre de 1991; *Clarín*, 20 de noviembre de 1991.

30 *Clarín*, 9 de enero de 1991 y *SOMOS*, 14 de enero de 1991.

31 Contenido del memorandum en revista *SOMOS*, 14 de enero de 1991.

El resultado más importante de la visita presidencial fue la firma de un tratado destinado a garantizar las inversiones norteamericanas, cuyos intereses, en caso de que se presenten problemas, podrán ser defendidos en tribunales internacionales. Así, el gobierno argentino dió un nuevo paso destinado a crear "confianza" en los inversores norteamericanos.

En cuanto a la deuda externa, destacó el respaldo otorgado por el presidente Bush a las negociaciones en torno al crédito de facilidades extendidas como paso previo al Plan Brady. El posible ingreso de Argentina al préstamo de facilidades extendidas anunciado por Menem, Cavallo y el propio titular del FMI, Michel Camdessus, para el primer trimestre de 1992, quedó subordinado al cumplimiento estricto de los objetivos fiscales³². De acuerdo con lo realizado por el gobierno en esta materia, todo hace prever que esta vez Argentina cumplirá con lo pactado con el Fondo, a diferencia de lo sucedido en el pasado. Por ejemplo, en el trimestre octubre-diciembre de 1991 Argentina sobrepasó las pautas fiscales comprometidas ante el FMI³³.

Las relaciones con Europa Occidental

Las relaciones con Europa mantuvieron las características centrales evidenciadas en los últimos años: buenas relaciones políticas, continuidad del bajo perfil económico en el caso de las relaciones con Alemania y Francia, lenta instrumentación de los acuerdos especiales con España e Italia y continuación de las negociaciones con Gran Bretaña.

A nivel multilateral, y al igual que en 1990, el eje se centró en torno a las negociaciones en el GATT sobre la cuestión de los subsidios aplicados por la Comunidad Económica a sus exportaciones agrícolas, que sitúa a Argentina y a la CEE en posiciones claramente opuestas. En este marco, el último paso dado por la diplomacia peronista fue apoyar la iniciativa del Director General del GATT, el denominado documento Dunkel, a fines de diciembre³⁴.

Con el objetivo de incrementar los lazos económicos la diplomacia peronista enfatizó, en su acercamiento con los países europeos, dos cuestiones centrales: su compromiso de mantener la estabilidad económica lograda y continuar con el programa de reformas en marcha, en especial, la privatización total o parcial de la mayor parte de las empresas públicas. Por cierto, el programa de privatizaciones ha despertado un fuerte interés en empresas privadas y estatales europeas.

32 *Ambito Financiero*, 10 de abril de 1991; *Página 12*, 11 y 16 de abril de 1991, *Clarín*, 27 de octubre de 1991.

33 Respecto de este tema ver *Clarín*, 13 de enero de 1992 y *La Nación*, 14 de enero de 1992.

34 Entre otras medidas, el documento propone un plazo de siete años, hasta 1999, para que la CEE reduzca en 36% el monto de sus subsidios a las exportaciones agrícolas y un 24% el volumen de sus exportaciones.

Al mismo tiempo, y con el objetivo de proporcionar una protección recíproca a las inversiones y crear un marco legal propicio para los negocios, se mantuvo la estrategia iniciada por el ex-canciller Cavallo de firmar tratados de garantía y protección de inversiones. En el curso del año se firmaron tratados de este tipo con Suiza, Alemania y España, que se sumaron al firmado con Bélgica el año anterior.

Con todo, las relaciones con algunos países europeos no estuvieron exentas de problemas que no lograron afectar el buen nivel de las relaciones políticas. Entre ellos, cabe señalar: la contratación directa a la empresa italiana Italmimpianti para el proyecto de modernización de siete aeropuertos³⁵; la investigación realizada en España respecto de la vinculación de integrantes de la familia Yoma y funcionarios argentinos –Amira Yoma (la cuñada del presidente), el coronel Alí Ibrahim Yoma (su ex esposo) y Mario Caserta (ex secretario del Consejo Federal de Agua Potable)– con una red internacional de narcotraficantes; y finalmente, la adjudicación directa del proyecto para la provisión del Documento Nacional de Identidad a la empresa Sociedad Francesa de Exportación del Ministerio del Interior (SOFREMI). Esta última cuestión desató fuertes críticas a nivel interno³⁶, que llevaron a la renuncia del ministro del Interior Mera Figueroa –responsable del contrato con la empresa francesa– y a la anulación del convenio por el Poder Ejecutivo a mediados de septiembre.

El viaje realizado a Italia y España a fines de abril por el ministro de Economía Domingo Cavallo y el canciller Guido Di Tella fue, precisamente, con el propósito de estimular la participación de estos países en el programa de privatizaciones. Por otra parte, promovió la agilización de los préstamos estipulados por los tratados especiales firmados en el curso del gobierno radical. En lo que hace a esta última cuestión, y argumentando la inutilidad de tomar préstamos para empresas estatales en proceso de liquidación³⁷, se iniciaron negociaciones tendientes a reformular el marco legal de los acuerdos con el objetivo de canalizar parte de esos fondos hacia las empresas recientemente privatizadas. Esta reorientación de los préstamos de los convenios fueron aceptadas por el gobierno español³⁸, pero continúan siendo eje

35 La polémica desatada en el seno del gobierno sobre esta cuestión precipitó la renuncia del secretario de Planificación Vittorio Orsi, quien había realizado la denuncia de supuesta contratación directa con la empresa italiana para remodelar siete aeropuertos.

36 Las críticas se centraron en 1) la contratación directa; 2) el costo de ésta última; 3) las exenciones impositivas para la empresa Sofremi por 15 años; 4) la ausencia de intervención de la cancillería y 5) la estipulación de una garantía estatal a la operación de 18 millones de dólares.

37 Este fue el eje de argumentación del gobierno argentino en relación al rescindimiento del préstamo italiano a la línea A de subterráneos.

38 En octubre el gobierno español anunció una línea de crédito blando –plazos largos y tasas de interés bajas– con ese fin. Ver *Clarín*, 16 de octubre de 1991.

de negociación con Italia, dado que implicaría la supresión de las garantías estatales estipuladas por el acuerdo.

Asimismo, Argentina y España firmaron un Convenio de Cooperación Antártica y un acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones en el curso de la visita realizada a principios de octubre por el ministro Cavallo. Este último acuerdo resume la decisión de ambos gobiernos de garantizar un tratamiento justo y equitativo a las inversiones, así como de permitir la libre transferencia de utilidades³⁹. El mismo tiene una vigencia de 10 años, pero será renovable por periodos sucesivos de dos años. Con Italia, por su parte, se firmaron, durante la visita del Ministro de Economía Domingo Cavallo a fines de octubre, las cartas reversales a través de las cuales Italia extiende a la Argentina una línea de crédito de 100 millones de dólares.

En cuanto a las relaciones con Alemania cabe destacar la visita realizada a mediados de abril por el presidente Menem. El tema clave de la misma fue el análisis de la continuación de la cooperación alemana en la construcción de la central atómica Atucha II, cuestión que quedó supeditada al acuerdo de Argentina con la AIEA para efectuar controles a sus plantas nucleares. Asimismo, en el campo de la protección del medio ambiente, se firmó una carta de intención entre el Secretario de Ciencia y Tecnología, Raúl Matera y los representantes del ministerio alemán de cooperación económica. Pocos días antes de la visita presidencial, otro acontecimiento significativo fue la firma, a principios de abril, de un convenio de garantía de inversiones, cuyo objetivo es hacer más atractivo y seguro el mercado argentino.

En cuanto a las relaciones con Gran Bretaña, en junio de 1991 tuvo lugar en Londres la reunión del Grupo de Trabajo Argentino-Británico sobre temas del Atlántico Sur. Este organismo, creado a partir de la reunión de Madrid en febrero de 1990, acordó un conjunto de propuestas en el campo de la seguridad militar, entre las que se destacan: a) el permiso para que los buques de guerra transiten hasta poco antes de las 12 millas de las costas del continente argentino y de las Malvinas sin necesidad de notificación previa⁴⁰ y b) la reducción del tiempo de dicha notificación.

Otro acontecimiento importante fue la reunión de "agenda abierta" entre el canciller Di Tella y su colega británico Douglas Hurd en Nueva York a fines de setiembre, en donde se logró un acuerdo verbal sobre posibles formas de cooperación en la exploración y explotación petrolera en el área de las islas Malvinas y sus aguas adyacentes⁴¹. Con todo, la posibilidad de llegar a un

39 *La Nación*, 4 de octubre de 1991.

40 Hasta ese momento todo buque o avión militar debía anunciar con anticipación sus movimientos a menos de 50 y 70 millas marinas.

41 Cabe recordar que, debido a las características que tiene la explotación petrolera en alta mar, la existencia de un acuerdo en este tema es una condición necesaria para que la extracción de petróleo sea rentable a precios internacionales y para que las empresas que operen la zona puedan contar con el apoyo portuario del

acuerdo concreto en esta cuestión aún tropieza con serias dificultades. Estas últimas se hicieron patentes cuando a fines de setiembre, en respuesta a la presión de los kelpers y de las empresas británicas interesadas en la búsqueda y explotación de petróleo, el gobierno británico autorizó al malvinense a conceder licencias a empresas privadas para que inicien tareas de investigación⁴². Como respuesta a la actitud de Londres, el canciller Di Tella rechazó a través de un comunicado la jurisdicción que se atribuyó el gobierno británico, promulgando la ley que establece las líneas de base de la costa continental y de las Malvinas, a partir de las cuales se miden los espacios marítimos y sus derechos sobre los recursos minerales –petróleo incluido– y pesqueros de la zona. Si bien la adopción de estas medidas unilaterales reflataron las diferencias entre ambos países, el carácter simultáneo de las mismas y el intercambio de elogios en los comunicados argentino y británico sobre la reanudación de las relaciones diplomáticas bilaterales, dejan entrever que hubo un acuerdo reservado entre ambos gobiernos para dar a conocer sus respectivos puntos de vista evitando la confrontación.

Conclusiones

Como se ha visto, los pasos dados en el ámbito de la política exterior dejan pocas dudas acerca de la intención del gobierno de Menem de formar parte de la alianza con Occidente. Al amparo de la estabilidad económica, la administración peronista mostró en el curso del año su disposición para generar confianza a nivel externo y limpiar de todo cariz confrontativo la política exterior argentina, procurando, de acuerdo con la lógica del alineamiento, eliminar los obstáculos políticos externos para el desarrollo económico y evitar los riesgos de costos eventuales que traerían consigo las políticas de confrontación con los Estados Unidos. Las acciones realizadas en procura de generar confianza abarcaron tanto el ámbito económico como el estratégico-militar. Mientras que la estrategia de firmar tratados de garantía de inversiones con países tales como Alemania, Chile, España, Estados Unidos y Suiza fue un ejemplo de lo primero, la firma con la AIEA del tratado de salvaguardas, reflejó la voluntad de brindar confianza en el plano de la seguridad regional y global. En un futuro próximo, la posible ratificación del Tratado de Tlatelolco y la búsqueda de nuevos mecanismos de resolución pacífica para la cuestión Malvinas constituirán nuevos pasos en la misma dirección.

El alineamiento encontró su contrapartida más contundente en el respaldo político de Washington a las gestiones argentinas en los organismos internacionales de crédito. Sin embargo, la política de alianza con Occidente

continente. *Clarín*, 27 de setiembre de 1991.

42 *Clarín* y *La Nación*, 12 de junio de 1991; *Página 12*, 13 de junio de 1991. Ver editorial de *Ambito Financiero*, 18 de junio de 1991, titulado "El petróleo complica el "paraguas de soberanía".

no estuvo –ni está– exenta de obstáculos y condicionamientos. En primer lugar, la continuidad de la estabilidad económica y de las reformas en marcha son un requisito para que los gestos de confianza no caigan en saco roto. En segundo lugar, el tema de la corrupción, de constante aparición en la agenda con Washington y con Europa Occidental, constituye un factor que debilita los esfuerzos del gobierno argentino por generar confianza externa. Por otra parte, este problema aparece como el flanco más débil del gobierno frente a la oposición interna.

Como es obvio, la política exterior del gobierno de Carlos Menem no puede resumirse al alineamiento con Washington. A ello cabría añadir tres elementos adicionales que sobresalieron en 1991. Primero, la fuerte “apuesta” hecha por la diplomacia peronista de reforzar sus vínculos económicos con los países europeos, especialmente en el programa de privatizaciones. Segundo, la profundización de la política de integración con los países limítrofes, destacándose, el impulso dado a la complementación energética. Ejemplos de esta tendencia son los proyectos para la construcción de gasoductos desde Argentina hacia Chile, Brasil y Uruguay. Tercero y último, la búsqueda de un rol protagónico a nivel regional e internacional sustentado en la defensa de los principios del nuevo orden mundial –entre ellos la democracia y el libre mercado–. En palabras del canciller Di Tella “Nuestra política de cara al mundo nos pone en una situación de liderazgo en la región, porque nos hemos adelantado a cambios que en la mayor parte del continente se están viviendo como imprescindibles. Lejos de alejarnos de América Latina, pues, asumimos el rol de vanguardia al que aspiramos”⁴³. Por ahora, y pese al optimismo del canciller, el “vanguardismo” argentino ha entorpecido más que beneficiado las relaciones con la región. Queda por ver si en el futuro América Latina seguirá en sus pasos a la Argentina, confirmando las palabras de Di Tella o si, por el contrario, esta posición vanguardista obstaculizará el ya de por sí arduo proceso de integración en marcha y el diálogo con el resto de la región.

43 Ver artículo del canciller Guido Di Tella, “El realismo moral de nuestra política exterior”, en *Clarín*, 12 de noviembre de 1991.

BRASIL:
CAMBIOS PARA ENFRENTAR EL NUEVO ORDEN ¹

Ademar Seabra de Cruz Junior ²
Antonio Ricardo F. Cavalcante ³
Luiz Pedone ⁴

Esbozo preliminar de la actuación brasileira en 1990-1991.

La política externa de *low-profile* del gobierno de Fernando Collor de Mello se mantuvo fiel a las líneas maestras de la diplomacia brasileira de las últimas tres décadas. De hecho, en el bienio 90-91 la actuación y el discurso externos del país reiteraron principios como la soberanía⁵ y el desarrollo socio-económico nacionales, la cooperación internacional, el multilateralismo, el universalismo y la defensa de la paz⁶.

-
- 1 Este artículo es de entera responsabilidad de sus autores y de ninguna forma refleja interpretaciones de las instituciones a la que ellos están vinculados.
 - 2 Bachiller en Derecho de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ), diploma y maestría en Ciencia Política de la Universidad de Brasilia.
 - 3 Bachiller en Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia y estudiante del Curso de Preparación a la Carrera Diplomática en el Instituto Rio Branco, Ministerio de Relaciones Exteriores, Brasilia.
 - 4 PhD en Ciencia Política de la Universidad de Massachusetts/ Amherst y jefe del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.
 - 5 El aval brasileiro a los embargos comerciales impuestos por la ONU a Irak, desde agosto de 1990, y por la OEA a Haití, desde octubre de 1991, indican una nueva modulación de los conceptos de soberanía y no intervención, que difiere con el tradicional distanciamiento adoptado por la diplomacia brasileira frente a los conflictos regionales y crisis políticas internas.
 - 6 Dado el estatus semiperiférico, predominantemente reactivo, de la inserción de Brasil en el contexto global, tales tesis parecieron corresponder a evaluaciones realistas de los intereses y del poder nacional. Sobre este asunto, ver Maria Regina Soares de Lima, "The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu", Tesis doctoral, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Vanderbilt, 1986.

Además, el progreso técnico y la integración regional, postulados cepalinos plenamente asimilados por la política exterior brasilera desde fines de los años 50, continuaron ocupando espacios privilegiados en la agenda del Ejecutivo en 1990-1991.

Otra característica fundamental de la política exterior de este último bienio, de particular relevancia para su comprensión, es la virtual imposibilidad, a diferencia de lo que ocurrió antes de marzo de 1990, de poder atribuirle rótulos claros o metas específicas. Fuera de la observancia de los principios generales de la política exterior el gobierno de Collor se caracterizó por la adopción de varias "políticas externas" y no por la aplicación de un padrón rectilíneo, uniforme y compacto de acción externa. En la medida en que desapareció el modelo internacional bipolar, maniqueísta y simplista, como también los presupuestos de acción internacional dentro de ese modelo, era de esperar, como de hecho ocurrió, que la política exterior brasilera sufriese un acomodo o una adaptación a los nuevos tiempos.

En consecuencia, sería temerario afirmar que la política exterior de Collor se caracterizó por una línea clara y delimitada de actuación. Al contrario, los aparentes desencuentros del discurso oficial podrían hasta sugerir una falta de unidad en la acción externa de Brasil.

Un análisis teórico que podría explicar ese padrón no uniforme de acción externa se encuentra en la teoría de la estabilidad hegemónica, formulada por Charles Kindleberger y Robert Keohane y aplicada al caso brasilero por María Regina Soares de Lima. Según esta perspectiva, una potencia semi periférica puede combinar estrategias diferenciadas, y hasta dispares, de acción externa, teniendo en cuenta sus vulnerabilidades y ascendencia en relación a la potencia central y los países periféricos, respectivamente. Según Soares de Lima existe "un componente estructural que genera la 'incoherencia', no pudiendo ser ésta atribuida a una racionalidad deficiente por parte de los decisores. Ese esquema analítico incorpora la dualidad básica vulnerabilidad-autonomía (...) resultante de una estructura de incentivos en áreas temáticas determinadas, recursos de poder específicos en esos ámbitos y limitaciones de naturaleza interna"⁷ (énfasis nuestro).

Asimismo, tomando en consideración tanto sus disparidades económicas, sociales y regionales, como su papel de intermediario entre los intereses de países económicamente diferenciados, Brasil no podría, de acuerdo a esa interpretación, adoptar un discurso monolítico, inflexible y demasiado principista.

Se advierte, finalmente, que esa posición de equilibrio no se ha reflejado en la imagen del país frente a la comunidad internacional, cautelosa en el relacionamiento con un Brasil involucrado en sucesivos fracasos económicos

7 María Regina Soares de Lima, op. cit., p.26.

y la divulgación de cuestiones relativas a violaciones de derechos humanos, otrora proscritas de los discursos de política exterior.

TEMAS GLOBALES

Finanzas y comercio internacional

El peso del endeudamiento público, resultante de coyunturas internacionales desfavorables y del frecuente recurso a la intervención estatal en la economía, sumergió a la sociedad brasilera en una larga década caracterizada por el estancamiento y la crisis. Como un intento de romper el relativo aislamiento internacional impuesto al país por tales circunstancias, el Presidente Collor optó por sensibles cambios de rumbos en la política económica, tanto en su dimensión interna como en la internacional.

En efecto, la propuesta de "Reconstrucción Nacional" de Fernando Collor incluyó dentro de sus principales metas la renegociación de la deuda externa, la gradual liberalización del comercio exterior, la atracción del capital extranjero, un programa de privatización y reducción del papel del Estado en la economía, el desmantelamiento de monopolios y el estímulo a la competitividad de las empresas nacionales.

La deuda externa, punto central de la crisis de los años 80, recibió un nuevo tratamiento en el bienio 1990-91. El equipo económico de Zelia Cardoso de Mello, asesorado por el embajador Jório Dauster, negociador de la deuda frente a los acreedores extranjeros, mantuvo la decisión del gobierno anterior de suspender los pagos de los servicios a los bancos privados.

En octubre de 1990 se retomó el diálogo relativo a la deuda estatal, por un valor aproximado de 53 mil millones de dólares, así como de los cerca de 8 mil millones en intereses atrasados, contabilizados hasta diciembre de 1990⁸. Respaldo por el voto popular, el control del Congreso y un amplio programa de reformas internas, el gobierno de Collor propuso una "securitización" del monto adeudado, de manera que se adecuara a la capacidad de pago del sector público⁹.

Un primer acuerdo sobre los intereses acumulados se logró en abril de 1991, el que poco después fue ratificado por el Senado Federal. Según éste, sólo se pagaría el 25 por ciento de los intereses atrasados durante 1991. El

8 Se excluyeron las deudas del sector privado brasilero con los bancos extranjeros, así como la del sector público con organismos internacionales; lo mismo con las agencias gubernamentales, cuyos servicios continuaron pagándose regularmente en ese período.

9 Ver *Brazil's Public Sector Restructuring Plan*, Gobierno Federal, mimeo, octubre de 1990.

resto sería convertido en bonos rescatables a un plazo de diez años, a tasas de interés variables en tramos predefinidos¹⁰.

En junio de 1991, el nuevo ministro de Economía, Hacienda y Planificación, Marcílio Marques Moreira, prosiguió con las gestiones encaminadas a reescalonar el monto de la deuda. En agosto, ofreció instrumentos adicionales, como la capitalización implícita de los intereses, para una ampliación de los compromisos en hasta 45 años, en las condiciones contemplados en el Plan Brady. A pesar de las dificultades para estabilizar la economía, la nueva propuesta se vio reforzada por iniciativas referidas a enmiendas constitucionales y el activamiento del programa de privatización del gobierno.

Mas, sería la Ronda Uruguay del GATT, lanzada en 1986, el tema que involucraría de forma más intensa a la diplomacia brasilera propiamente tal. En 1990-91, en consonancia con otros países, Brasil continuó abogando por la eliminación de medidas proteccionistas, tarifarias o no, en los sectores agrícola y textil.

En cuanto a las críticas sustentadas por la inclusión de algunos temas nuevos en la Ronda, como la propiedad intelectual y las inversiones, los negociadores brasileros, en sintonía con las reformas liberalizantes del nuevo gobierno, realizaron concesiones unilaterales en materias polémicas, como los servicios y la eliminación de salvaguardias y de medidas de "zona cinzenta"¹¹.

Ciencia y tecnología, un imperativo impostergable

La evolución de la economía mundial en las últimas dos décadas parece haber impuesto un nuevo esquema de relacionamiento político internacional, que posibilitaría un fortalecimiento de la economía como medida de afirmación del poder internacional en detrimento del componente ideológico o militar; el debilitamiento del poder soviético en las relaciones internacionales fue el indicio más significativo de ese proceso.

Tras el término del conflicto en el Golfo Pérsico, se intensificaron los ya rígidos controles a la transferencia de tecnologías, pasando prácticamente todas las tecnologías disponibles a recibir la categoría de "uso dual". Los rumores sobre la venta de la usina nuclear Angra-III a Japón –cuyos equipamientos fueron comprados en el marco del acuerdo con Alemania, pero que no estaba instalada– en noviembre de 1991, evidenciaron la rapidez y la vehemencia con que los países detentores de tecnología de punta reaccionaron frente al problema¹², cuando algunos de ellos se opusieron a transaccio-

10 Ver "Brasil fecha novo acordo da dívida", *O Globo*, 9 de abril de 1991, p.23.

11 Ver "Discurso do Embaixador Rubens Ricupero em nome dos Países em Desenvolvimento, reunião do comite de negociacoes comerciais", 31 de julio de 1991, *Boletim de Diplomacia Economica*, Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE-GÊTEC), Brasilia, N°8, julio de 1991, pp.27-8.

12 El parlamento alemán había aprobado en marzo de 1991 una ley que impuso

nes, sin que el gobierno brasilero hubiese siquiera emitido un parecer definitivo sobre el asunto.

Aunque Brasil ha luchado mucho contra aquello que el canciller Francisco Rezek denominó "el congelamiento del poder a través del congelamiento del saber"¹³, no se observó, durante los primeros 18 meses del gobierno de Collor, alguna señal de que los países detentores de tecnología de punta se estuviesen sensibilizado con los argumentos brasileros. A pesar de ello, el país continúa movilizandoo grandes cantidades de recursos para el proceso de *confidence building*, que, en este caso, denota el intento de modificar la imagen externa de país poco confiable en lo que respecta a las garantías de no reexportar los productos listados por el Comité de Coordinación de Controles Multilaterales de Exportación (COCOM).

Un ejemplo de esa desconfianza fue el lanzamiento, hecho por el presidente George Bush, de la *Enhanced Proliferation Controls Initiative* (EPCI) en marzo de 1991, que perjudicó en un primer momento el proyecto brasilero de acceso a supercomputadoras y procesadores vectoriales, indispensables para la capacitación tecnológica del país. El Missiles Technology Control Regime (MTCR), de la misma forma que el COCOM, ha causado, hasta la fecha, serios trastornos al programa de desarrollo científico y tecnológico brasilero, en el área de investigación espacial.

Hasta ahora, la cuestión de la transferencia de tecnología se abordó en lo que respecta al sector público; pero a su vez, asumen igual relevancia las dimensiones propiamente comerciales del problema. En el ámbito de las relaciones económicas internacionales se ha producido una gradual sustitución de la economía a base de productos y bienes manufacturados de bajo valor agregado (*material-based production*) por una cada vez más dependiente del conocimiento científico y técnico (*knowledge-based production*)¹⁴. Esa nueva realidad hizo que las economías de los países no industrializados se tornaran altamente vulnerables a los flujos dinámicos de la producción tecnológica y científica mundial, concentrados en los intercambios comerciales y financieros entre Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea.

Brasil, por sus características de potencia media, la limitada competitividad de sus exportaciones y los graves problemas económicos internos, ha sufrido continuos reveses en su intento por insertarse en ese nuevo esquema de relacionamiento económico internacional, altamente dependiente del de-

severas restricciones a la exportación de "tecnologías sensibles" para el Golfo Pérsico, tras haber sido acusado de haber armado a Irak. Ver *Folha de Sao Paulo*, 30 de noviembre de 1991, pp.1-12.

13 Francisco Rezek, charla dictada en la Escola Superior de Guerra (ESG), en junio de 1991.

14 Ver Peter Drucker: "The Changed World Economy", en *Foreign Affairs*, vol. 64, Nº 4, invierno 1986, pp.768-91.

sarrollo científico y técnico y, por extensión, del libre acceso a las fuentes más avanzadas de ese conocimiento especializado.

Por lo mismo, se podría decir que el acceso a tecnología de punta, en la medida en que representa una condición *sine qua non* para el desarrollo económico nacional, se constituyó en un imperativo de política exterior del nuevo gobierno. En ese sentido, se ha buscado demostrar a los socios comerciales industrializados que Brasil se está adaptando a las reglas vigentes de la economía internacional. Ello se ha hecho a través de las siguientes medidas: institucionalización de una nueva política de comercio exterior, cuyo objetivo es derribar las barreras a las importaciones; implementación de una nueva política industrial, que busca principalmente la reforma a la actual Ley de Informática –resquicio del proceso de sustitución de importaciones– y la reforma al Código de Propiedad Industrial –posibilitando, asimismo, el reconocimiento de las patentes de productos químico–farmacéuticos; inicio del programa de privatizaciones a las empresas estatales; y retoma de las negociaciones con los organismos acreedores internacionales y las instituciones bancarias privadas, así como el pago de parte del servicio de la deuda externa.

De ese modo, el gobierno espera favorecer el incremento de la inversión externa en el país, aumentando el flujo de comercio y, como consecuencia, el de tecnología. Así, se crearía un binomio inversión de capital-transferencia de tecnología, que aumentaría la competitividad de los productos brasileiros en el exterior, ampliando mercados, consolidando los ya existentes, incrementando los ingresos por exportaciones, disminuyendo la vulnerabilidad de la relación comercial y obteniendo mayores divisas.

Sin embargo, las condiciones económicas domésticas estorbaron ese objetivo de política exterior. Las altas tasas de inflación, que mantuvieron un promedio de 25 por ciento mensual hasta el final de 1991, fueron un factor fundamental para inhibir la inversión externa. La profundidad de la recesión interna y las dificultades para llevar adelante el proceso de privatización y equilibrar las cuentas públicas, también revelaron ser importantes obstáculos indirectos para el acceso a tecnologías de punta.

Cuestiones energéticas

El gesto simbólico del presidente Collor de echarle tierra al silo de pruebas nucleares de Sierra de Cachimbo, en el estado de Pará, antes de su viaje a la inauguración de la XLV sesión de la Asamblea General de la ONU, en Nueva York, juntamente con la declaración de que Brasil estaría dispuesto a proscribir cualquier tipo de ensayo nuclear que no estuviese destinado a fines pacíficos, buscó adaptarse a los preceptos contenidos en el Tratado de Tlatelolco, renunciando definitivamente al uso de la energía nuclear para fines militares. El gobierno procuró incluso concertarse con Argentina de modo de garantizar un régimen de inspecciones mutuas y de tratamiento común de

los temas energéticos en el campo nuclear. Finalmente, en diciembre de 1991, Brasil y Argentina firmaron, dando curso a los entendimientos iniciados en Guadalupe, un acuerdo sometiéndose al régimen de inspecciones de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).

En lo que respecta a la situación actual del Tratado de Itaipú, celebrado entre Brasil y Paraguay en 1973, tras la caída de Stroessner hubo un cambio significativo en el *animus* gubernamental paraguayo, en el sentido de plantear una revisión al tratado.

Considerando una tarifa de 40 dólares/MWh, la energía generada por Itaipú daría ingresos de 2,88 mil millones de dólares anuales, la mitad de los cuales pertenece a Paraguay¹⁵. La suma de 1,44 mil millones de dólares equivaldría, estimativamente, a más del 40 por ciento del volumen total de las exportaciones paraguayas en 1989. Entretanto, ese país reclama no haber recibido ni siquiera el 10 por ciento de ese valor anualmente e incluso haberlos recibido con atrasos. Por consiguiente, el gobierno de Asunción se manifestó reiteradas veces por la revisión de las cláusulas vigentes del acuerdo.

Aunque reconoce el papel de Brasil en la obtención de los préstamos necesarios para la construcción de la usina, Paraguay desea negociar su inmenso potencial energético con terceros, y más especialmente con Argentina, que estaría enfrentando dificultades para concluir la represa hidroeléctrica de Yaciretá antes de 1996. Por su parte, entre tanto, el gobierno brasileño no vislumbra, en el corto plazo, alguna perspectiva de revisión del Tratado, y parece haber optado por buscar acuerdos sobre aspectos puntuales con Paraguay.

Las cuestiones ambientales y del desarrollo

Una de las posturas fundamentales de la política exterior brasileña, y que se ha ido sofisticando a lo largo del gobierno de Collor, es su rechazo a dar un tratamiento esencialmente temático al problema del medio ambiente, vinculándolo más a cuestiones de desarrollo que, a su vez, no pueden prescindir del acceso a tecnologías "limpias" de punta.

En otras palabras, en la percepción de Itamaraty, no tiene sentido exigir a Brasil que elimine sus problemas ambientales en el corto plazo si los indicadores socio-económicos imposibilitan la formulación de una política

15 Itaipú representa el 50 por ciento del abastecimiento de energía para la región centro-sur brasileña, donde concentran las industrias y más de la mitad de la población del país. Su producción corresponde al 50 por ciento de la demanda argentina y a 36 veces la demanda paraguaya por electricidad. Sobre este asunto, ver Luiz Pedone, "Políticas públicas na área energética: uma análise comparada no Cone Sul", trabajo presentado en el XV Encuentro Nacional de ANPOCS, Caxambú, Minas Gerais, octubre de 1991.

ambiental eficaz. Las cuestiones ambientales derivan, pues, de la miseria, del estancamiento económico y del atraso tecnológico.

Esa interpretación deberá incluso fundamentarse en las discusiones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED), prevista para julio de 1992 en Rio de Janeiro. En las reuniones del comité preparatorio de la UNCED, como en las realizadas en Ginebra en abril de 1991, Brasil procuró enfatizar la responsabilidad de los países desarrollados en lo que dice relación con el tema de la protección ambiental, procurando privilegiar un enfoque global, y conminar a los países desarrollados a dar cuenta del problema en la medida de sus responsabilidades. Según Collor, "los países que, históricamente, más han contribuido a la contaminación ambiental tienen una responsabilidad mayor al respecto. Al proporcionar el suministro de esas tecnologías y de esos recursos (destinados a la eliminación de los daños ambientales), asumirían un papel crucial en la revisión del cuadro de catástrofe ecológica que esta generación injustamente heredó"¹⁶.

Narcotráfico y derechos humanos

A lo largo de los años ochenta se intensificaron las preocupaciones de las autoridades brasileras respecto al combate a la producción y al tráfico de estupefacientes. Ello se debió no solamente al consumo creciente de narcóticos en países industrializados y América Latina, con el consecuente incremento en el cultivo y comercialización de ellos en los países andinos, sino también a las evidencias de que el propio Brasil estaría siendo progresivamente incorporado a los ciclos de cultivo y venta de tóxicos¹⁷.

La posición del gobierno frente a ese problema se ha centrado en la búsqueda de cooperación internacional y en una cierta receptividad al intercambio de especialistas e informaciones. Pero se niega a destinar tropas regulares al combate del narcotráfico, teniendo en cuenta los dudosos efectos que esas intervenciones tuvieron en Bolivia y Perú en épocas recientes.

Hasta ahora, el país ya ha firmado acuerdos bilaterales de cooperación, en ese ámbito, con casi la totalidad de los países sudamericanos, con la excepción de Argentina, Uruguay y las autoridades gubernamentales de la Guyana Francesa. Junto a diversos tratados multilaterales, Brasil firmó entendimientos bilaterales con el Reino Unido, Portugal y Estados Unidos para la cooperación entre los órganos competentes.

16 Presidente Fernando Collor, Discurso de Inauguración del Debate General de la XLV Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre de 1990.

17 Sobre las condiciones del involucramiento brasilero en el narcotráfico, ver Argemiro Procópio, "Degradacao social, degradacao ecológica e o narcotráfico nos países amazonicos", trabajo presentado en el XV Encuentro Nacional de ANPOCS, Caxambú, Minas Gerais, octubre de 1991

Respecto a la protección de los derechos humanos y al drama de los menores abandonados, el gobierno, signatario de numerosos compromisos internacionales, y habiendo normado constitucionalmente al respecto, ha procurado investigar denuncias de violaciones en su territorio, fortalecer a los sectores responsables de velar por el cumplimiento de las normas legales y avalar la adhesión a otras convenciones multilaterales sobre el tema¹⁸.

RELACIONES REGIONALES

Asociación y competencia con Estados Unidos

Las asimétricas relaciones con Estados Unidos son de las más provechosas, pero también de las más conflictivas de la política exterior brasilera. Tal ambigüedad se refleja en las dimensiones del flujo comercial bilateral y en las inversiones norteamericanas en Brasil, así como en las diferentes percepciones que ambos tienen sobre los escenarios regional y global.

La relación Brasil-Estados Unidos engloba contiendas sobre la reserva de mercado para la informática en Brasil, vigente hasta fines de 1992; desacuerdos durante la Ronda Uruguay del GATT; el proteccionismo comercial y las políticas norteamericanas de subsidios, que afectan al acero, los calzados, al jugo de naranja, y los pollos brasileños, entre otros productos. A ello cabe agregar la decisión brasilera de no suscribir el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), las sanciones unilaterales estadounidenses contra Brasil debido a su legislación nacional sobre propiedad intelectual, la transferencia de tecnologías "sensibles", la cuestión del medio ambiente y la transición cubana, solamente para resaltar los temas más candentes¹⁹.

Como parte de su proyecto para modernizar Brasil, el gobierno de Collor efectuó, a semejanza de otros líderes latinoamericanos, una serie de concesiones unilaterales y adoptó, desde antes de asumir, en marzo de 1990, un tono bastante cooperativo en el diálogo bilateral con Estados Unidos.

El apoyo de Bush a los esfuerzos latinoamericanos de reforma económica trajo pocos resultados para Brasil, que, al contrario de México, aún enfrenta inestabilidad de precios y recién inicia su programa neoliberal. El viaje de

18 Ver, "Ministério muda por direitos humanos", *Jornal do Brasil*, 19 de enero de 1991. Aún falta firmar la Convención Americana de Derechos Humanos, de 1969, y los Pactos de Derechos Humanos de Naciones Unidas (sobre derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales), de 1966. Sobre este tema, ver António A.C. Trindade, "O Brasil e os tratados de direitos humanos", *Jornal do Brasil*, 22 de noviembre de 1990.

19 Ver "Relacao comercial é problemática", *O Estado de Sao Paulo*, 16 de junio de 1991.

Bush a Brasil, en diciembre de 1990, redundó, dada la ausencia de iniciativas concretas, en réditos casi exclusivamente políticos para Collor.

En junio de 1991, con la presencia de Collor en Estados Unidos, la propuesta panamericana de cooperación ganó un aparato institucional mediante la firma de un tratado, conocido como "cuatro más uno" (4+1), entre los integrantes del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) y el gobierno norteamericano. La primera sesión del Consejo sobre Comercio e Inversiones, en septiembre, validó, por ahora, la impresión de que el desarrollo futuro de la Iniciativa para las Américas (IPA) del Presidente Bush considera poco más que, en respuesta a la integración europea, coordinar un poco mejor algunos intereses del continente en la Ronda Uruguay, o, en medio de las tendencias globales de concertación económica y política, garantizar mercados preferenciales y la presencia norteamericana en América Latina²⁰.

Los tres pilares básicos de la Iniciativa, a saber: comercio, deuda e inversiones, denotan apenas un cambio de mentalidad, que corresponde a la sustitución de la ideología del asistencialismo y de la seguridad regional, prevalecientes durante los años de la guerra fría, por el concepto de cooperación.

Los obstáculos enfrentados en el ajuste brasilero y la lenta reacción externa desgastó la postura del gobierno de Collor que manifestó signos de impaciencia. Durante la primera Cumbre Iberoamericana, en Guadalajara en julio de 1991, el presidente Collor alertó sobre los riesgos de una nueva división mundial entre ricos y pobres, entre Norte y Sur en reemplazo de la tradicional división entre Este-Oeste²¹.

La solidaridad latinoamericana revitalizada

El movimiento de integración del Cono Sur, expresado en acercamientos sucesivos a lo largo de los años 80, adquirió sentido aún más vigoroso en estos últimos dos años. De una intensa agenda diplomática con Argentina, Paraguay y Uruguay sobrevinieron ampliaciones de los sectores y países participantes en el proceso integracionista, incluso desde una perspectiva preinstitucional.

El Acta de Buenos Aires, de julio de 1990, creadora del embrionario Mercado Común Latinoamericano, trajo como importante novedad el Grupo Mercado Común, una especie de "Comisión", en analogía con la Comunidad Económica Europea (CEE), y el Acuerdo de Complementación Económica

20 En relación a algunas de esas conclusiones, ver Lia Vals Pereira, "A integraçao dos países do Cone Sul: algumas reflexoes", *Boletim de Diplomacia Económica*, Nº 7, Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE-GETEC), Brasilia, abril-mayo de 1991.

21 Ver discurso presidencial, Guadalajara, mimeo, 18 de julio de 1991. Vale resaltar que en sus discursos anteriores no se exceptuaban los comentarios críticos, más a ellos apenas se les confería relevancia secundaria frente al deseo intenso de cooperación.

(ACE-14), de diciembre del mismo año, absorbió los 24 protocolos hasta entonces firmados por Brasil y Argentina, en un único instrumento jurídico, más ágil y eficaz de integración²².

Desde el punto de vista conceptual, pese a los atrasos originados por la inestabilidad económica en ambos países, se abandonó el gradualismo de las iniciativas Sarney-Alfonsín en favor de metas y plazos más audaces. La notable convergencia de principios políticos y macroeconómicos entre los gobiernos de Collor y Menem, orientados a asegurar inserciones más competitivas de sus economías en el mercado mundial, impulsó esta aceleración.

Perspectivas de economías de escala, complementariedad productiva, ampliación de mercados de consumo, creación de flujos de comercio e inversiones, de *joint-ventures* y reparto de costos en actividades de investigación y desarrollo, dentro de otros beneficios, enmarcaron la firma, en marzo de 1991, del acuerdo entre Asunción-Brasilia-Buenos Aires-Montevideo, llamado Tratado de Asunción, que creó el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR). Su principal finalidad es constituir, en sintonía con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), antes de diciembre de 1994, una unión aduanera subregional.

Con ese fin, el Grupo Mercado Común, ampliado con los nuevos integrantes, instituyó un Consejo, una Comisión Interparlamentaria Cuatripartita y un Sistema de Solución de Controversias, posible germen de un Tribunal de Justicia Supranacional, delimitado por un Régimen General de Origen y un acuerdo sobre cláusulas de salvaguardia²³.

No obstante, se ha verificado que los límites de los avances políticos y administrativos de las diversas reuniones de los subgrupos técnicos, de ministros del área económica y presidentes de bancos centrales, realizadas en 1991, continúan siendo la inestabilidad económica y la aún débil contribución empresarial a la implementación de los programas de integración.

Además del MERCOSUR, cabe abordar otras tres cuestiones que afectaron a la política externa latinoamericana de Brasil en 1990-91. La más polémica fue la referida a los trastornos enfrentados por el régimen de Fidel Castro, con los cortes de la ayuda económica soviética, que derivaría en respuestas comprensivas, pero cautelosas, de la diplomacia brasilera²⁴. En concordancia

22 Ver *Boletim de Diplomacia Econômica*, Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE-GETEC), Brasilia N° 7, abril-mayo de 1991.

23 Al respecto, ver Renato Marques, "Mercosul, origens, evolucao e desafios", en *Informativo Mercosul*, Ministerio de Relaciones Exteriores (DECLA/DEC/MRE), Brasilia, N° 2, 1991. Se advierte que esa comisión, superpuesta a la instituida por Brasil y Argentina en 1988, fue fundada a despecho del Parlamento Latinoamericano, que se remonta a medianos de los años 80 y que permanece casi inactivo.

24 Los países del Grupo de Río, entre ellos Brasil, dieron a conocer, el 3 de diciembre de 1991, una nota sobre la situación cubana, en la que estuvieron dispuestos a "prestar plena cooperación para que esa nación alcance, en paz, justicia,

con los lazos políticos y comerciales desarrollados con Cuba en el inicio de los años 60 y después de 1985, el gobierno de Collor no intervino en los asuntos internos de aquel país.

En el caso de Haití, la postura brasilera, en consonancia con el Compromiso de Santiago de la Organización de Estados Americanos (OEA), de junio de 1991, así como con las resoluciones votadas por el Consejo Permanente de ese organismo con ocasión del golpe de Estado que derribó a Jean-Bertrand Aristide, fue de condenación explícita a la ruptura de la constitucionalidad²⁵. Aunque se puede interpretar la aprobación del embargo económico a Haití como una revisión al principio de no intervención, parecería precipitado vislumbrar un abandono de ese principio o, dadas las diferencias contextuales, algún parecido entre las actitudes adoptadas en los casos cubano y haitiano.

Finalmente, se registraron incidentes en las fronteras con Colombia, en febrero-marzo de 1991, cuando militares brasileiros fueron atacados por grupos guerrilleros; y con Venezuela, en abril-mayo del mismo año, en el cual estuvieron involucrados buscadores de diamantes. En ambos, a pesar del alarde periodístico y algunos malentendidos, prevaleció la buena vecindad entre los estados implicados, que controlaron prontamente los problemas.

La fortaleza de la Comunidad Europea

A semejanza de Estados Unidos, la Comunidad Europea (CE) representa mucho para la economía y la política exterior brasileras. Al mismo tiempo, las relaciones con la CE han sido entrecortadas por numerosas fricciones, como la Política Agrícola Común (PAC), de sesgo proteccionista, la legislación brasilera sobre propiedad intelectual, inversiones y servicios, y los efectos ambientales de la ocupación y el desarrollo de la Amazonia.

Las iniciativas brasileras de cooperación en los ámbitos bilateral y multilateral parecen haber surtido poco efecto en los países europeo-occidentales, por ahora más interesados en sus vecinos del este y la Unión Soviética.

De todos modos, para demostrar la intensidad de ese relacionamiento, se puede mencionar la firma de los acuerdos de cooperación institucional entre la CE y el MERCOSUR, la visita del Canciller Helmut Kohl a Brasil, en

libertad y democracia la vigencia de los derechos humanos y un desarrollo económico abierto y libre" (énfasis nuestro). Ver "Declaración de los señores presidentes sobre la situación de Cuba", Cartagena de Indias, Colombia, 3 de diciembre de 1991 (V Cumbre Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política).

25 El referido episodio ocurrió en medio de tentativas para revitalizar al sistema interamericano, que acabó por incrementar su prestigio. El Grupo de Río, que se amplió de siete a 13 miembros en 1991, reiteró las decisiones de la OEA durante el encuentro de diciembre pasado.

octubre de 1991, y la de algunas misiones comerciales, como la de empresarios británicos, en noviembre del mismo año.

El este europeo: pocas definiciones

El fin de la guerra fría y los cambios políticos que están ocurriendo desde 1989 en el este europeo, forzaron a Brasil a rediseñar el perfil de su política hacia la región. Si antes pudieron haber sido celebrados acuerdos en términos no comerciales, hoy el gobierno de Collor tiene que lidiar con la circunstancia de que no existe la posibilidad de mantener cualquier tipo de relacionamiento "especial" con aquellos países.

Brasil, por ejemplo, que mantenía acuerdos de tipo *clearing* con la ex República Democrática Alemana (RDA), por los cuales podía obtener créditos y préstamos a bajo interés, además del acceso a tecnologías en términos prácticamente concesionales, se tuvo que adaptar a la nueva situación, en la que la Alemania Unida había denunciado esos acuerdos, tornándolos irrealizables y estableciendo nuevas condiciones para el relacionamiento bilateral, más de acuerdo con las nuevas realidades del escenario internacional.

A lo largo de 1991, los niveles de cooperación con el este europeo fueron modestos, teniendo en cuenta el potencial de la cooperación y a pesar de la suscripción de acuerdos con Polonia y Rumania en el campo cultural y tecnológico. Fue firmado un convenio con la ex URSS para la instalación de un consulado general en Rio de Janeiro, con posibilidad de abrir un consulado brasileño en alguna ciudad, aún indefinida, en aquel país.

La alta inestabilidad política y el gradual debilitamiento del poder central en la ex URSS, además de factores típicamente estructurales, como, por ejemplo, el bajo grado de complementariedad entre la dos economías, no han favorecido una aproximación comercial más dinámica. No obstante, en relación al este europeo como un todo, no se excluye la posibilidad de un mayor intercambio en los campos cultural, energético, científico y tecnológico, diplomático y espacial.

La aproximación al Pacífico

En busca de fuentes alternativas de inversiones, comercio e intercambio tecnológico, la diplomacia brasileña estimuló, desde los años 70, un estrechamiento de los lazos con los países de la Cuenca de Pacífico. Así, a lo largo de la década del 80, a pesar de la abrupta caída de las inversiones japonesas en Brasil, el volumen total de comercio de los países del extremo oriente (Japón, China y los *Newly Industrialized Countries* (NICs) con Brasil se elevó a cerca de 6,7 mil millones de dólares, sólo inferior al con la CE y Estados Unidos en términos relativos²⁶.

26 Ver Marcos C. Azambuja, "O Brasil e a conjuntura internacional", Instituto de Investigaciones en Relaciones Internacionales (IPRI-MRE), Brasilia, 27 de

En 1990-91, dadas las dimensiones alcanzadas por las economías de Japón y los NICs (Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Hong Kong) en su propio ámbito y en un contexto global de creciente multipolaridad, se intensificaron aún más los mutuos contactos bilaterales. A título de ejemplo, se pueden mencionar los viajes de Collor a Japón, en enero de 1990, y en noviembre, con motivo de la entronización del emperador Akihito.

Las divergencias entre los gobiernos en cuanto a las formas de pago de los cerca de 18 mil millones de dólares adeudados por Brasil a los acreedores japoneses, dentro de otros motivos, y a pesar de las reformas económicas emprendidas por el gobierno de Collor, han dificultado la recuperación de las inversiones japonesas en Brasil²⁷.

En lo que concierne a Corea del Sur, se registra la visita del canciller Francisco Rezek a ese país, en agosto de 1991, y la firma de un acuerdo de cooperación científica y tecnológica bilateral. Finalmente, con China, que tiene un grado de desarrollo económico-industrial semejante al brasileño, destacan los programas de cooperación en las áreas aeroespacial, hidroeléctrica, química fina, transportes y tecnología industrial. La visita del presidente chino, Yang Shang Kung, a Collor de Mello, en mayo de 1990, entretanto, poco aportó a las todavía promisorias relaciones sino-brasileras.

Con Africa, pocos cambios

En lo que se refiere a las relaciones con Africa, la política exterior brasilera no experimentó transformaciones significativas durante 1991. A pesar del alarde de algunos órganos de prensa brasilera de que el país estaría dispuesto a revisar su política hacia Africa²⁸, se mantuvieron básicamente las mismas directrices que venían siendo implementadas desde el gobierno de Geisel, dentro de las que destacan: el repudio al *apartheid* sudafricano, el apoyo a los movimientos de liberación nacional, el estrechamiento de las relaciones con los países de lengua oficial portuguesa (PALOP) y la intensificación del intercambio diplomático, económico y cultural con ese continente.

En 1991, Brasil apoyó los Acuerdos de Paz celebrados entre el gobierno de Luanda y UNITA, así como reafirmó su oposición al *apartheid*. En agosto, se llevó a cabo la visita oficial del presidente del Congreso Nacional Africano (CNA), Nelson Mandela, que sirvió para reiterar la postura del gobierno

noviembre de 1990, p.5 (IV Seminario Regional sobre Formulación y Análisis de Políticas Exteriores).

27 Ver entrevista al ministro Francisco Rezek en *Jornal da Tarde*, 1 de marzo de 1991.

28 En febrero de 1990, es decir, un mes antes de la asunción del presidente Collor, el *Estado de Sao Paulo* había publicado un artículo titulado "Política Externa sofre guinada radical", por el cual la diplomacia brasilera estaría dispuesta a distanciarse de Africa e iniciar un proceso de aproximación incondicional a los países del G-7, incluso con el cierre de varias embajadas en el continente. Probablemente, el artículo refleja más la posición de ese diario que una actitud concreta del gobierno en relación al asunto.

brasileño de apoyar la extensión de los derechos políticos y socio-económicos, amplios e irrestrictos, de la mayoría negra de Sudáfrica.

En septiembre, Collor realizó una visita oficial a cuatro países africanos: Angola, Mozambique, Zimbabue y Namibia; en estos últimos dos casos, la primera visita oficial de un jefe de Estado brasileño.

Medio Oriente y la crisis de 1990-91

Los acontecimientos de las décadas del sesenta y setenta y las necesidades del país de importar materias primas y combustibles, condujeron al gobierno brasileño, de aquella época, a redimensionar sus relaciones con el Medio Oriente. Así, se estrecharon los vínculos comerciales y políticos con países como Irak, Irán y Arabia Saudita, en detrimento de Israel.

La actitud de cautela o de relativa equidistancia adoptada por Brasil durante el conflicto en el Golfo Pérsico, se resintió al no haber sido identificado con la imagen de "co-promotor" de un nuevo orden al lado de los aliados. La votación de diciembre de 1991, favorable al término de la referida resolución de la ONU, se inscribe en la perspectiva de suprimir esa imagen "hostil" que había eventualmente resistido a los esfuerzos en contrario de Brasil.

Por último, el aislamiento internacional impuesto a Irak durante la crisis del Golfo repercutió negativamente sobre el balance de mercaderías y servicios brasileño con el mundo árabe. Como alternativa, y con el propósito de recuperar la intensidad del relacionamiento político y comercial con los países abastecedores de petróleo, Brasil se ha mostrado receptivo a una mayor aproximación con Irán, el cual reservó, por ejemplo, a empresas brasileñas, cerca del 10 por ciento de los 120 mil millones de dólares en recursos de los que dispone para su reconstrucción en los próximos cinco años.

CONSIDERACIONES FINALES

El gran desafío de la política exterior brasileña de los años noventa está en ganar credibilidad internacional para el país buscando, al mismo tiempo, atraer inversiones externas y tecnología. Se trata de que la economía brasileña sea menos vulnerable a los avatares del comercio internacional, mediante una aproximación mayor a los países industrializados.

Para ello, el país ha buscado ser particularmente flexible en el campo de la no-proliferación, de modo de reducir las resistencias a la transferencia de tecnologías avanzadas y sensibles. Además, las acciones emprendidas en los campos del medio ambiente, comercio exterior –integración económica regional y desgravamiento tarifario progresivo–, derechos humanos y en la

legislación referida a la inversión externa, pretendieron transformarse en señales inequívocas, dada la creciente relevancia de esas *commonalities*, de la disposición de Brasil a insertarse, en cuanto nación pluralista y responsable, en los ámbitos más dinámicos de la economía mundial.

En suma, agotado el modelo de industrialización vigente en las últimas décadas, el nuevo gobierno fue compelido a sacrificar algunas posiciones clásicas del nacionalismo brasileño en su acción externa, con el afán de mejorar el estatus perverso en que se encuentra al principiar esta década, sin perder de vista una estrategia de largo plazo. Pero aún queda la interrogante de si estaría en génesis un nuevo paradigma (nacional) desarrollista, centrado en los nuevos sectores estratégicos de la economía (tecnologías de punta) y de la política mundial.

MEXICO EN 1991: DIVERSIFICANDO LA INTERDEPENDENCIA

Jorge Chabat

Introducción

El timón de la política exterior mexicana en 1991 siguió apuntando al Norte y el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá representó el proyecto más trascendente en las relaciones de México con el exterior de las últimas décadas. En este sentido llama la atención la acentuación del tono cordial de la relación con Estados Unidos que, afincado en las negociaciones del para un acuerdo norteamericano de libre comercio (NAFTA en inglés), logró permear el resto de los temas de la relación bilateral. Por otro lado, y en gran medida debido a las expectativas que ha generado el NAFTA, el flujo de capitales extranjeros a México se incrementó, de tal forma que logró compensar el déficit de la balanza comercial, que al final de 1990 alcanzó niveles preocupantes que parecerían regresar a México a la época de la "dependencia" en los setenta.

Finalmente, habría que señalar que la presencia del exterior en la vida política interna mexicana siguió siendo importante y logró en cierta medida influir en las respuestas mexicanas a las críticas sobre la democracia en el país, las cuales si bien continuaron apelando al nacionalismo y a la soberanía, mostraron una mayor conciencia acerca de la creciente importancia de las tendencias globalizantes que afectan la vida interna de las naciones.

El tratado de libre comercio: el largo y sinuoso camino de la negociación.

En junio de 1990, durante la reunión del presidente Salinas con el presidente Bush en Washington, ambos mandatarios anunciaron su intención de eliminar, gradual y totalmente, todas las barreras comerciales entre los dos países¹.

1 Jorge Chabat, "La política exterior de México en 1990: Soberanía electoral e integración con Estados Unidos", en Jorge Heine (comp.) *¿Hacia unas relaciones*

En septiembre de ese año, el presidente Bush informó al Congreso estadounidense su intención de iniciar negociaciones con México para la firma de un acuerdo de libre comercio, al tiempo que Canadá solicitaba participar en dichas negociaciones conducentes a un eventual acuerdo norteamericano de libre comercio. En febrero de 1991 los presidentes de Estados Unidos y Canadá así como el Primer Ministro canadiense, Brian Mulroney, anunciaron formalmente su intención de buscar el llamado NAFTA. En marzo del mismo año, el presidente Bush solicita una extensión de dos años del procedimiento de la "vía rápida" (*fast track*)² con miras a aplicarlo para la negociación del NAFTA. El 23 de mayo, el congreso norteamericano aprueba la extensión del procedimiento de la "vía rápida". Al mes siguiente, el 12 de junio, los ministros de comercio de México, Canadá y Estados Unidos anuncian en Toronto el inicio formal de las negociaciones del NAFTA.

Una semana después del anuncio del inicio de las pláticas negociadoras, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial de México, Jaime Serra Puche, definió las seis áreas que regirían la negociación del tratado: 1) acceso a los mercados; 2) reglas de comercio; 3) servicios; 4) inversión; 5) propiedad intelectual; y 6) solución de controversias. Sobre esa base, el gobierno de México creó 17 grupos de negociación que serían los encargados de llevar adelante las pláticas en las siguientes reuniones ministeriales³.

Durante el resto de 1991 se desarrollaron dos reuniones ministeriales. En agosto se desarrolló la segunda reunión en Seattle, Estados Unidos y a fines de octubre se realizó la tercera reunión en Zacatecas, México. A mediados de noviembre la parte mexicana anunció que se habían alcanzado acuerdos sobre desgravación arancelaria en diez capítulos del tratado en negociación⁴. Al parecer, después de la reunión de Zacatecas los equipos negociadores comenzaron a trabajar sobre textos concretos, aunque la información difundida por los gobiernos involucrados no reveló demasiado sobre el estado de las negociaciones. No obstante, algunas de las áreas que aparentemente presentaban más problemas a fin de año eran las reglas de origen, sobre todo en la industria automotriz; los aspectos energéticos, sobre todo petroquímicos, y algunos servicios como bancos y telecomunicaciones⁵. Ello no impidió

internacionales de mercado?, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1990-1991, Caracas: Editorial Nueva Sociedad/PROSPEL, 1991.

- 2 El procedimiento de la vía rápida permite al Ejecutivo norteamericano presentar al Congreso acuerdos en materia comercial sin posibilidades de ser modificados por los legisladores, quienes se deben limitar simplemente a aprobarlos o rechazarlos.
- 3 Jaime Serra Puche, "Principios para negociar el tratado de libre comercio de América del Norte", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 7, México: Banco Nacional De Comercio Exterior, julio de 1991, pp. 653-660.
- 4 "Aceptada la desgravación arancelaria: Secofin. Acuerdo en 10 capítulos del TLC", *Excelsior*, 16 de noviembre de 1991.
- 5 Fernando Ortega Pizarro, "Washington por las elecciones y México por dinero, urgidos del TLC", *Proceso*, No. 783, 4 de noviembre de 1991, pp. 31-33; Nancy

que la parte mexicana mostrara constantemente su optimismo sobre la posibilidad de la firma del tratado en un corto plazo, a pesar de que se evitaba dar la imagen de que existía un apresuramiento que pudiera afectar el poder de negociación de México. Así, en diciembre de 1991 Serra Puche al tiempo que señalaba que el proceso de negociación del tratado de libre comercio "no es cautivo de los ciclos económicos de corto plazo ni de fechas predeterminadas", insistía que en enero de 1992 se tendría un primer texto completo y "consolidado" de dicho acuerdo⁶. Dos semanas después, el jefe de la delegación mexicana de negociadores, Herminio Blanco confirmó esa versión al apuntar que a finales de enero de 1992 habría un borrador del documento definitivo del tratado⁷, en tanto que el presidente de la Comisión de Comercio del Senado mexicano, Gustavo Salinas Iñiguez, afirmó que existía disposición de los tres países para que el tratado se firmara en el primer trimestre de 1992⁸.

Esta urgencia mexicana en la firma del NAFTA refleja con claridad la alta prioridad que éste tiene en la agenda de la política exterior (e interna, por las consecuencias del tratado en el crecimiento económico). De hecho, ésta quedó manifiesta por los esfuerzos y recursos que le ha dedicado el gobierno de Salinas de Gortari desde que se anunció la intención de llevar a cabo tal proyecto. En los meses previos a la votación en el Congreso norteamericano sobre la extensión del *fast track* el gobierno mexicano contrató un amplio equipo de cabilderos y abogados para apoyar el tratado de libre comercio⁹. Al parecer, ello ubicó a México como el país latinoamericano que más invirtió en cabildeo, con un desembolso de alrededor de 665 mil dólares mensuales durante 1991.¹⁰

Esta estrategia ha buscado también obtener el apoyo de la comunidad mexicana en Estados Unidos, una de cuyas muestras visibles fueron los comerciales transmitidos a través de las cadenas hispanas de televisión en Estados Unidos en los meses previos a la aprobación de la "vía rápida" en

Dunne, "Political Will Boosts Hopes of N. America Trade Pact", *Financial Times*, 17 de diciembre de 1991, p. 5.; Norberto López Zúñiga, "En aranceles y reglas de origen, los mayores avances: H. Blanco", *Excélsior*, 15 de diciembre de 1991, p. 1-A; Diana Solis, "Mexico Seeks to Curb Banks, Brokers of U.S.", *The Wall Street Journal*, 28 de febrero de 1992, p. A10.

6 Aurelio Ramos, "No es cautivo de fechas predeterminadas", *Excélsior*, 17 de diciembre de 1991, p. 1-A.

7 "Borrador final del TLC a fines de enero", *Excélsior*, 3 de enero de 1992, p. 1-A.

8 *Ibid.* Véase también "El próximo mes quedará listo el borrador del TLC", *Uno más Uno*, 3 de enero de 1992.

9 Jill Abramson, "U.S.-Mexico Trade Pact is Pitting Vast Armies Of Capitol Hill Lobbyists Against Each Other", *The Wall Street Journal*, 25 de abril de 1991, p. A-16.

10 Christopher Marquis, "Lobbyists for Latin Nations Try to Pull Right D.C. strings", *The Miami Herald*, 6 de marzo de 1992, p. 14-A.

los cuales artistas populares mexicanos apelaban al patriotismo de las comunidades mexicanas en California, Texas e Illinois¹¹. Las giras del Presidente Salinas de Gortari por varias ciudades norteamericanas en abril y en septiembre también tuvieron como propósito el buscar apoyo al tratado de libre comercio, principalmente entre las comunidades hispanas en Estados Unidos.

Es difícil evaluar el impacto de estos esfuerzos, aunque es de esperar que, dado que los estados que cuentan con comunidades mexicanas importantes son también los que más exportan a México¹², exista en éstos una actitud más favorable al tratado que en otros estados que se benefician menos del comercio con México.

Por otro lado, independientemente del efecto que la estrategia mexicana de cabildéo pueda haber tenido en la aprobación de la extensión de la "vía rápida", llama la atención la poca efectividad de los grupos, (a ambos lados de la frontera), que se oponen al tratado, aunque, al parecer, dicha oposición es mayor en territorio norteamericano. Si bien los temas del medio ambiente y de la posible pérdida de empleos en Estados Unidos concitaron la mayor movilización de grupos norteamericanos en contra del tratado¹³, lo cierto es que las fuerzas opositoras en Estados Unidos y en México no lograron detener el proceso de negociación, al menos en una primera instancia clave como fue la extensión del *fast track*. Ello plantea interrogantes interesantes sobre la capacidad de negociación de los grupos no gubernamentales en el futuro de

-
- 11 Entre los artistas que buscaban promover el apoyo al tratado estaban Verónica Castro y Lucía Méndez. A primera vista ésta parece una táctica más efectiva para convencer a los mexicano-norteamericanos que intentos anteriores como las giras de información que realizaba Manuel Alonso, Director de Comunicación Social durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Sobre los esfuerzos del gobierno mexicano en ese periodo véase Jorge Chabat, "Los instrumentos de la política exterior de Miguel De la Madrid", *Foro Internacional*, 119, México: El Colegio de México, vol. XXX, Núm. 3, enero-marzo, 1990. pp. 398-418.
 - 12 Los Estados que más exportaron a México en 1990, fueron en orden descendente: Texas el 46.8% de las exportaciones estadounidenses a México); California el (16.4%); Michigan (un 5.04%); Illinois (un 3.1%) y Arizona (un 2.99%). Georg M. Mehl *et. al.* "U.S. Exports to Mexico: A state-by-state overview, 1987-90", U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, agosto 1991.
 - 13 Algunos grupos ecologistas norteamericanos como "Friends of the Earth", la "National Wildlife Federation" y el sindicato más importante de Estados Unidos, la AFL-CIO, se opusieron desde el inicio al tratado. Para un buen estudio de las alianzas inter-fronteras de los grupos opuestos al tratado véase Cathryn Thorup, "The Politics of Free Trade and the Dynamics of Cross-Border Coalition in U.S.-Mexican Relations", *Columbia Journal of World Business*, Vol. XXVI, No. II, Verano 1991, pp. 12-24. Habría que señalar que también hubo grupos norteamericanos que se manifestaron a favor del tratado, como los académicos que firmaron el desplegado "Why We Support Free Trade With Mexico", *The Wall Street Journal*, 24 de abril de 1991, p. A14.

la relación México-Estados Unidos y sobre la fortaleza misma de los Estados-nación en una relación de interdependencia.

Lo que resulta evidente de este proceso de negociación es que el gobierno mexicano ha tenido que interactuar de manera cotidiana con diversos actores estatales y no-estatales del exterior y que la política exterior mexicana tiene que tomar en cuenta cada vez más los procesos que se desarrollan más allá de sus fronteras. El seguimiento nervioso de la votación en el Congreso norteamericano sobre la extensión del *fast track* y el festejo de parte del gobierno mexicano de su aprobación demuestran cuán interdependiente es la relación de México con el exterior. Al mismo tiempo, sugieren que las negociaciones del tratado de libre comercio se convirtieron en una cuestión de "vida o muerte" para el proyecto económico del actual gobierno mexicano. De hecho, la sola perspectiva de la firma del tratado incrementó de manera sustancial la inversión extranjera en México durante 1991, al grado que ésta logró equilibrar el inusual déficit comercial de más de 10 mil millones de dólares que registró la balanza de pagos mexicana¹⁴.

Cabe mencionar que a lo largo de todo el año, la preocupación por el fantasma del nacionalismo mexicano no ha desaparecido. Como ha sido una constante en los últimos años en la relación con Estados Unidos, se hizo referencia a la defensa de la soberanía nacional en el proceso negociador, se insistió en que el tratado no afectaría la cultura y los valores nacionales y, sobre todo, se vinculó de manera muy clara el bienestar de la población con una mayor relación con el exterior. Así, por ejemplo, el Secretario de Comercio, Jaime Serra Puche, declaró que el gobierno mexicano no introduciría cambios legales "por la puerta trasera" del Congreso para adecuar la Constitución al Tratado de Libre Comercio¹⁵ y que "México no acepta ni aceptará presión alguna" en el proceso negociador y que se trabajaría con Estados Unidos y Canadá "en igualdad de circunstancias"¹⁶. Por otro lado, Serra Puche también buscó vincular el tratado con el bienestar económico al señalar

14 De acuerdo a cifras del Banco Nacional de Comercio Exterior, el déficit comercial hasta noviembre de 1991 era de 9,771,771,000 dólares. "Sumario Estadístico", *Comercio Exterior*, México: Banco Nacional de Comercio Exterior, marzo de 1992, p. 289. De acuerdo a otra fuente, la inversión extranjera en 1991 alcanzó los 10 mil millones de dólares y la inversión por repatriación de capitales 4.7 mil millones de dólares, lo cual no fue sólo suficiente para cubrir el déficit comercial sino que elevó las reservas del país a más de 21 mil millones de dólares. Roberto Salinas León, "Don't Cry for Mexico's Current Account Deficit", *The Wall Street Journal*, 21 de febrero de 1992, p. A-15.

15 L. Galaz y R. Vizcaíno, "Nada habrá por la puerta trasera del Congreso: Serra Puche", *Excelsior*, 30 de agosto de 1991, p.1-A.

16 J. Contreras S. y A Navarrete, "México no acepta presiones al negociar el TLC: Serra P.", *Excelsior*, 26 de octubre de 1991, p.1-A.

que éste generaría empleos bien remunerados, en tanto que el propio Presidente Salinas colocaba al tratado como el "único medio de enfrentar el futuro" y como un instrumento "para avanzar más rápido y modernizar al país"¹⁷. Por su parte, el Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, insistía en que el Tratado de Libre Comercio "queda dentro del marco de los principios de la política exterior de México"¹⁸ y que no existía base para creer que el tratado escondía "otras intenciones"¹⁹. Paralelamente, el Presidente de la Comisión Nacional para la Cultura, Víctor Flores Olea, descartó de manera absoluta que el tratado representara una amenaza a la cultura mexicana²⁰.

Detrás de esta serie de declaraciones está una concepción de la relación con el exterior que ha estado presente con claridad desde el inicio del gobierno de Salinas de Gortari. Para el Presidente mexicano el desafío que presenta el mundo externo ahora es el riesgo de "quedar fuera, al margen de los nuevos procesos integradores del mundo, de las grandes corrientes del intercambio", lo cual sería "debilitarse y sucumbir"²¹.

Este "nuevo nacionalismo" de Salinas de Gortari enfrenta en el tratado de libre comercio su prueba de fuego y con él todo su proyecto de modernización económica. Pero el tratado es también el ancla de una nueva relación con Estados Unidos, que parece desafiar la presunción de que la agenda de una relación interdependiente no carece de jerarquía. Como veremos a continuación la jerarquía en la relación bilateral sí existe y es muy clara.

La relación con Estados Unidos: del buen pleito al mal arreglo

Si bien desde 1990 era ya evidente que tanto el gobierno mexicano como el estadounidense preferían un mal arreglo a un buen pleito²², esta tendencia continuó de manera muy clara en 1991, a pesar de incidentes aislados y de que, como veremos más adelante, México continuó siendo uno de los principales abastecedores de drogas a Estados Unidos.

17 "Address by the President of Mexico Carlos Salinas de Gortari to the Members of The Economic Club of New York", New York, 13 de diciembre de 1991, (mimeo), y Salvador Martínez García, "El TLC, la única forma de enfrentar el futuro: Salinas", *Excélsior*, 14 de diciembre de 1991, p.1-A.

18 Salvador Martínez, "Coincidencias en puntos fundamentales", *Excélsior*, 30 de septiembre de 1991, p.1-A y sgtes.

19 Marta Anaya y Roberto Vizcaíno, "Sin base, creer que el TLC esconde otras intenciones: Solana", *Excélsior*, 10 de septiembre de 1991, p.1-A.

20 José Manuel Nava, "'Absolutamente' ninguna amenaza a la cultura, en el Tratado: Flores Olea", *Excélsior*, 27 de septiembre de 1991, p.1-A.

21 Carlos Salinas de Gortari, "Tercer informe de Gobierno", *La Jornada*, Suplemento Especial, 2 de noviembre de 1991, p. II.

22 Para una descripción del ambiente cordial entre México y Estados Unidos en 1990, véase Jorge Chabat, "La política exterior de México en 1990..." *op. cit.*

Así, la construcción de una muralla de acero de 20 kilómetros, a lo largo de la frontera, entre San Diego y Tijuana, por parte del gobierno norteamericano a mediados de 1991, no logró agrietar significativamente la relación. Ello, a pesar de comentarios desaprobatorios del subsecretario de Relaciones Exteriores, Javier Barros Valero, quien señaló que la construcción de esta cerca no era exactamente "un acto de buena voluntad"²³.

En lo relativo al narcotráfico, si bien la relación no presentó incidentes de gran dimensión como el secuestro, patrocinado por la agencia de drogas estadounidense (DEA), y encarcelamiento en Estados Unidos del mexicano Humberto Alvarez Machaín en 1990²⁴, varios factores de conflicto potencial permanecieron. El gobierno norteamericano reiteró su negativa a repatriar tanto a Alvarez Machaín como a otro mexicano secuestrado y preso en 1986 en circunstancias similares, René Verdugo Urquidez²⁵. Sin embargo, llama la atención el apoyo abierto y decidido de la Administración Bush a los esfuerzos mexicanos de combate al narcotráfico, a pesar de su escaso éxito para disminuir la producción y el tráfico de drogas. De hecho, en los últimos años la producción de marihuana y heroína aumentó sensiblemente, en tanto que los decomisos, a pesar de que también registraron un incremento, siguieron representando una proporción mínima de la producción mexicana y mundial²⁶. México siguió siendo el mayor productor de la marihuana y la heroína que Estados Unidos importó en 1990 y 1991, y el principal punto de tránsito de cocaína hacia territorio norteamericano. Es por ello que resulta curioso que el gobierno de Bush haya felicitado ampliamente al gobierno mexicano por sus esfuerzos: "Desde la toma de posesión del Presidente Carlos Salinas de Gortari en 1988, los esfuerzos mexicanos de control de drogas han mejorado sensiblemente. Su liderazgo ha derivado en un periodo de cooperación más cercana entre México y los Estados Unidos"²⁷.

23 Citado por José Manuel Nava. "Ni muro de la tortilla ni militarización fronteriza: EEUU.", *Excélsior*, 8 de septiembre de 1991, pp.1-A y 10-A.

24 Sobre este incidente, véase Jorge Chabat, "La política exterior de México en 1990..." *op. cit.*

25 Ello, a pesar de las solicitudes formales de repatriación presentadas por el gobierno mexicano. Véase "Se procederá estrictamente según las leyes, advierte la SRE a EU", *Excélsior*, 28 de noviembre de 1991. p. 5-A.

26 La producción neta mundial de marihuana en 1990 fue de 25,600 toneladas métricas, la de México, de 19,715 y los decomisos mexicanos para ese año, de 408 toneladas métricas, representando 2.07% de la producción neta mexicana y un 1.59% de la producción mundial del año. En el caso de la heroína, la producción mexicana en 1990 fueron de 6.2 toneladas métricas y los decomisos de 6.2 toneladas, que representaron el 2.9% de la droga producida en México. Of international Narcotics Matters, *International Narcotics Control Strategy Report*, marzo 1991, pp.30 y 164-165.

27 United States Department of State. *International Narcotics Control Foreign Assistance Appropriation Act*, Fiscal Year 1992, Budget Congressional Submission, 1991. p. 7.

No obstante, habría que añadir que, a pesar de la escasa efectividad de las actividades de combate al narcotráfico por parte del gobierno mexicano, éste mostró en 1991 un claro interés en proyectar una imagen de cooperación con Estados Unidos que facilitara también la política norteamericana hacia México. Un claro ejemplo de esta actitud mexicana fue la investigación sobre una balacera ocurrida en noviembre de 1991 en un poblado del Estado de Veracruz en la cual murieron siete agentes de la Policía Judicial Federal a manos de militares mexicanos.

A pesar de que la primera respuesta del gobierno mexicano fue que las muertes se habían sido producto de una confusión, las presiones del gobierno estadounidense, el cual entregó una filmación del incidente realizada por un avión norteamericano, y un dictamen acusatorio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, derivaron en el relevo del Comandante de la Zona Militar, aparentemente responsable por la matanza²⁸. El involucrar públicamente a un militar en un incidente que supone un acuerdo con narcotraficantes es algo que hubiera resultado impensable hace algunos años y sugiere la existencia de un interés mayúsculo del gobierno de Salinas de Gortari en desempeñar un papel cooperativo en la relación con Estados Unidos en aras de la prioridad del tratado de libre comercio.

A su vez, un incidente vinculado al embajador norteamericano en México, que en otras épocas hubiera agrietado la relación, ahora no sólo no logró afectar el tono cordial prevaleciente en ésta sino que reveló con claridad la visión de la Administración Bush del gobierno de Salinas de Gortari. En mayo de 1991, una filtración al semanario mexicano *Proceso* de un memorándum confidencial del Embajador de Estados Unidos en México, John D. Negroponte al Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Latinoamericanos, Bernard Aronson, permitió conocer la importancia de las reformas económicas de México y del tratado de libre comercio para el gobierno norteamericano. De acuerdo a este memorándum, México estaba en proceso de cambiar "dramáticamente" su política exterior de un enfoque "idológico, nacionalista y proteccionista" a uno "pragmático, competitivo y hacia afuera". Para Negroponte, el NAFTA permitiría institucionalizar "la aceptación de una orientación estadounidense en las relaciones exteriores de México". Esto es, el tratado permitiría acabar con el "enmascaramiento" del peso que tenía Estados Unidos en los tratos de México con el exterior y pondría "de forma abierta y legítima lo que muchos sienten debería ser la relación entre México y Estados Unidos desde hace mucho tiempo". Asimismo, el tratado es visto, por el diplomático estadounidense, como "un instrumento para promover, consolidar y garantizar la continuidad de las políticas de reforma económica en México, más allá de la administración Salinas". El tratado también ayudaría a Salinas "a enfrentar algunos de los vestigios de proteccionismo y

28 Cf. Eduardo Kragelund, "México releva a general en caso de baleo a policías", *El Nuevo Herald* (Miami), 8 de diciembre de 1991, p. 3-A.

distorsión económica dentro de su propio sistema social". Finalmente, para Negroponte, un voto negativo al *fast track* "acabaría con el *momentum* en política exterior y reforma económica" en México²⁹. El memorándum de Negroponte permite apreciar con claridad la importancia del NAFTA para el gobierno de Bush derivada del hecho de que el acuerdo es considerado un elemento fundamental para la perpetuación de la reforma económica en México. Ello explicaría en parte las presiones de Bush para lograr el tratado, a pesar de que éste puede representar un flanco débil en la perspectiva de las elecciones de noviembre de 1992.

Como podemos ver, ambos gobiernos están dispuestos a rebasar los límites históricos en la búsqueda de un ambiente de cooperación que facilite la consecución de una relación económica entre ambos países que, en esta perspectiva, provea de desarrollo económico y estabilidad a México y de tranquilidad en su frontera sur y competitividad económica a Estados Unidos.

La democracia mexicana y el exterior: ¿fin del proteccionismo político?

En septiembre de 1991, en lo que ya parece una tradición, dos conocidas organizaciones de derechos humanos, Americas Watch y Amnistía Internacional publicaron sendos reportes que dejaban mal parado al gobierno mexicano³⁰. En el reporte de Amnistía Internacional se incluían denuncias sobre algunos procesos electorales estatales y locales durante 1989, al tiempo que se criticaba la ineficacia de las autoridades mexicanas para acabar con la tortura a los detenidos por la policía.

A pesar de que en general la actitud del gobierno mexicano frente a estos informes fue básicamente defensiva, al parecer los mismos aceleraron la investigación de los casos más conocidos y la detención de algunos policías envueltos en ellos³¹.

Lo que llama la atención es que las elecciones legislativas de agosto de 1991, a pesar de la polémica previa sobre la presencia de observadores internacionales³², no hayan sido objeto, salvo en las conflictivas elecciones

29 Carlos Puig, "Conclusión de Negroponte: con el Tratado de libre Comercio, México quedaría a disposición de Washington", *Proceso*, No. 758, 13 de mayo de 1991. El memorándum mencionado estaba numerado con una clave y con la fecha "abril 1991".

30 "Impreciso el informe de Americas Watch: Morales Lechuga", *El Financiero*, 9 de septiembre de 1991, p. 56. y "Mexico. Torture in Custody a Fact of Life", *Amnesty Action*, Amnesty International USA, noviembre/diciembre 1991, p. 4.

31 Tim Golden, "Mexico, Admitting Torture, Charges 12 for Rights Abuses", *The New York Times*, 18 de septiembre de 1991, p. 6-A.

32 Mark A. Uhlig, "Mexico Opposition is Urging Monitors", *The New York Times*, 15 de febrero de 1991, p. 10-A. Véanse también las entrevistas sobre el tema a políticos e intelectuales mexicanos en *La Jornada*, del 10 al 21 de febrero de 1991.

para la gubernatura de los Estados de Guanajuato y San Luis Potosí³³, de fuertes críticas provenientes del exterior. Ello se podría explicar debido a un aumento real en la votación por el PRI, a pesar de la presencia de irregularidades en el proceso de empadronamiento electoral.

No obstante, lo anterior no desarticuló la tradicional actitud defensiva del gobierno mexicano sobre los procesos electorales. Así, mientras el director del Instituto Federal Electoral, Emilio Chuayffet afirmaba que "la democracia y el voto no serán negociados", al referirse a la negociación del tratado de libre comercio³⁴, el Secretario General del PRI en el Distrito Federal, Marcelo Ebrard, señalaba en un foro académico en Texas que no se buscaban en Estados Unidos "certificados de democracia"³⁵. Incluso, el Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, arremetió directamente contra las organizaciones internacionales al señalar en la ONU, la preocupación del gobierno mexicano por la "peligrosa tendencia en los foros internacionales a promover, sobre la base de pretendidos valores universales, iniciativas que vulneran principios tan fundamentales como la autodeterminación de los pueblos y la no intervención"³⁶. El Presidente Salinas de Gortari, por su parte, si bien insistió también en la autonomía política, dibujó con claridad el difícil equilibrio que enfrenta su Administración ante el mundo externo. Así, por un lado, se refirió al carácter universal de México:

*Somos parte de la humanidad; nuestra cultura ha contribuido al desarrollo del ser humano y nuestros recursos al bienestar material de muchas naciones. (...) Muchos de los principios que nos han guiado en nuestra vida independiente, en especial la defensa de los derechos del hombre, se han extendido hoy en la comunidad de naciones. Por eso, al asegurar su valor y vigencia en México, cumplimos con nosotros mismos, con nuestra aspiración histórica y con el mundo al que pertenecemos*³⁷.

33 En ambas elecciones, la presión de la oposición y de la población derivaron en una solución política y los dos candidatos del PRI, que habían sido declarados ganadores, renunciaron a pocos días de sus supuesto triunfo, siendo reemplazados, en el caso de Guanajuato por un miembro del PAN (no por el candidato de ese partido) y por un miembro del PRI en San Luis Potosí. Esto, aparentemente, logró calmar los ánimos.

34 Rodolfo Soriano Núñez, "Sólo la ley y el voto decidirán el rumbo del país: IFE", *Excélsior*, 7 de agosto de 1991, p.1-A.

35 G. Espinosa y R. Dávalos, "No buscamos certificado de democracia: Ebrard", *Excélsior*, 26 de noviembre de 1991, p.1-A.

36 "Palabras de Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores de México. XLVI Asamblea General de las Naciones Unidas", Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y., 23 de septiembre de 1991, (mimeo), p. 5.

37 Carlos Salinas de Gortari, "Tercer Informe de Gobierno", *op. cit.*, p. II.

Y por otro, insistió en la soberanía política:

*Reconocemos la necesidad de contar con organismos multilaterales, cuya fuerza pueda contribuir a causas humanitarias, pero no podemos aceptar que pretenda dárseles facultades para intervenir en los asuntos internos de otras naciones. Hoy los actos políticos internos son observados y comentados desde el exterior. Pero el día en que México entregue decisiones políticas internas a árbitros externos habrá puesto en entredicho su soberanía. Por eso no podemos aceptar que se pretenda dirimir nuestras diferencias políticas en el extranjero*³⁸.

Como puede apreciarse, en general la actitud del gobierno de Salinas de Gortari fue, al igual que en el año anterior, de reivindicación del "proteccionismo político" frente al exterior, el cual ha comenzado ya a enfrentar a México con los principales organismos internacionales, minando de paso uno de los pilares de la política exterior tradicional: el multilateralismo. No obstante, el reconocimiento del presidente Salinas de la dimensión universal de México, así como la inevitable interacción con las organizaciones internacionales permite esperar grietas importantes en este discurso en el futuro. De hecho, la necesidad de actuar concertadamente, que en el pasado ya había llevado a México a apoyar la democracia como criterio para la pertenencia a mecanismos de concertación³⁹, llevó a la diplomacia mexicana a endosar la recomendación del Grupo de los Tres (compuesto de México, Colombia y Venezuela) de que Cuba realizara la reforma necesaria para su inserción al "concepto universal sobre democracia"⁴⁰. En este mismo tenor, llama la atención que el subsecretario de Relaciones Exteriores, Andrés Rozental reconociera la existencia de tendencias globalizantes al señalar que quizá lo que se ve en el mundo sea lo que algunos llamarían "la supeditación de la soberanía nacional al bien común"⁴¹.

Estas contradicciones de la política exterior mexicana frente a las tendencias universalizantes en el mundo reflejan el rezago de la reforma política frente a una reforma económica que ha propiciado una mayor interacción con el exterior. Sin embargo, en la medida en que las elecciones mexicanas presenten menos irregularidades (ya sea porque la presión de la oposición y la sociedad civil sobre la limpieza de los procesos electorales sea mayor, o

38 *Ibid.*, p. III.

39 Un ejemplo de ello es la expulsión de Panamá del Grupo de los Ocho (que a partir de entonces se comenzó a llamar Grupo de Río) en febrero de 1988. Jorge Chabat, "La posición mexicana frente a la crisis panameña", *Carta de Política Exterior Mexicana*, México: CIDE, Año VIII, Núm. 2, abril-junio de 1988. pp. 3-6.

40 Irma Pilar Ortiz y Salvador Martínez, "Asuman el concepto universal de democracia: G-3 a Cuba", *Excelsior*, 24 de octubre de 1991. p.1-A.

41 Marta Anaya, "Soberanías supeditadas al bien común", *Excelsior*, 3 de enero de 1992.

porque el PRI continúe recuperando apoyo), es factible esperar que la relación de México con las organizaciones internacionales y los grupos interesados en supervisar los procesos electorales y la situación de los derechos humanos en cada país, sea menos conflictiva.

De cualquier manera, durante 1991 la democracia y el respeto a los derechos humanos en México provocaron menos problemas en la relación con el exterior de lo que era factible esperar en un año electoral, por las razones internas ya apuntadas y por el efecto de la prioridad del tratado de libre comercio en la agenda con Estados Unidos. En este punto, habría también que mencionar el apoyo que recibió el gobierno mexicano de un importante actor transnacional: la Iglesia Católica la cual, al parecer, correspondió a las políticas de acercamiento de la administración de Salinas con El Vaticano⁴².

La relación con el resto del mundo: diversificando la realidad

Si bien es cierto, que la tendencia diversificadora en la política exterior mexicana no es nueva, y que desde el inicio del gobierno de Salinas de Gortari ésta se ha hecho presente con gran claridad, durante 1991 alcanzó una prioridad inusitada. El propio presidente Salinas de Gortari señalaba "nuestra estrategia fundamental ha sido diversificar las relaciones externas"⁴³. Paralelamente, el Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, indicaba que el fortalecimiento de nexos con América Latina y Europa era para México una manera de "armar espacios de equilibrio en su relación con Estados Unidos y Canadá"⁴⁴. De hecho, una de las preocupaciones del gobierno de Salinas de Gortari en 1991 fue no dar la impresión de que el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá restringiría las relaciones económicas con otros países en desarrollo o con Europa y la Cuenca del Pacífico⁴⁵.

Buena parte de la estrategia diversificadora se concentró en América Latina región que, por razones históricas y culturales, aparecía como el mejor contrapeso a la influencia norteamericana. Y en este aspecto, sin duda el acontecimiento más relevante fue la Primera Cumbre Iberoamericana de

42 Patricia Cerda, "La democracia mexicana no está sujeta a negociaciones con el extranjero: Prigione", *Excélsior*, 13 de agosto de 1991, p. 4-A, y "Apoyo a las reformas: Prigione", *Excélsior*, 25 de noviembre de 1991, p.1-A; Conferencia del Episcopado Mexicano, "Mensaje pastoral sobre el proceso electoral", Desplegado publicado en *Excélsior*, 26 de septiembre de 1991, p.9-A.

43 Carlos Salinas de Gortari, "Tercer Informe...", *op. cit.*, p. III.

44 Alejandro Claps, "Más nexos con Europa y AL para mantener el equilibrio", *Excélsior*, 20 de diciembre de 1991. pp.1-A y 39-A.

45 Marta Anaya, "Será el TLC plenamente compatible con los principios del GATT: Serra Puche", *Excélsior*, 27 de septiembre de 1991, p.1-A; "México no ha elegido al Norte a Costa del Sur con el TLC: SRE", *Excélsior*, 20 de octubre de 1991, p. 5-A.

Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Guadalajara el 18 y 19 de julio de 1991. A esta reunión asistieron los mandatarios de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Aunque los resultados de la reunión⁴⁶ difieren poco de los logros declarativos de las reuniones latinoamericanas previas, el que México haya sido capaz de convocar a los mandatarios de Latinoamérica, España y Portugal le devuelve un liderazgo regional al cual México parecía haber renunciado en los últimos años.

Por otro lado, la Cumbre Iberoamericana sirvió para evidenciar las diferencias políticas y económicas de Cuba con el resto de América Latina y el complicado papel de mediador que ha venido desempeñando México entre la isla y el resto de la región. De hecho, la "cuestión cubana" estuvo claramente presente en la agenda de la política exterior mexicana que tuvo que hacer malabares para mantener un equilibrio entre la tradición de apoyo a la Revolución Cubana y los nuevos retos que impone la interdependencia mundial. Así, las relaciones de México con Cuba estuvieron marcadas por la herencia de apoyo retórico al gobierno de Fidel Castro (y la vinculación con temas como los juicios externos sobre la democracia, al cual México es todavía sensible) y por el pragmatismo económico que imponen los nuevos tiempos. Ello quedó claramente evidenciado porque, a pesar de la invitación de México al líder cubano a la reunión de Guadalajara, y de declaraciones formales que reiteraban la amistad y el buen estado de la relación entre ambos países⁴⁷, la política petrolera mexicana hacia la isla no mostró ningún trato preferencial, en momentos en que el energético se volvía indispensable para la economía cubana, luego de las reducciones en los suministros soviéticos⁴⁸. Incluso en la reunión del Grupo de los Tres en Cozumel, en octubre de 1991, a la cual extrañamente fue invitado Fidel Castro, no sólo no se acordó ninguna ayuda económica a Cuba sino que se le conminó a hacer reformas internas⁴⁹. A la luz de lo anterior, es factible esperar, en la medida en que se profundicen los nexos económicos de México con el exterior (fundamentalmente con Estados Unidos) y que el régimen cubano agudice su aislamiento de un entorno latinoamericano que le es cada vez más hostil, que la "cuestión cubana" sea un creciente dolor de cabeza para la diplomacia mexicana.

46 "Declaración de Guadalajara", Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México 91, (mimeo).

47 Luis Báez, "Afirma el embajador Mario Moya Palencia: Las relaciones entre México y Cuba son excelentes", *Granma*, 3 de enero de 1991, p. 6; y Patricia Hernández G., "SRE: con Cuba, ningún cambio; la democracia no es exportable", *Uno Más Uno*, 30 de diciembre de 1991, p.1-A.

48 Jaime Hernández, "No habrá petróleo a precio subsidiado o preferencial para Cuba: Pedro Aspe", *Excelsior*, 31 de agosto de 1991. p.1-A y 28-A.

49 Fernando Orgambides, "Los presidentes de Colombia, México y Venezuela tratan de convencer a Castro de que debe cambiar", *El País*, 24 de octubre de 1991, p. 3.

Por otra parte, el golpe militar en Haití obligó a la delegación mexicana ante la OEA a trabajar arduamente para evitar la aprobación de una resolución que autorizara una acción militar colectiva para reinstaurar al depuesto Presidente Aristide⁵⁰.

Habría también que mencionar que Centroamérica, aunque no presentó la prioridad que tuvo en la década anterior, estuvo presente en la agenda de la política exterior mexicana. En enero, los presidentes de Guatemala, Honduras El Salvador, Costa Rica y Nicaragua se reunieron con el presidente Salinas de Gortari en la ciudad sureña mexicana de Tuxtla Gutiérrez, donde todos los mandatarios suscribieron un Acuerdo General de Cooperación y un Acuerdo de Complementación tendiente a liberalizar las relaciones comerciales de México con los países del área⁵¹. Por otro lado, y retomando una añeja tradición de mediación en la región centroamericana, el gobierno de México contribuyó significativamente al acuerdo de paz alcanzado entre el gobierno y la guerrilla salvadoreña a fines de 1991, al otorgar facilidades para que se celebraran en territorio mexicano doce de las reuniones de negociación entre ambas partes.

Asimismo, resalta el acuerdo de complementación económica firmado entre México y Chile el 22 de septiembre, el cual implica un plan de reducciones arancelarias paulatinas del 1o. de enero de 1992 (con un gravamen máximo común del 10%) al 1o. de enero de 1998 (con gravamen de cero)⁵². Aunque éste es uno de los pocos acuerdos concretos con Latinoamérica, el cual eventualmente llevará a la integración comercial con Chile, su impacto real en la diversificación económica de México es mínimo si tomamos en cuenta que el comercio con Chile representó menos del 0.4% de las exportaciones e importaciones mexicanas en los últimos años⁵³. A finales de 1991 la diplomacia mexicana tenía contemplado firmar acuerdos de libre comercio con Costa Rica, los cinco países integrantes del Grupo Andino, Venezuela y Guatemala.

50 José Manuel Nava, "Comisión de la OEA, a Haití; condena al Golpe y decisión de revertirlo", *Excélsior*, 3 de octubre de 1991, p.1-A y 22-A.

51 Carlos Salinas de Gortari, "Tercer Informe...", *op. cit.*, p. IV. y "Declaración de Tuxtla Gutiérrez", *Comercio Exterior*, México: Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 41, No. 4. abril de 1991, pp. 16-19.

52 "Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile", *Comercio Exterior*, México: Banco Nacional de Comercio Exterior, octubre de 1991. pp. 985-990.

53 En 1989 las exportaciones mexicanas a Chile representaron el 0.36% de las exportaciones mexicanas totales, en tanto que las importaciones eran el 0.19% de las importaciones mexicanas totales. Para 1990 el porcentaje es muy similar: 0.34% para las exportaciones y 0.20% para las importaciones. "Sumario Estadístico", *Comercio Exterior*, México: Banco Nacional de Comercio Exterior, julio de 1991, p. 721.

En este mismo tenor, en abril se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación entre México y la Comunidad Europea y a fines de junio y principios de julio el Presidente Salinas realizó una gira por Alemania, Checoslovaquia, la Unión Soviética e Italia, donde además visitó al Papa Juan Pablo II. Por cierto, la visita al Papa confirmó el buen estado de las relaciones con El Vaticano, a pesar de que no se han establecido relaciones diplomáticas formales. Sin embargo, todo parece indicar que, luego de las reformas al artículo 130 de la Constitución sobre el status de las iglesias, los vínculos formales no tardarán mucho en establecerse, con lo cual se completaría un giro histórico en las relaciones entre el Estado mexicano y la Iglesia⁵⁴.

Habría que mencionar también que, dentro de este activismo diversificador de 1991, el Presidente mexicano asistió en noviembre, en Caracas, a la II Reunión Cumbre del Grupo de los 15, un foro con claras reminiscencias tercermundistas que busca revitalizar la cooperación Sur-Sur, el cual agrupa a cinco naciones africanas (Argelia, Nigeria, Egipto, Senegal y Zimbabwe), una de Europa del Este (Yugoslavia), tres asiáticas (India, Malasia e Indonesia) y seis latinoamericanas (Argentina, Brasil, México, Jamaica, Perú y Venezuela). Asimismo, México participó a fin de año en Cartagena de Indias, Colombia, en la Quinta Cumbre Presidencial del Grupo de Río junto con los mandatarios de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Jamaica, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Por último, vale la pena mencionar que en 1991 México ingresó formalmente a la Conferencia Económica de la Cuenca del Pacífico y el país fue sede, en abril, de la XII Reunión de dicho organismo⁵⁵.

Conclusiones

Como hemos visto, la política exterior mexicana durante 1991 presentó un volumen de actividad inusitado. Ello se debió en buena medida al "efecto balanza" que provocó la política de "diversificación de la interdependencia". Así, frente al proyecto del NAFTA, el gobierno de Salinas se dedicó a poner en el otro platillo de la balanza todos los indicadores tradicionales de activismo diplomático. En este sentido, el diagnóstico del memorándum de Negroponte es sólo parcialmente correcto, pues si bien es cierto que la negociación del

54 El propio Secretario de Relaciones Exteriores Solana sugirió a fines de 1991 que "de un momento a otro" se podrían establecer relaciones diplomáticas entre México y el Estado Vaticano. Lourdes Galaz "De un momento a otro se podrán establecer relaciones diplomáticas con el Vaticano", *Excélsior*, 12 de diciembre de 1991, p. 4-A. El delegado apóstolico en México, Girolamo Prigione también sugirió esta posibilidad luego de las reformas al artículo 130 constitucional. Jaime Durán, "Está allanado el camino para las relaciones México-Vaticano: Prigione", *Excélsior*, 3 de enero de 1992, p. 27-A.

55 Carlos Salinas de Gortari, "Tercer Informe...", *op. cit.*, p. IV, y Mónica Marín, "El dinamismo económico marcó la política: SRE", *Excélsior*, 29 de diciembre de 1991, p1-A y 28-A.

NAFTA llevó a la relación bilateral a un nivel de cordialidad que permitió exhibir claramente el contenido estadounidense en la política exterior mexicana, ello no ha acabado con lo que Negroponte llama el "enmascaramiento" del peso de Estados Unidos. Más bien ha llevado a un aumento ritual de la diversificación de las relaciones externas de México, proporcional al aumento de la prioridad que representa Estados Unidos, a fin de mantener en un centro imaginario el fiel de la balanza de la política exterior. La función compensadora del peso de los Estados Unidos de esta estrategia diversificadora hace suponer que, si bien el gobierno mexicano ha decidido apostar por la apertura económica al exterior, todavía teme que en el aspecto político pueda presentarse una reacción nacionalista que estropee todo el proyecto de la Administración de Salinas de Gortari.

En este sentido, es muy probable que el mantenimiento, no exento de malabares, del "proteccionismo político" que se ha reflejado en las actitudes defensivas frente a las críticas sobre la democracia y los derechos humanos en México, se deba al temor de que una crítica externa pueda propiciar la pérdida del poder frente a una oposición, en esta perspectiva, inexperta o sin el compromiso de llevar a cabo las reformas económicas iniciadas. Esta percepción parece estar también presente en el gobierno de Bush quien, como hemos visto, ha evitado presionar al régimen de Salinas en cualquier aspecto que pueda desestabilizarlo y que pueda, por lo tanto, echar abajo el proyecto de reforma económica en México cuya ancla es el NAFTA.

El NAFTA fue en 1991 el eje en torno al cual se articulan el proyecto económico y político del país. Su fracaso podría retrasar la reforma económica y, consecuentemente, la política. No obstante, resulta difícil que la ausencia de un tratado formal disminuya sustancialmente el ritmo de integración de la economía mexicana con el exterior. Por su parte, la firma del NAFTA ayudaría a consolidar el proceso económico, aumentaría las sensibilidades de México como un todo frente al mundo externo y, probablemente, aceleraría la modernización política. Todo ello haría que las contradicciones entre apertura económica y proteccionismo político, entre universalismo y particularismo, se resolvieran paulatinamente en favor de los primeros. En esta perspectiva, sería factible esperar que antes que termine el siglo, la política exterior mexicana acabe por adecuarse al "shock" de la interdependencia y sustituya el principio particular de "no intervención" por la defensa del principio universal de democracia. Ello sería, sin duda, un cambio histórico.

B: CARIBE

MAS ALLA DEL INSULARISMO: EL CARIBE FRENTE A LA NUEVA DECADA

*Andrés Serbin*¹

El Caribe frente a los nuevos desafíos globales y regionales.

Históricamente el Caribe se ha caracterizado por su relevancia económica para los estados nordatlánticos, particularmente a partir de su incorporación al circuito del "comercio triangular" en el siglo XVIII, a través de la producción de azúcar, y por su importancia estratégica, ya sea en el marco de la colonización europea del Nuevo Mundo y de los conflictos intraeuropeos o, más recientemente, de la confrontación Este-Oeste y de la preocupación estadounidense por la seguridad de su "flanco austral"².

Estos rasgos han contribuido a que, a partir de la década del 60, la Cuenca del Caribe haya adquirido un perfil distintivo, dando lugar a una definición estratégica de la subregión, diferenciándola del resto de América Latina y otorgándole, en especial para los intereses de EE.UU., una posición destacada. En el marco de la guerra fría, la consolidación de la revolución cubana y de los vínculos entre Cuba y la URSS, por un lado, y la descolonización de los territorios coloniales no hispánicos y el desencadenamiento de la crisis centroamericana, por el otro, dieron lugar a una valorización significativa de la importancia estratégica de la región, especialmente a la luz de los intereses de EE.UU. y de la alianza atlántica³.

- 1 Director del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESEP) y profesor de la Universidad Central de Venezuela.
- 2 Ver al respecto Grupo de Trabajo del Consejo Atlántico sobre la Cuenca del Caribe, "Intereses occidentales y opciones políticas de EE.UU. en la Cuenca del Caribe: documento sobre política"; y Jack Child, "Variables para la política de Estados Unidos en la Cuenca del Caribe en la década del ochenta: Seguridad", en James Greene y Brent Scowcroft (comps.), *Intereses Occidentales y Política de Estados Unidos en el Caribe*, GEL, Buenos Aires, 1986.
- 3 Para un análisis de la evolución de las conceptualizaciones de la Cuenca del

Sin embargo, las aceleradas transformaciones del sistema internacional contemporáneo han dado un drástico vuelco a esta situación. El fin de la guerra fría ha generado un nuevo ciclo de desentendimiento por parte de EE.UU. de la región, una vez difuminada su importancia estratégica. El debilitamiento de la influencia cubana en el Caribe, a partir de la invasión norteamericana de Granada; el incremento de los problemas internos de Cuba, a consecuencia de la dilución de sus vínculos con los estados de Europa Oriental y la URSS; y, más recientemente, la decisión soviética de retirar sus efectivos militares de la isla, han dado lugar a la gradual desaparición del fantasma cubano-soviético en el área. Consecuentemente, el interés norteamericano en la Cuenca del Caribe ha disminuido y las posibilidades regionales de jugar la "carta cubana"⁴ para negociar más ventajosamente programas de asistencia o esquemas preferenciales de comercio han sido fuertemente debilitadas.

Junto con la pérdida de relevancia estratégica, la importancia económica del Caribe se ha visto severamente afectada. No obstante la renovación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), con la aprobación por parte del Congreso norteamericano de la ICC II en 1990, los resultados de esta iniciativa implementada en 1984 con propósitos estratégicos bien definidos, han dado lugar a un significativo incremento de las exportaciones norteamericanas a la región, mientras que las exportaciones caribeñas hacia el mercado norteamericano más bien han tendido a decrecer⁵. Pese a ello, para Estados Unidos el Caribe "se ha vuelto económicamente insignificante"⁶ en el contexto de las

Caribe y de su importancia estratégica, ver Andrés Serbin, "El Caribe: mitos, realidades y desafíos para el año 2000", en Andrés Serbin y Anthony Bryan (comps.), *El Caribe Hacia el Año 2000*, Nueva Sociedad/PROFAL-UNITAR/ILDIS/INVESP, Caracas, 1991.

- 4 Ver Anthony Maingot, "Cuba and the Commonwealth Caribbean: Playing the Cuban Card?", en Barry Levine, (comp.), *The New Cuban Presence in the Caribbean*, Westview, Boulder, Co., 1983.
- 5 Como señala *Caribbean Update*, "For the fourth consecutive year, the U.S. registered a trade surplus with the nations of the Caribbean Basin. The trade surplus which totaled \$1.8 billion, was driven largely by the record-high level of U.S. exports to the Caribbean Basin Initiative (CBI) countries, which rose from \$8.1 billion in 1989 to \$9.3 billion in 1990 and represented 2,5% of U.S. exports worldwide in 1990. Total U.S. exports from CBI countries increased from \$6.6 billion to \$7.5 billion in 1990. But U.S. imports remained well below the \$8.6 billion registered in 1984, the first year of the program, and equaled just 1.5% of U.S. imports worldwide in 1990", citado de *Annual Report on the Impact of the Caribbean Basin Recovery Act on U.S. Industries and Consumers*, U.S. International Trade Commission, septiembre, 1991, en *Caribbean Update*, diciembre, 1991, p.10. Es interesante comparar este último porcentaje con el hecho de que para 1983 algunos analistas estimaban que la Cuenca del Caribe representaba cerca del 14 y del 11%, respectivamente, del total de exportaciones e importaciones estadounidenses, constituyendo el cuarto mercado en importancia para los Estados Unidos. En Greene y Scowcroft (comps.), *op.cit.*, p.29.
- 6 Robert Pastor y Richard Fletcher, "The Caribbean in the Twenty First Century",

prioridades asignadas a la conformación de un área de libre comercio en América del Norte (NAFTA) y de las expectativas desencadenadas por el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas (IPA).

La creación de la NAFTA augura la emergencia de un ámbito de abierta competencia para el Caribe por parte de México. Y el lanzamiento de la IPA eventualmente podría afectar las ganancias logradas hasta ahora por los beneficiarios de la ICC, en términos del libre acceso de algunos de sus productos al mercado norteamericano y de la imposición de acuerdos de reciprocidad que pudieran, a su vez, afectar los esquemas preferenciales de comercio establecidos con Canadá, a través del programa Caribcan, y con la Comunidad Económica Europea (CEE), a través de la Convención de Lomé.

A su vez, la unificación de la Comunidad Europea (CE) para 1992 ha desatado crecientes interrogantes en la región acerca del futuro del esquema preferencial establecido en el marco de la Convención de Lomé, particularmente en lo que se refiere a la persistencia de los protocolos del banano y del azúcar⁷ y a los flujos de asistencia existentes, frente a las eventuales prioridades que pudieran ser asignadas a los países de Europa Oriental⁸.

Este cuadro general de cambios globales y hemisféricos constituye el nuevo contexto plagado de incertidumbres en el cual los estados del Caribe han desarrollado sus políticas exteriores entre 1990 y 1991. En él, los roles protagónicos de los actores regionales han sufrido, también, cambios significativos.

Cuba, que había logrado desarrollar una significativa influencia y proyección en la región, se ha visto reducida a concentrarse en sus propios y crecientes problemas domésticos, y a reorientar el énfasis de sus esfuerzos en política exterior para reconstituir los vínculos con los estados latinoamericanos, en el marco de su creciente aislamiento internacional.

En función de la aceleración de los procesos integrativos subregionales, a raíz de la globalización e interdependencia económica y de la conformación de bloques económicos a nivel mundial, la Comunidad del Caribe (Caricom) ha emergido como el actor protagónico en la subregión, en torno al cual, en mayor o menor grado, giran muchas de las expectativas y de las reacciones de numerosos estados regionales⁹.

Foreign Affairs, verano, 1991, p.105.

7 Ver Paul Sutton, (comp.), *Dual Legacies in the Contemporary Caribbean*, Frank Cass, Londres, 1986, y *Europe and the Caribbean*, MacMillan, Londres, 1991.

8 Ver Henry Gill, "Las implicaciones económicas para América Latina y el Caribe de los cambios en Europa Oriental", en *Capítulos del SELA*, N° 24, enero-marzo, 1990, pp.83-100.

9 Caricom agrupa a los estados independientes del Caribe de habla inglesa: Antigua, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, St. Kitts-Nevis, San Vicente y Trinidad-Tobago, junto con Monserrat que continua siendo un territorio asociado de Gran Bretaña. Por otra parte, desde

Ella atesora algunos logros particularmente relevantes en el marco de las nuevas condiciones del sistema internacional. Si bien el proceso de integración económica, propósito central de este esquema de integración desde sus inicios en 1973, no se ha visto materializado, una de sus funciones específicas –la coordinación de las políticas exteriores de sus estados miembros– ha dado frutos significativos en las negociaciones con los países industrializados. De hecho, los estados de Caricom se benefician con tres esquemas preferenciales de asistencia y de comercio: la ICC y la ICCII (con EE.UU), Caribcan (con Canadá) y Lomé (con la CEE).

La ICC beneficia, asimismo, a otros países del Caribe insular, como República Dominicana y Haití, y de Centroamérica; Lomé sólo a los estados de Caricom, Surinam y, a partir de 1990, República Dominicana y Haití; y la Caribcan exclusivamente a los miembros de Caricom. Esta situación particular de un grupo de pequeños países, caracterizados por sus economías abiertas pero endebladas, ha provocado, por un lado, suspicacias, entre los restantes países latinoamericanos¹⁰ y, por otro, crecientes expectativas de ingreso al organismo por parte de otros países de la subregión.

Cabe señalar que, desde hace más de diez años, República Dominicana, Haití y Surinam no han podido sobrepasar el estatus de observador, pese a reiteradas iniciativas, especialmente del primero, para ingresar como miembro pleno a Caricom, y a su participación tanto en ICC como en Lomé. Por otra parte, desde 1990 han ingresado como observadores Aruba y la Federación de las Antillas Neerlandesas, Puerto Rico, México, Venezuela y, en la reunión de jefes de Estados de Caricom realizada en St. Kitts en julio de 1991, Colombia. Asimismo, en el transcurso de 1991, Venezuela ha solicitado convertirse en miembro pleno del organismo.

Así, Caricom se ha convertido en el nuevo referente subregional y en un protagonista capaz de liderar las reacciones de los estados caribeños frente a las nuevas condiciones regionales y a los cambios globales y hemisféricos, en función de las características particulares que asumen las economías caribeñas.

1981, en el seno de Caricom se constituyó una agrupación subregional –la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS), que incluye a seis estados independientes: Antigua, Dominica, Granada, Santa Lucía, St. Kitts-Nevis y San Vicente, además de Monserrat. Entre 1990 y 1991, cuatro de estos estados –Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente– han avanzado en el proceso de unificación política.

10 Ver Andrés Serbin, "Latin America and the Non-Hispanic Caribbean's European Connection", en Sutton, (comp.), *op.cit.*, 1991, pp. 200-221.

Las reuniones de jefes de Estado de Caricom realizadas en julio de 1990 y en julio de 1991 han enfatizado la necesidad de acelerar el proceso de integración, avanzando en los objetivos originariamente propuestos, y ampliar y profundizar las relaciones con otros estados de la Cuenca del Caribe¹¹.

Pese a las reiteradas declaraciones en este sentido, los avances propuestos han sido limitados. No obstante, el organismo ha recogido las recomendaciones preliminares hechas por la West Indian Commission en su informe *Towards a Vision of the Future*. Ellas enfatizan la necesidad de promover esfuerzos para crear un mercado común¹², priorizando la necesidad de promover el libre tránsito en la región; el avance en la creación de una moneda común; la ampliación de la inversión a nivel regional y la movilización regional para desarrollar negociaciones internacionales¹³. En este marco, uno de los logros más significativos ha sido el establecimiento en 1991 de un Arancel Externo Común (CET), fundamental para la constitución del mercado común.

Otras preocupaciones relevantes en torno al proceso de integración de Caricom se han vinculado a la necesidad de establecer y ampliar una red de transporte regional, desarrollar una estrategia común de turismo, y enfrentar los problemas de ambiente y desarrollo¹⁴. También, el organismo ha retomado las recomendaciones de la Conferencia Regional Económica, realizada en febrero de 1991 en Trinidad, en el sentido de promover el desarrollo a través de un conjunto de estrategias que incluyen, entre otros aspectos, un énfasis especial en la cooperación regional¹⁵.

En función de la promoción de negociaciones internacionales relevantes para la implementación de estas estrategias y de las recomendaciones de la West Indian Commission, tres ámbitos han concitado la atención prioritaria de Caricom entre 1990 y 1991: el futuro de las relaciones con la CEE, con América del Norte y con los estados latinoamericanos.

11 *Final Communique*, Twelfth Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community, Basseterre, St. Kitts-Nevis, 2-4 de julio de 1991, CC Release Press, Georgetown, Guyana, 10 de julio de 1991.

12 The West Indian Commission, *Towards a Vision of the Future. Progress Report on the Work of the Independent West Indian Commission*, 1991.

13 *Final Communique*, op. cit.

14 *Final Communique*, op. cit.

15 Ver "Guidelines for Economic Development Strategy for Caricom Countries into the Twenty First Century", documento de trabajo preparado por el Comité de Planificación de la Conferencia Económica Regional, 1991.

Caricom y la Comunidad Europea: incertidumbres frente a 1992

Una de las preocupaciones centrales de Caricom frente a la unificación europea de 1992 gira en torno a la continuidad de los protocolos que aseguran el acceso preferencial de bananos y de azúcar caribeños al mercado europeo. Su eventual revisión después de 1992 puede perjudicar seriamente a las economías locales¹⁶. El West India Committee señaló recientemente que existen crecientes evidencias de que la CEE presentará, en los últimos meses de 1991, un documento para establecer un régimen del banano para después de 1992¹⁷.

El protocolo del banano favorece particularmente a los estados de Barlovento del Caribe Oriental (Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente), cuyo rubro de exportación predominante es ese producto. Sin embargo, en el ámbito regional existe preocupación por la mayor capacidad competitiva del banano dominicano y, en el caso de la apertura del mercado, de la producción centroamericana¹⁸.

No obstante, esta preocupación contrasta con el incremento de consumo europeo de bananos a raíz de la unificación alemana. Pese a ello, la incertidumbre general que existe acerca de este producto dio lugar, en septiembre de 1991, a una reunión de los productores caribeños –incluyendo a Belice, Jamaica, Surinam, los estados de Barlovento del Caribe Oriental, Guadalupe y Martinica– en Fort de France, quienes plantearon la necesidad de un acceso continuo al mercado de la CEE después de 1992, a la vez que el mantenimiento de “precios remunerativos” y un régimen protectorio¹⁹. Adicionalmente,

16 Para más detalles ver Sutton (comp.), op.cit., y el número especial de *The Courier*, N° 120, marzo-abril, 1990, dedicado a la IV Convención de Lomé.

17 *Caribbean Agenda*, vol. 1, N° 1, septiembre, 1991, p.2

18 Como señala Thorndike, “The central problem regarding bananas is that under Lomé III high-cost bananas from the Windward producers were exported only to Britain under the compartmentalisation provisions of the Convention. As a result, bananas cost more in Britain than anywhere else in the Community. Not surprisingly, the traditional supplier ensured that a condition of the accession to membership to Lomé by Dominican Republic excluded access to the profitable British market by the Republic”, en Tony Thorndike, “Europe and the Caribbean: Threat or Opportunity?”, trabajo presentado a la XV Conferencia Anual de la Caribbean Studies Association, Puerto España, 22-26 de marzo de 1990, p.7. En 1990 hubo fricciones entre Caricom y República Dominicana, a raíz de que ésta última no se atuvo a los acuerdos establecidos en el momento de su ingreso a Lomé e intentó vender bananos en el mercado europeo. Para un análisis más detallado, ver Anthony Maingot, “Las guerras del banano en el Caribe: anticipando 1992”, Conferencia Internacional sobre los Nuevos Estados y Territorios del Caribe frente a 1992, INVESP-Universidad Alcalá de Henares, Alcalá, 27-28 de febrero de 1991.

19 *Caribbean Insight*, noviembre, 1991, p.11

Caricom ha planteado la necesidad de desarrollar iniciativas de *lobbying* en la CEE, con el fin de asegurar el compromiso asumido en Lomé IV.

Una situación similar existe en torno al azúcar, especialmente relacionado con la producción azucarera de Jamaica, debido a una política restrictiva europea, no obstante el protocolo existente. La eventualidad de que se produzcan dificultades en la colocación del azúcar caribeño en el mercado europeo se acentúa en función de la reducción de la cuota de azúcar impuesta por el gobierno norteamericano en octubre de 1991.

Al margen de estas situaciones específicas, se ha desarrollado una singular preocupación por la eventual reorientación del interés y de los fondos europeos hacia los países de Europa Oriental, en detrimento de las economías caribeñas²⁰. En este sentido, Caricom ha evidenciado una especial atención frente a la insuficiencia de fondos para programas regionales en el marco de la Convención de Lomé, enfatizando la necesidad de ampliarlos y acelerar su implementación, ratificando Lomé IV. En agosto de 1991, los quince miembros caribeños del grupo Africa, Caribe, Pacífico (ACP) se reunieron en Barbados para discutir la asignación de fondos europeos para programas regionales, señalando la insuficiencia de los fondos previstos, en tanto la incorporación de la República Dominicana y Haití en 1990 ha implicado una ampliación significativa de la población caribeña beneficiaria que, de hecho, se ha triplicado con esta incorporación²¹.

Por otra parte, durante la reunión cumbre de julio de 1991, Caricom recogió las recomendaciones de la West Indian Commission en el sentido de crear una secretaría coordinadora del grupo Caribe de la ACP, con el fin de evitar las fricciones emergentes entre miembros de Caricom y los restantes miembros caribeños, y de enfrentar las divergencias que puedan surgir con el grupo africano y del Pacífico, a través de un Foro ACP/Caribeño, eventualmente coordinado por Caricom²².

Asimismo, en función de las recomendaciones de la West Indian Commission y de la iniciativa del West India Committee²³ basado en Londres, se está planteando la creación de un Consejo Caribeño para Europa (CCE) para promover y monitorear los intereses de los productores caribeños en Europa.

20 Henry Gill, "Speech Prepared for Presentation at the 3rd. Conference of the Caribbean Economists Association, Santo Domingo, 16-20 de julio de 1991, p.5.

21 *Caribbean Insight*, septiembre, 1991, p.9.

22 *Final Communique*, op.cit.

23 La West Indian Commission es una comisión independiente designada por Caricom para evaluar la situación de la región y recomendar cursos de acción frente a los cambios globales y hemisféricos; el West India Committee es un grupo privado basado en Londres que vincula a sectores oficiales y privados del Caribe anglófono con Gran Bretaña.

Caricom y el bloque de América del Norte: inquietudes a granel

La Iniciativa para las Américas (IPA) anunciada por el presidente Bush en junio de 1990 y aprobada por el Congreso en septiembre del mismo año, ha sido uno de los focos de atención de Caricom y de los estados del Caribe insular durante los años 1990 y 1991. La preocupación por los avances en la creación de una zona de libre comercio hemisférica "desde Alaska hasta Tierra del Fuego", sugerida por el presidente norteamericano, ha estado asociada con las incertidumbres acerca de las ventajas y de la suerte de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) vigente, con carácter no-recíproco desde 1984.

Pese a la resistencia de algunos sectores norteamericanos y a la reticencia de una parte del Congreso, en agosto de 1990, éste aprobó la ICC II, que asigna carácter permanente y por tiempo indeterminado al acceso libre de aranceles para una lista de productos caribeños inicialmente introducida en la ICC original, que se amplió a algunos artículos nuevos. Consecuentemente, la primera reacción de los países caribeños frente a la IPA planteó, por un lado, la interrogante de hasta qué punto ésta iba a favorecer la aprobación de un listado más extenso de artículos libres de aranceles para su ingreso al mercado norteamericano y, por otro, si la IPA implicaría condiciones de reciprocidad que pudieran amenazar la continuidad de otros esquemas preferenciales de los que se benefician los países caribeños²⁴.

Estas interrogantes, aunadas a la falta de precisiones de la IPA en su versión inicial, generó en el Caribe una reacción menos favorable a la IPA que en el resto de América Latina. Pese a esa reacción, tanto Caricom como República Dominicana se apresuraron a iniciar negociaciones con EE.UU. tendientes a la firma de acuerdos marco.

El 22 de julio de 1991, luego de extensas negociaciones entre EE.UU. y Caricom, se firmó un acuerdo marco que sentó las bases para el inicio de un diálogo entre ambas partes en torno al establecimiento eventual de un acuerdo de libre comercio. También creó un consejo conjunto entre ambas partes con el fin de negociar aspectos relacionados con el comercio y la inversión, con una agenda inicial que incluye la eliminación de trabas para un creciente intercambio comercial y para las inversiones, así como la cooperación en torno a la Ronda Uruguay. Uno de los puntos dio lugar a divergencias entre las partes se vinculó a la posición caribeña de que el acuerdo reconociera las diferencias de desarrollo y potencial económico de las respectivas economías²⁵.

²⁴ Henry Gill, op. cit.

²⁵ *Caribbean Insight*, julio, 1991, p.1. Un acuerdo marco de características similares estaba a punto de ser firmado, en noviembre de 1991, entre EE.UU. y la República Dominicana. *Listín Diario*, 2 de octubre de 1991, p.4.

Pese a estos pasos, tanto Caricom como la República Dominicana han expresado su preocupación por la conformación de una zona de libre comercio entre Canadá, EE.UU. y México (NAFTA). Por un lado, esta preocupación se relaciona con el incremento de la competitividad de los productos mexicanos para acceder al mercado norteamericano, en detrimento de las zonas francas industriales del Caribe, en función del menor desarrollo de su infraestructura, de la menor disponibilidad de capitales y de mano de obra, y de las barreras que puedan emerger para el acceso de productos caribeños a dicho mercado²⁶.

Por otra parte, Caricom está especialmente atenta a cómo NAFTA puede afectar el esquema preferencial de comercio establecido por Canadá en el marco del programa Caribcan. Este programa fue formalmente implementado a partir de 1986, dando a los países de Caricom la posibilidad de que una lista de productos accedan libres de aranceles al mercado canadiense, en un marco no-recíproco, por un período indeterminado. Caribcan prevé, asimismo, un programa de asistencia al desarrollo de la región. En 1990 Canadá condonó la deuda externa oficial de 182 millones de dólares canadienses pendiente por parte de los países miembros de Caricom²⁷. Sin embargo, y no obstante constituir un socio comercial y donante importante para Caricom, Canadá está crecientemente preocupada por su relación con EE.UU y ha comenzado a poner un énfasis especial en sus vínculos con América Latina²⁸.

Caricom y América Latina: ¿abriendo nuevos horizontes?

En el marco de las incertidumbres que emergen en torno a las relaciones de Caricom con los países industrializados, entre 1990 y 1991 se ha evidenciado, tanto a nivel multilateral como bilateral, una significativa ampliación y profundización de las relaciones con los países latinoamericanos, que tradicionalmente han estado fuera del foco de interés de los países del Caribe anglófono²⁹.

En el plano político-diplomático, este proceso se ha vinculado con la gradual distensión en torno a las disputas fronterizas que subsisten como un legado de los enfrentamientos coloniales en la región. Por un lado, el mecanismo de resolución de la reclamación venezolana del Esequibo ante el

26 Ver Guillermo Hillcoat y Carlos Quenan, "Reestructuración internacional y reespecialización productiva en el Caribe", en Serbin y Bryan (comps.), op. cit.

27 *Caribbean Contact*, abril, 1990, p.1.

28 The West India Committee, "Evidence to the West Indian Commission", Londres, abril, 1991.

29 Ver Andrés Serbin, "Etnocentrismo, geopolítica y cooperación: las relaciones entre el Caribe de habla inglesa y América Latina", en *Integración Latinoamericana*, año 15, N° 163, diciembre, 1990, pp.46-57; y Andrés Serbin y Anthony Bryan (comps.), *¿Vecinos indiferentes? El Caribe de habla inglesa y América Latina*, Nueva Sociedad/INVESP, Caracas, 1990.

gobierno guyanés ha sido canalizado a través del Secretario General de las Naciones Unidas, quien deberá decidir en torno a sus características e implementación³⁰. Por otra parte, han avanzado, aunque con altibajos, las conversaciones entre Belice y Guatemala en un marco general de distensión.

En este contexto se enmarca la admisión, el 8 de enero de 1991, de Belice y Guyana a la Organización de Estados Americanos, (OEA), con apoyo de Venezuela³¹. Esto superó una situación que históricamente había creado un abismo entre los estados latinoamericanos y los caribeños de habla inglesa.

Por otra parte, durante la reunión del Grupo de Río en Caracas, en octubre de 1990, Venezuela y México promovieron la incorporación de un representante de Centroamérica y otro de Caricom, a este organismo latinoamericano de concertación política. Michael Manley, primer ministro de Jamaica, que encabezaba la presidencia de Caricom, asumió la representación de estos estados en el Grupo de Río.

La creciente convergencia político-diplomática entre los países del Caribe de habla inglesa y los latinoamericanos se ha evidenciado, también, en torno a la defensa de la democracia y los derechos humanos en el hemisferio. Una ilustración cabal de esta convergencia se materializó en las negociaciones avanzadas por comisiones de la OEA para restituir en el poder al derrocado presidente Aristide de Haití, proceso en el cual han colaborado activamente los estados caribeños anglófonos y los latinoamericanos.

Pero quizás el ámbito más significativo de acercamiento se ha dado en el marco de los esfuerzos por profundizar los procesos de cooperación entre los diversos organismos subregionales.

La recomendación de la reunión cumbre de Caricom, de julio de 1991, de ampliar y profundizar las relaciones con los estados latinoamericanos se ha materializado en los avances de la cooperación entre Caricom y el Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia)³², y en la favorable y receptiva reacción de los países caribeños frente a la propuesta del presidente Callejas de Honduras, en febrero de 1991, de realizar una reunión conjunta entre los estados de Caricom y los centroamericanos³³.

Esta propuesta encontró un eco favorable entre los gobiernos de Caricom, en función de las coincidencias de intereses tanto frente a la IPA como a los cambios globales que afectan el sistema económico internacional. La

30 Ver Andrés Serbin, "Relaciones entre América Latina y el Caribe: obstáculos y dificultades", en Heraldo Muñoz (comp.) *A la espera de una nueva etapa*, Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1988-1989, Nueva Sociedad/PROSPEL, Caracas, 1989.

31 *Caribbean Insight*, enero, 1991, p.15, y febrero, 1991, p.12.

32 Andrés Serbin, "The Caricom States and the Group of Three: New Partnership between Latin America and the Non-Hispanic Caribbean?", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol.33, N° 2, verano, 1991, pp.53-80.

33 *Caribbean Insight*, abril, 1991.

reunión, prevista para noviembre de 1991 en San Pedro Sula, en Honduras, tendría como objeto discutir futuros planes de integración económica entre Centroamérica y Caricom.

Los avances experimentados en los vínculos entre el Grupo de los Tres y Caricom a partir de 1989, se han profundizado entre 1990 y 1991 con la incorporación de México, Venezuela y Colombia a Caricom. Tanto a nivel bilateral como multilateral, estos crecientes vínculos han dado lugar a pasos significativos en términos de cooperación en distintos campos, particularmente por parte de México y Venezuela, que renovaron y ampliaron, en agosto de 1991, el acuerdo de San José que beneficia con asistencia petrolera a países de la Cuenca³⁴.

Durante la reunión cumbre de Caricom de julio de 1991, Venezuela planteó su aspiración de incorporarse como miembro pleno al organismo y propuso abrir unilateralmente su mercado a los productos caribeños por cinco años. Esta última iniciativa dio lugar a una reunión de la Comisión Venezuela-Caricom, efectuada en Caracas en octubre de 1991, para avanzar en las negociaciones en torno a esta propuesta³⁵.

Por otra parte, en mayo de 1991, durante una reunión patrocinada por el Departamento de Estado de Puerto Rico, se constituyó el Caribbean Basin Technical Advisory Group (CBTAG), con participación de representantes oficiales y de los sectores privados del Caribe insular y Centroamérica, con la intención de promover y apoyar este acercamiento³⁶.

La integración en la Cuenca del Caribe: ¿especulando a futuro?

La pérdida de la importancia estratégica de la región, evidenciada, entre otros elementos, en la dilución de la vigencia de una conceptualización de la subregión en términos diferenciados del resto del contexto hemisférico³⁷, se ha asociado en los últimos años con un acelerado proceso de integración subregional, encabezado por diversos organismos regionales. Mientras que la CEE, sin desvincularse enteramente de la región, concentra su atención en Europa Oriental, EE.UU. y Canadá han desarrollado una creciente atención hacia el hemisferio y, en particular, hacia los países latinoamericanos continentales. En este contexto, el Caribe comienza a perder su especificidad y queda relegado a un segundo plano.

34 *Caribbean Update*, septiembre, 1991, p.2.

35 Para un análisis más detallado, ver A. Serbin, "The Caricom....", op.cit.

36 Caribbean Basin Technical Advisory Group (CBTAG), "Status Report", Department of State, Commonwealth of Puerto Rico, noviembre, 1991.

37 Para un análisis desde la perspectiva de EE.UU., ver *Caribbean Insight*, marzo, 1991. pp.1-2.

Frente a las incertidumbres generadas por el proceso de unificación europea, la conformación de la NAFTA y el lanzamiento de la IPA, Caricom ha optado por destacar algunas de sus ventajas en el contexto del creciente énfasis internacional en las ventajas comparativas para una adecuada inserción en el sistema internacional. En este sentido, el documento de la West Indian Commission subraya, no obstante lo endeble de las economías locales, la ventajosa locación geográfica del Caribe, ubicado entre América del Norte, Centroamérica y América del Sur, en función de desarrollar un ámbito de intensa actividad económica y de constituir un centro de comercio, turismo e inversión accesible desde cualquier ángulo hemisférico. A esto cabe agregar el potencial económico otorgado a los países caribeños por las zonas económicas exclusivas y el acceso preferencial existente a los mercados de la CEE, Canadá y Estados Unidos³⁸.

Si, a pesar de las incertidumbres actuales, Caricom logra desarrollar una estrategia adecuada de vinculación económica diversificada con los distintos ámbitos subregionales hemisféricos y nordatlánticos, el Caribe, a pesar de sus limitaciones características, puede convertirse en el eje de un proceso de dinamismo económico subregional que puede superar el impacto inicial de los recientes cambios globales y de sus secuelas estratégicas y económicas. Sin embargo, para poder asumir este papel, Caricom debería romper con su tradicional parroquialismo insular en el concierto subregional e implementar una política de concertación y coordinación con los países del Caribe insular y con Surinam, planteándose la eventual incorporación plena de estos estados al organismo, más allá de las diferencias culturales, lingüísticas, políticas y de tamaño³⁹.

En este marco, mientras persista en su esfuerzo de mantener un acceso preferencial a los mercados de los países industrializados a través de la ICC II, Lomé IV y Caribcan, es evidente que su reacción frente a la IPA deberá ser de cautela y de "*wait and see*", tratando de preservar al máximo las ventajas adquiridas hasta la actualidad.

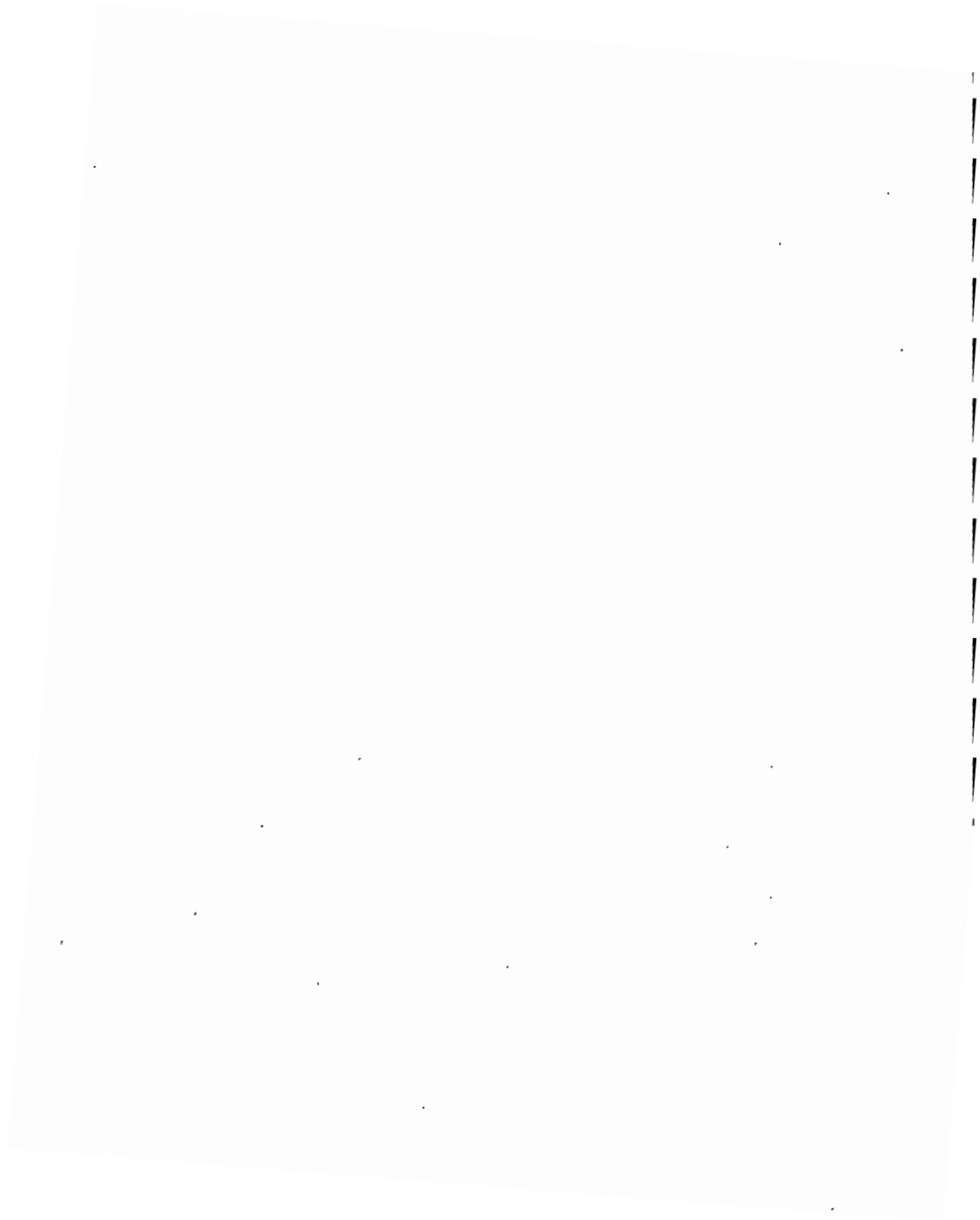
Junto con esta estrategia hacia los países industrializados, debería contemplar un proceso de creciente acercamiento y cooperación con los estados continentales de la Cuenca del Caribe. En este contexto se inscribe tanto la reacción favorable frente a la iniciativa del presidente Callejas, como los avances en el procesos de cooperación y concertación logrado con el Grupo de los Tres, que permiten ampliar significativamente el espectro de vínculos económicos y políticos a nivel de la Cuenca del Caribe.

38 The West Indian Commission, op.cit.

39 De hecho, la incorporación de Haití, República Dominicana y Surinam a Caricom, implicaría la ampliación de un mercado de no más de seis millones de habitantes a más de veinte millones.

No obstante, este escenario optimista está plagado de numerosas dificultades y obstáculos, tanto por las mismas superposiciones y contradicciones que emergen de los procesos de integración subregional protagonizados por el Grupo de los Tres, el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano y la misma Caricom⁴⁰, como por los crecientes obstáculos externos que pueda encontrar en su camino el acelerado proceso de integración subregional y hemisférico debido a las cambiantes condiciones del sistema económico internacional.

40 Hemos desarrollado parcialmente este tema en Andrés Serbin, "El Caribe, Estados Unidos y América Latina: *¿ménage à trois ou partouze?*", ponencia presentada al simposio "Estados Unidos y América Latina en la Década del Noventa", North-South Center, Miami, junio, 1991.



CUBA: CONTINUIDAD Y CAMBIO

*Luis Suárez Salazar*¹

La crisis geopolítica

A lo largo de 1991 la crisis geopolítica que en los últimos años ha venido circundando el socialismo que se construye en Cuba registró perfiles agudos.

El transitorio fortalecimiento de Estados Unidos como la única potencia multidimensional del mundo (puesto de manifiesto en el desarrollo y resultado del conflicto del Golfo Pérsico), la desaparición, luego de un convulso proceso, de la Unión Soviética, las dificultades para la consolidación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) (cuyas actuales autoridades no aspiran a tener la jerarquía de potencia mundial alternativa a Occidente), junto al debilitamiento de las posiciones internas e internacionales de buena parte de los países subdesarrollados (incluyendo a algunos de América Latina), con su consiguiente reflejo en los organismos internacionales y en sus relaciones con el liderazgo cubano, han tipificado lo que algunos autores definen como una repentina soledad geopolítica de Cuba².

En lo que atañe a las relaciones políticas, económicas y militares de la isla con la CEI, esta crisis se expresó aún antes de la renuncia de Mijail Gorbachov y de la formal desaparición de la URSS. Ninguno de los esfuerzos realizados por ambas partes, las múltiples gestiones realizadas por Cuba ante las nuevas autoridades republicanas, lograron revertir, las tendencias a un creciente deterioro de las relaciones económicas mutuas y a un marcado enrarecimiento del ambiente político-ideológico.

Al sistemático incumplimiento de los ex soviéticos de los acuerdos comerciales suscritos con Cuba para 1991 (la URSS sólo entregó a Cuba, en valor, el 44 por ciento de todas las mercancías, incluyendo combustibles,

1 Director del Centro de Estudios sobre América. La Habana, Cuba.

2 Angel Saldomando, "Cuba: sin derecho a equivocarse". *Pensamiento Propio*, Managua, año IX, No. 86, noviembre-diciembre de 1991, pp. 10-15.

convenidas para el período); al deterioro de los términos de intercambio en el desarrollo de esas relaciones; a la virtual congelación de los cerca de ochenta proyectos de desarrollo en los que se venía trabajando desde el quinquenio anterior; y a la disminución del perfil político e ideológico de las relaciones entre ambos gobiernos y partidos, se unió la decisión unilateral e inconsulta del ex presidente Gorbachov (setiembre de 1991) de anunciar la paulatina retirada de la Brigada Militar de ese país, que permanece acantonada en Cuba desde los acuerdos de la crisis de octubre de 1962.

El reclamo cubano de que tal desmovilización se produzca simultáneamente con la retirada norteamericana de la Base Naval de Guantánamo, remarcó la debilidad que ya tenía el ex liderazgo soviético para honrar los múltiples acuerdos suscritos entre ambos gobiernos. Esta realidad se profundizó en los meses posteriores ante la reiteración del liderazgo republicano ruso de que, en su percepción, no existe una vinculación directa entre la retirada de las tropas soviéticas y la solución del problema de la Base Naval de Guantánamo.

Al margen de que en la base de esta situación (que en cierto momento el presidente Fidel Castro definió como un "bloqueo involuntario a Cuba"³ por parte de las actuales autoridades de la CEI) está la objetiva inestabilidad política, económica, social y nacional existente en las repúblicas integrantes de la CEI, no cabe la menor duda de que en ello también influye la profunda erosión ideológica registrada, cuando menos, en algunos liderazgos republicanos. En ellos (y en particular en el gobierno ruso) impera la decisión de "desideologizar" todos los vínculos externos de la CEI, y en particular el desarrollo de sus relaciones con Cuba. La clara propensión del actual gobierno ruso a realizar continuas concesiones a Occidente (especialmente a los Estados Unidos) en busca de la ayuda que le permita sacar a la república del atolladero económico en que se encuentra y producir la más rápida reversión del socialismo en todo el espacio de la ya fenecida unión, permiten pronosticar acrecentadas dificultades de todo orden en las relaciones de Cuba con las actuales autoridades de la CEI. En el mejor de los casos, se ha gestado una profunda modificación en las bases mismas de lo que fue la relación preferencial en lo económico y solidaria en lo político, ideológico y militar entre Cuba y la ex URSS.

En el corto o mediano plazo sólo pudieran contrarrestar esos previsibles desarrollos, entre otros factores, las objetivas relaciones de interdependencia económica existentes entre ambos países, los acuerdos directos con las nuevas autoridades republicanas que ha venido impulsando y obteniendo Cuba⁴, y/o la persistente voluntad de diversos medios político-militares de

3 Fidel Castro Ruz, discurso pronunciado en la inauguración del IV Congreso del PCC, *Granma* (separata), octubre de 1991.

4 Negociaciones en ese sentido se han llevado a cabo con Rusia, Ucrania, Kazajastán, Bielorrusia, Letonia, Lituania, Kirgyzstan, Tajakistan, la ciudad de San

la CEI de mantener un espacio único de defensa estratégica sobre todo el territorio de la actual comunidad.

En ese escenario algunos de los acuerdos militares existentes con Cuba (como la estación de escucha de Lourdes, o la base de submarinos de Cienfuegos) conservarían un indiscutible valor para la seguridad nacional republicana⁵. Este espacio de coincidencias podría ampliarse con aquellos liderazgos republicanos que deseen proyectar una política exterior independiente en el procesamiento de las contradicciones presentes en la propia CEI, en el actual sistema mundial, y en particular en el terreno de las relaciones Norte-Sur.

Advertidos de esas situaciones, los círculos dominantes norteamericanos han venido presionando a las ex autoridades soviéticas y a las actuales autoridades republicanas (en particular a las rusas) para limitar cualquier proyección del poder político-militar estratégico que aún conserva la CEI y, dentro de ello, por erosionar al máximo posible el desarrollo de las relaciones político-militares con Cuba. Tal línea de acción ha estado presente en todas las interacciones soviético-norteamericanas a lo largo de 1991. A tal grado que en la Cumbre del Grupo de los Siete efectuada en Londres (julio de 1991), el presidente Bush trató de arrastrar a todos los gobiernos occidentales allí presentes a condicionar sus ayudas a la ex URSS a que eliminara totalmente los llamados "subsidios" al gobierno cubano⁶.

Aunque ello no prosperó es indiscutible que esas presiones norteamericanas se han incorporado al arsenal de acciones desarrolladas por la administración Bush con vistas a lograr el total aislamiento político, ideológico, económico, comercial y militar del liderazgo político cubano como paso previo a lo que perciben como su próximo derrocamiento.

Así, el gobierno estadounidense (con el abierto respaldo del Congreso⁷) continuó tratando de entorpecer los vínculos externos de la isla, siguió

Petersburgo y otras repúblicas integrantes de la CEI. En la base de estas negociaciones estuvo el rápido reconocimiento diplomático cubano a la independencia de todas las repúblicas que antes integraban la URSS.

5 Declaraciones al diario *The Miami Herald* por el Director del Departamento Latinoamericano de la Cancillería rusa, Alexei Ermakov. (ver, *Notimex*, Miami, 19 de enero de 1992).

6 Sería imposible enumerar todas las declaraciones y acciones en ese sentido desarrollada por la parte norteamericana; pero es de destacar que este fue un tema planteado personalmente por Bush durante la última Cumbre soviético-norteamericana efectuada en Moscú en julio de 1991.

7 En el año 1991 el Congreso norteamericano aprobó la Enmienda Mack dirigida a entorpecer los vínculos comerciales de Cuba con empresas filiales norteamericanas radicadas en terceros países, pero el presidente no la ratificó. El Departamento del Tesoro de EE.UU. calcula que las exportaciones de esas empresas a Cuba llegaron en 1990 a la cifra de 533 millones de dólares (179 millones en 1989); mientras que las exportaciones cubanas a las mismas habrían subido de 162 a 172 millones de dólares entre ambos años. En 1992 se espera que el Congreso

hostigando al gobierno cubano en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU⁸, mantuvo una ambivalente política migratoria hacia Cuba⁹, cerró cualquier espacio a la negociación de los conflictos existentes entre ambos países, mantuvo su estímulo a la disidencia interna, así como su esquema de ejercicios y presiones militares sobre el territorio cubano y sus aguas adyacentes. En ese orden, el gobierno cubano denunció la realización de maniobras militares hostiles a Cuba en el mar Caribe y la violación del espacio aéreo cubano por naves norteamericanas provenientes de la Base Naval de Guantánamo¹⁰.

A pesar de que el gobierno norteamericano ha declarado que el propósito de sus acciones es sólo producir "cambios pacíficos y democráticos en Cuba" y de que objetivamente la búsqueda de una salida militar no parece estar en la agenda inmediata de Washington¹¹, 1991 cerró con las pruebas presentadas

norteamericano debata la llamada *Acta para la Democracia en Cuba* del representante demócrata Robert Torricelli que propugna el endurecimiento global de la política estadounidense contra ese país y contra los gobiernos que mantengan relaciones de todo tipo con la Isla.

- 8 En ella, Estados Unidos –luego de un gran cabildeo diplomático– logró por un voto de ventaja una resolución que encarga al Secretario General que designe un representante especial para observar la evolución de los derechos humanos en Cuba. Tal resolución fue posteriormente ratificada por el ECOSOC. El gobierno cubano la rechazó al valorarlo como una manipulación política y discriminatoria hacia Cuba. El informe de ese representante especial deberá debatirse en las sesiones de la Comisión de 1992.
- 9 Según el Consulado de la Sección de Intereses de Estados Unidos en Cuba, anualmente sólo se cumple entre un 25 y un 35 por ciento los cupos de visas (20 mil al año) establecidos en el Convenio Migratorio existente entre Cuba y los Estados Unidos. La diferencia resulta de que muchos postulantes no clasifican según la ley norteamericana. Sin embargo, Estados Unidos le confiere automáticamente el carácter de "refugiado político" a cualquier cubano que llegue por vías ilegales a su territorio. En 1991 –según el Departamento de Naturalización e Inmigración de los Estados Unidos– los cubanos que llegaron ilegalmente a EE.UU. (los llamados balseros) ascendieron de 2 mil 203. Ello –junto a la congelación de nuevas solicitudes de visas y la anunciada reducción de entrega de visas turísticas a los cubanos con familiares en EE.UU.– marca el *double standard* y el empleo político del tema de la migración por parte del gobierno norteamericano contra Cuba. Ella estimula las acciones de piratería por ciudadanos cubanos que quieren emigrar hacia Estados Unidos por fuera de los canales legales establecidos.
- 10 La Cancillería cubana denunció que el 23, 24 y 25 de octubre de 1991 se produjeron sucesivas violaciones del espacio aéreo cubano por aeronaves provenientes de la Base Naval de Guantánamo. La declaración resalta la peligrosidad e inadmisibilidad de tales hechos. Días antes el Canciller cubano había denunciado ante la Asamblea General de la ONU los ejercicios de invasión a Cuba realizados a partir del 16 de septiembre por la 101 División de Asalto aéreo de Estados Unidos. En agosto de 1991 el diario *Granma* también denunció el inicio de las maniobras militares norteamericanas Flechtext 4/91 en aguas del mar Caribe.
- 11 Pedro Monreal y Julio Carranza, "Cuba en la actual agenda política norteamericana: notas para una evaluación", *Cuadernos de Nuestra América*, La Habana,

por el gobierno cubano acerca del intento de infiltración en la isla de un comando terrorista procedente de Florida¹². Aunque, cuando menos, el comando terrorista y sus patrocinadores violaron la Ley de Neutralidad norteamericana, las autoridades de ese país no han procedido a enjuiciar a los autores intelectuales y materiales. Ello confirió legitimidad a las denuncias del gobierno cubano sobre la responsabilidad o la negligencia oficial norteamericana ante las acciones subversivas que pretenden realizar algunos grupos de la disidencia interna y de las organizaciones a ellos asociados en EE.UU.¹³.

La persistente agresividad norteamericana contra Cuba, junto a la exigencia oficial estadounidense de que en la isla se introduzcan cambios político-económicos internos como condición imprescindible para normalizar las relaciones entre ambos países, mantuvo tensionadas en el período los lazos bilaterales e impactó en diversas formas en la comunidad internacional. Así, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU continuó empantanada en el debate del "caso cubano", la Asamblea General de la ONU tuvo que considerar y finalmente posponer la demanda cubana de que el 46 período de sesiones analizara el bloqueo estadounidense contra la isla¹⁴ y la Organización de Estados Americanos (OEA) continuó enfrentando un prolongado debate oficioso sobre la reincorporación cubana a ese organismo interamericano¹⁵. Dicho debate ha sido congelado por el veto estadounidense a que este asunto se incorpore oficialmente a la agenda de la OEA.

Cuba, Vol.IX, No.18, enero-junio de 1992. El trabajo de estos investigadores referencia las declaraciones públicas al respecto realizadas por el Presidente Bush y el subsecretario Bernard Aronson en mayo de 1991.

12 Ver, *Granma*, 21 de enero de 1992.

13 "No permitiremos que la contrarrevolución derrotada levante cabeza", *Granma*, 21 de enero de 1992. Hechos como este habían sido denunciados por Carlos Aldana, miembro del Buró Político del CC del PCC, en su informe al X Período Ordinario de la Asamblea Nacional del Poder Popular, publicado por Editora Política en 1992.

14 Aunque la inclusión de este punto en la agenda del 46 Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU fue aprobada en agosto de 1991, las presiones norteamericanas contra diferentes gobiernos del mundo impidieron la realización del debate. Cuba se avino a la fórmula de trasladar el punto para la agenda del 47 Período de Sesiones que se desarrollará en 1992.

15 El tema de Cuba no se inscribió en la agenda de la XXI Asamblea General de la OEA efectuada en Chile en junio de 1991; pero estuvo presente en diversas intervenciones, así como en los corrillos diplomáticos. Los representantes norteamericanos (unidos a algunos gobiernos latinoamericanos) han rechazado la discusión del tema hasta que no se efectúen cambios políticos internos en Cuba y ese país deje de "exportar la Revolución". Cuba ha indicado por su parte —a través del Presidente Fidel Castro— que para el gobierno de la isla "no es vital" ingresar a la OEA; pero que tampoco sería "deshonroso estar dentro de ella". Ver, *ANSA*, 1 de julio de 1991.

En esos ámbitos quedó demostrada la audiencia que conservan las posiciones cubanas, al par que la acrecentada capacidad estadounidense para dificultar el cumplimiento de algunos de los objetivos actuales de la política exterior de la mayor de las Antillas. En ello influyen la desaparición del socialismo europeo, los cambios producidos en el ambiente político e ideológico mundial, la animosidad anticubana reinante en algunos gobiernos de Europa Occidental y la acrecentada debilidad de diversas naciones del mundo subdesarrollado (incluyendo algunas de América Latina y el Caribe) para enfrentar abiertamente las presiones norteamericanas dirigirlas a sumarlos o neutralizarlos frente a su política contra Cuba.

Resistir, luchar y ... cambiar

La autoconciencia de esa realidad se reflejó de manera polivalente en Cuba. En importantes sectores cristalizó, como nunca antes, la inexorable necesidad de potencializar todos los esfuerzos internos con vistas a garantizar la seguridad nacional del país (mediante la ratificación de la doctrina de la guerra de todo el pueblo) y para lograr la autosustentación ideológica y política, pero sobre todo económica, del proyecto socialista cubano.

En tales convicciones –y en la derrota de ciertas ilusiones con relación a la vitalidad del liderazgo comunista soviético y de la *perestroika*– influyó de manera decisiva la ilegalización del PCUS (agosto de 1991), la formalización posterior de la disolución de la URSS, así como el ambiente de inestabilidad sociopolítica que continúa caracterizando a la mayor parte de los estados ex socialistas de Europa oriental y central.

Consecuentemente, y a pesar de que el liderazgo político cubano ratificó su adscripción al multilateral principio de libertad de opción y de no injerencia en los asuntos internos de otros estados¹⁶, siguió reivindicando –con el visible consenso de la sociedad cubana– la superioridad del socialismo para solucionar los problemas de la mayor parte de la humanidad y en especial para superar las diversas dificultades que hoy confronta el socialismo que se construye en Cuba.

A tono con el proceso de rectificación oficialmente iniciado en 1986, y con el llamamiento a la celebración del IV Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) (febrero 1990), la sociedad y el sistema político asumieron el reto de implementar un vertiginoso programa de cambios que posibiliten la concreción de un modelo aún inédito de transición socialista.

Este, sustentado en la erradicación de las lacras sociales que padecía la sociedad cubana prerrevolucionaria, fue presentado por el presidente Fidel Castro como la vía escogida por Cuba para avanzar hacia la ampliación y profundización de la democracia en toda la sociedad cubana; al par que se

16 Fidel Castro Ruz, "Mensaje a la Primera Cumbre Iberoamericana de Guadalajara", México, julio de 1991.

expresaba la disposición a dialogar con los gobiernos latinoamericanos y caribeños acerca de los caminos para perfeccionar el sistema político cubano. Esta oferta fue impulsada como una contribución cubana más a la unidad y la integración latinoamericana y fortaleció el reiterado rechazo a la política estadounidense de imponer, por la coacción o la fuerza, cambios en el sistema y el liderazgo político de la mayor de las Antillas¹⁷.

Aunque para algunos gobiernos de la región esos cambios fueron considerados como insuficientes (y para otros como sólo atinentes a la soberanía y autodeterminación cubana) no hay dudas de que los mismos crearon nuevas bases no sólo para la profundización de la democracia socialista en Cuba, sino también para el desarrollo de las múltiples interacciones estatales y no estatales del país, tanto dentro como fuera de América Latina y el Caribe. Así se puso de manifiesto —como veremos más adelante— en la Primera Cumbre Iberoamericana efectuada en Guadalajara y, sobre todo, en la Cumbre del Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia) efectuada en Cozumel, México, en octubre de 1991¹⁸. Ello también enriqueció los lazos desarrollados por la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba con cerca de ciento cincuenta delegaciones parlamentarias de diferentes países del mundo, así como con los organismos internacionales y latinoamericanos en que participa el parlamento cubano.

Procesos parecidos ocurrieron como respuesta a los cambios introducidos por el gobierno y el PCC en los mecanismos de gestión de sus interacciones económicas internacionales. En 1991 (sobre todo después del IV Congreso del PCC) quedó políticamente relegitimada la necesidad y conveniencia de que la economía estatal de la isla procure de manera más decidida y flexible diferentes tipos de asociación con el capital privado extranjero y preferencialmente con el capital privado latinoamericano y caribeño. A las ya avanzadas gestiones para la formación de empresas mixtas en el área del turismo (realizadas en base a la ley 50 de 1982) se agregó la autorización para pasar a tal tipo de asociación en todos aquellos sectores y ramas de la economía del país virtualmente paralizadas por las carencias de capital, tecnología, insumos o maquinarias otrora provenientes, en su mayor parte, de las naciones integrantes del extinto CAME.

A esa nómina de opciones se agregó la posibilidad de desarrollar *joint ventures* en aquellas producciones cubanas (como la biotecnología aplicada a la industria farmacéutica o la de producción de equipos médicos de alta calidad) urgidas de colocarse en forma competitiva en los mercados internacionales. A tal fin le fueron concedidas a algunas empresas productoras

17 "Declaración de la Asamblea Nacional del Poder Popular en su X Período Ordinario de Sesiones", *Granma*, 28 de diciembre de 1991, p.8.

18 "Declaración de Cozumel", firmada por los Presidentes de México, Venezuela y Colombia, en *Por una América Latina Integrada*, Editora Política, La Habana, Cuba, 1991, p. 14.

cubanas las licencias necesarias para la comercialización externa de sus producciones y para la contratación de sus suministros descentralizando así el funcionamiento del comercio exterior de la isla.

A pesar de que Cuba conserva siempre la propiedad nacional sobre los recursos naturales, productivos o infraestructurales implicados en esas relaciones contractuales, las ventajas ofrecidas por el gobierno en la exportación de utilidades, en el terreno fiscal, en la contratación de fuerza de trabajo calificada y en la importación y exportación a las empresas mixtas que se formen, ha despertado el interés de importantes grupos empresariales del extranjero en asociarse con el estado cubano. Según la Cámara de Comercio de Cuba (que en el período atendió a 40 delegaciones empresariales extranjeras) en 1991 se formalizaron unos 60 acuerdos de asociación con el capital privado extranjero, mientras que otros 150 proyectos están en discusión¹⁹.

Las implicancias que esas decisiones han tenido o tendrán en la reestructuración de las relaciones económicas internacionales cubanas, fueron completadas con la decisión de las autoridades de la isla de buscar formas flexibles y mutuamente ventajosas para resolver la deuda externa (aproximadamente 7 mil millones de dólares) contratada con algunos países e instituciones occidentales y en particular con sus acreedores latinoamericanos. En ese sentido se realizaron diversas gestiones dirigidas a tratar de solventar el endeudamiento con Japón, México, Argentina, Venezuela y Colombia²⁰.

También se valoró la posibilidad de implementar acuerdos parecidos con países e instituciones de Europa Occidental pero esto fue limitado –como en años anteriores– por la falta de voluntad de negociación del llamado Grupo de París que coordina a los acreedores de la deuda cubana. Esta situación, empero, no fue obstáculo para que el capital privado oesteuropeo (en particular español, italiano, inglés, francés y holandés) concretara diversos negocios con Cuba, así como para la continuidad en el desenvolvimiento del comercio cubano con los países de esa zona del mundo. Esta, por demás, continuó siendo uno de las principales fuentes del ascendente desarrollo de la industria turística cubana²¹.

19 Fernando Dávalos, "Asociaciones mixtas: ganancias para todos", *Bohemia*, año 84, No.6, 7 de febrero de 1992, pp. 34-37.

20 Según informaciones no oficiales el gobierno cubano propuso a Japón un plan para renegociar la deuda de 1,700 millones de dólares contraída con dicho país. El convenio sugerido prevé el cambio de deuda por inversiones en un monto de 500 millones de dólares en el sector turístico. También que Japón utilice parte de la capacidad industrial instalada de Cuba. El pago de parte de la deuda reestructurada, así como que del principal y los intereses acumulados se realizaría con un 10 por ciento de las exportaciones anuales de Cuba a Japón (Ver, *REUTER*, 19 de septiembre de 1991). Un acuerdo parecido se habría estado negociando con el gobierno y empresarios mexicanos. Con estos se propondría cancelar la deuda de aproximadamente 300 millones de dólares que tiene Cuba con dicho país. (Ver, *AFP*, 11 de octubre de 1991).

21 En 1991 visitaron Cuba aproximadamente medio millón de turistas extranjeros,

Continuidades imprescindibles

Las ya indicadas modificaciones no impidieron, sin embargo, la reiteración de las posiciones cubanas con relación a la impagabilidad e incobrabilidad de la deuda externa de los países del mundo subdesarrollado, ni tampoco su rechazo a que esas obligaciones sean empleadas como un nuevo y sofisticado mecanismo de dominación sobre las debilitadas economías y sociedades del aún denominado Tercer Mundo, y en particular sobre América Latina y el Caribe.

Por ello, el liderazgo cubano diferenció los ajustes realizados en su economía de las políticas neoliberales implementadas en la mayor parte de los países del Sur y denunció el alto costo social que han venido causando en las sociedades subdesarrolladas²². Se evidenció así la continuidad de uno de los principales enunciados de la política internacional desarrollada por Cuba en los últimos años.

En la base de esa imprescindible continuidad estuvo presente el criterio cubano de que en las presentes circunstancias mundiales sólo el desarrollo de una política exterior con un claro componente ético y que respete los principios fundacionales del orden jurídico internacional puede garantizar la soberanía y la seguridad de todos los estados del mundo (y en particular de los subdesarrollados) frente al triunfalismo que la desaparición del campo socialista (y la desintegración de la URSS) ha creado en las principales potencias occidentales y en particular en los círculos dominantes en Estados Unidos. Tal fue, en la percepción cubana, una de las lecciones del desarrollo y desenlace del conflicto del Golfo Pérsico.

En consecuencia, el gobierno defendió con redobladas fuerzas la urgencia de estudiar, en el denominado mundo de la posguerra fría, el papel que le corresponde jugar a la ONU en la preservación de la paz y la estabilidad internacional, en la defensa del derecho de los estados a la libre determinación de su régimen económico, político y social, en la proscripción del uso de la fuerza o la coacción de cualquier naturaleza, en la implementación de un nuevo orden económico mundial, en la protección del medio ambiente, en la transferencia de tecnologías, en el derecho del mar, en el enfrentamiento a delitos transnacionales como el narcotráfico; en fin, en la remodelación del futuro de la humanidad. Pero para que el supremo organismo internacional cumpla ese rol es imprescindible –en la reiterada posición cubana– la democratización de su funcionamiento (en particular de la composición y estatutos del Consejo de Seguridad) y el rechazo a las posturas que pretenden imponer un régimen de “soberanía limitada” a todos los estados del mundo, so

160 mil más que en 1990. El ingreso bruto de la actividad turística fue del orden de los 400 millones de dólares (150 millones de dólares más que 1990). Las empresas turísticas cubanas esperan incrementar estas cifras en un 40 por ciento durante el año 1992.

22 Fidel Castro Ruz, “Mensaje a la Primera Cumbre Iberoamericana ...”, *op. cit.*

pretexto de la interdependencia económica, la integración, la globalización y de los llamados "valores universales" del planeta²³.

La reiteración de esos postulados de la teoría y la práctica tradicional de la política exterior cubana tuvo un innegable éxito concertacionista en diferentes foros internacionales. Así— a pesar de las presiones estadounidenses para aislar política y diplomáticamente a Cuba— esos enunciados fueron consensualizados por la Primera Cumbre Iberoamericana de Guadalajara²⁴, así como por la reunión ministerial del Movimiento de Países No Alineados (MPNOAL) efectuada en Accra, Ghana, en septiembre. En este último foro fue aprobado —además de una resolución contra el bloqueo norteamericano a Cuba y contra la permanencia en su territorio de la Base Naval de Guantánamo— una importante declaración en la cual se ratifica, acorde con la aspiraciones cubanas y de los sectores más avanzados de dicho Movimiento, el importante papel que le correspondió jugar al mismo en las condiciones actuales del sistema internacional. Ello debilitó (aunque no los hizo desaparecer) los criterios de aquellos gobiernos que pretenden desarticular la acción del MPNOAL a partir de la extinción del mundo bipolar en que éste emergió en la arena internacional.

El respaldo a las posiciones cubanas por parte del MPNOAL también se expresó en la reelección de Cuba como parte de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en la aprobación del viceministro cubano Ricardo Alarcón para integrar a título individual el comité de la ONU que estudia la solución del problema palestino, en el respaldo mayoritario a una moción copatrocinada por Cuba para que el 48 período de la Asamblea General discuta los problemas del nuevo orden económico internacional, en la aprobación de una moción copatrocinada por Cuba en el 46 período de la Asamblea General denegando jurisdicción al Consejo de Seguridad en los procesos electorales internos de los países miembros y en la preinscripción en la agenda del 47 período de sesiones de la Asamblea General del debate sobre el bloqueo económico norteamericano contra Cuba. Aunque —como se conoce— las presiones estadounidenses impidieron el análisis del tema en el 46 período de sesiones de la Asamblea, no fueron, sin embargo, capaces de sacar definitivamente este punto de la agenda de discusión del organismo mundial. Este resultado, aunque no se corresponde con la máxima aspiración cubana, impone, sin dudas, ciertos límites multilaterales a las redobladas intenciones de la administración estadounidense de continuar endureciendo el bloqueo económico impuesto a Cuba desde los primeros años de la década del 60²⁵.

23 *Ibidem*.

24 "Declaración de Guadalajara", *Cuadernos de Nuestra América*, La Habana, Cuba, Vol VIII, No.17, julio-diciembre de 1991, pp. 184-191.

25 Nicanor León Cotayo, *Sitiada la esperanza*, Editora Política, La Habana, Cuba, 1991. El autor calcula que el bloqueo económico estadounidense ha costado a Cuba entre 20 mil y 24 mil millones de dólares en los últimos 30 años. En 1991

Cuba continuó realizando ingéntes esfuerzos por darle continuidad sobre bases nuevas a las relaciones históricamente mantenidas con la extinta Unión Soviética. Al desaparecer las autoridades centrales de la Unión, Cuba reconoció inmediatamente la independencia de todas las repúblicas y comenzó a trabajar con vistas al normal desenvolvimiento de las relaciones con las mismas²⁶, cosa que ya había hecho con las Repúblicas Bálticas. Aunque con menos éxito e intensidad, el gobierno cubano también dio algunos pasos dirigidos a avanzar en la normalización de sus relaciones económicas (ya que las diplomáticas se mantuvieron) con las naciones ex socialistas de Europa central y oriental²⁷.

La realización de estas últimas acciones se enmarcaron en la reiterada política cubana de desarrollar, ampliar y profundizar, sobre bases recíprocamente beneficiosas y de respeto mutuo, sus relaciones de todo tipo con todos los países del mundo. Este principio orientó, a lo largo del período, las relaciones de Cuba con los países capitalistas industrializados, en particular con las naciones integrantes de la Comunidad Europea (CE). A pesar de las dificultades que aún persisten en la colaboración económica de la CE con Cuba (agravada por la decisión alemana de suspender todos los vínculos de ese carácter que desarrollaba la isla con la extinta RDA), se dieron nuevos pasos para ensanchar las relaciones cubanas con diferentes actores estatales y no estatales de Europa Occidental. Fueron notorias las acciones desarrolladas hacia España (delegaciones político-empresariales de varios gobiernos autónomos visitaron con gran despliegue político y publicitario la isla), Italia (con quien se desarrollan negociaciones oficiales que permiten una ampliación de los vínculos económicos de todo tipo), Francia, Reino Unido y Holanda. También se mantuvo el desarrollo de las relaciones político-diplomáticas y económicas con Canadá²⁸ y con Japón²⁹.

—en correspondencia con su política anticubana— el gobierno norteamericano entorpeció diferentes operaciones comerciales de Cuba con países o empresas de América Latina o Europa; en algunos casos estaban implicados la adquisición de equipos médicos y medicamentos.

26 En la Resolución sobre Política Exterior del IV Congreso del Partido Comunista de Cuba, quedó expresa la reiteración cubana de su disposición a aplicar el principio de "libertad de opción" en sus relaciones con los pueblos de la URSS. La propia declaración, adelantándose a los acontecimientos de diciembre (disolución de la Unión y renuncia del gobierno de Gorbachov), estableció la disposición cubana a "fomentar en las actuales condiciones, sobre la base del respeto mutuo que ha prevalecido siempre, la continuidad de relaciones en todos los campos y por todas las vías posibles" con las diferentes repúblicas ex-soviéticas.

27 A pesar de los negativos desarrollos políticos de las relaciones de Cuba con Checoslovaquia, la embajada de Cuba dicho país continuó realizando exitosas gestiones para normalizar el comercio recíproco. Según informes de GEPLACEA, Cuba continuó suministrando azúcar en 1991 a diferentes naciones de Europa oriental y central. Aunque con tendencias decrecientes en su volumen, el propio informe considera que estas se mantendrán en 1992.

28 En 1991 visitó Cuba el ex-primer ministro Pierre Trudeau. También viajaron

Del mismo modo, a lo largo de 1991 continuaron desarrollándose y ampliándose a niveles políticos y económicos superiores las relaciones cubanas con la República Popular China, la República Democrática de Corea y la República Democrática de Vietnam; estados socialistas hacia los que el IV Congreso del PCC reafirmó su "respeto y unidad fraternal"³⁰.

En lo que atañe a los países del denominado Tercer Mundo (hacia los que Cuba reiteró su disposición unitaria en el mismo congreso), las relaciones interestatales cubanas continuaron desenvolviéndose exitosamente con diferentes países asiáticos (como la India, Laos, Cambodia, Filipinas), así como con aquellas naciones africanas con las que han venido incrementándose diversos vínculos en los terrenos económicos y científico-técnicos en los marcos de la cooperación Sur-Sur. La retirada total de las tropas cubanas de Angola en estricto cumplimiento de los acuerdos tripartitos sobre el Africa Austral, así como la salida de los militares cubanos de Mozambique y Etiopía (antes de los cambios políticos ocurridos en dicho país) no impidió la permanencia de la cooperación civil entre Cuba y más de veinticinco estados africanos³¹.

Del mismo modo, el desenlace favorable a los Estados Unidos de la Guerra del Golfo no ha podido suprimir el mantenimiento de los vínculos de cooperación de Cuba con diferentes gobiernos del Medio Oriente. Particularmente intensas fueron las relaciones cubanas con Irán, Libia, Túnez y Siria³²,

delegaciones parlamentarias de diferentes zonas de Canadá. Cuba ha pasado a ser el primer cliente caribeño de Canadá, mientras que para Cuba ese país es el segundo socio comercial en el Continente, después de México. En los primeros 8 meses de 1991 el comercio recíproco ya ascendía a 170 millones de dólares. Lo más novedoso es la diversificación de las exportaciones cubanas a Canadá. Por ello –y por la diversidad de empresas canadienses que comercian con Cuba– el gobierno de Canadá ha reiterado su rechazo a la Enmienda Mack. Canadá es también uno de los principales emisores de turismo hacia Cuba.

- 29 En el caso de Japón las relaciones cubanas están estancadas por la no solución del problema de la deuda cubana con dicho país; pero en los últimos años el gobierno cubano ha realizado varias gestiones de alto nivel para resolver este problema. En 1991 viajó a Japón, con tal fin, el Ministro de Comercio Exterior de Cuba.
- 30 Resolución de Política Exterior del IV Congreso del PCC, *Este es el Congreso más democrático*, (resoluciones y principales intervenciones del IV Congreso del Partido Comunista de Cuba), Editora Política, La Habana, 1991. En los tres casos se desarrollaron contactos políticos de alto nivel y continúa avanzándose en la colaboración económica y científico-técnicas.
- 31 Cerca de dos mil médicos y trabajadores cubanos de la salud prestan sus servicios en unos 25 países africanos. Miles de estudiantes de esos países desarrollan su proceso docente-educativo en Cuba como parte de la colaboración sur-sur en ese terreno.
- 32 Las diferentes acciones estatales y de colaboración científico-técnica con esos países dieron por resultado la realización de una vista a los mismos, a comienzos de 1992, del vicepresidente cubano José R. Fernández. Algunas fuentes asumen que Cuba está gestionando suministros petroleros de esos países para resolver las dificultades existentes en el comercio de hidrocarburos con la repúblicas

así como con la dirigencia y las organizaciones políticas palestinas. Hacia éstas, Cuba reiteró su tradicional solidaridad, y su convicción de que no habrá una solución pacífica y duradera de los conflictos de esa región sin tomar en cuenta los legítimos intereses del pueblo palestino representados en la OLP.

Al igual que en 1990, el área del mundo subdesarrollado en que mayores avances registraron las relaciones internacionales cubanas fue América Latina y el Caribe. Al normal desarrollo de las relaciones interestatales con todos los países de la región con que Cuba sostiene relaciones diplomáticas y comerciales (con la sola excepción de Argentina), se agregó el restablecimiento de relaciones comerciales y consulares con Chile y Colombia, la normalización de las relaciones consulares con Panamá, así como el desarrollo de contactos de alto nivel del presidente Fidel Castro con sus homólogos de México, Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, República Dominicana y Paraguay. Los contactos con estos tres últimos (con los que Cuba no tiene relaciones diplomáticas) se desarrollaron en el contexto de la Primera Cumbre Iberoamericana en Guadalajara.

Allí el Presidente cubano planteó los fundamentos actuales de la política y de la proyección exterior del país; y especialmente el redoblado interés por lograr avances concretos en la irrealizada utopía de la unidad y la integración latinoamericana³³. Este interés fue fundamentado como parte imprescindible y urgente de la respuesta regional a los desafíos que plantea al subcontinente el excluyente y asimétrico sistema internacional que se está configurando y, dentro de éste, las pretensiones estadounidenses de resolver los problemas estructurales de su economía a costa de la subordinación de los demás países del continente (a través de políticas como la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush).

En el orden político sobresalió la disposición cubana a dialogar con los gobiernos de la región –sobre la base del respeto mutuo y la reciprocidad– respecto a las formas de lograr el perfeccionamiento del sistema político cubano y la decisión de firmar el Tratado de Tlatelolco sobre la no proliferación de armas nucleares en América Latina y el Caribe en el momento en que unánimemente así lo hagan todos los gobiernos del subcontinente. También la reiteración de Cuba sobre su decisión de continuar firmando tratados de cooperación (como ya lo ha hecho con Venezuela, México y Colombia) que posibiliten, sobre la base del respeto a las soberanías nacionales, el enfrentamiento conjunto al narcotráfico. En la propia cumbre el Presidente cubano remarcó la decisión del país de continuar colaborando en la búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas de los conflictos civiles de El Salvador, Guatemala y Colombia.

integrantes de la CEI y en particular con Rusia, república que monopolizaba el 90 por ciento de los intercambios con Cuba.

33 Fidel Castro Ruz, "Mensaje a la Primera Cumbre Iberoamericana ...", *op. cit.*

La reiterada postura cubana en ese orden sin dudas descalifica uno de los pretextos (la supuesta "exportación" de la Revolución) de la actual política norteamericana contra Cuba; al par que lograría la honorable culminación de los vínculos de solidaridad material que han existido entre Cuba y las organizaciones revolucionarias de esos países. Con ello se disminuiría el perfil contradictorio que objetivamente existe entre algunas formas de solidaridad cubana con los movimientos populares, democráticos, antimperialistas y revolucionarios de la región³⁴ y el actualizado afán cubano de ensanchar todos sus vínculos estatales y con actores privados de América Latina y el Caribe.

Para ello, en el orden económico, el Presidente cubano también expresó en la Primera Cumbre Iberoamericana su disposición a buscar renegociaciones flexibles (incluyendo nuevas formas de pago) a su deuda externa con varios países de la región (en particular con México, Argentina, Venezuela y Colombia); al par que proyectaba la decisión oficial a desarrollar con carácter preferencial proyectos conjuntos de inversión dentro o fuera de Cuba con los gobiernos o los empresarios privados latinoamericanos y caribeños. La oferta de preferencialidad incluye la posibilidad de que estos últimos puedan tener un porcentaje mayoritario en el capital de las empresas mixtas que se formen a tal fin, así como recibir otros estímulos fiscales. En lo comercial, Cuba avanzó su idea de encontrar nuevas modalidades de intercambio compensado (con los aplicados con Brasil en Sudamérica y con Guyana en el Caribe) y hasta de formar empresas comercializadoras conjuntas. A tal fin también puso a disposición de América Latina y el Caribe todos los adelantos científico-técnicos cubanos (particularmente en el área de la salud y la biotecnología) para avanzar en diferentes modalidades de cooperación con los países de la región. Dichos proyectos también pudieran abarcar otras áreas económicas, como el turismo, la industria azucarera, de materiales de construcción y la industria pesquera desarrolladas en Cuba en los últimos años.

A pesar del poco tiempo transcurrido entre estas ofertas cubanas y la realización de este análisis, no hay dudas de que las mismas encontraron una positiva acogida. Así se puso de manifiesto en la importante presencia latinoamericana y caribeña en la Feria Comercial de La Habana (donde se dieron los primeros pasos para institucionalizar formas de cooperación entre las Cámaras de Comercio iberoamericanas), en la visita a Cuba de una

34 La declaración de política exterior del IV Congreso del PCC patentizó "la plena solidaridad de los comunistas cubanos con todas las fuerzas revolucionarias, progresistas y democráticas, y con todas las organizaciones y personas que en cualquier parte luchan por la paz, la independencia y la soberanía de las naciones, con lo que se empeñan por la igualdad entre los seres humanos, con quienes defienden la preservación del medio ambiente, con todos los que se afanan por un mundo más justo y mejor". También reiteró "la inalterable esencia revolucionaria, antimperialista, solidaria e internacionalista de nuestra política exterior...". Ver, *Este es el Congreso más democrático*, op. cit. pp. 169-170.

importante delegación empresarial mexicana, en los estudios que se realizan para encontrar nuevas formas de pago a la deuda acumulada de Cuba con México, en los acuerdos entre Cuba y Brasil para producir conjuntamente productos biofarmacéuticos desarrollados por Cuba, en la reactivación del Convenio de Crédito Recíprocos entre Cuba y Colombia, en los acuerdos de turismo (incluyendo el turismo de multidestino y de crucero) que se han venido firmando entre empresas cubanas, dominicanas, bahamenses y jamaicanas, así como en los nuevos avances registrados en las relaciones de Cuba con la Comunidad del Caribe (Caricom).

En 1991 –dándole continuidad a las acciones desarrolladas en el año precedente– dos misiones técnicas de ese acuerdo integracionista visitaron La Habana. Ambas identificaron importantes áreas de cooperación. También lo hizo el presidente del Banco de Desarrollo del Caribe y una delegación del gobierno de San Vicente en respuesta a la invitación cubana a representantes gubernamentales de los países integrantes de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS).

En reciprocidad hacia esas acciones, delegaciones oficiales cubanas participaron como observadoras en la XII Conferencia de Jefes de Gobierno de los países de la Caricom, en la Conferencia Económica del Caribe y en la Organización de Turismo del Caribe, entre otras. Todo ello –junto a la continuidad de las relaciones oficiales de Cuba con la mayoría de los países de la región, y los sostenidos intercambios oficiales y no oficiales con República Dominicana– ha creado un ambiente positivo en las relaciones cubanas con los países del Caribe que –a pesar de las dificultades subsistentes con el gobierno de Granada³⁵ y el derrocamiento del gobierno de Aristide en Haití– prometen nuevos desarrollos en el futuro inmediato.

El positivo balance de las relaciones de Cuba con América Latina y el Caribe no puede desconocer que a fines de 1991 aparecieron algunas dificultades en el desarrollo de las relaciones de Cuba con algunos de los países de la región. A los casos ya mencionados de Argentina en Sudamérica y Granada en el Caribe, se unió la ofensiva y excluyente declaración hacia Cuba aprobada consensualmente en Cartagena por los Presidentes del Grupo de Río. Aunque la respuesta cubana fue políticamente mesurada³⁶, no hay dudas de

35 A pesar de todas las gestiones y concesiones a sus demandas realizadas por el gobierno cubano se mantiene sin resolver elementos contenciosos con el actual gobierno de Granada. Este exige una declaración formal cubana de reconocimiento; algo que, por lo poco usual en las relaciones internacionales, ha despertado ciertas suspicacias sobre sus propósitos en los gobiernos de la región. Este asunto mantiene limitadas las posibilidades de incorporación cubana total a algunos foros económicos del Caribe.

36 El X período de sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular emitió una declaración al respecto que aunque crítica las insuficientes de la declaración de Cartagena, y rechaza la intromisión en los asuntos internos de Cuba, insiste en la posición cubana de continuar dialogando con los gobiernos de la región, sobre

que tal tipo de declaraciones (así como la propensión de algunos gobiernos de la región, como el de Uruguay, Argentina o Costa Rica a establecer vínculos con las organizaciones del exilio cubano) podrían crear dificultades en las relaciones intralatinoamericanas que demeritarían los acuerdos de la Cumbre de Guadalajara; y en particular el reiterado principio de pluralidad ideológica y no intervención en los asuntos internos de otros estados que ratificó la declaración de esa Cumbre.

La no observancia de esos principios por algunos gobiernos de la región, seguramente, les quitaría argumentos morales y políticos a aquellos que, con mayor o menor razón, como es el caso de Chile, han reclamado de Cuba la ruptura de sus vínculos con algunas organizaciones revolucionarias como condición imprescindible para normalizar sus relaciones con la mayor de las Antillas. Las seguridades dadas por Cuba en ese sentido y su declarada postura de que no utilizará a su favor la inestabilidad política que pueda crearse en el futuro inmediato de algunos países de la región como consecuencia de la irresolución de la crisis económica y social que agobia a la misma, debiera ser correspondida en el criterio cubano por todos los gobiernos del área *so pena* de producir retrocesos en el ambiente de concertación regional que hoy se respira.

la base del respeto mutuo y la reciprocidad, todas sus diferencias, incluyendo aquellas que tengan que ver con el sistema político cubano. Ver, *Granma*, 28 de diciembre de 1991, p. 8.

PUERTO RICO:
DEL DEBATE SOBRE EL "STATUS"
A LA COOPERACION FUNCIONAL

*David E. Lewis*¹

*"Durante los pasados diez años, Puerto Rico ha hecho más a nivel internacional que en los cien años anteriores".
(Antonio J. Colorado, Secretario de Estado de Puerto Rico, 1991)*

Introducción: Puerto Rico ante el entorno internacional²

Durante 1991 el Estado Libre Asociado de Puerto Rico logró culminar los compromisos establecidos a nivel regional e internacional por el gobernador Rafael Hernández Colón en sus dos gobiernos (1985-1989, 1989-1993). Tanto a nivel del desarrollo de una política pública internacional así como en cuanto al éxito de su aceptación en foros y organismos regionales e internacionales, los logros de 1991 marcaron un punto aparte en la historia de las relaciones exteriores de Puerto Rico³.

-
- 1 Asesor para los Asuntos del Caribe. Departamento de Estado. Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
 - 2 Las opiniones expresadas en este artículo reflejan la posición personal del autor y no deben tomarse como la posición oficial del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
 - 3 Curiosamente, no existe ningún texto dedicado al estudio sistemático de las relaciones exteriores de Puerto Rico, sin embargo existen los excelentes artículos de Angel Calderón Cruz, "Las relaciones exteriores de Puerto Rico" en Angel Calderón Cruz (comp.), *Problemas del Caribe Contemporáneo*, Universidad de Puerto Rico, Instituto de Estudios del Caribe, 1979, y de Jorge Heine, "Entre las Antillas y el Tío Sam: Las relaciones exteriores del Estado Libre Asociado de Puerto Rico". Documento de Trabajo Nº 23, Universidad Interamericana de Puerto Rico: San Germán, CISCLA, 1986.

Sin embargo, es también en 1991 que se define claramente el estancamiento político interno en torno al debate sobre el status político de la isla, y que se materializa en la falta de compromiso y capacidad política por parte de Estados Unidos y ciertos sectores políticos puertorriqueños para realizar un plebiscito en la isla que defina su futuro político⁴. A pesar de ello, la política internacional de las dos administraciones del gobernador Hernández Colón no se vio limitada. Todo lo contrario, pareció existir una relación inversa entre los avances en torno a la resolución del status político y los avances en cuanto a la internacionalización de Puerto Rico. O simple y sencillamente, el compromiso internacional ha resultado ser de una naturaleza permanente y estructural.

La relación causal entre política exterior y política doméstica, tan discutida en las teorías de relaciones internacionales, se vio superada en Puerto Rico por fuerzas políticas y económicas de naturaleza estructural, que han llevado al Estado Unidos Asociado de Puerto Rico (ELA) a comprometer su futuro político y económico más que nunca con el futuro de sus vecinos en la Cuenca del Caribe. Sorpresivamente, la no realización de un plebiscito sobre el status político de la isla no afectó al desarrollo de una política pública de relaciones exteriores. Todo lo contrario. A pesar de la derrota del gobernante Partido Popular Democrático (PPD) en el referendo del 8 de diciembre de 1991, para una enmienda a la Constitución con respecto a la resolución del status, el compromiso de política pública no se ha visto mermado ni afectado⁵. A pesar del retiro de la política de Rafael Hernández Colón y de la candidatura popular, pero de poca convicción internacional, de la senadora Victoria Muñoz Mendoza (hija del fundador del ELA, Luis Muñoz Marín) será difícil para el nuevo gobierno (1993-1997) asumir posturas antirregionalistas o anti-internacionales, incluso en el caso de una victoria del anexionista Partido Nuevo Progresista (PNP), que apoya la estadidad inmediata para Puerto Rico. Como veremos más adelante, la magnitud y naturaleza de los compromisos regionales e internacionales de Puerto Rico, así como los factores externos que determinan estos compromisos, son tales que cualquier gobierno nuevo no podrá dejar de considerarlos prioritarios para la propia competitividad internacional del país.

4 Veáse de Juan M. García-Passalacqua y Carlos Rivera Lugo (comps.), *Puerto Rico y los Estados Unidos: Proceso de Consulta y Negociación* (2 vols., 1990 y 1991), Río Piedras: Editorial Universidad de Puerto Rico.

5 En ese sentido, discrepamos del importante estudio de Robert Pastor y Richard Fletcher, "The Caribbean in the 21st Century" en *Foreign Affairs*, vol. 70:1, verano 1991, p. 112, donde estiman que la relación de Puerto Rico con el resto del Caribe ha sido de una naturaleza ambigua y lo continuará siendo hasta que se resuelva el problema del "status" político de Puerto Rico. Más aún, en su visita a Puerto Rico en marzo de 1992, el West Indian Commission de Caricom aseguró la necesidad de superar las discriminaciones por "status" político si el proceso de integración regional hiba a incluir al Caribe más allá de Caricom.

Por el momento, esta estrategia ha sido de gran éxito y ha servido de trampolín para una mayor internacionalización de Puerto Rico, no sólo a nivel de gestión de políticas públicas sino que también del sector privado. El gobierno logró en 1991 desarrollar una gran complementariedad de objetivos, metas y estrategias con la empresa privada en su política exterior. Materializó y concretó su proyección regional e internacional más allá de su relación especial como ELA con los Estados Unidos. Sobre su participación caribeña se llegó a decir que durante 1990 y 1991 "la única política caribeña de los Estados Unidos ha sido la política caribeña de Puerto Rico"⁶.

Esta complementariedad público-privada y político-económica ha sido de suma importancia para el éxito de la nueva presencia de Puerto Rico en el Caribe y en el entorno internacional. La globalización de los mercados y las grandes tendencias a la liberalización económica han llevado al gobierno y al empresariado puertorriqueño a convencerse de la importancia estratégica de proyectarse más allá del mercado tradicional estadounidense. Más y más, la proyección económica externa de Puerto Rico y la percepción de su importante papel en los procesos de desarrollo e integración económica han servido para legitimar y dar credibilidad a su proyección política. Tanto en Estados Unidos como en el resto del Caribe y América Latina, así como en Europa y Asia, cada día Puerto Rico juega un papel más importante en los procesos económicos⁷. En tanto este papel siga teniendo resultados positivos para la isla, y no contradiga las posturas internacionales de Estados Unidos, es muy difícil que esta trayectoria se vea alterada por cambios políticos internos.

Acuerdos de colaboración y organizaciones internacionales

Al finalizar 1991, Puerto Rico ya contaba con un total de 25 acuerdos de colaboración internacional, entre los que se destacan los alcanzados con España, México, Brasil, Venezuela, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Jamaica, República Dominicana, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). Este último es el más completo y abarcador, cubriendo a ocho islas del Caribe, siete de las cuales son independientes y que entre todas forman una mayoría en la Comunidad Caribeña (Caricom).

La mayoría de estos acuerdos de colaboración se han centrado en las áreas de comercio, promoción de inversiones y fomento del desarrollo económico. También han enfatizado la asistencia técnica en áreas como la salud,

6 Comentarios de un funcionario del Departamento de Estado de EE.UU. en la Conferencia de Miami sobre el Caribe, de Caribbean/Latin American Action (C/LAA), 2 al 6 de diciembre de 1991.

7 En 1990 y 1991 Puerto Rico tuvo exportaciones mayores que las de todos los países de América Latina, con excepción de Brasil y México.

educación, agricultura, adiestramiento en deportes, intercambio cultural, ciencia y tecnología, telecomunicaciones y medio ambiente. Por lo general todos han sido realizados dentro del marco general de lo que Caricom designa la "cooperación funcional".

En el caso de los acuerdos firmados por Puerto Rico en 1991, los de mayor importancia han sido los siguientes: (a) el de la Zona Franca de Manaus, Brasil, que conllevó posteriormente al establecimiento de un consulado general (de carrera) de Brasil en Puerto Rico, el más grande establecido en el país; b) el acuerdo con la OECO, que cubre la promoción de inversiones y de comercio, el desarrollo industrial, intercambios educacionales, culturales y deportivos, adiestramientos técnicos en ciencia, salud y tecnología, el manejo de recursos naturales y el medio ambiente, así como transporte, el manejo de desastres naturales y defensa civil. A su vez, su importancia funcional es complementada con su relevancia política, representando la OECO a ocho de los trece miembros plenos del Caricom; (c) los acuerdos alcanzados durante la Cumbre Iberoamericana de México, en julio de 1991, que le brindan a Puerto Rico la oportunidad de participar plenamente en las actividades de cooperación iberoamericana que se desarrollan en el marco de las celebraciones del V Centenario del "descubrimiento" de América.

Este esfuerzo regionalista e internacional es el resultado de la iniciativa gubernamental complementada por iniciativas privadas. En cada caso se perfila no solamente la participación de una agencia gubernamental puertorriqueña como enlace con el gobierno del país colaborador en el área específica de colaboración, sino que también participan entidades privadas. Esto ha servido para legitimar y dar credibilidad interna al proceso de vinculación internacional de Puerto Rico y ha sido de gran éxito.

Además de los acuerdos de colaboración, la política exterior de Puerto Rico en 1991 siguió la trayectoria establecida desde 1985 de fomentar su participación activa en organizaciones internacionales y regionales. Con la aceptación de Puerto Rico como miembro asociado a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en mayo de 1990, se inicia el proceso de su participación activa en los foros regionales. La membresía en la CEPAL sentó las bases para la aceptación de Puerto Rico en el Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) en junio de 1991, exactamente un año después de su aceptación en ella como miembro observador. Su participación en el CDCC y Caricom no solamente consolida un esfuerzo de vinculación regional iniciado en la década de los años 70, sino que fortalece el esfuerzo más global de desarrollar una política pública de carácter internacional que le brinde a Puerto Rico la oportunidad de expandir sus vínculos económicos y participar de los procesos de integración económica a nivel regional y global.

La presencia del país a nivel ministerial en las instituciones de Caricom (comités ministeriales de agricultura, educación y cultura, ciencia y tecnolo-

gía, salud y medio ambiente) ha servido para legitimar la iniciativa regional del gobierno. La participación activa de Puerto Rico en los tres foros más importantes de Caricom en el último año (la Conferencia Económica Regional de Caricom en febrero de 1991, la Cumbre de Jefes de Gobierno de julio de 1991 y la Cumbre de Turismo Regional de febrero de 1992) han reflejado la importancia brindada por los propios países de Caricom al papel que puede jugar Puerto Rico como fuerza económica dinamizante para los esfuerzos integracionistas de esa Comunidad⁸.

Además de la CEPAL y Caricom, en noviembre de 1991 Puerto Rico logró gestionar su participación como miembro asociado de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), fortaleciendo así su presencia en organismos de Naciones Unidas. Ella ha sido de vital importancia en el desarrollo de un proceso de colaboración regional en torno a la formulación de estrategias económicas complementarias y consensuales de carácter regional para enfrentar los retos y las oportunidades del nuevo orden económico mundial.

Por medio de su membresía activa en Caricom, CEPAL-CDCC, FAO y otros, Puerto Rico ha logrado establecer una serie de vínculos institucionales que sirven para guiar y orientar su política y estrategia de colaboración en los procesos de integración económica regional⁹.

Hacia la caribeñización permanente: una política integral

La actividad regional e internacional de Puerto Rico en 1991 en torno a los cambios económicos globales y su impacto sobre la Cuenca del Caribe ha sido de suma importancia. La creación, en abril de 1991, del Grupo de Asesoría Técnica para la Cuenca del Caribe (CBTAG), que estudia los impactos económicos sobre la región del Mercado Unico Europeo de 1993 (MUE) y del Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano (ALC), ha servido para proyectar a Puerto Rico como país catalizador en torno a los debates estratégicos sobre política económica en la región. La participación del gobierno en las reuniones "Europa 1992 y el Caribe" del West India Committee de Londres en 1990 (Jamaica) y 1991 (Bruselas)¹⁰ y en la propuesta de establecer un Consejo

8 David E. Lewis, "Puerto Rico and Caricom in the 1990's" en *Caribbean Highlights*, Administración de Fomento Económico de Puerto Rico, vol. 5:4, diciembre 1990, y Vol. 6:1, febrero 1991.

9 Una excelente selección de artículos sobre este tema, menos positivos que el autor, son los de la colección compilada por Carmen Gautier Mayoral, Angel I. Rivera Ortiz e Ilsa E. Alegría Ortega, *Puerto Rico en las Relaciones Internacionales del Caribe y Puerto Rico en la Economía Política del Caribe*, Ediciones Huracán: Río Piedras, Puerto Rico, 1990.

10 También en 1991 se estableció la Oficina Comercial de Puerto Rico en Bruselas con el objetivo de aumentar la promoción de inversiones europeas en la Isla. La Oficina es supervisada por la Administración de Fomento Económico y se

Caribeño para Europa, en Bruselas en abril de 1992, ha sido una indicación, además, del interés existente en que la isla tenga una proyección internacional por medio de su identidad caribeña¹¹.

En cuanto a política de cooperación funcional, el caso de mayor importancia sin duda fue la colaboración con el régimen democrático del Presidente Jean-Bertrand Aristide de Haití. Durante su período constitucional, de febrero a septiembre de 1991, el gobierno de Puerto Rico comenzó a avanzar rápidamente en el proceso de asistencia técnica en áreas de desarrollo tales como electricidad, agricultura cooperativista y educación. Durante esos siete meses de gobierno Puerto Rico envió tres misiones técnicas a Haití con el propósito de establecer estos programas de cooperación. Con el golpe de Estado militar de septiembre de 1991, estas iniciativas llegaron a su fin. Sin embargo, la relación entre Haití y Puerto Rico se mantuvo activa. En noviembre de 1991 y en marzo de 1992, el Presidente Aristide visitó oficialmente Puerto Rico y se establecieron ciertos acuerdos en cuanto a la futura cooperación de Puerto Rico con Haití una vez que se instale en el poder su gobierno constitucional legítimo¹². Ningún otro país del Caribe ha logrado avanzar tanto en sus relaciones con Haití.

1991 tuvo también avances en términos de cooperación funcional para el esfuerzo caribeño-regional del gobierno de Puerto Rico. Desde su participación en los organismos regionales y su presencia en foros internacionales como país portador de una unidad caribeña y una visión integracionista que supera las barreras lingüísticas y subregionales, Puerto Rico surgió en 1991 como el "puente" de conexión entre un Caribe y otro, entre una región centroamericana y una región antillana, ambas partes de una "región de regiones"¹³.

Ninguna de estas iniciativas regionales hubiese sido posible sin una conciencia a nivel de gobierno y del sector privado respecto a la necesidad de una vinculación caribeña. El incremento en las relaciones comerciales, y el auge de la proyección de Puerto Rico como centro financiero para la

coordina en actividades hacia Europa con el Departamento de Estado.

- 11 Ese es el planteamiento de Juan M. García-Passalacqua en "The Role of the Puerto Rican People in the Caribbean", en Jorge I. Domínguez, Robert A. Pastor y R. Delisle Worrell, *Democracy in the Caribbean: Political, Economic and Social Perspectives*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.
- 12 "President Jean-Bertrand Aristide assured by Secretary of State Antonio J. Colorado of renewed and expanded relations between Puerto Rico and Haiti" en *Caribbean Highlights*, op. cit.
- 13 Luis Agrait, "El Caribe: ¿Una Región de Regiones? Perspectiva Puertorriqueña sobre la Unidad/Diversidad Caribeña". Ponencia presentada en España, septiembre de 1991. Este rol de "puente" se vió claramente en la VI Conferencia Empresarial de la Cuenca del Caribe celebrada en San Juan en agosto de 1991, donde se reunieron el gobernador Hernández Colón, el Primer Ministro de Jamaica, Michael Manley, y el Presidente de Honduras Rafael L. Callejas (los dos últimos por primera vez) y endosaron el esfuerzo regionalista del CBTAC.

Cuenca del Caribe, forman parte del desarrollo de una política pública y de una estrategia económica, que ha logrado vincular las necesidades económicas puertorriqueñas de garantizar los beneficios contributivos a corporaciones establecidas en la isla, con la necesidad de la Cuenca del Caribe de que se fomente la inversión en los países de la región. Es en base a ese Programa para el Desarrollo del Caribe que Puerto Rico logra asentarse como un eje económico y financiero para la región¹⁴. Así se ha logrado promover una caribeñización en Puerto Rico, entendida como su participación integrada en las actividades políticas y económicas de importancia y valor para los procesos integracionistas regionales, y no una noción negativa e inferiorizante de caribeñización como proceso de empeoramiento económico para Puerto Rico.

De hecho, desde que el Programa para el Desarrollo del Caribe comenzó, en 1987, Puerto Rico ha promovido un total de 102 proyectos de desarrollo en 12 países de la Cuenca del Caribe, que resultaron en la creación de más de 21.000 empleos directos con una inversión total de 907 millones de dólares. La cantidad de fondos 936 desembolsada desde 1988 en la región asciende a 491.8 millones de dólares, para la implementación de 26 proyectos en 9 países en la Cuenca del Caribe. En 1991, solamente se desembolsaron 233.3 millones de dólares en Barbados, Costa Rica, Grenada, Jamaica, República Dominicana y Trinidad-Tobago. Esto se vio acompañado por un crecimiento en el comercio de Puerto Rico con los países de la Cuenca del Caribe, pasando de importar 730 millones de dólares en 1990 a 819 millones de dólares en 1991, y exportando hacia la región 847 millones de dólares en 1990 y 919 millones de dólares en 1991.

Además, en 1991 Santa Lucía, Honduras y Costa Rica completaron Acuerdos de Intercambios de Información Tributaria (TIEA en inglés) con Estados Unidos, haciéndolos elegibles para acceder al financiamiento con fondos 936 junto a Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, Trinidad-Tobago, República Dominicana y las Islas Vírgenes estadounidenses. A su vez, los esfuerzos para aumentar la disponibilidad de fondos 936 para proyectos medianos y pequeños comenzaron a dar resultados positivos con la creación de fondos de 100 millones de dólares manejados por el Caribbean Basin Partners for Progress (CBPP). Ya en 1991 el CBPP completó tres transacciones

14 Es curioso notar que en el Anuario PROSPER de 1989 (apenas a dos años de establecerse el Programa para el Desarrollo del Caribe con uso de fondos 936 de Puerto Rico) el planteamiento dominante era el de incredulidad ante la viabilidad de esta estrategia económica, reflejado en el capítulo de Jorge Heine, "Relaciones Internacionales del Caribe, 1987-88", pp. 107-109. Para una crítica total de esta política véase el artículo "Relaciones económicas y comerciales entre Puerto Rico y el Caribe" de Angel I. Rivera Ortiz, William Lockwood Benét e Idsa E. Alegría Ortega en el libro de CLACSO-CEREP compilado por los mismos autores y Carmen Gautier Mayoral, *Puerto Rico en el Caribe Hoy*, CLACSO-CEREP: Buenos Aires, 1987, pp. 316-317.

de 520.000 dólares en República Dominicana, 600.000 en Costa Rica y 300.000 dólares en Barbados.

Finalmente, para continuar los esfuerzos de aumentar la disponibilidad del financiamiento para estos proyectos pequeños y medianos, el gobierno de Puerto Rico espera establecer en 1992 un Fondo de Garantía para Proyectos Pequeños. Este funcionaría paralelo al Caribbean Basin Financing Authority (Carifa), creado en 1990 para la emisión de bonos industriales para facilitar el financiamiento de proyectos grandes con fondos 936. En 1991 Carifa vendió 5 emisiones de bonos en el Mercados de Puerto Rico para un total de 157 millones de dólares en fondos 936¹⁵.

Todos estos esfuerzos fortalecen las percepciones y realidades regionales de que Puerto Rico busca formar parte integral y, a su vez, fomentar los nuevos esfuerzos de desarrollo económicos e integración en la Cuenca del Caribe. En tanto exista un *quid pro quo* de parte de los demás países de la región con respecto a una participación fidedigna de Puerto Rico en los foros, organismos y actividades regionales, se habrá superado la supuesta "ambigüedad" a la que hacían referencia Pastor y Fletcher.¹⁶

Más allá del insularismo regional

Escribiendo, hace 17 años sobre las relaciones exteriores de Puerto Rico, Angel Calderón Cruz señaló que:

*"La participación efectiva en actividades y transacciones internacionales presupone una definición clara de interés y objetivo así como la inversión de recursos humanos y materiales adecuados para la promoción y adelanto de las metas fijadas. Requiere además, la formulación de una política exterior en el establecimiento de mecanismos apropiados para su implementación. Sólo así podría Puerto Rico emprender iniciativas internacionales con posibilidades de éxito"*¹⁷.

En 1991 Puerto Rico no sólo ha desarrollado una política de relaciones exteriores con metas, objetivos y recursos claros y permanentes, sino que ha logrado involucrar en este esfuerzo a sectores no gubernamentales y se ha perfilado a nivel regional como un eje importante del proceso de desarrollo económico. Formalmente hablando, hoy en día el departamento de Estado de Puerto Rico cuenta con una Secretaría Adjunta y una Secretaría Auxiliar de Estado para Relaciones Exteriores, así como una Secretaria Auxiliar de

15 Larry Luxner, "Los bajos intereses traen grandes expectativas", Revista *Américas*, Organización de Estados Americanos (Washington, D.C.), vol. 43, núm. 5/6, 1991. Véase también el documento "Programa para el Desarrollo del Caribe" del Departamento de Estado de Puerto Rico (diciembre 1991).

16 Pastor y Fletcher, op cit, p. 112.

17 Angel Calderón Cruz, op cit, p. 31.

Estado para el Desarrollo del Caribe. Más aún, en 1989 se estableció la Comisión Interagencial de Relaciones Exteriores, bajo la tuición del Secretario de Estado, responsable de la coordinación de una estrategia y una política sobre las relaciones exteriores de Puerto Rico a nivel de las iniciativas de las diversas agencias del gobierno envueltas en actividades internacionales.

Los avances en el campo de la política pública siguen complementándose con avances en las áreas de política económica. En este sentido, 1991 fue de suma importancia ya que no solamente fue el año en el cual Puerto Rico celebró, durante el mes de noviembre, el I Congreso de Comercio de las Américas –con el propósito de desarrollar vínculos entre los diversos procesos de liberalización comercial e integración económica que se están dando en el hemisferio (Caricom, Mercosur, Mercado Centroamericano, ALADI, etc.)– sino que también fue el año en el que el gobierno estableció el Programa para el Fomento de las Exportaciones (FOMEXPORT) y la Oficina Comercial de Puerto Rico, en Europa, con sede en Bruselas.

Ambas iniciativas han sido producto de una conciencia económica internacionalista, en tanto han servido para institucionalizar dentro del gobierno los programas de carácter internacional, sus metas y objetivos. Este factor es de suma importancia, al existir dentro del marco de las elecciones de noviembre de 1992 la realidad de una administración del autonomista PPD y la posibilidad de un gobierno nuevo del anexionista PNP. El primero, liderado por la senadora Victoria Muñoz Mendoza, aún no ha detallado claramente su postura de relaciones exteriores, ni hacia la Cuenca del Caribe, ni a nivel internacional. Sin embargo, la decisión de incluir como candidato a Comisionado a Antonio J. Colorado (ex secretario de Estado, ex Administrador de Fomento, y protagonista principal del Programa para el Desarrollo del Caribe desde 1986) implica que, al menos a nivel del Caribe, la política pública de Puerto Rico no cambiará.

Sin embargo, las posibilidades de una victoria electoral del anexionista PNP tendría, a pesar del carácter estructural e institucionalizado de las relaciones exteriores de Puerto Rico que hemos discutido, un impacto potencialmente negativo sobre esta política pública, al entender un gobierno PNP que la prioridad del país está en atender las relaciones domésticas con el gobierno federal en Washington en torno a la resolución del status a favor de la estadidad y no en atender una serie de compromisos regionales e internacionales que, incluso en su mayoría, carecen de perspectiva y valor político a nivel del debate sobre el status.

Aún así, luego de un período ininterrumpido del gobierno comprometido con el fomento de las relaciones exteriores del país, como han sido las dos administraciones del gobernador Hernández Colón y el PPD (1985-1993), a cualquier gobierno nuevo en 1993 se le hará muy difícil paralizar la gran cantidad de compromisos y enlaces establecidos por Puerto Rico con el Caribe y el resto del mundo durante estos 8 años. El cuatrienio 1993-1997 sí

será un período de prueba para esa política internacional que tanto se ha desarrollado en estos años y que en 1991 se ha consolidado a nivel gubernamental y privado.

C: AREA ANDINA

VENEZUELA: LIMITES Y OPORTUNIDADES

*Vilma E. Petrášh*¹

Introducción

Los esfuerzos de la administración del presidente Carlos Andrés Pérez para adaptar la agenda de política exterior a los retos planteados por los cambios ocurridos en el sistema político venezolano y, fundamentalmente, en la escena mundial, se han reflejado en la variedad de temas que coexisten y compiten por atención en nuestro sistema de política exterior.

No es fácil categorizar los temas de política exterior de "viejos" o "nuevos". Así, por ejemplo, las preocupaciones venezolanas como nación productora de petróleo, sus esquemas de cooperación con el Caribe y Centroamérica, y sus disputas territoriales con Colombia y Guyana son más claramente identificables como temas duraderos. Sin embargo, la integración latinoamericana, cuya búsqueda ha sido explícitamente señalada como un fin permanente de la política exterior en la Constitución de 1961, sólo recientemente ha dejado de ser una prioridad retórica en virtud de los cambios económicos y políticos mundiales que provocaron su ubicación en la cúspide de la actual agenda de asuntos exteriores. A su vez, la permanencia y prioridad de los temas bien pudieran estar determinados por transformaciones en las circunstancias domésticas e internacionales que estimulan en principio su inserción, retiro o reinserción en la agenda. Tal pudiera ser el caso de la deuda externa, la cual, aunque constituyó un tema prioritario durante la administración Lusinchi y en los primeros meses de la de Pérez, ha ido perdiendo importancia frente a otros asuntos, en parte por la percepción de que ha sido resuelto

1 Internacionalista, profesora de la Escuela de Estudios Internacionales y de la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la Universidad Central de Venezuela, e investigadora de la Fundación Rómulo Betancourt.

La autora agradece a la doctora Elsa Cardozo de Da Silva por su valiosa cooperación en la sección sobre petróleo y por sus atinados comentarios y aportes al contenido de este trabajo.

en lo fundamental, y en parte por haber sido desplazado por otros problemas de interés mundial.

A efectos del presente análisis resulta más interesante y orientador el estudio de los temas en términos del nivel de atención que éstos reciben de los decisores centrales, y de la consecuente variedad e intensidad de acciones emprendidas para confrontarlos. De hecho, la naturaleza cambiante y duración limitada de la mayoría de los tópicos actuales de la política exterior hacen cada vez más difícil establecer una agenda "dura", en contraposición a la agenda "blanda" que pareciera estar prevaleciendo en Venezuela y seguramente en la mayoría de los países del mundo. En dichas circunstancias, cualquier debate respecto a la necesidad de formular una "política exterior de Estado", como contrapartida a la tendencia de avanzar una "política exterior de gobierno", pudiera resultar fútil e irrelevante.²

Todo esto subraya la complejidad implícita en el intento de analizar hoy la política exterior de cualquier país. Esto es aún más válido respecto a la venezolana, dominada, por razones de cultura política y por explícito mandato constitucional, por un intenso activismo presidencial. En relación a la actual política exterior, explicaciones acerca de la marcada preeminencia de la presidencia en el rumbo y giros de nuestra política exterior se han centrado en los rasgos de personalidad de Carlos Andrés Pérez, tales como su afán de "protagonismo internacional" o de "proyección ecuménica". Ese hiperactivismo presidencial ha contribuido enormemente a expandir el alcance, la variedad y la intensidad de la política exterior venezolana en 1991 y su resultante implementación a través de múltiples canales y frentes de interacción.

Petróleo

La crisis en el Golfo Pérsico puso una vez más en evidencia el peso del petróleo en las relaciones internacionales del país, ya no sólo como recurso clave, sino como instrumento político fundamental, en una política exterior orientada por la búsqueda de diversificación y de apertura económica.

En su especificidad, la política exterior petrolera no escapa a ciertos rasgos que son comunes al resto de la acción exterior. Encontramos así que las prioridades de este sector han sido definidas en medio de profundas tensiones organizacionales y de debates públicos, inusualmente abiertos,

2 Alfredo Toro Hardy ha propuesto en sus libros la distinción entre dos diseños de política exterior. Véanse al respecto *Venezuela, Democracia y política exterior*, Caracas, Proimagen, 1986, y *La maldición de Sísifo. Quince años de política exterior venezolana*, Caracas, Panapo, 1991. Una crítica al planteamiento de la política exterior de Estado, a partir del análisis del contexto nacional y mundial se encuentra en Carlos Guerón, "La política exterior de Estado y el estado de la política para un debate sobre política exterior", *Política Internacional*, No.23, julio-septiembre, 1991.

acerca de cuáles han de ser los objetivos de Venezuela en materia petrolera. Estas tensiones, que gubernamentalmente se expresan en las diferencias entre el ministerio de Energía y Minas (MEM) y la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), han enfrentado dos visiones distintas sobre el papel del petróleo. Para el MEM, el petróleo es esencialmente un recurso político; para PDVSA es un recurso económico cuya administración debe procurar el máximo rendimiento posible.

En el choque entre estas dos visiones pareciera estar prevaleciendo la de PDVSA, lo que ha circunscrito cada vez más al MEM en política exterior al frente de la OPEP, al de las negociaciones para la explotación de pozos marginales, y al de los convenios venezolanos de cooperación energética, como el Acuerdo de San José con México o como los iniciados en el seno del Grupo de los Tres, con México y Colombia. En estos dos últimos casos, ha sido posible la coordinación del ministerio de Relaciones Exteriores, el MEM, PDVSA y el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), en torno a una concepción del recurso petrolero puesto al servicio de la cooperación regional. Sin embargo, en vista de que los beneficiarios de este acuerdo no han podido cumplir con los pagos, y que aspiran a modificaciones en las condiciones mismas del compromiso –tal como se manifestó en las visitas de mandatarios regionales a lo largo de 1991–, se ha planteado una seria discusión sobre la conveniencia de mantener planes de ayuda que, conjuntamente con otros mecanismos, suman 153 millones de bolívares, en un país que no ha resuelto sus problemas financieros fundamentales.

En cuanto a la participación en la OPEP, el gobierno propició desde agosto de 1990 consultas en el seno de la organización, antes de decidir oficialmente el aumento en la producción, y ha seguido trabajando por la unidad del grupo.³ Sin embargo, las gestiones fundamentales han sido motivadas por preocupaciones y procuradas en mecanismos externos a la OPEP.

Una de ellas fue la realización de un diálogo petrolero entre productores y consumidores, cuyo logro ocupó durante el primer semestre de 1991 a las más altas esferas del gobierno y fue punto central en la agenda del presidente Pérez durante su gira por Estados Unidos y Europa. El diálogo se realizó en París en julio, con el apoyo inicial de Francia y la renuencia de EE.UU. La oposición estadounidense derivaba de su rechazo a la tesis venezolana de que sólo la concertación entre productores y consumidores podría devolver estabilidad al mercado. Para EE.UU. contrario, esa estabilidad debía lograrse a través de la libre competencia. Más allá de la trascendencia de la reunión como tal, por cuanto a la misma asistió incluso la Asociación Internacional de Energía, sólo hubo pronunciamientos generales sobre la necesidad de expandir la actividad petrolera.

3 El actual ministro del MEM, Celestino Armas, fue elegido en junio presidente de la OLEP por seis meses, y otro venezolano, Gonzalo Parra, presidirá por dos años la Junta de Gobernadores de dicha organización.

Grosso modo, la incidencia fundamental a largo plazo para el proyecto de apertura y de búsqueda de mayor eficiencia económica se concentra en los proyectos, acuerdos e iniciativas que dependen de PDVSA. El impulso que ha recibido este sector en el llamado "nuevo orden energético mundial", ha estimulado a Venezuela a continuar, junto con otros países, promoviendo asociaciones "down stream" a través de numerosos convenios que permiten la participación venezolana en refinerías y redes de distribución en EE.UU. y en Europa; a abrir este sector a la inversión privada –nacional y extranjera– para financiar la reactivación de pozos marginales y ambiciosos megaproyectos; a intensificar esfuerzos de exploración en busca de nuevos yacimientos; y a procurar nuevos mercados en Asia. Todas estas medidas tienen, sin duda, importantes implicancias para la política exterior en su conjunto. En efecto, la revisión de doctrinas petroleras ha generado, a nivel interno, un intenso debate y ha acentuado las diferencias de perspectivas de PDVSA y el MEM. Internacionalmente, tales medidas revelan la importancia creciente de las transacciones entre empresas, en detrimento de las actuaciones gubernamentales y, necesariamente, reafirman el rol del petróleo como recurso económico aún primordial para dinamizar los procesos económicos globales.

Democratización

El avance y fortalecimiento del proceso de democratización continental ha sido, probablemente, el tema más sensible en la actuación exterior venezolana a lo largo de 1991, dado que involucra no sólo los esfuerzos orientados a preservar las democracias de la región sino también la activa participación del Ejecutivo en los procesos de negociación entre los gobiernos salvadoreño y colombiano y sus contrapartes guerrilleras.

1. Democratización: Surinam, Haití, y la seguridad colectiva del hemisferio

La manifiesta preocupación de la administración Pérez por proteger y defender la estabilidad de los regímenes democráticos de la región y el temor al retorno del militarismo, la han impulsado a lanzar una amplia ofensiva diplomática a fin de asegurar apoyo hemisférico para el establecimiento de un sistema eficaz de seguridad colectiva. En efecto, desde fines de 1990, el gobierno venezolano ha mostrado una marcada preocupación ante un posible resurgimiento militarista en Latinoamérica. En conexión con esta posición, éste ha evaluado acertadamente la amenaza que encarnan problemas regionales como la deuda externa, la inflación, la pobreza, la violencia política, el terrorismo, y la oposición armada sobre los incipientes experimentos democráticos de la región y sobre la seguridad misma del hemisferio. Por ello, la administración ha optado por desempeñar un rol protagónico tanto en el fortalecimiento de regímenes democráticos inestables (v.g. en Colombia y El Salvador) como en esfuerzos dirigidos a revertir golpes militares contra

gobiernos electos democráticamente (v.g. en Surinam y, más recientemente, en Haití).

El compromiso asumido por Pérez en defensa de la democracia del continente se evidenció claramente en su inmediata reacción a las fallidas intentonas golpistas ocurridas en Argentina, Haití, Panamá y Trinidad a fines de 1990 y al golpe perpetrado en vísperas de Navidad en contra del presidente Ramsewak Shankar de Surinam. En relación a este último, Pérez respondió no sólo con la ruptura de relaciones diplomáticas sino, además, solicitando sanciones colectivas a través de la OEA. Simultáneamente, procedió a establecer consultas con otros miembros del Grupo de Río a objeto de realizar una reunión para examinar la situación de Surinam y adoptar las medidas de seguridad colectiva pertinentes.

El presidente Pérez desplegó un patrón de conducta similar en relación al golpe contra Jean Bertrand Aristide en Haití en septiembre de 1991. La diferencia en este caso fue su abierto deseo y disposición a emprender una intervención militar unilateral, y el desproporcionado intento de asegurar una intervención colectiva continental para restaurar al depuesto régimen de Aristide. Con tal propósito, invocó las facultades expandidas de la OEA para proteger la democracia del hemisferio, que habían sido otorgadas —a partir de una propuesta venezolana— en la asamblea que ese organismo celebró en junio de 1991.

Los aspectos más negativos del activismo del gobierno se evidenciarían en las acciones emprendidas por el ministro de Relaciones Exteriores, Armando Durán. En efecto, durante su corta visita a República Dominicana, cuyo objetivo oficial era informar al gobierno de dicha nación sobre las medidas aplicadas para restaurar la democracia haitiana, procedió a presionar al gobierno de Balaguer a unirse al embargo económico interamericano bajo la amenaza de ser excluido del Pacto de San José.

El enfoque militarista de Pérez a la crisis haitiana se acentuaría aún más con su propuesta a EE.UU., Francia y Canadá de formar un grupo de apoyo con el fin de establecer una base militar en Haití que reforzara las instituciones democráticas de ese país. La "diplomacia con cañones", adoptada por el Ejecutivo venezolano, fue incluso considerada exagerada por la administración Bush, que reaccionó exigiendo al gobierno venezolano confirmar sus métodos disuasivos respecto del gobierno dominicano.

A nivel doméstico, Pérez justificó el manejo de la crisis haitiana como una "reimplementación" de la vieja Doctrina Betancourt. Evidentemente, esta nueva versión de la doctrina, que bien podría denominarse "Doctrina Pérez", no supone el riesgo, a diferencia de la doctrina original, de aislar a Venezuela del resto del continente, dado el predominio de regímenes democráticos en la región. Sin embargo, el intento mesiánico de elevar esa doctrina a la posición de principio de seguridad colectiva del hemisferio a objeto de justificar intervenciones en contra de golpes militares, ha sido recibida con

sospecha y rechazo tácito en el continente. Al mismo tiempo, ciertos analistas de política exterior venezolana han acusado a Pérez de estar siguiendo un "doble estándar" respecto al régimen cubano. Según ellos, si se quiere lograr consistencia y acomodo a las nuevas realidades democráticas del hemisferio, la aplicabilidad de la Doctrina Pérez debe ser necesariamente extendida a todos los gobiernos de facto del continente, incluyendo a Cuba. El hecho de que la propia administración estadounidense recurriese a ese argumento como condición a la aceptación del principio de seguridad colectiva implícito en la Doctrina Pérez, permite explicar por qué los gobiernos de América Latina no siguieron al Presidente venezolano en esta ocasión.

Desde una perspectiva más amplia, el acendrado miedo hemisférico a una intervención estadounidense en la región que, invocando un principio de seguridad colectiva para el logro de metas de "seguridad" hemisférica (v.g. contra países involucrados en la producción y tráfico de drogas), presionara a sus socios hemisféricos a colaborar en la misma, constituye otro argumento en contra de la adopción del esquema de seguridad colectiva visualizado por Pérez. Un último argumento que explicaría el rechazo tácito del continente al proyecto de Pérez es que mientras éste puede ser efectivamente aplicado a países débiles como Haití, sería menos probable y viable respecto a países más poderosos como Brasil o Colombia, no sólo en razón de sus obvios costos militares y financieros, sino porque afectaría de manera significativa otras áreas de interdependencia bilateral o multilateral.

2. Democratización: Cuba

La política exterior venezolana hacia Cuba ha sido uno de los factores limitantes de la adopción del esquema de seguridad colectiva propugnado por Pérez. Su renuencia a incluir al régimen cubano en cualquier esquema continental de seguridad colectiva, lo ha llevado a adoptar un enfoque político-económico conciliatorio en relación a Castro. Con ello, Pérez aspira a un resultado dual: la definitiva reinserción de Cuba en el sistema interamericano y persuadir al líder cubano a iniciar un proceso de reformas económicas que transformen a la isla en una democracia y en una economía de libre mercado. En el interim, ha recurrido al mecanismo cubano-venezolano de consulta bilateral, firmado en septiembre 1990, y continuado el acuerdo de triangulación comercial con Cuba y la Unión Soviética para proveer 60 mil barriles diarios de petróleo a la isla en contrapartida a la colocación por parte de la URSS del mismo volumen de crudos en el puerto de Rotterdam destinado a las refinerías venezolanas en Europa.⁴

4 Dentro de este acuerdo de triangulación comercial, Cuba pagaría a la URSS con ventas de azúcar. Debido a la crisis político-económica de la URSS, que ha conducido a su desintegración a principios de diciembre, las dificultades en las entregas soviéticas han sido cubiertas por la empresa estatal de petróleo de Venezuela, PDVSA. Según declaraciones, a fines de octubre, de un ministro cubano, PDVSA podría constituir una asociación para operar, u operar directamente, la refinería

En el plano multilateral, Venezuela ha unido esfuerzos con México a fin de atraer a Cuba hacia el hemisferio. La iniciativa mexicano-venezolana obtuvo su más resonante éxito en la asistencia de Castro a la primera Cumbre Iberoamericana, celebrada en Guadalajara (México) el 18 y 19 de julio de 1991. Asimismo, desde la reunión del Grupo de los Tres (G-3) en Cozumel (México) en octubre de 1991, el presidente Pérez y sus homónimos de Colombia y México han emprendido un esfuerzo de mediación entre Cuba y "cualquier otra nación con la cual pudiera tener diferencias", aludiendo indirectamente a EE.UU.⁵ Con tal propósito y a fin de identificar las posibilidades de una completa reinserción de Cuba al sistema interamericano y obtener el compromiso de Castro de no interferir en los procesos de pacificación de Centroamérica, los presidentes Gaviria, Salinas y Pérez invitaron a Castro al encuentro de Cozumel.

A instancias del G-3, en particular de los gobiernos de México y Venezuela, la situación de Cuba y la restauración de la democracia en Haití se constituyeron, junto con la renovación del compromiso de lucha contra el narcotráfico promovida por el gobierno colombiano, en temas centrales de la agenda de la V Cumbre Presidencial del Grupo de Río, celebrada el 1 de diciembre en Cartagena, Colombia. Aunque tanto a nivel de cancilleres como de Presidentes se apoyó abiertamente el regreso de Cuba a la comunidad de naciones latinoamericanas y a la conclusión del bloqueo económico norteamericano a la isla, también se expuso la necesidad de que el gobierno de Castro propiciara un proceso de cambios democráticos internos.

Cooperación e integración económica.

En el área de la integración, el gobierno ha avanzado una serie de iniciativas con el fin de acomodar la participación venezolana, en los diferentes esquemas integracionistas formales e informales, a la estrategia de apertura económica diseñada en 1989 y a la meta de concluir en un futuro próximo una zona de libre comercio con EE.UU.

1. Esquemas multilaterales formales: el Pacto Andino

En virtud de su compromiso oficial de acelerar el proceso de integración andina, el gobierno de Pérez se ha involucrado activamente en la implementación del Diseño Estratégico del Pacto, aprobado en la reunión presidencial de La Paz de noviembre de 1990. Siguiendo los lineamientos del Acta de La Paz, los cinco Presidentes andinos se reunieron en Caracas a mediados de

de Cienfuegos de la isla, cuya capacidad es de 70 mil barriles diarios. A este respecto, ver "Dólares para Cuba", *Dinero*, Año 4, No.42, 15 de noviembre de 1991, p. 103; y *El Diario de Caracas*, 18 de septiembre de 1991, p.31.

5 Ver "Comunicado de los Presidentes de Colombia, México y Venezuela con motivo de la reunión en México el 23 de octubre de 1991", en *Integración*, Vol. 5, No. 2, diciembre, 1991, p. 54, y *El Diario de Caracas*, 24 de octubre de 1991, p. 1.

mayo de 1991 con el fin de formalizar la eliminación de aranceles internos, requerida para el establecimiento de una zona andina de libre comercio a partir del 1 de enero de 1992, y definir un Arancel Externo Común (AEC) que transformara al Pacto en una unión aduanera a partir de enero de 1995.

La vocación integracionista desplegada por Pérez y sus colegas andinos llegaría a su punto culminante en la reunión del VI Consejo Presidencial de la subregión, celebrado el 5 de diciembre en Cartagena, Colombia. En la misma, los cinco Presidentes se comprometieron, mediante el Acta de Barahona, a establecer una zona de libre comercio a partir del 1 de enero de 1992, con un período de gracia para Ecuador y Perú hasta el 1 de julio de ese año; y a establecer un AEC con la adopción de cuatro niveles arancelarios: 5, 10, 15 y 20 por ciento⁶. En cuanto a los contactos con terceros países, el Acta de Barahona consignó el nuevo tipo de integración abierta que persigue el Pacto Andino. De acuerdo con la nueva política, se procurará que las negociaciones se hagan a nombre del Pacto, a menos que alguno de los miembros, o el tercero interesado, manifieste su negativa a participar. De esta manera se intentó armonizar los diferentes sistemas de integración, con el objetivo de que al finalizar la década, América Latina fuese una zona de libre comercio. Así pues, la reunión de Cartagena pareció consagrar no sólo la resurrección de un Pacto que durante más de 20 años había sido inoperante, sino, de manera más fundamental, el probable surgimiento de un área de libre comercio y una unión aduanera que convierta a la subregión de 90 millones de habitantes, es decir, un cuarto de la población latinoamericana, en un solo país frente al resto del mundo.

Sin embargo, una vez superado el sobre-optimismo de la cumbre de Cartagena, los ministros de Economía y Comercio Exterior de los países andinos afrontarían una crisis inevitable en razón de la traba estructural implícita en los disímiles niveles de desarrollo y potencial económico de sus miembros. Como era previsible –y a pesar de la oposición de los ministros de Perú, Bolivia y Ecuador– Colombia y Venezuela, los países cuyas economías detentan el mayor grado de interrelación dentro de este esquema subregional, procederían a adoptar a fines de diciembre de 1991 un AEC bajo el argumento de que el proceso integracionista no puede ir al ritmo del socio

6 Asimismo en el Acta de Barahona se acordó el establecimiento de aranceles “cero” para las materias primas y los insumos no producidos en los países del Pacto; la reducción de los aranceles de la industria automotriz al 25% y la fijación de niveles arancelarios para ese sector en 5, 10, y 15% a partir del 1 de enero de 1994; la eliminación total de la lista de excepciones a partir del 1 de enero de 1993, con la excepción de Ecuador cuya lista de 100 productos deberán suprimir gradualmente hasta el 30 de junio de 1994; la eliminación de los estímulos a las exportaciones a partir del 1 de enero de 1993; y la reforma de los regímenes de propiedad industrial en cada uno de los países andinos a fin de que éstos se aproximen a los estándares internacionales. Ver “Un solo país”, *Semana*, 10 de diciembre de 1991, pp.64-66.

más lento ni ser entorpecido por la insistencia en mantener políticas proteccionistas que sustituyan importaciones.

Conflictos de este tipo bien pudieran ser los que han impulsado al gobierno venezolano a avanzar esfuerzos bilaterales y multilaterales de liberalización comercial que no sólo compiten sino que incluso contradicen la estrategia del Pacto Andino, v.g. con Colombia y México, tanto bilateralmente como en el marco del G-3; con Chile; con el Caricom y el MCCA, etc. Ciertamente, en el Acta de Barahona se pretendió contrarrestar los efectos negativos de estas iniciativas mediante la citada disposición sobre negociación comunitaria con terceros. No obstante, el mismo hecho de que en ésta se haya dejado abierta la posibilidad de un acuerdo bilateral en tanto se compruebe que la opción multilateral no es viable, posiblemente indica que los gobiernos de Venezuela y Colombia no están dispuestos a subordinar sus posibilidades reales de integración bilateral y con terceros, a las acciones intereses y esfuerzos de coordinación y complementación del Pacto Andino⁷.

Lo anterior explica el por qué el gobierno venezolano, a pesar de haber mantenido su compromiso con el Grupo Andino, ha otorgado mayor atención y destinado más recursos diplomáticos al G-3, a la asociación más estrecha y eficaz con Colombia (su segundo socio comercial en el hemisferio) y con México (en tanto que la misma puede servir de impulso a la participación venezolana en el ALCAN), y al fortalecimiento de los nexos comerciales y financieros con EE.UU., que continúa siendo el mayor socio comercial individual de Venezuela. En tal sentido, es obvio que lejos de denotar inconsistencia en los objetivos aperturistas e integracionistas de la actual agenda exterior de Venezuela, la preeminencia que el gobierno de Pérez ha otorgado a las relaciones comerciales con México, Colombia y EE.UU. parte de la premisa de que la inserción del país a la economía mundial debe hacerse en términos de sus ventajas competitivas.

2. *Esquemas multilaterales informales: el Grupo de los Tres.*

A finales de marzo de 1990, los gobiernos de Colombia, México y Venezuela suscribieron el acta que creó el Grupo de los Tres (G-3). Los propósitos que motivaron su surgimiento fueron orientar las economías de las tres naciones hacia la integración y proyectar un marco de cooperación con Centroamérica y el Caribe. Tales objetivos se consolidaron en la reunión de abril de 1991 de los cancilleres de los tres países, celebrada en Bogotá, mediante la ratificación del compromiso de conformar una Zona de Libre Comercio (ZLC) para julio de 1994, y la creación de cinco grupos de alto nivel,

7 Análisis más exhaustivos sobre los problemas de la integración andina pueden encontrarse en los documentos de la Serie de Estudios sobre desarrollo, publicados por el SELA, tales como "Apertura comercial e integración regional en América Latina", SELA, ED/17, julio, 1991, 53 pp. e "Interdependencia comercial e integración en América Latina y el Caribe", SELA, ED/20, julio, 1991, 48 pp.

adicionales a los de Energía y Comercio: Finanzas, Transporte y Comunicaciones, Cultura, Turismo y Cooperación con Centroamérica y el Caribe; así como en la reunión de Presidentes del G-3, celebrada en Guadalajara en julio de 1991, en la cual se suscribió el Memorándum de Entendimiento y la Ayuda Memoria que fijó la entrada en vigencia del acuerdo de libre comercio ya no en 1994, sino a partir del 1 de enero de 1992⁸.

En 1991 el G-3 devino en un importante mecanismo de concertación política y de impulso económico a nivel subregional y regional. Esta preeminencia del G-3 en los frentes político y económico latinoamericanos parece derivar de los siguientes factores: la intensidad de los lazos colombo-venezolanos; la percepción compartida por Pérez y Gaviria de que una relación más estrecha con México acelerará los prospectos de un acuerdo de libre comercio con EE.UU. y con ello el acceso al enorme mercado norteamericano; el reconocimiento por parte de los gobiernos de estos tres países de que la intensidad de sus vínculos con el Caribe y Centroamérica no es más que la expresión de que ambas subregiones constituyen una zona de influencia "natural" para Colombia, México y Venezuela; la convicción común de que una zona de libre comercio del G-3 no sólo les ayudará a competir más eficientemente ante megabloques, como el Mercado Común Europeo y la Cuenca del Pacífico, sino que además aumentará sus probabilidades de conseguir recursos financieros en organismos como el BID y el Banco Mundial; y, probablemente, la percepción de que el Grupo de Río ha perdido relevancia como mecanismo de consulta y concertación regional en razón de la proliferación de iniciativas integracionistas en la región⁹.

3. *Interdependencia bilateral e integración económica: Colombia*

Las relaciones colombo-venezolanas han entrado desde marzo de 1991 en un nuevo período de activa cooperación binacional. Esta positiva tendencia en las relaciones bilaterales ha coadyuvado a diluir los obstáculos fundamentalmente perceptuales que han bloqueado el reconocimiento de los vínculos naturales que, por razones de historia, cultura y geografía, unen a ambos países. Las estadísticas son reveladoras en este sentido. Colombia es el segundo socio comercial de Venezuela, y al cierre de 1990 la balanza de comercio bilateral mostró un superávit a su favor de 245 millones de dólares¹⁰. Esto explica por qué las relaciones con Colombia son y deben ser una

8 Ver Alfredo Fuentes Hernández, "Hacia la profundización en la integración colombo-venezolana", en *Integración*, op.cit., p.27.

9 Edmundo Font, "Algunas observaciones en torno al Grupo de los Tres", *Integración*, op. cit., pp. 21-22

10 Según informaciones de la sección colombiana de la Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana, para 1991 se prevé un superávit de la balanza comercial a favor de Venezuela de 178 millones de dólares, lo que significa una disminución en 67 millones de dólares al correspondiente a 1990. Ver "Nuevos Productos en el comercio colombo-venezolano", *Integración*, op. cit. p. 14.

prioridad para la administración del presidente Pérez. De estabilizarse dichas relaciones con el logro de los objetivos de paz política y social interna por parte del gobierno del vecino país, éstas podrían convertirse en una decisiva fuerza económica en la región, lo que a su vez contribuiría a consolidar la posición internacional de ambas naciones¹¹.

La agenda de política exterior venezolana frente a Colombia ha estado dominada por la competencia entre temas tradicionales y nuevos: la controversia limítrofe respecto al Golfo de Venezuela y el reposicionamiento de hitos a lo largo de la frontera común; la necesidad de implantar un régimen de seguridad fronteriza y de controles de aduana más estricto a fin de proteger el territorio, economía, y ciudadanos venezolanos contra el tráfico de drogas, incursiones guerrilleras y contrabando de bienes; el uso y conservación de ríos y cuencas hidrográficas binacionales; y, *last but not least*, integración fronteriza a objeto de asegurar la cooperación y coordinación binacional en las áreas de comercio, inversión, *joint ventures* y seguridad en las fronteras.

Esta profunda interdependencia temática con Colombia explica la nueva tesis de negociación global formulada por Pérez y endosada por Gaviria. La misma implica la "desgolfización" de las relaciones colombo-venezolanas, es decir, el énfasis en los puntos de convergencia y la búsqueda de alternativas para resolver las diferencias de manera de confrontar asertivamente los problemas bilaterales pendientes y alcanzar metas integracionistas comunes. Este nuevo espíritu de negociación se reflejó en la visita, a mediados de marzo, de César Gaviria a Venezuela. En ella, ambos Presidentes firmaron acuerdos sobre integración fronteriza, protección a la niñez, comunicaciones telefónicas, transporte aéreo y cooperación científica y técnica, en base a los resultados reportados por las comisiones fronterizas binacionales que han operado desde mediados de 1990.

11 Con respecto a la confrontación entre el gobierno de Gaviria y la guerrilla colombiana, el gobierno de Pérez ha desempeñado un asertivo rol mediador determinado, en gran medida, por su convicción de que las interdependencias negativas existentes entre ambas naciones pueden afectar profundamente los objetivos de seguridad nacional de Venezuela y, en especial, su ya resentida estabilidad política. La posibilidad de una mediación venezolana en el proceso de pacificación de Colombia surgió durante la visita del presidente Gaviria a Venezuela, en marzo de 1991, y produjo la firma de un acuerdo de cooperación política y militar en la lucha contra actividades guerrilleras. Durante su visita a Colombia, en mayo, Pérez ratificó su oferta de mediación en las conversaciones entre el gobierno colombiano y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. Las dos rondas de conversaciones, realizadas en Caracas entre junio y noviembre, no produjeron resultados positivos, debido fundamentalmente a desacuerdos en temas básicos tales como las condiciones del cese al fuego. Ver *El Diario de Caracas*, 14 de marzo de 1991, pp. 28-29; 12 de mayo de 1991, p. 31; 3 de junio de 1991, p. 35; y *El Nacional*, 29 de diciembre de 1991, p. A/14.

Asimismo, los problemas de seguridad en las fronteras y los efectos perturbadores de las actividades de la guerrilla y del narcotráfico en el orden público de ambas naciones fueron los temas centrales de la reunión entre Pérez y Gaviria efectuada en octubre en San Cristóbal, Venezuela. Ahí se firmaron tres documentos: una Declaración Conjunta sobre Seguridad, Orden Público y Narcotráfico, a ser implementada mediante un grupo binacional de alto nivel; un Memorándum de Entendimiento sobre Tráfico Ilegal de Drogas, que contempla consultas intergubernamentales e intercambio de pruebas e informes entre las autoridades de investigación pertinentes; y un Acuerdo de Cooperación en el Combate contra el Secuestro y otros Crímenes Comunes, que estará bajo la responsabilidad de la Guardia Nacional de Venezuela y de la Policía Nacional de Colombia.

Comercio y liberalización: Estados Unidos

Durante 1991, la agenda del gobierno venezolano con EE.UU. se centró en dos temas interrelacionados: esfuerzos orientados a cumplir con las condiciones sobre reestructuración de la deuda, reformas económicas e inversiones extranjeras establecidas por la Iniciativa para las Américas; y las prácticas discriminatorias, mayormente bajo la forma de barreras no arancelarias, que impiden el libre acceso de los productos venezolanos al mercado estadounidense. Ambos temas son de particular relevancia para Venezuela dado el sustancial comercio con EE.UU., que excede los 20.000 millones de dólares. Ciertamente, este *partnership* es más fundamental para Venezuela en razón de sus vulnerabilidades económicas estructurales, las cuales limitan su capacidad de sustituir a EE.UU. como principal mercado para las exportaciones venezolanas tradicionales y no tradicionales. No obstante, Venezuela es también crucial respecto a los intereses comerciales y estratégicos norteamericanos en dos aspectos específicos: es el cuarto mercado de EE.UU. en el hemisferio, y su tercer proveedor de petróleo, y el más confiable, tantos en tiempos de paz como de crisis¹².

La magnitud de los lazos comerciales con EE.UU. es lo que ha conducido al gobierno venezolano actual a profundizar el proceso de liberalización comercial del país, aspirando a que ello contribuya a la meta de concluir un tratado de libre comercio con EE.UU. en el corto plazo. Hasta el momento, la administración del presidente Pérez ha reducido exitosamente barreras arancelarias, logrado el ingreso de Venezuela al GATT, eliminado restricciones a las inversiones extranjeras y diseñado una nueva política agrícola. Aún así, estas medidas no han impedido que EE.UU. aplique arbitrarias restricciones comerciales a los productos venezolanos, v.g. embargos, medidas antidumping y acusaciones de evasión de impuestos; exageradas multas portuarias,

¹² *El Diario de Caracas*, 5 de agosto de 1991, p. 31. Ver también Vilma Petrash, "Reformas Estructurales e Integración", en *Data Pronóstico*, No.36, agosto, 1991, p.12.

y cuotas "voluntarias". Estas medidas restrictivas han sido solicitadas por productores y navieras estadounidenses, particularmente del estado de Florida, a objeto de proteger sus intereses económicos en detrimento del aluminio, atún, cemento y líneas navieras venezolanas¹³. Prácticas discriminatorias como las anteriores confirman que EE.UU. tiene un compromiso fundamentalmente retórico con el libre comercio y el rol autoregulator del mercado en los niveles de producción y precios, lo cual explica su falta de reciprocidad ante los francos intentos de liberalización avanzados por Venezuela y otros países latinoamericanos. De proseguir su renuencia a solucionar esta problemática bilateral, la administración Bush podría correr el riesgo de perder la cooperación venezolana en sus esfuerzos por implementar un sistema de operaciones aéreo y marítimo para combatir el tráfico de drogas en el hemisferio.

Conclusión.

Se puede concluir que el gobierno de Carlos Andrés Pérez ha sido particularmente enérgico, aunque no necesariamente efectivo, en el avance de sus objetivos de democratización, liberalización, integración y petroleros. El impresionante nivel de activismo desplegado en los temas aquí analizados y la variedad de frentes utilizados para su manejo, indican que probablemente éstos fueron las prioridades externas de la administración durante 1991. Es obvio que todas estas instancias estuvieron fuertemente marcadas por las preferencias de política exterior y el deseo de controlar la implementación de los objetivos emanados de dichos temas. Esto, a su vez, determinó su "priorización" en la agenda. Como lo sugiere Eva Josko de Guerón, éste es un resultado común en Venezuela, donde la Constitución explícitamente asigna al Ejecutivo la conducción de los asuntos exteriores y deja un rol comparativamente reducido al Congreso excepto en la aprobación de tratados internacionales¹⁴. A esto podemos agregar la acendrada tradición de personalismo y caudillismo sobre la que se asienta la cultura política nacional.

Es evidente que los presidentes venezolanos han ejercido una influencia sustancial en la velocidad e intensidad de los cambios de nuestra política exterior. No obstante, las grandes líneas de transformación no han sido determinadas en lo fundamental por preferencias presidenciales, sino más bien por los desafíos, límites y oportunidades que ofrece el sistema internacional. Ello significa que los decisores centrales deben emprender un examen cuidadoso del menú internacional, a fin de discernir sus posibilidades de diseñar agendas de asuntos exteriores realizables y de traducirlas en acción

13 Para mayores detalles respecto a todas estas medidas, ver *El Diario de Caracas*, 2 de agosto de 1991, p. 32; 5 de agosto de 1991, p. 31; 30 de octubre de 1991, p.21; y 31 de octubre de 1991, p.2.

14 Eva Josko de Guerón, "Cambio y continuidad en la política exterior de Venezuela", Manuscrito, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, agosto, 1991, p.50.

efectiva. En consecuencia, el logro de metas de política exterior está fuertemente condicionado por su adaptación a las cambiantes condiciones de la arena internacional. En esta perspectiva, las variaciones en la agenda y prioridades externas de Pérez reflejan una incuestionable capacidad de captación, asimilación y acomodo a las nuevas realidades internacionales y regionales. De hecho, los actuales objetivos de democratización, liberalización e integración no sólo son en sí mismos producto de estas modificadas realidades, sino que su asertiva búsqueda por parte del actual gobierno venezolano ha permitido desplazar de la cúspide de la agenda global y latinoamericana de nuestro país a antiguas consideraciones u objetivos (v.g. disputas territoriales, proteccionismo), que, de otra manera, coartarían las posibilidades venezolanas de inserción creativa y audaz a la dinámica transnacional e interdependiente del sistema internacional contemporáneo.

BOLIVIA: NEGOCIANDO SU VULNERABILIDAD

Raúl Barrios Morón¹

Una agenda externa dual

La política exterior boliviana durante 1991 siguió, en general, la tónica impuesta por el gobierno de Unidad Nacional (MIR-ADN) al inicio de su mandato. Pragmatismo, una fuerte tendencia presidencialista en la toma de decisiones y un afán protagónico en los asuntos internacionales fueron sus rasgos principales². Más allá de los limitados recursos de poder, el presidente Jaime Paz Zamora estuvo presente donde fue necesario para revertir la acentuada marginalidad del país, así fuera simbólicamente. Sus frecuentes viajes apuntaron a robustecer la buena imagen externa que heredó de las transformaciones estructurales impuestas por el gobierno anterior. La administró bien y, al mismo tiempo, la reimpulsó con su estilo propio de acción diplomática directa³.

Sin embargo, se acentuó la composición dual de la agenda exterior. Mientras las relaciones económicas externas lograron un tratamiento fluido en relación a los distintos interlocutores externos, particularmente los organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional y el Banco

1 Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Bolivia) y profesor del Programa de Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz.

2 Ver, Raúl Barrios Morón, "Bolivia: buscando protagonismo?", en Heraldo Muñoz (comp.) *El desafío de los '90*. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1989-1990, Nueva Sociedad-Prospel, Caracas, 1990, y "Bolivia: retórica y realidad de la diplomacia en línea directa", en Jorge Heine (comp.), *¿Hacia unas relaciones internacionales de mercado?*. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1990-1991, Nueva Sociedad-Prospel, Caracas, 1991.

3 Ver, "Las tareas del Presidente", en *Carta Informativa Siglo XXI*, Año IV, No. 164, 28 oct-2 nov. de 1991. También, Ramiro Arze Barrientos, "Jaime Paz Zamora y su protagonismo en la política exterior boliviana", en *Los Tiempos*, 7 de junio de 1991.

Mundial⁴, los temas político-estratégicos agudizaron la vulnerabilidad boliviana frente a la decisión de terceros actores, en especial, Estados Unidos. En lo primero, Bolivia aparece como un caso ejemplar de ajuste estructural en el concierto latinoamericano y, en lo segundo, la puesta en marcha de la guerra contra las drogas es modelo de *internacionalización negativa* de un conflicto que erosiona el consenso político interno y recorta seriamente las prerrogativas de soberanía nacional. En ese sentido, los asuntos político-estratégicos generaron fuertes contradicciones intra y extra gubernamentales, en tanto que el curso de las relaciones económicas externas, fundadas en la ortodoxia liberal y el acatamiento de las condiciones impuestas por los organismos internacionales, fue más afortunado.

Asimismo, la política exterior de Paz Zamora tropezó con restricciones de política doméstica. Las relaciones entre el gobierno y la oposición enfrentaron momentos de agudo conflicto. Las denuncias de corrupción, las diferencias gubernamentales, su intento torpe y fallido de descabezar al Poder Judicial a través de un juicio de responsabilidades a varios de sus miembros y su reticencia a cumplir compromisos de reforma al sistema electoral, crearon un panorama muy difícil para la estabilidad e imagen del gobierno de coalición.

La acción externa resintió este proceso en varios sentidos. Si antes fue utilizada con éxito para fines de política interna, en la medida en que esta última se deterioró, las apreciaciones positivas sobre las iniciativas internacionales tendieron a disminuir dado el quiebre de la credibilidad del gobierno MIR-ADN. A la par, se hizo más explícito el *disenso nacional* sobre temas claves de la agenda exterior. Las intenciones oficiales para avanzar en el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Chile, que fueron frenadas por corrientes de opinión adversa; el arreglo de "borrón y cuenta nueva" con Argentina, criticado por su efecto mediato para el comercio del gas natural; y, sobre todo, la resistencia de la sociedad civil a la estrategia norteamericana de guerra a las drogas constituyeron los puntos más polémicos.

Así, el celo opositor y el clima antigubernamental en la prensa opacaron el difundido exitismo de las acciones externas de Paz Zamora. Puede afirmarse, entonces, que la original ofensiva internacional ha morigerado y dado paso a un comportamiento más reactivo frente a las presiones políticas externas. Ello evidenció las debilidades estructurales de la acción internacional, la medida exacta de los limitados recursos de poder del país, las posibilidades reales de modificar las externalidades y, en consecuencia, una extrema vulnerabilidad a la decisión exógena.

4 En la reunión con el Grupo Consultivo de París, compuesto por varios países desarrollados y organismos económicos internacionales, Bolivia logró un apoyo de 900 millones de dólares, en medio de encendidos elogios a su estabilidad económica. *El Diario*, 7 de noviembre de 1991.

Cancillería: una de cal, dos de arena

Desde enero, después de poco más de un año de transcurrida la gestión MIR-ADN, la cancillería ajustó su administración para reimpulsar su actividad, hasta entonces ensombrecida por el activismo presidencial⁵. En un intento de coordinación de política hacia la región y los organismos multilaterales, Paz Zamora reunió, a fines de marzo, a sus embajadores para definir una *Plan Nacional de Política Exterior*. En el encuentro se evaluaron los problemas y objetivos de cada una de las misiones bolivianas para compatibilizar los criterios de política bilateral con una perspectiva regional y global de la relaciones exteriores del país. Y, aunque el contenido preciso del Plan se mantuvo en reserva, sus recomendaciones apuntaron hacia temas económicos: atracción de capitales, fortalecimiento del intercambio comercial y, especialmente, estímulo a los procesos de integración regional. La coordinación diplomática y la actualización de los planes de acción externa buscaban, en palabras de Paz Zamora, "un protagonismo real y no ficticio en el plano internacional"⁶. Ese fue un evento destacable para la institución diplomática en su afán de optimizar sus acciones en el ámbito latinoamericano y multilateral. Sin embargo, la cancillería y su titular vivieron momentos difíciles de crítica y discrepancia con partidos políticos de oposición y organizaciones de carácter regional. En efecto, la autocondecoración con el Cóndor de los Andes del ministro y otros funcionarios continuó con una práctica gubernamental discrecional en esta materia, dada la ausencia de una reglamentación precisa para su aplicación. La insistente censura logró que algunos funcionarios renunciaran públicamente a esta premiación inconsulta.

Posteriormente, las denuncias de una supuesta remoción de los hitos 48 y 49 en la frontera con Chile sacaron a luz una de las debilidades más notorias de la cancillería en relación al control y demarcación de sus límites fronterizos. Aunque este problema no es atribuible únicamente a la actual administración—el asunto de los hitos y subhitos con Chile data de un error cometido en 1981⁷—, sí mostró abiertamente una inveterada desatención gubernamental a este problema, muy sensible en la opinión boliviana. Los informes contradictorios emitidos por esa cartera sobre el asunto y las versiones que los cuestionaban, expresaron sus limitaciones de comunicación y recursos logísticos, además de una insuficiente articulación con otras reparticiones estatales encargadas de velar por los límites y fronteras nacionales⁸. La probable

5 El gobierno de Paz Zamora redujo en un 15% el presupuesto de la cancillería para el año 1991. Procedió con fines de adecuación presupuestaria y racionalización a reordenar su jerarquía intermedia y reducir el personal acreditado en el servicio exterior. *Presencia*, 28 de marzo de 1991.

6 *Los Tiempos*, 28 de marzo de 1991.

7 Ver, Jorge Escobari Cusicanqui, "Los límites con Chile", Documentos para la Historia, No. 18, en Suplemento de *Hoy*, octubre de 1991.

8 Ver, Carlos Mesa Gisbert, "El Cóndor y los hitos: las facturas que se pagan", en *Presencia*, 15 de septiembre de 1991.

solución del asunto de los hitos y subhitos quedó pendiente para la XIX Reunión Plenaria de la Comisión Mixta Boliviano-Chilena de Límites.

Aunque las intenciones de la oposición parlamentaria de censurar al polémico ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Iturralde, tras su interpe-lación en el Congreso, no prosperaron por la resistencia de la mayoría oficialista, quedó de manifiesto un indudable consenso acerca del tratamien-to gubernamental, al menos, deficiente de este asunto. Ello avaló de algún modo el malestar observado en la opinión pública cuando, en agosto, se decidió la ratificación del canciller en el cargo, a pesar de su declinante imagen pública.

Política vecinal e integración

Uno de los aspectos característicos de la actual política exterior son los esfuerzos por establecer una mayor fluidez en la relación con los países del área. Se buscó una reinserción regional más activa, que ha significado en algunos casos "desbloquear" y en otros "incentivar" los vínculos vecinales. Además, el estilo de la política exterior de Paz Zamora se puso a tono con la tendencia regional de contacto directo entre los Mandatarios que supera la pesada formalidad de la diplomacia latinoamericana. En este contexto y por su determinación geográfica, la política vecinal fue de alta prioridad –inte-gración al Pacífico y al Atlántico– aunque los resultados bilaterales no fueron iguales. A pesar de ello, no se resolvió la discursiva vocación boliviana de eje articulador regional. El país no puede aún compatibilizar los dos procesos de integración que lo tensionan, Pacto Andino y Mercosur, cuyos niveles de avance y perspectivas son disímiles. Si el propósito de la integración se guía por las potencialidades económicas, resulta muy claro que la experiencia del Pacto Andino, aún con sus esfuerzos recientes de liberalización, es menos atractiva. Por el contrario, el naciente Mercosur, que incluye a Brasil y Argentina, países con los que efectuamos más de la mitad del comercio exterior, emerge como un opción más interesante. Para decirlo de otra manera, las virtudes del posicionamiento geográfico boliviano no coinciden todavía con la capacidad de sus élites políticas ni con su verdadero atractivo económico¹⁰.

Desencanto y pragmatismo: las relaciones con Chile

El año 1991 ratificó que las relaciones con Chile se mueven preferentemente en el ámbito comercial, mientras que el político tienen un bajo perfil, dadas las dificultades para ingresar en un escenario diplomático proclive a la solución de la demanda marítima boliviana. Y el desencanto fue elocuente.

9 Ver, ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. "Informe de Política Exterior", s/f, mimeo.

10 Ver, Raúl Barrios Morón "Límites y alcances de la política exterior boliviana", en Momento Económico de *Presencia*, 16 de agosto de 1991.

Paz Zamora inició el año afirmando: "nunca como hoy estamos tan cerca del mar"¹¹, y lo concluyó preguntándose: "¿dónde se ha visto un país que tenga un atraso mental tan grande para impedir a Bolivia el acceso a mar, teniendo 5.000 kilómetros de costa?"¹².

Las orientaciones de incentivo comercial se acentuaron claramente en 1991 no sin mover el fuerte debate interno entre las visiones pragmáticas y conservadoras del asunto¹³. Lo cierto es que hay un progresivo reconocimiento, aún entre los conservadores, de que las condiciones políticas para la estrategia multilateral de recuperación de la cualidad marítima boliviana son hoy más adversas que nunca. Si en el pasado la agenda con Chile —con relaciones diplomáticas o no— giraba en torno al tema marítimo, la importancia del intercambio comercial, basado en coincidencias de políticas económicas liberales, y la necesidad boliviana de diversificar los mercados externos para el comercio del gas natural indican el paso cualitativo hacia un área que puede iniciar la complementación bilateral¹⁴. Son las corrientes económicas las que impulsan las relaciones bilaterales¹⁵, mientras que las visiones tradicionales simplemente bloquean estas iniciativas¹⁶; su aporte en términos de soluciones inmediatas son inconsistentes e inmovilizan la política hacia Chile.

Por el carácter del tema marítimo, el gobierno trató de compatibilizar esta demanda histórica con las nuevas tendencias internacionales de desmantelamiento de barreras comerciales. Así, el ministro de la Presidencia, Gustavo Fernández, sostuvo que "la necesidad de afirmar y recuperar la cualidad

11 *La Razón*, 24 de marzo de 1991

12 *Presencia*, 20 de octubre de 1991.

13 Ver entrevistas a varios internacionalistas en "Qué estamos dispuestos a darle a Chile a cambio del MAR?", en Suplemento Semana de *Ultima Hora*, 24 de marzo de 1991.

14 En la visita a La Paz del ministro chileno de Energía, Jaime Tohá, se firmó un acuerdo de venta de gas a Chile para los próximos años, a cargo de entidades privadas binacionales. En la visión oficial boliviana "es imprescindible diversificar los mercados del gas natural y, por supuesto, es importante tener una gravitación económica trascendente en el Océano Pacífico". *Ultima Hora*, 20 de junio de 1991.

15 Según el ministro de Industria y Comercio, Leopoldo López, "elaborar una política comercial con Chile no es ningún renunciamiento a nuestra tesis de reivindicación marítima, es más bien reforzar esta tesis. Pero que esta tesis no nos opaque la visión sobre el desarrollo boliviano a través del comercio con Chile. El mar no lo vamos conseguir porque tengamos cada vez menos comercio con Chile. El mar lo vamos a conseguir, precisamente, cuando existe mayor interdependencia económica entre ambos países. Pero si seguimos con preconcepciones no nos volveremos más poderosos sino más bien nos volveremos más débiles, incapaces de establecer negociaciones a un mismo nivel con los países del resto del mundo, incluido Chile". *La Razón*, 31 de octubre de 1991. En este contexto, por segundo año consecutivo, 24 empresas industriales bolivianas exhibieron sus productos en la Feria Internacional de Santiago, FISA 91. *La Razón*, 31 de octubre de 1991.

16 Ver, Fernando Gutiérrez Moscoso, *La negociación marítima*, Bolivia, 1991.

marítima de Bolivia y la necesidad económica y comercial de ampliar y expandir las exportaciones bolivianas no son incompatibles; pueden y deben ser complementarias si se manejan de una manera apropiada"¹⁷. En este marco, el criterio de gravitar en la Cuenca del Pacífico acompaña ahora las posiciones gubernamentales para incentivar los lazos comerciales con Chile. Los sectores conservadores, sin embargo, han hecho explícito su desacuerdo en incrementarlas, ya que significaría sólo el potenciamiento del norte chileno¹⁸. Las Fuerzas Armadas exhibieron particular resistencia a estas iniciativas e, incluso, lograron que la empresa chilena Soquimich no fuera considerada en la licitación gubernamental para la explotación de los yacimientos de litio en el Salar de Uyuni.

Durante la XXI Asamblea General de la OEA, celebrada en Santiago, en junio, se confirmó la disposición de desplazar el tema del mar hacia consideraciones económicas. De hecho, por segundo año consecutivo no se dieron "fricciones" significativas entre las delegaciones de Bolivia y Chile; la boliviana tampoco presentó un proyecto de resolución respecto a su demanda marítima, sino que postuló vagamente "allanar diferencias, atenuar divergencias y ampliar convergencias"¹⁹ para mejorar esas relaciones. El gobierno conservó a nivel de discurso la demanda histórica para el largo plazo, pero está apremiado por decisiones para el corto, cuando observa la inminente conclusión de un acuerdo comercial con Chile en el marco de la ALADI (abril de 1992), y en cuya reanudación Bolivia intenta "equilibrar" la balanza comercial con sus vecinos²⁰.

En síntesis, en las relaciones con Chile, aún en un marco de diferencias sustanciales en el tema marítimo, se han abierto importantes convergencias económicas. Con todo, el esfuerzo empresarial binacional por explotarla se enfrenta a las fuertes visiones territorialistas acentuadas hoy por el entredicho de los hitos limítrofes²¹.

17 *Hoy*, 27 de enero de 1991.

18 En un efusivo discurso el general Víctor Vargas, comandante de la Séptima División sostuvo: "La integración comercial sólo favorecerá el desarrollo del norte chileno a costa de los recursos naturales del país. A Chile digámosle basta!". *La Razón*, 24 de marzo de 1991.

19 *Hoy*, 6 de junio de 1991.

20 Un reciente estudio de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) mostró que las importaciones desde Chile, entre formales y contrabando, suman alrededor de 80 millones de dólares, en tanto que las exportaciones a nuestros vecinos bordean sólo los 20 millones anuales. *La Razón*, 22 de mayo de 1991.

21 Dentro de las discrepancias por la supuesta remoción de hitos fronterizos, el general Emilio Lanza sostuvo: "Debemos romper relaciones comerciales con Chile, no se puede soportar una situación de esta naturaleza, no se puede negociar con el enemigo". *Última Hora*, 1 de agosto de 1991.

Hacia una agenda de seguridad con Perú

Bolivia y Perú han avanzado este año en los planes de complementación económica e integración física. Para Bolivia resulta especialmente importante encontrar vías de salida hacia el Pacífico a fin de hacer más expedito su creciente comercio exterior. Durante la visita del presidente Alberto Fujimori a La Paz, a mitad de año, se suscribieron Notas Reversales mediante las cuales se concede a nuestro país una Zona Franca de Características Especiales en el puerto peruano de Ilo.

No obstante, la agenda bilateral incorporó el tema del terrorismo y la lucha antiterrorista como un nuevo centro de atención. En efecto, la influencia senderista sobre algunas organizaciones políticas bolivianas está siendo evaluada permanentemente por los organismos de seguridad del Estado. Actores político-militares no estatales, como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru del Perú, se han convertido en una hipótesis de conflicto, en una *amenaza no convencional* a la seguridad²². Según un Informe Confidencial de Inteligencia, al que tuvo acceso la Agencia de Noticias Fides (ANF), aproximadamente 8.000 ciudadanos peruanos "entre delincuentes y terroristas" ingresaron a territorio boliviano en el último tiempo²³.

De ahí que los ejércitos de los dos países iniciaran una dinámica cooperación fronteriza contrainsurgente. La llegada del comandante del Ejército peruano a La Paz, general Pedro Villanueva, en junio, mostró la creciente inquietud binacional respecto a esa amenaza externa no convencional. Reconoció que "es verdad que Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru han ingresado a Puno. Conocemos su modo de actuar y ya han ingresado a Bolivia. Lo otro sería mentir y negar su forma de actuar, que consiste precisamente en expandirse porque ese es el pensamiento de Mao Tse Tung"²⁴.

Así, se proyecta un proceso de internacionalización de acciones insurgentes y contrainsurgentes entre ambos países, con varias consecuencias preocupantes: primero, complicaría a la propia estrategia contrasubversiva peruana, al insertarla en un espacio territorial sobre el que no tiene ninguna competencia; y, segundo, Bolivia adoptaría políticas antiterroristas que han probado largamente su ineficacia en el país vecino. Además, la ausencia de control civil sobre esos intercambios castrenses traería consigo un incremento nocivo de las tendencias autonómicas del Ejército boliviano, así como la apertura de un foco de tensión y violencia en la frontera con Perú.

22 Referencias en ese sentido se encuentran en el reportaje sobre Sendero Luminoso de Sam Seibert, "War Without Mercy", en *Newsweek*, 26 de agosto de 1991.

23 *La Razón*, 24 de junio de 1991.

24 *Ultima Hora*, 26 de junio de 1991.

Promesas argentinas e incertidumbre en el mercado del gas

Las visitas del canciller de Argentina, Guido Di Tella, en marzo, y del presidente, Carlos Menem, a mitad de año, sirvieron para poner en marcha el Consejo Permanente de Integración Binacional, pero no despejaron las serias dudas que existen sobre el futuro comercial del gas natural boliviano. En efecto, a pesar de la amistad entre los dos mandatarios —en dos años han tenido cinco encuentros—, el *precio político* de este producto llega inevitablemente a su fin. En mayo de 1992 concluyen los acuerdos de venta de gas a ese mercado, lo que abrirá una difícil situación para los ingresos de exportación de Bolivia. Actualmente, el país recibe 230 millones de dólares anuales por dicha venta, alrededor del 25 % de sus exportaciones legales. Sin embargo, por el proceso de privatización de las empresas argentinas y la desregulación de los precios, es presumible una disminución notable de los mismos, afectando en alrededor de 100 millones de dólares los ingresos nacionales por exportación del gas natural²⁵. Ello ejemplifica la extrema dependencia de Bolivia del mercado gasífero argentino, y que no puede ser subsanada en el mediano plazo con los mercados de Brasil, Chile o Uruguay²⁶. En ese contexto, se han acentuado las críticas internas al acuerdo de "borrón y cuenta nueva" de 1989, porque en él no se definió "la forma de pago para las siguientes obligaciones contractuales y los términos de renovación del contrato a vencerse en 1992"²⁷.

Aunque las negociaciones bilaterales no han concluido, se advierte un margen muy limitado para las aspiraciones comerciales bolivianas con esos vecinos. El propio Paz Zamora ha sostenido que "lo único que tiene Bolivia en estas negociaciones es el gas, todo lo demás está fuera"²⁸. Esto implica que el discurso gubernamental de "desgasificar" los vínculos con Buenos Aires ha quedado como una promesa imposible de cumplir, dado su carácter crucial y determinante para la realidad bilateral.

Estados Unidos, guerra a las drogas y extradición

En diciembre de 1989, a poco de asumir, Paz Zamora entregó a la justicia norteamericana al ex coronel Luis Arce Gómez, sin que mediara ningún instrumento legal vigente para su extradición. Asumió personalmente el costo político de la decisión persuadido de que el beneficio de la simpatía

25 Ver, Carlos Miranda Pacheco, "Otra visita memorable", en *Presencia*, 30 de junio de 1991.

26 Ver, "Inciertas negociaciones para el gas boliviano", en *Informe "R"*, Año XI, No. 222, CEDOIN, segunda quincena de julio de 1991, pp. 16-18.

27 Fernando Baptista Gumucio, "Una gestión innecesaria", en *Los Tiempos*, 11 de julio de 1991. Ver también, Armando Mariaca, "Acuerdo presidencial con Argentina", en *El Mundo*, 3 de julio de 1991.

28 *La Razón*, 29 de octubre de 1991.

lograda en Washington hacia su gobierno en materia antidrogas lo excedería con creces.

Esta opción "realista" se orientó por el costo-beneficio inmediato, pero sacrificó principios de soberanía, particularmente ausentes hoy en los vínculos con Estados Unidos. Con la entrega de Arce se emitieron señales que hoy pesan negativamente en esas relaciones: mostró –sin proponer soluciones adecuadas– la insolvencia de la justicia boliviana para el castigo a los narcotraficantes y, en consecuencia, que la conducta futura del gobierno en este tema sería fácilmente manipulable desde Washington dada la disposición de Paz Zamora a evitar disensos, así se refieran a elementales cuestiones de autodeterminación. Lo que en un momento fue expresión del mérito boliviano o la búsqueda de un efecto político frente a Estados Unidos, se convirtió en un antecedente negativo para la posición negociadora posterior. De allí que en los últimos años las relaciones hayan sido de una enorme dificultad, tensionadas por la abierta imposición norteamericana y la resistencia *sotto voce* de Bolivia.

En ese contexto adverso, la profunda corrupción policial²⁹, el nombramiento e inmediata renuncia del polémico coronel Faustino Rico Toro³⁰ como comandante de las Fuerzas Especiales de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN), y las denuncias periodísticas de protección al negocio ilícito por parte del ex ministro del Interior Guillermo Capobianco potenciaron este año las opciones militaristas para enfrentar el narcotráfico³¹. La madrugada del 3 de abril, el Congreso Nacional Extraordinario, en medio del abandono de los partidos de oposición, aprobó el ingreso de 50 asesores militares norteamericanos para la preparación de unidades antinarcóticos del Ejército.

Las relaciones bilaterales durante 1991 se orientaron básicamente a implementar la guerra contra las drogas que contempla el polémico Anexo III³², firmado en 1990 por ambos gobiernos. Las presiones norteamericanas en esa dirección fueron públicas y rompieron con toda discreción y formalidad diplomática. Todo ello ratificó el estilo de intromisión interna del embajador Robert Gelbard³³, y que su sucesor, Richard Bowers, parece continuar. Luego

29 Ver, Raúl Barrios Morón, "Militares, policías y la tercera fuerza antidrogas", en *Informe "R"*, Año XI, No. 218, mayo II, 1991, pp. 4-7.

30 El coronel Faustino Rico Toro tuvo un papel importante en el gobierno dictatorial de García Meza. Pesan sobre él acusaciones sobre violación a los derechos humanos y protección al narcotráfico. Por la resistencia de la sociedad boliviana y la amenaza norteamericana de suspender la ayuda a Bolivia, Rico Toro renunció al comando de las Fuerzas Especiales antinarcóticos, a pesar del expreso apoyo personal del presidente Paz Zamora. *Hoy*, 5 de marzo de 1991.

31 Ver, Eduardo Gamarra, "Bolivia ante la estrategia de Estados Unidos", en *Cuarto Intermedio*, No. 20, agosto de 1991, pp.3-31.

32 Ver, Aníbal Aguilar Gómez, "Militarización de las áreas productoras de coca", en *Debate Regional, Coca por Desarrollo*, ILDIS, CERES-Cochabamba, 1991.

33 Ver, Carlos D. Mesa, "Robert Gelbard: genio y figura...", en *Presencia*, 7 de julio de 1991; "Adiós Mr. Gelbard", editorial, *Ultima Hora*, 11 de julio de 1991. Después

de un período breve de entrenamiento, dos unidades especializadas de infantería iniciaron sus primeras acciones en áreas presumiblemente productoras de pasta base de cocaína. Con apoyo norteamericano, el Ejército comenzó su campaña de Operaciones Psicológicas³⁴, encaminada a generar un clima de aceptación social para el ingreso de las unidades militares en el vasto teatro de operaciones antinarcóticos. Si antes el gobierno boliviano eludía el tema de la militarización antidrogas o se ruborizaba al enfrentar una opinión pública adversa, hoy asume plenamente estar comprometido en esta guerra de baja intensidad. Y quizás sea ése el logro mayor de Estados Unidos en su estrategia hacia Bolivia.

El país recibió las visitas del director de la Drug Enforcement Agency (DEA), Richard Bonnet, y del encargado de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, Robert Martínez. Ambos, junto con destacar el alto nivel de las relaciones bilaterales, insinuaron la inmediata participación del Ejército en acciones antinarcóticos y la firma de un nuevo tratado de extradición, que no pudo formalizarse a pesar del compromiso original boliviano. Este tema tensionó los vínculos y fue, en efecto, uno de los pocos objetivos que Gelbard no cumplió durante su misión en el país³⁵.

Por otra parte, el fracaso de la operación antidrogas "Refugio Seguro", realizada en la población oriental de Santa Ana de Yacuma, ocasionó otro momento de discrepancia entre el gobierno boliviano y el embajador Gelbard. Acusadas de infidencia, a las fuerzas de represión bolivianas se les atribuyó directamente la responsabilidad del fracaso de la operación. Del mismo modo, los atropellos cometidos por agentes de la DEA en esas acciones antinarcóticos agudizaron los profundos sentimientos antinorteamericanos en la sociedad boliviana, y fomentaron las expresiones de rechazo generalizado a su discrecionalidad frente a las instituciones de seguridad, policial y militar³⁶.

de haber sido condecorado con el Cóndor de los Andes por los servicios prestados a Bolivia, el embajador Gelbard emitió duras declaraciones contra la corrupción de los organismos antidrogas, generando reacciones en distintos sectores sociales y muy pocas oficiales. *Ultima Hora*, 4 de julio de 1991.

34 Sobre este tema consultar, Raúl Barrios Morón, "La militarización en marcha: operaciones psicológicas en Bolivia", en *Estado & Sociedad, Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, Año 7, No. 8, Flaco-Bolivia, primer semestre de 1991, pp. 26-36

35 El embajador boliviano en Estados Unidos, Jorge Crespo, sostuvo: "Hemos comunicado al gobierno de Estados Unidos que, al haber entrado en plena vigencia la Convención de Viena, ello involucra automáticamente un trato a las extradiciones por delitos vinculados al narcotráfico (...) Nosotros tenemos en este momento un tratado de extradición que data de 1900 y con el complemento de la Convención de Viena todos los delitos están contemplados". *Los Tiempos*, 6 de enero de 1991.

36 Los abusos cometidos por agentes de la DEA contra un oficial de la Armada durante la operación "Refugio Seguro", obligaron a las Fuerzas Armadas a solicitar su inmediata expulsión del país. *La Razón*, 7 de julio de 1991.

Esta difícil circunstancia interna y los cambios en la política colombiana respecto a los extraditables, movieron al gobierno a un uso autónomo frente a las presiones norteamericanas por un tratado de extradición antidrogas, optando por una salida intermedia. El 29 de julio emitió el decreto de arrepentimiento, que ofreció un plazo de 120 días para que los acusados de traficar con drogas se entregaran a la justicia boliviana a cambio de no ser extraditados a Estados Unidos. Los resultados fueron sorprendentemente exitosos. Casi la totalidad de los principales acusados se puso a disposición de la ley. Esto dio un vuelco de 180 grados en la lógica interdictiva antidrogas de los últimos años, puesto que la atención se concentró en los cabecillas del negocio ilícito no a través de medios represivos –policiales o militares– sino disuasivos. El decreto de arrepentimiento lleva implícita una negociación indirecta entre el Estado y los acusados de narcotráfico respecto de su procesamiento y condena en el país. Este esfuerzo autonomista del gobierno, sin embargo, no ha logrado disminuir las presiones norteamericanas para que la lucha antinarcóticos se militarice y se firme el mencionado instrumento de extradición. A pesar de sus indudables éxitos, el decreto no ha cambiado los énfasis represivos de la estrategia de lucha contra al narcotráfico.

Un punto polémico adicional, que ejemplifica la política de sanciones de Washington hacia Bolivia, fue la imposibilidad del gobierno de cumplir con la erradicación de 7.000 hectáreas de cultivo de coca, dados sus precios altos a pesar de la dureza de las políticas de interdicción. En efecto, por las dificultades de alcanzar estas metas el país dejará de percibir una cuota de 22 millones de dólares para el equilibrio de la balanza de pagos³⁷. Ante esta emergencia, el gobierno se ve en la dura necesidad de erradicar por la fuerza los cultivos y enfrentarse con los campesinos productores de coca. Ello demuestra que el condicionamiento externo quiebra la posibilidad de avanzar en procesos consensuados para resolver el problema del narcotráfico en Bolivia.

La manera como se ha internacionalizado esa lucha tiene el serio peligro de profundizar aún más nuestra vulnerabilidad ante las decisiones de actores extrarregionales, como Estados Unidos. Las presiones bilaterales tienen muchísima más fuerza y efecto que cualquier referencia multilateral para la negociación en materia de drogas. De allí el escaso optimismo de los resulta-

37 El encargado de prensa de la embajada norteamericana, Bruce Warton, sostuvo que "efectivamente, Bolivia y Estados Unidos firmaron un acuerdo que hace una conexión entre la consecución de la meta boliviana para la erradicación de una determinada cantidad de hectáreas de coca, y la contribución para la balanza de pagos de parte de mi gobierno". *El Día*, 11 de octubre de 1991. Para 1991, la asistencia económica norteamericana no reembolsable asciende a 132 millones de dólares: balanza de pagos 66, asistencia para el desarrollo 23, otros, 33 millones de dólares.

dos de la Cumbre Andina antidrogas de Cartagena, a poco más de un año de su realización³⁸.

Los planes de desarrollo alternativo a los cultivos de coca, que cuentan con el apoyo norteamericano, hasta ahora no han sido totalmente satisfactorios. Según un documento de la cancillería, ya durante 1990 "el programa de erradicación de cultivos de hojas de coca no estuvo acompañado, tal como se prevé en el Acuerdo suscrito en Cartagena, con programas que ofrezcan a los productores de coca una alternativa económica de largo plazo que permita superar estructuralmente su dependencia de la economía de la coca-cocaína". En suma, "las acciones de interdicción no han sido complementadas, como prevé Cartagena, con nuevos recursos de asistencia social y económica". En 1991 los resultados no han sido distintos. A pesar de los esfuerzos para abrir nuevos mercados para los productos bolivianos, "existen limitantes como son las restricciones para-arancelarias, la limitación en volúmenes de exportación, pero la más importante es el acceso a mercados para la venta de productos bolivianos, especialmente para aquellos productos que se producen bajo los programas de desarrollo alternativo"³⁹.

El aspecto positivo más destacado del año en las relaciones bilaterales ha sido la condonación de 372 millones de dólares⁴⁰ de la deuda boliviana. Dentro de la paulatina evolución de la Iniciativa para las Américas del presidente Bush, en un gesto positivo, y que según el ministro de Planeamiento, Samuel Doria Medina, "no tiene nada que ver con la lucha contra el narcotráfico"⁴¹, Bolivia se ha beneficiado de esta importante condonación, que le permitirá encarar el gasto público de manera menos restringida el próximo año.

Europa y Japón: incremento en la cooperación.

Las relaciones de Bolivia con los países europeos se han incrementado notablemente bajo la administración Paz Zamora. La consolidación democrática y la estabilidad de una economía de mercado, son los principales antecedentes para que los lazos de cooperación con varios países del viejo continente se hayan fortalecido a lo largo de 1991. A través de la conformación de comisiones mixtas se ha procedido a negociar distintos programas de cooperación al desarrollo. Según un informe de la cancillería, la asistencia técnica y financiera concretada alcanza los 600 millones de dólares. Alemania,

38 Ver, Comisión Andina de Juristas, "Narcotráfico: a un año de Cartagena", Declaración de la Conferencia Internacional, Lima, 4-5 de abril de 1991.

39 "Informe de Seguimiento de la Reunión Cumbre de Cartagena", preparado por el ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la embajada de Bolivia en Washington, febrero de 1991.

40 "A cambio de qué Estados Unidos nos condonó US\$ 372 millones?", en *Epoca*, No. 29, septiembre de 1991, pp. 30-34.

41 *Idem.*, p.31.

Italia, España, Bélgica y los Países Bajos han sido los que mayor cooperación han destinado a Bolivia. Del mismo modo, la cooperación financiera se realiza en condiciones ventajosas para el país; los intereses son del 2.5% anual con plazos de pago entre los 20 y 40 años⁴². Por su parte, Gran Bretaña y Bolivia reprogramaron la deuda boliviana en el Club de París, por la suma de 29 millones de dólares, que serán desembolsados en doce cuotas semestrales a partir de 1999.

Asimismo, destacó la visita del ministro de Relaciones Exteriores de España, Francisco Fernández Ordoñez, en mayo. Durante ella se evaluó el estado de la cooperación a Bolivia, en el marco del incremento de la presencia española en el continente a un año de las polémicas conmemoraciones de 1992. De hecho, durante la visita el ministro tuvo que enfrentar fuertes críticas al Quinto Centenario formuladas por las corrientes indigenistas bolivianas. En el mismo espíritu hispanista, la primera quincena de septiembre, se produjo la visita del príncipe de Asturias, Felipe de Borbón, un hecho indudablemente importante en los vínculos bilaterales.

En cuanto a las relaciones con Japón, Bolivia sigue siendo uno de los países de América Latina que ostenta altos índices de cooperación nipona, unos 80 millones de dólares anuales, en gran parte no reembolsables⁴³. Por segundo año consecutivo, y en arreglo al estilo presidencial que lo ha convertido en un negociador directo, Paz Zamora viajó a Tokio para desbloquear el crédito japonés destinado al proyecto de construcción del gasoducto al Brasil. Su presencia logró reimpulsar el proyecto, que había sido postergado por la renuencia nipona a cumplir con lo acordado por los países desarrollados en materia de condonación progresiva de deudas al Tercer Mundo. Así, durante su visita, Paz Zamora comprometió el financiamiento japonés para el proyecto de exportación de energía al Brasil por una suma de 187,2 millones de dólares: 97,1 destinados a la edificación de una Planta Termoelectrica en Puerto Suárez y, el resto, para la construcción del gasoducto desde Santa Cruz hasta esa población fronteriza. Todo ello redundará, además, en beneficio de los planes de complementación energética con Brasil, que habían quedado en suspenso los últimos seis meses. A la par, el compromiso logrado en Japón permitirá agilizar los trámites con los otros financistas del proyecto, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y prever el inicio de las obras en un plazo breve. Asimismo, quedó asegurado financiamiento japonés por 35 millones de dólares para la construcción de la carretera Patacamaya-Tambo Quemado, que facilitará el comercio boliviano-chileno.

42 Ver, ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. "Informe de Política Exterior", s/f, mimeo.

43 Idem.

En suma, el respaldo del primer ministro japonés, Toshiki Kaifu, a las solicitudes bolivianas de financiamiento estimulan notablemente la factibilidad de proyectos estratégicos, como la "conquista" del mercado más grande de América del Sur para el gas natural: Sao Paulo.

COLOMBIA: VIEJOS DESAFIOS, NUEVAS OPORTUNIDADES

Diego Cardona C. ¹

Juan Tokatlian ²

El inicio de la nueva década coincidió, en el caso colombiano, con el comienzo de una nueva administración: la del presidente César Gaviria (1990-1994). En un sistema internacional en transición, marcado por la incertidumbre y la complejidad, y un escenario interno caracterizado por el cambio y la fragilidad, el nuevo mandatario liberal tomó posesión el 7 de agosto de 1990. Tanto durante la campaña electoral que lo condujo a la Casa de Nariño como en su discurso inaugural, Gaviria afirmó su intención de otorgar permanencia y profundidad a las líneas generales de acción que identificaron la gestión de su antecesor, Virgilio Barco.

Continuidad y cambio.

Después de un año de gobierno, se observa una relativa continuidad así como algunos giros relevantes en la política exterior de Colombia. Por una parte, el presidente Gaviria fue ministro de Hacienda y luego de Gobierno en el cuatrienio anterior; el canciller en funciones hasta finales de 1991, Luis Fernando Jaramillo, fue titular de Obras Públicas durante el mandato Barco; dos de los asesores presidenciales del ex mandatario liberal han pasado por cargos de dirección y consejería importantes, en sus calidades de viceministro de Relaciones y luego embajador en Venezuela (Rodrigo Pardo) y Consejero Presidencial para Asuntos Internacionales (Gabriel Silva); el ex presidente Barco ejerce funciones de embajador en Londres; el ex canciller Julio Londoño preside la legación colombiana ante la OEA; el ex ministro de Gobierno y luego de Comunicaciones, Fernando Cepeda, estuvo a cargo de la representación del país en Naciones Unidas en Nueva York, y luego en Canadá. Por su parte,

1 Coordinador, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes.

2 Director, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes.

el anterior titular de ese cargo, Enrique Peñalosa, preside la Comisión Nacional Preparatoria de la Reunión de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED), a efectuarse en Brasil en 1992.

Prosigue por su parte, un discurso muy semejante en política exterior, con énfasis en asuntos económicos, en especial los referentes a la internacionalización necesaria del país, comenzando por la apertura comercial y financiera y la necesidad de la modernización institucional a través de la creación del ministerio de Comercio Exterior; todo ello sin olvidar la tradicional defensa del derecho internacional.

El proceso de actualización de la cancillería con el objeto de afinar los instrumentos de política internacional, que había comenzado en el período Barco, ha continuado con el presidente Gaviria. Al efecto, la Ley 11 de 1991, firmada en enero, protocoliza la reorganización del ministerio de Relaciones Exteriores y sienta las bases para establecer algunos mecanismos esenciales de coordinación y modernización en materia de política internacional y relaciones económicas externas.

En cuanto a la política multilateral, se ha dado vigor a iniciativas que comenzaron con cierto éxito en el período anterior, en especial con el impulso otorgado al Grupo de los Tres (con Venezuela y México), con miras a un eventual acuerdo de libre comercio; al Grupo Andino con una nueva y quizás definitiva fijación de plazos para la desgravación arancelaria y facilidades a la integración; y, al instrumento de concertación por excelencia en el continente, el Grupo de Río, cuya presidencia *pro tempore* asumió Colombia a partir de abril de 1991. También ha continuado sin variaciones la política activa en el Pacto Amazónico, el Grupo de Cairns, los No Alineados, el GATT y en las diversas instancias de Naciones Unidas. Colombia, además, comprometió su nombre como anfitrión de la Reunión de la UNCTAD de comienzos de 1992.

En la perspectiva bilateral, las relaciones con Venezuela están en este momento en un nivel más armónico y menos tenso, gracias a la continuación de la política emprendida desde la segunda parte de la administración previa, con énfasis en lo que converge entre los países, sobre lo que puede distanciarlos. El proceso de distensión es evidente y creciente, además de que la constitución real de las bases de una integración que va más allá de la retórica parece tener un dinamismo poco usual en el vecino país.

Los objetivos fijados por la administración Barco de otorgar mayor importancia a los procesos de obtención y mantenimiento de una relativa autonomía en el escenario internacional, la maximización del poder negociador nacional y la diversificación no ideologizada de las relaciones internacionales mantienen su vigencia. En cuanto a la vinculación entre procesos externos e internos, la interconexión temática es cada vez más amplia y compleja. No sólo por lo que se refiere al tratamiento del fenómeno de la insurgencia interna sino también en materias como derechos humanos, drogas y medio ambiente. En este sentido, las contrapartes internacionales

son concebidas como actores para negociar objetivos y metas que ayudan eventualmente a la solución de diversos problemas domésticos, utilizando un lenguaje y un enfoque pragmáticos, notorios tanto en el discurso presidencial como en el de la cancillería.

Sin embargo, pese a las continuidades indicadas, podemos apreciar ciertos cambios de matices en varias dimensiones de la agenda externa del país. En primer lugar, se ha mantenido el compromiso colombiano respecto al Grupo Andino, crecientemente renovado a partir de la Reunión de Cartagena de Indias, en diciembre de 1991. Se otorga también mayor interés y recursos diplomáticos al Grupo de los Tres y a la asociación más estrecha y eficaz con Venezuela y Ecuador. Al efecto, no sólo se ha evidenciado un renovado vigor en el trabajo de las comisiones de vecindad con Venezuela, sino que también se han implementado mecanismos similares con Ecuador. Cabe mencionar que las visitas presidenciales a América Latina durante 1991 han tenido relación con estos dos ejes: México por un lado, y Venezuela y Ecuador por el otro. A ello se debe sumar un viaje a Brasil, con el cual Colombia comparte tres temas significativos: café, estufecientes y medio ambiente.

En segundo lugar, aunque ha proseguido la multiplicidad y densificación de la inserción económica del país (EE.UU, Europa Occidental, ex bloque socialista, Pacífico), se ha otorgado mayor preeminencia a los vínculos comerciales y financieros con Estados Unidos, el que continúa siendo el mayor socio comercial individual de Colombia. De la misma manera, el acercamiento a la Europa comunitaria se ha visto estimulado por las preferencias comerciales por cuatro años otorgadas al país por la CEE en relación con la lucha contra el narcotráfico. También se ha logrado la inclusión colombiana en el Sistema Generalizado de Preferencias del GATT.

Paralelamente, se ha mostrado menor actividad en pro de la reestructuración del pacto cafetero, trasladando la atención de la diplomacia económica a asuntos comerciales más globales, incluyendo los problemas de acceso a mercados tradicionales con nuevos productos, la búsqueda de mercados nuevos, el fortalecimiento de una necesaria base productiva y exportadora en el plano energético y un manejo multilateral en cuanto a bienes no tradicionales. Un indicador es la importancia otorgada a la reunión de mandatarios centroamericanos convocada por el presidente Gaviria, y efectuada en la isla de San Andrés, para discutir los problemas del mercado bananero. Cabe indicar que América Central sigue estando en la agenda del país, pero con una decreciente importancia política y con mayor preponderancia en los aspectos económicos. Ello ha sido consecuente con la diplomacia del Grupo de los Tres y con la búsqueda de soluciones que no impliquen internacionalización conflictiva en el proceso de negociación interna con los grupos guerrilleros aún activos en el país, como es el caso de la Coordinadora

Nacional Guerrillera Simón Bolívar que mancomuna a las FARC, ELN y a algunos disidentes del reincorporado EPL.

Prevalece el carácter central del narcotráfico en la política internacional del país, en especial respecto a Estados Unidos, aunque con cierta diferencia respecto al gobierno Barco: existe en la actual administración una tendencia apreciable a compartir en menor grado el diagnóstico norteamericano de convertir a Colombia en el teatro de operaciones por excelencia de la "guerra contra las drogas". Se ha hecho mayor énfasis en la búsqueda de soluciones internas a problemas de carácter institucional y judicial, prosiguiendo simultáneamente la política de responsabilidad compartida en la solución global de la problemática de los narcóticos. En el mismo sentido, es más marcada en la presente administración la tendencia a la "desnarcotización" de la agenda frente a Washington. Lo anterior es parte de una modificación perceptible en la relación general frente a Estados Unidos. Se busca preservar un mínimo margen de autonomía en el manejo del problema de las drogas, mientras que en otros temas de la agenda se intenta continuar el esquema previo de desacuerdos y acuerdos puntuales, aunque evitando roces y fricciones innecesarias. Colombia ha sido receptiva a la idea aún no realizada de la Iniciativa Andina, surgida a raíz de la reunión presidencial de Cartagena en febrero de 1990, que contó con la presencia del Presidente Bush. En cuanto a la Iniciativa para las Américas, ha mostrado bastante interés. En la actualidad se está a la espera de que la propuesta original sea seguida de consideraciones concretas por parte del departamento de Comercio de Estados Unidos, así como por las instancias políticas del caso, en especial el Congreso. La firma de un acuerdo marco por parte de varios países latinoamericanos, entre ellos Colombia, constituye un buen principio desde la óptica gubernamental.

Una interesante evolución de carácter organizativo en la administración Gaviria se expresa en un nuevo esquema de asesorías adjuntas a la cancillería en temas de crucial trascendencia para la gestión diplomática del país. Se crearon mecanismos internos de evaluación y seguimiento en cinco áreas: derechos humanos, política hacia Venezuela, relaciones económicas internacionales, narcotráfico y medio ambiente. Podemos distinguir ciertas estrategias diferenciadas según área temática. Existe una visión de carácter defensivo-reactivo ante la posible imagen de Colombia en materia de derechos humanos, con el propósito de impedir que el país sea aislado o sancionado internacionalmente, mostrando, a su vez, las violaciones a tales derechos cometidas por actores no gubernamentales. En otros asuntos existe una actitud reactiva en ocasiones y una aproximación más activa en otras. Por ejemplo, en materia de narcóticos se ha considerado necesario explicar e insistir en los nuevos planteamientos internacionales del país, acordes con las nuevas decisiones asumidas en el plano interno. Un ejemplo son los sistemas previstos por la legislación nacional para la entrega de narcotraficantes nacionales sin la aplicación de la extradición. Otros asuntos son

abordados desde una perspectiva más dinámica, preparando una mejor labor externa en temas fundamentales para la presente década, como es el medio ambiente. Ello no sólo de cara a la conferencia mundial de 1992 en Río de Janeiro, sino también por la creciente significación global y doméstica de este asunto para los actores estatales y no gubernamentales. La tarea del estudio atento de los vínculos con Venezuela y el esfuerzo a favor de un mayor papel protagónico de la cancillería en los asuntos económicos externos, se ubican en la perspectiva de otorgar un tratamiento más estratégico y planificado a ambos temas de la política exterior colombiana.

Un primer balance

Si bien es cierto que en el frente externo se percibe la permanencia de varios funcionarios comunes a las administraciones Barco y Gaviria, aquello debe matizarse si pensamos en que los ejecutores son "jugadores" en diferentes posiciones. Algunos de los funcionarios hoy situados en el sector de la política exterior eran asesores gubernamentales a nivel presidencial en la administración anterior, pero no en ese campo específico. Sabido es que el manejo de la mayor parte de los problemas relativos a política internacional corresponde al ministro de Relaciones Exteriores, asumiendo la presidencia aquellos asuntos de interés especial para el primer mandatario. En ese sentido, podría pensarse que pese a su posición, los individuos antes cercanos al Presidente no necesariamente desarrollaban actividades en el sector externo, salvo en contados temas. De tal manera, su labor actual en cargos directamente relacionados con la política exterior, no siempre otorga continuidad a la tarea personal o colectiva desarrollada durante la administración Barco. Algunos cambios de orientación del gobierno Gaviria en esta materia pueden parcialmente explicarse por esta circunstancia.

Un hecho de interés se refiere a la política colombiana hacia la Cuenca del Pacífico. En la administración Gaviria ha existido un menor perfil discursivo en relación a los múltiples planteamientos hechos durante el período Barco respecto al potencial económico del área para Colombia. Sin embargo, en realidad no ha habido un abandono del tema. Incluso si se evalúan las realizaciones de la administración anterior en esta materia, se comprueba que no fueron muchas. Posiblemente de lo que se trata es que el discurso se ha acoplado a una situación de intercambios aún muy limitados: menos del 7% de las exportaciones e importaciones totales del país y un bajo flujo de recursos financieros.

En este contexto, cabe subrayar que las restricciones y condicionamientos externos, tanto económicos como políticos, a los que deben hacer frente América Latina y Colombia, han ido incrementándose. Por ende, para explicar los matices diferenciales entre los dos gobiernos liberales, es necesario distinguir las prioridades de largo plazo y las exigencias de corto plazo. Así, la administración Barco intentó establecer unos parámetros de acción con

miras a ampliar los escenarios de inserción de Colombia en las esferas diplomática y comercial. Ello era posible a mediados de los 80 cuando no era tan categórico el fin de la guerra fría, ni América Latina había "perdido" una década de crecimiento y desarrollo. El presidente Gaviria confrontó una realidad internacional vertiginosamente cambiante, y de lo que se trataba era de insertarse en los mercados mundiales a la mayor brevedad posible, porque un país como Colombia no puede darse el lujo de esperar pasivamente transformaciones que en algún momento beneficien o satisfagan sus intereses. No es que en el actual presidente predomine la improvisación o sólo la política de corte inmediatista. En su visión, las alternativas de corto plazo son escasas, prioritarias y deben ser aprovechadas. Además ciertos imperiosos temas domésticos acaparan la atención del Ejecutivo: desde la Asamblea Nacional Constituyente y la nueva Constitución hasta el diálogo con la Coordinadora Nacional Guerrillera y la entrega de narcotraficantes a la justicia nacional, entre otros.

¿*Respice polum* o *Respice similia*?

Ello nos lleva a las relaciones con los Estados Unidos. Sabido es que a partir de la pérdida de Panamá, a comienzos del presente siglo se llegó a la conclusión de que para Colombia era necesario y preferible asociarse estrechamente a Estados Unidos, intentando obtener de esa asociación (subordinada) beneficios para el país. Se designó a dicha doctrina con el término "*Respice polum*" ("Mira al polo"), haciendo alusión al Norte. Décadas más tarde, en el período presidencial de Carlos Lleras Restrepo, su ministro de Relaciones Exteriores y después presidente Alfonso López Michelsen, insistió en la urgencia y viabilidad de asumir una política dinámica hacia los países latinoamericanos y del Tercer Mundo, disminuyendo la significación excluyente para Colombia de una relación preferencial con Estados Unidos. Se denominó a esta política como el "*Respice similia*" ("Mira a los que son semejantes"). En muchos de los análisis sobre política exterior colombiana durante los 80, se planteó una nítida dicotomía entre las dos posiciones y que podía caracterizarse a los diversos gobiernos nacionales según fueran del tipo "*Respice polum*" o "*Respice similia*".

Un examen atento de las tendencias de las últimas dos décadas y a su proyección en los 90, muestra que las dos concepciones no eran tan contradictorias o antitéticas como se presumía, salvo en períodos muy breves, y que los gobiernos habían actuado de una u otra manera según los problemas de la agenda externa del país, a las contrapartes internacionales implicadas y consideraciones de orden global, regional y doméstico.

Las actuales agendas internacionales, tanto multilaterales como bilaterales, varían espacial y temporalmente, y son altamente mutables según las relaciones de fuerza predominantes, y la posición de los actores en diversos "tableros" diplomáticos y económicos. En ese sentido, la actual política

exterior parece mirar y evaluar con atención la multiplicidad de los temas, las coaliciones estatales y no gubernamentales siempre cambiantes según el asunto, y sus variaciones de acuerdo a su inserción y grado de centralidad en la agenda mundial y nacional. Es decir, se intenta distinguir las líneas de fuerza, los contenidos temáticos y sus transformaciones en el kaleidoscopio compuesto por los grandes escenarios regionales e internacionales. Esa visión, alejada de la polémica académica, constituye la conducta probablemente más eficaz en el actual concierto global. Habría que mirar a los diversos y cambiantes tópicos y no a lo rígido y a lo únicamente estatal. Es decir, mirar con atención, con criterios amplios de variación y cambio, y en referencia a temas, problemas y agendas más que a países o polos.

Una evaluación más detallada de las líneas de continuidad y discontinuidad real entre los gobiernos Barco y Gaviria, arrojaría que en la administración Barco existió identificación (no sin roces) con la posición norteamericana en materia de narcotráfico y un distanciamiento en otros temas, relativo en los económicos, y más amplios en los clásicos de tipo político-diplomático. En la actualidad se percibe un intento de alejamiento respecto del diagnóstico norteamericano frente al fenómeno de las drogas y la búsqueda de menores fricciones o controversias en otros aspectos de los vínculos bilaterales. Sobre todo asimismo en las dos gestiones una clara continuidad en el manejo de la política económica internacional. Se manifiesta una profundización de temas y metas ya abordados entre 1986 y 1990: apertura e internacionalización de la economía, interés y compromiso con la integración gradual y selectiva con países afines y geográficamente cercanos, y mayor perfil en las negociaciones comerciales bilaterales (con Estados Unidos y Europa Occidental), así como en las multilaterales (en el GATT, por ejemplo). No obstante, es posible que la agenda política, en especial frente a EE.UU., concentre mayores esfuerzos y recursos para el gobierno del presidente Gaviria en el futuro cercano, tal como terminó ocurriendo con su antecesor.

Identidad y proyección colombiana

Pese a las modificaciones y reordenamientos de las diversas variables internacionales y de los distintos sectores estatales y no gubernamentales, la principal contraparte oficial de Colombia, así como del resto de América Latina, continúa siendo Estados Unidos. Sin embargo, Colombia posee referentes económicos y políticos específicos a nivel regional y global, luego de un largo proceso de universalización, diversificación y desideologización de sus relaciones internacionales. En ese contexto, lo que caracteriza al país entrada la última década de este siglo, es una triple adscripción o identificación.

En primer lugar, Colombia, como los países del área, "pertenece" a Occidente en dos direcciones: culturalmente, por el hecho de compartir valores fundamentales, en especial los relativos a la defensa de la democracia,

el pluralismo, la convivencia y la posibilidad de disentir; y económicamente, en la medida en que se inserta en el modelo capitalista. En segundo lugar, al igual que el resto de América Latina, el país forma parte de la periferia del sistema mundial. En tercer lugar, a diferencia de la mayoría de los países de la región, Colombia ocupa un rango mediano: es un poder regional en el hemisferio, debido al tamaño de su población y riqueza de recursos naturales y a sus indicadores, su producción y nivel de exportaciones y su ubicación geográfica singular, entre otros. No obstante, respecto a otros países "medios" como México y Brasil, Colombia no ocupa el estrato superior de las naciones intermedias —aunque tampoco se encuentra en declinación como otros actores latinoamericanos. Colombia ha emergido como país "medio" en los 70, se ha proyectado en los 80 y puede consolidarse en los 90, gracias, en gran medida, al menor deterioro relativo de su economía y a su diversificación productiva y exportadora. Sin embargo, para realmente asegurar su estatus regional, el país requiere de una capacidad científica y tecnológica endógena significativa, sin la cual le será difícil mantenerse en el nivel alcanzado e incrementarlo, y un ordenamiento interno más equitativo y equilibrado para garantizar la estabilidad y el desarrollo nacional. Ahora bien, esta triple pertenencia colombiana se ha tenido en cuenta en el diseño de la política exterior de Bogotá, en particular durante el gobierno del presidente Barco. Este hecho parece estar vigente en la elaboración y ejecución de la política internacional de Gaviria.

Simultáneamente, y en un sentido más específico, de orden geopolítico, Colombia participa de una cuádruple inscripción en el esquema latinoamericano: es un país andino, pertenece a la Cuenca del Caribe y a la del Pacífico y es, al mismo tiempo, un país amazónico.

La participación colombiana en el Pacto Andino parece replantear en esta nueva década los objetivos básicos de la integración subregional. Dentro de este marco, se ha tenido en cuenta la situación real de los países andinos antes que abogar retóricamente por la integración *per se*. Colombia implementa un proceso de apertura económica y de reorganización política, en especial a partir del establecimiento de la nueva Constitución de 1991. No es claro que procesos semejantes se den en todos los países vecinos. Por ejemplo, la propia viabilidad del Estado-Nación en Perú se encuentra en una encrucijada, mientras que Bolivia casi monopoliza su comercio exterior regional (aproximadamente un 90%) con Brasil y Argentina y, por lo tanto, tiene de momento sus intereses colocados en el devenir del Mercosur; sólo una salida al Pacífico podría alterar esta situación. En esta dirección, quizás la vocación andina de Colombia para los 90, parece tender a orientar sus relaciones muy particularmente hacia Venezuela y secundariamente con Ecuador. En resumen, si el Pacto Andino no marcha al ritmo en que están empeñadas las aperturas económicas colombiana y venezolana, el futuro del Acuerdo de Cartagena se verá comprometido.

El Pacífico sigue suscitando altas expectativas y pocas concreciones en términos de la gestión internacional del país. Es claro que esta región tiene una importancia enorme, tanto en la actualidad como de cara al siglo XXI, pero no hay en el caso de Colombia una posibilidad inmediata de "jugar" significativamente en ese espacio internacional. Posiblemente el comercio individual colombiano hacia esa zona se acelere relativamente en esta década, en especial hacia Japón, China y Corea. La mayor parte del intercambio exterior del país se da en este momento con el conjunto de países europeos occidentales. Sin embargo, la creciente gravitación de los países del sudeste asiático ha motivado un despliegue diplomático más activo. Ello ha contribuido a un mejoramiento importante de los lazos políticos, demostrable en instancias y foros internacionales donde Colombia ha recibido por parte de los gobiernos del área un apoyo significativo en la discusión de diferentes tesis importantes para el país.

En la perspectiva colombiana hacia el Caribe, la estrategia de asociación estrecha con Venezuela y México, vía el Grupo de los Tres, tiene un doble propósito en relación con la región. No sólo existen, de manera creciente, intereses económicos y diplomáticos de estos tres países en América Central y el Caribe, sino que también las posibilidades de una mejor asociación comercial y energética entre los miembros de dicho Grupo requiere de fluidez comercial en la totalidad de la zona; ello sin contar con la indispensable estabilidad en Centroamérica. Además, Colombia con sus dos costas y su cercanía al Canal de Panamá, tiene, como es obvio, intereses estratégicos permanentes en relación a la seguridad de este país. La estabilidad interna panameña y la seguridad del tránsito ininterrumpido por el Canal, son aspectos centrales en la política colombiana hacia el país vecino. En esa misma dirección, la reapertura de relaciones consulares con Cuba, en julio de 1991, se ubica en la perspectiva de estimular y asegurar la estabilidad en la Cuenca del Caribe, indicando el interés del país en no generar o respaldar potenciales conflictivos en el área.

También tiene Colombia intereses en la Amazonía, por su calidad de región fronteriza y por representar un recurso ecológico de enorme significación. Empero, existen dificultades objetivas que impiden de momento el establecimiento de vínculos más estrechos con los países de la cuenca. Lo inadecuado de la infraestructura de comunicaciones y el bajo poblamiento de la región dificultan las relaciones y cualquier posible integración de políticas globales, por lo menos en el corto plazo. Colombia parece asumir la trascendencia y relevancia de la existencia de los recursos de la subregión y que, por ende, se hace necesaria una diplomacia concertada con los países ribereños como un mecanismo útil para optimizar la capacidad negociadora frente a terceros. En efecto, gracias a su enorme biodiversidad y riqueza natural, el país se ha constituido en una suerte de "poder ecológico".

Drogas y seguridad nacional.

El narcotráfico continua siendo, como es sabido, un tema crucial en la agenda entre Bogotá y Washington. La posición colombiana al respecto ha insistido, como se ha indicado, en la “desnarcotización” de las relaciones. Dicho esfuerzo significa: 1) no supeditar la agenda bilateral y multilateral común al tema de las drogas; 2) no ligar negativamente dicho tópico a otros de igual o superior importancia, es decir, que no exista un *linkage* negativo o desfavorable para el país como el resultado del tratamiento político-diplomático de dicho asunto; 3) enfatizar la necesidad de una vinculación mutuamente beneficiosa tanto en lo comercial como en lo financiero; 4) no condicionar los lazos intergubernamentales a que Colombia continúe asumiendo el peso exclusivo y excluyente de la denominada “guerra contra las drogas”; 5) distribuir costos y beneficios entre ambos países en el combate contra el tráfico ilegal de narcóticos. Paralelamente, la posición colombiana frente a Estados Unidos ha sido nítida. Ha demostrado históricamente su adscripción y apoyo al conjunto de valores que identifican a Occidente. Colombia comparte culturalmente los pilares del pensamiento y de la conducta occidentales: búsqueda de la paz, respecto al pluralismo, defensa de la democracia, consolidación de la convivencia entre los pueblos. Pero no pretende asegurar su identificación mediante actitudes y posturas ideologizantes que, bajo el criterio de su supuesta salvaguarda, vulneren esos mismos valores que constituyen los valores más entrañables de la cultura occidental. A la hora de demostrar dicha pertenencia, Colombia lo hizo, por ejemplo, votando contra Irak en el Consejo de Seguridad de la ONU, pero siempre buscando una alternativa negociada, no cruenta, en la medida en que ello fuera posible. De allí la conformación de un grupo *ad hoc*, con otros tres países del Movimiento de Países No Alineados en el seno del Consejo de Seguridad (Cuba, Yemen y Malasia) para presentar una fórmula de arreglo pacífico de la controversia.

De lo anterior se desprende otro argumento colombiano en referencia al asunto de las drogas. El país comparte con Estados Unidos y el sistema internacional un objetivo común: erradicar el problema de los narcóticos. Sin embargo, también reconoce que posee intereses nacionales propios, en juego en dicha empresa. Estos no necesariamente son similares o idénticos a los de otros países, sean del centro o de la periferia. El esfuerzo colombiano ha sido el de propiciar la probable convergencia de aquellos con los de las distintas contrapartes. Dos criterios básicos han guiado, entonces, la política antinarcóticos de Bogotá. Primero, evitar conflictos estériles que erosionen el compromiso mundial contra las drogas y, segundo, alentar la cooperación multinacional activa en esta área temática, reivindicando la protección autónoma de sus intereses nacionales. Por lo tanto, la diplomacia del Palacio de San Carlos ha apoyado la búsqueda de opciones individuales eficaces que redunden en beneficios conjuntos para la comunidad mundial en su enfrentamiento contra las drogas; exigiendo, al mismo tiempo, cooperación y colaboración,

no por simples motivos morales o éticos sino por razones prácticas de eficacia, simetría y operatividad.

Un nuevo criterio aplicado por la administración Gaviria al problema de las drogas tiende a un tratamiento dual del mismo, mediante la neutralización del narcoterrorismo y la reducción del narcotráfico. Se ha comprendido que la estrategia más viable no es la "guerra" irrestricta, sino aplicar una política de "contención"; es decir, controlar su expansión, revertir su consolidación y evitar su evolución. Ello surgió como resultado de una evaluación realista del esfuerzo colombiano contra las drogas.

En efecto, desde 1984 se incrementaron sensiblemente las confiscaciones de cocaína, llegándose en 1988 a 23 toneladas, en 1989 a 37, en 1990 a 53 y en el primer semestre de 1991 a 50 toneladas. Así, el 80% del total de la reciente interdicción de cocaína en el mundo se ha llevado a cabo en Colombia, por colombianos. Paralelamente, en 1984 y 1991 se destruyeron en el país aproximadamente 5.000 laboratorios de cocaína; lo cual significa que en Colombia se desmantela el 85% del total mundial de centros de procesamiento. Desde 1984 hasta la fecha, se han producido 4.200 arrestos anuales promedio en relación a la persecución del narcotráfico. También entre 1984 y 1990 se erradicaron aproximadamente 36.000 hectáreas de marihuana, más 5.000 hectáreas de coca. A todo ello se debe agregar que entre 1985 y 1990 se produjeron 38 extradiciones de colombianos a Estados Unidos. Finalmente, cabe añadir la creciente militarización de la lucha contra las drogas, estimulada desde el Ejecutivo en Washington. Las cifras son elocuentes: mientras que en 1985 la asistencia militar estadounidense era de 800 mil dólares, en 1989 pasó a 72 millones y en 1990 a 90 millones.

Es llamativo que mientras la policía antinarcóticos captura, incauta y destruye el 90% de los componentes ligados al cultivo, procesamiento y tráfico de drogas, las Fuerzas Armadas (en particular, el Ejército) reciben el 75% de la ayuda militar norteamericana para combatir el negocio de la cocaína. La efectividad para desarmar y resquebrajar este emporio ilegal descansa, para el gobierno colombiano, en una justicia operante, en una policía técnicamente dotada y en una inteligencia sofisticada de apoyo, más que en una parafernalia bélica en manos militares que se encargan de conducir una "guerra" absolutamente anormal que obra contra la controversia interna, y en detrimento logístico, operativo y moral de las Fuerzas Armadas del país. El gobierno de Gaviria, entonces, ha asimilado las enseñanzas de más de una década de enfrentamiento abierto, pero sin horizonte estratégico claro, contra el problema de las drogas, y ha replanteado la política ante dicho fenómeno.

La posición del gobierno norteamericano ha sido la opuesta: continuar trasladando los costos de la lucha contra las drogas a Colombia, seguir convirtiendo este asunto en el centro de la agenda entre los dos Estados y estimular la utilización permanente de medidas represivas para abordar este

asunto. Frente a esta diferencia de intereses y visiones, el gobierno colombiano ha pretendido generar relaciones maduras, transparentes y creativas entre las partes para traducir el conflicto en cooperación, y no en confrontación. No obstante, desde el lado colombiano no se descarta la evaluación de escenarios conflictivos probables en las relaciones colombo-norteamericanas.

La memoria del "cuasi-bloqueo" norteamericano contra Colombia de enero de 1990, aún no se ha borrado. Ya no está el general Maxwell Thurman al frente del Comando Sur estacionado en Panamá, pero sus planes de contingencia de conflicto de baja intensidad en Colombia, Bolivia y Perú, derivados del fenómeno del narcotráfico, aún están vigentes. La presencia de aviones estadounidenses sobrevolando Envigado (sitio donde está localizada la cárcel de Pablo Escobar) no deja de ser preocupante. Paradójicamente, cuando se festeja la distensión bipolar y se anuncia el fin de las confrontaciones, un país como Estados Unidos, tradicional y fuerte aliado de Colombia, parece querer convertirse en una "hipótesis de conflicto" potencial en los cálculos nacionales. Le tocará a Bogotá demostrar la madurez en el manejo de unos vínculos que en el país nadie desea que se exacerbén negativamente. De allí que, en esta temática de las drogas, política exterior y defensa nacional tendrán que actuar en forma más coordinada –más como disuasión política que como dispositivo militar– ante situaciones complejas que pueden afectar la seguridad y la soberanía nacionales.

ECUADOR : ¿PONIENDO FIN A LOS ESPECTROS DEL PASADO?

Fernando Bustamante ¹

Introducción

La política exterior ecuatoriana enfrentó en 1991 el recrudecimiento de su ya viejo conflicto de límites con Perú. Sin embargo, y a diferencia de otras ocasiones similares, entre los que destaca más recientemente el incidente de Paquisha en 1982, parecen existir hoy en día algunas condiciones que permitirían avizorar un fin al *impasse* que por décadas ha interferido en una más plena cooperación e integración entre estos dos países andinos.

En los primeros dos años de la gestión de Rodrigo Borja y de su canciller Diego Cordovez, el centro de gravedad de la política exterior ecuatoriana estuvo localizado en los esfuerzos por reintegrar al país a las instancias de cooperación política y económico-comercial que hicieron su aparición en América Latina durante los años 80, tales como el Grupo de Río, o que fueron redefinidas y potenciadas en búsqueda de nuevas y más creativas formas de concertación económica, tales como el Grupo de Cartagena, ALADI, la proyectada Zona Andina de Libre Comercio, etc.

En efecto, durante el gobierno anterior de León Febres Cordero, la presencia ecuatoriana en estas instancias se había resentido por la inclinación del gobernante a llevar adelante una activa búsqueda de relaciones bilaterales preferenciales con el gobierno norteamericano y con los regímenes más anticomunistas de la región. La llegada al poder de la coalición de centro-izquierda encabezada por los socialdemócratas tuvo por efecto una drástica reversión de esta tendencia. La administración Borja ha procurado hacer retornar al Ecuador a todas aquellas instancias frente a las cuales su predecesor había, en el mejor de los casos, manifestado una gélida indiferencia.

1 Investigador de FLACSO-Ecuador

Con todo, Ecuador no ha podido dejar de lado temas que son más permanentes en su agenda internacional. En primer lugar, los problemas de la deuda y el comercio internacional, que se arrastran desde inicios de la década anterior y que han requerido del actual gobierno una muy rigurosa atención y, en segundo término, las relaciones con sus socios del Pacto Andino, descuidadas por el antiintegracionismo liberal del gobierno de Febres Cordero.

Sin embargo, en la segunda mitad de 1991 las áreas temáticas de deuda, integración, relaciones con la OPEP, comercio externo y concertación regional, se vieron opacadas y fuertemente sobredeterminadas por el señalado rebrote del conflicto fronterizo con el Perú. Ello cambió las prioridades de la diplomacia ecuatoriana, obligándola a desviar su atención de los temas fundamentales del bienio precedente.

Junto con el problema surgido en la región amazónica, Ecuador se vio interpelado por otras circunstancias que normalmente no forman parte del horizonte inmediato de su política exterior. En primer término, la guerra del Golfo Pérsico tuvo un impacto mucho mayor para este país que el que pudo tener para otros estados sudamericanos. En tanto país miembro de la OPEP y exportador de petróleo, los acontecimientos en el Medio Oriente toman siempre una relevancia importante para el gobierno de Quito. Por otra parte, en 1991, Ecuador ingresó como miembro no permanente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En tal calidad, su cancillería debió incluir el tema de la guerra del Golfo entre las más importantes de su agenda y puso a Quito en el centro mismo de una conflagración de importancia global que obligó al gobierno a tomar una serie de delicadas posturas y equilibrar múltiples intereses y presiones.

Líneas directrices globales de la política externa

Aparte de las crisis coyunturales que caracterizaron al año 1991, podrían señalarse ocho áreas temáticas que centraron el grueso de la atención del ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

1. Multilateralismo

En primer lugar, el canciller Cordovez puso un gran énfasis en apoyar las instituciones multilaterales, como la OEA o la ONU. El nuevo multilateralismo ecuatoriano representó un reencuentro con una tradición interrumpida en la administración Febres Cordero, caracterizada por un gran énfasis en la búsqueda de relaciones privilegiadas bilaterales con socios preferenciales y por un señalado desprecio a los organismos internacionales. Por el contrario, Cordovez, tanto por temperamento como por su propia trayectoria de brazo derecho del secretario general de la ONU Pérez de Cuellar, imprimió un sello muy diferente a la diplomacia quiteña. Ecuador ha sido y es un activo participante en las iniciativas multilaterales de la ONU y en las empresas

pacificadoras y mediadores que en distintos lugares del mundo ella emprende.

Así, como miembro del Consejo de Seguridad, Ecuador apoyó decididamente el fortalecimiento de dicho órgano como espacio principal de resolución de conflictos a nivel mundial e incluso regional. Gran parte de la justificación de fondo para el decidido apoyo a las medidas contra Irak se basó en la necesidad de crear un precedente de respeto a las resoluciones de dicho Consejo y de avanzar hacia una situación en que las grandes potencias encontraran todos los incentivos posibles para concertar sus acciones con el conjunto de la comunidad internacional. Para Ecuador es una tarea de gran importancia crear, en el largo plazo, una red de instituciones, normas y compromisos internacionales que comprometan la actuación de las potencias y que las induzcan a considerar más seriamente la importancia de actuar con mayor legitimidad moral y evitar el unilateralismo.

2. Pacificación regional y control de los conflictos nacionales agudizados por el derrumbe del bloque socialista

El gobierno ecuatoriano se congratuló de los cambios ocurridos en el escenario mundial, pero consideró que ellos no deben ser considerados como el fin de los principales problemas de seguridad. Provocó especial preocupación el tema de los conflictos regionales pendientes o resultantes del derrumbe del bloque socialista. La cancillería ecuatoriana y el resto del gobierno desearían que se mantuviera y profundizara la solución pacífica de estos casos pendientes, lo cual también muestra cierta continuidad con lo que fue la gestión del canciller Cordovez en la oficina del secretario general de la ONU. Pero, por otro lado, parecieran provocar inquietud los nuevos nacionalismos y regionalismos de base étnica.

Ecuador mismo es un país multiétnico, y en los últimos años se ha producido una fuerte activación de la demanda de autonomía de los pueblos indígenas. De hecho, en 1990 se produjeron levantamientos de ecuatorianos nativos con una plataforma de lucha en la que se incluía la demanda de que Ecuador se transformara en un país constitucionalmente multinacional y que se reconocieran ciertas autonomías y libertades a las etnias agrupadas en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. A esto debe sumarse la fuerte tradición seccional que separa a la zona andina del Ecuador de la costa y que periódicamente promueve el rebrote de fuertes presiones autonomistas, regionalistas e incluso latentemente secesionistas en las provincias litorales, donde el resentimiento contra lo que se denomina el "centralismo" quiteño es intenso. Por lo mismo, la diplomacia ecuatoriana está interesada en una solución lo más rápida posible de los problemas de desintegración estatal que han sucedido al fin de la guerra fría; y en que los organismos multilaterales puedan tomar rápidamente un papel protagónico tanto en los conflictos de nuevo tipo, como en aquéllos heredados de la etapa anterior,

entre los cuales resaltan con especial interés los del Medio Oriente, Corea, Sudáfrica y Centroamérica.

3. *Democracia y derechos humanos*

El gobierno de Borja hizo suya la idea de que la democratización debe comprometer a las naciones del hemisferio como una preocupación de seguridad. La vigencia de los derechos humanos y de la democracia política es vista al mismo tiempo como imperativo ético y como prudente inversión en la prevención de conflictos². El gobierno planteó que las dictaduras y las violaciones a los derechos humanos constituyen causa de conflictos y de violencia no sólo interna, sino que también internacional e interestatal.

Este activismo a favor de la democracia, no llega sin embargo al extremo de servir de argumento para limitar o coartar el principio de respeto irrestricto a la soberanía nacional y a la autodeterminación. Por ello, Ecuador no endosó las propuestas de Argentina para la creación de una especie de fuerza militar interamericana destinada a defender la democracia dentro de cada uno de los países, ni tampoco apoyó las primeras reacciones de Venezuela y Argentina frente al golpe militar haitiano, que propugnaban una intervención colectiva para restaurar el régimen de Aristide.

4. *Pacificación y reconciliación en Centroamérica*

Bajo el gobierno anterior, Ecuador se marginó de instancias como el Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo, rompió con el gobierno sandinista de Nicaragua y fue uno de los pocos países latinoamericanos que se alineó abiertamente con la política del gobierno de Reagan de los Estados Unidos. La administración socialdemócrata revertió dicha política y buscó incorporar a Ecuador lo más plenamente posible a los esfuerzos de paz emanados de los propios países centroamericanos y de sus socios regionales. Para ello procuró tender puentes hacia todos los gobiernos involucrados, normalizó relaciones con Nicaragua y se opuso a la intervención de Washington en Panamá.

En 1991, Ecuador mantuvo esa actitud. Así, apoyó plena y decididamente el proceso de pacificación en Nicaragua y El Salvador y, sobre todo, hizo participar a sus Fuerzas Armadas en las labores de la ONUCA en Centroamérica. Puso a disposición de la organización mundial tanto sus fuerzas militares como sus buenos oficios diplomáticos para acelerar el cese de las hostilidades y el desarme de las facciones en pugna, y apoyó las tareas de reincorporación de los combatientes a la vida política de cada país. Especialmente destacada fue la intervención de Ecuador en el proceso de reconciliación guatemalteco. El gobierno acogió en su suelo el encuentro de reconciliación de Guatemala y patrocinó la Declaración de Quito, suscrita por el

2 Ver el texto del discurso del presidente Rodrigo Borja ante la 45a. Asamblea General de la ONU.

gobierno de dicho país y los grupos armados de izquierda. Este diálogo se ubicó dentro de los marcos de las actividades de la Comisión Nacional de Reconciliación, contemplada por los acuerdos de Esquipulas II.

5. *Promoción de un nuevo orden internacional de contenido ético*

El gobierno procuró esbozar una doctrina internacional propia, dotada de un cierto fundamento filosófico y de un diagnóstico global sobre la naturaleza de los problemas centrales que debe enfrentar la comunidad internacional en las postrimerías del milenio.

Para la cancillería, las principales prioridades que deben enfatizarse son aquellas que dicen relación con el tema de la justicia social internacional. El discurso de la política internacional de Ecuador sigue mostrando rasgos muy claros del tercermundismo que le caracterizó en los años 70 y principios de los 80, aunque atemperado por un pragmatismo y una moderación que toman en cuenta los cambios ocurridos desde entonces en el orden internacional.

La postura global de la diplomacia ecuatoriana se hizo eco de un tema relativamente novedoso: el de la fundamentación última del orden internacional. La cancillería y el gobierno de Quito han comenzado a plantear la necesidad de construir un orden internacional basado en un "ordenamiento ético". Detrás de este planteamiento existe sin duda el temor de que el fin de la guerra fría y el colapso del bloque socialista remueva toda barrera al desarrollo de una política mundial basada en la pura fuerza, en una *Realpolitik* similar a la que prevaleció hasta la Primera Guerra Mundial. La invocación a un orden internacional ético es la contraparte de la inseguridad que provoca el espectro de un mundo donde las grandes potencias capitalistas, libres ya de los frenos de la prudencia frente a la competencia del bloque oriental, pudiesen sentirse libres para desencadenar un nuevo reparto "hobbesiano" del mundo.

El temor a una nueva "época de oro" del imperialismo euroatlántico lleva a los responsables de la política exterior ecuatoriana a buscar la forma de elaborar un discurso donde la moralidad y el consenso en torno a valores pueda representar el nuevo freno a las tentaciones de una política de poder desnudo.

6. *Medio Ambiente*

El carácter amazónico de Ecuador ha hecho conscientes a su opinión pública y autoridades de la grave responsabilidad que tiene el país frente a la humanidad. El tema de la selva húmeda y su preservación preocupa no sólo por los efectos mismos de la posible destrucción de dicho ecosistema, sino porque se ve en esta cuestión el germen de nuevas amenazas a la soberanía nacional. Existe el temor de que, bajo pretexto de la defensa del

medio ambiente, se pueda estar preparando una ofensiva en contra de la plena soberanía nacional sobre la parte de la cuenca amazónica que controla. A este respecto, la postura ecuatoriana ha sido más moderada que la brasileña. Se acepta que existe un serio problema y que es obligación del Estado hacerle frente responsablemente, pero se comparte con Brasil y otros países amazónicos la idea de que las medidas y políticas necesarias deben respetar la autodeterminación nacional y hacerse bajo el exclusivo control del propio país.

Asimismo, esta protección del ecosistema amazónico debe ser compatible con el desarrollo y utilización de los recursos de esa zona. El gobierno no rechaza de plano como intervencionismo las admoniciones y el interés del resto del mundo en torno a este asunto, pero cree posible manejar la cuestión medio ambiental sin que otros objetivos nacionales más tradicionales se deban abandonar. En otras palabras, apoya un ambientalismo nacional no estrictamente conservacionista, que permita un desarrollo y valorización de la Amazonía en términos sustentables a largo plazo y sin consecuencias no anticipadas y/o catastróficas para el habitat planetario y local.

7. Comercio ilícito de estupefacientes

El gobierno buscó coordinar sus esfuerzos muy estrechamente con la diplomacia de los demás países andinos, tendiente a presentar un frente unido pero no necesariamente hostil a las presiones estadounidenses para una lucha más decidida en contra del narcotráfico. También buscó una postura centrista. Se comprenden y en buena parte se aceptan las inquietudes y la urgencia norteamericana, pero trató de negociar concesiones lo más amplias posibles e intercambiar cooperación a cambio de recursos y del reconocimiento por parte de Washington de que buena parte de la raíz del problema está en el propio Estados Unidos y que una solución adecuada y eficaz del asunto depende en buena medida de sus propias políticas internas. En suma, se ha procurado convencer al gobierno de Washington de la tesis de la "responsabilidad compartida". Por otra parte, Ecuador tiene la ventaja de que, por no ser un país productor principal, tampoco se ha visto, hasta ahora, arrastrado al centro de las controversias que a menudo se han suscitado entre Estados Unidos y otros países como Colombia, Perú o Bolivia.

8. Integracionismo

A pesar de los serios problemas fronterizos con Perú, a los que nos referiremos más adelante, el gobierno socialdemócrata mantuvo su interés en impulsar los procesos de integración andina y la solución tanto de conflictos comerciales como fronterizos pendientes, a fin de crear el clima para que la Zona Andina de Libre Comercio y una más estrecha cooperación política puedan prosperar. Esto ayuda mucho a explicar que el discurso ecuatoriano frente a Perú haya contenido elementos de apaciguamiento y de búsqueda de novedosas fórmulas que tiendan a liquidar en un futuro determinado y

no muy lejano viejas cuestiones territoriales³. Es por ello que se decidió seguir adelante con la visita del presidente Fujimori, a pesar de lo candente que aún es la cuestión fronteriza, y es por ello que por primera vez en la historia de sus relaciones bilaterales no se ha permitido que las demás áreas de interrelación sean rehenes de una situación territorial no resuelta⁴. Así, Ecuador participó activamente y se unió a Perú en la implementación de las cumbres andinas de Galápagos y de Macchu Picchu.

Esta urgencia por impulsar la integración estuvo acicateada por consideraciones relacionadas con el análisis que se hace de la situación global. En efecto, existe la impresión de que la soberanía y viabilidad nacional se juegan hoy en día mucho más en el plano de la cooperación y unidad con los vecinos que en la defensa de reivindicaciones territoriales de tipo clásico. Frente a un mundo que se organiza en grandes bloques políticos y económicos, la lucha por polémicas heredades inmobiliarias termina siendo más un lastre que una contribución a los intereses verdaderamente relevantes del país. Aparentemente esta nueva conciencia ha ido más allá de los círculos de gobierno y de los partidos políticos que lo apoyan. En ocasión de los incidentes armados con Perú a fines de año, la reacción de la ciudadanía y de la opinión pública ecuatoriana fue mucho más moderada y pacifista que en episodios similares en el pasado. Se detecta una cierta fatiga con el tema de la reivindicación amazónica, al menos en los términos en que ha sido planteada hasta ahora. Sin duda que el Congreso ecuatoriano y los principales actores cívicos siguen proclamando ritualmente la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro⁵; pero, por otro lado, se constata una apertura sin precedentes a buscar una fórmula pragmática que permita poner fin al diferendo aún a costa de sacrificar el irredentismo maximalista que hasta la fecha ha sido imposible de cuestionar dentro del debate interno ecuatoriano.

Finalmente, la diplomacia ecuatoriana puso renovado énfasis en la necesidad de activar el Tratado Amazónico del cual es parte. Ecuador ha apoyado la activación de una nueva etapa de mayor envergadura y está en el proceso de ponerse en condiciones de implementar más de cien proyectos de desarrollo de la citada cuenca. Se considera que la plena participación ecuatoriana en un vasto programa regional de desarrollo sostenible puede garantizar en el largo plazo que el país esté en mejores condiciones para negociar su presencia *de facto*, sino *de jure*, en tal ámbito geográfico. Existe en Ecuador una

3 Esto quedó particularmente claro en las declaraciones que formularon los miembros de la delegación que Ecuador envió a Santiago de Chile con el fin de explicar el punto de vista de dicho país en el conflicto con Perú. Ver "Ecuador planteó su posición en el litigio con el Perú", *El Mercurio*, 30 de octubre de 1991.

4 Ver despacho de la agencia Reuter publicado por el diario *La Epoca*, 30 de noviembre de 1991; y "Expectativa por visita de Fujimori", *El Mercurio*, 29 de diciembre de 1991.

5 "Congreso del Ecuador reiteró nulidad del tratado de límites con el Perú", *La Epoca*, 31 de octubre de 1991.

creciente tendencia a ver el tema de la soberanía en términos de acceso, aprovechamiento y presencia funcional. Incrementar esta participación puede, en el futuro, crear condiciones para soslayar la intratable cuestión de la soberanía territorial, en el marco de un nuevo orden regional. Además se teme que otros países puedan recoger beneficios desmesurados y dejar a Ecuador fuera de ellos, si es que el país no responde agresivamente al desafío de la "nueva frontera" oriental.

El conflicto amazónico ecuatoriano-peruano en una nueva etapa

La disputa entre ambos países tiene orígenes antiguos y seculares. La actual situación es el resultado de la guerra que en 1941 enfrentó a los dos países. A raíz de ella, Ecuador debió ceder a Perú una vasta extensión territorial que llegaba hasta el nacimiento mismo del río Amazonas. También perdió territorios en su frontera sur, pero en el actual diferendo no se hace cuestión de estos últimos. Los presentes límites fueron consagrados en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, que ese mismo año fue ratificado por el Congreso ecuatoriano. Sin embargo, a lo largo de las décadas del 40 y 50 se fue formando en el país una creciente corriente de opinión que propugnaba el no reconocimiento de las cesiones territoriales de 1942. De esta forma, en 1960, el gobierno declaró nulo al Protocolo de Río de Janeiro y exigió una reversión del *statu quo* que aquel consagraba.

El recrudecimiento que a partir de agosto de 1991 se produjo en la tensión fronteriza entre Ecuador y Perú tuvo como detonante, al igual que su predecesora (la de Paquisha en 1982) en la supuesta presencia de tropas ecuatorianas al interior de territorio peruano en la confluencia de los ríos Bambuiza y Cosumaza y en la confluencia del Yaupi con el Santiago⁶. El gobierno de Lima reaccionó vigorosamente frente a la presencia del destacamento Teniente Ortiz en una posición que Perú considera suya⁷, y la gravedad de la situación aumentó cuando Perú decidió enviar el destacamento Pachacutec a ocupar posiciones donde se hallaban los soldados ecuatorianos⁸. Esto condujo a una explosiva circunstancia en la cual las dos fuerzas habrían llegado a estar prácticamente juntas y donde cualquier mínimo incidente hubiese podido provocar un choque de consecuencias sumamente serias. En contrapartida, Ecuador alegó que sus fuerzas están desplegadas correctamente y que nunca han entrado a suelo peruano⁹. La postura ecuatoriana no niega que sus tropas estén o hayan estado donde Perú sostiene, sino que afirma que tal punto está

6 "Ecuador valoró voz de países garantes", *La Epoca*, 19 de septiembre de 1991.

7 "Se agrava tensión fronteriza con Ecuador", *La Epoca*, 4 de octubre de 1991.

8 "Ecuador y Perú enfrentan delicada situación", *El Mercurio*, 21 de septiembre de 1991; "El Ecuador acusa al Perú de movilizar tropas", *La Epoca*, 10 de septiembre de 1991.

9 "Ecuador desmiente remoción de hito fronterizo", *El Mercurio*, 29 de septiembre de 1991.

dentro de la frontera ecuatoriana¹⁰. ¿Cómo puede ocurrir que exista tal discrepancia de percepciones?. La respuesta es que en la zona de los incidentes la frontera no se ha delimitado nunca. En primer término, existen discrepancias de interpretación técnica respecto a la cartografía utilizada para la delimitación realizada en la década del 40 por la misión brasileña encabezada por el Capitán Braz Dias de Aguiar, la cual, en el trecho que corresponde a un sector de 78 kilómetros de longitud en las vertientes de la Cordillera del Cóndor, nunca fue aceptada por las partes¹¹. Por otra parte, ya desde los años 50 Ecuador ha sido muy reacio a aceptar nuevos intentos por cerrar la frontera y tampoco ha facilitado los acuerdos que pudiesen haber subsanado las limitaciones descubiertas en la delimitación intentada previamente. Ecuador declaró entonces que el Protocolo de Río de Janeiro era inejecutable en el trecho señalado, debido a que los accidentes geográficos sobre la base de los cuales se trazaron los límites entre los dos países, resultaron inexistentes. Esta tesis de la inejecutabilidad del Protocolo se articuló posteriormente con la de supuesta nulidad. En efecto, por lo menos a partir la declaración de dicha nulidad, Ecuador no podía ser consecuente consigo mismo, si por un lado proclamaba viciado a dicho tratado y, por otro, daba su aprobación y participaba en actividades destinadas a darle cumplimiento. Esta es la que se llamó la tesis de la "herida abierta". Por ella se pensaba que Ecuador podría mantener una presión permanente sobre la diplomacia peruana e incentivar a que otros países –preocupados por la estabilidad regional– presionaran a Perú para que fuese más flexible.

El problema de esta postura es que ha dado pábulo para la repetición de incidentes críticos que han llevado a los dos países al borde de la guerra en más de una ocasión, y que han agriado el clima de sus relaciones. Por otra parte, en los enfrentamientos militares Ecuador se ha visto continuamente sometido al riesgo de tener que enfrentar solo a una fuerza armada numéricamente muy superior a la propia, sin que exista la esperanza de que las principales potencias regionales pudiesen intervenir a su favor, dado que ellas son garantes del protocolo que Ecuador cuestiona.

Hay que distinguir, pues, dos cuestiones diferentes: la de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y las consiguientes reclamaciones territoriales de Ecuador sobre un amplio territorio amazónico; y la de la delimitación de la frontera en la zona de la Cordillera del Cóndor y el recurrente problema de la separación de los destacamentos fronterizos de ambos ejércitos¹².

10 Ver las declaraciones del canciller interino Mario Alemán en las que rechaza aseveraciones peruanas y que se reproducen en *La Epoca*, 3 de octubre de 1991.

11 "Ecuador y Perú buscan una solución pacífica", *La Nación*, 30 de octubre de 1991.

12 De hecho esto se resolvió con un "pacto de caballeros" de separación de fuerzas y el establecimiento de una zona de seguridad destinada a evitar incidentes armados incontrolables. Ver "Perú y Ecuador pactan tregua informal", *La Epoca*, 5 de octubre de 1991.

El problema inmediato gira en torno a lo segundo, aunque el Ecuador siempre ha buscado utilizar estos incidentes para replantear el problema de fondo. Para Ecuador el conflicto cartográfico es parte de un diferendo territorial más amplio a ser resuelto por medio de negociaciones entre las partes. Perú, por su parte, nunca ha aceptado, y no puede aceptar, que exista un problema de disputa territorial, puesto que, desde su punto de vista, el tema de la soberanía sobre las áreas que Ecuador reclama ya fue resuelto en 1942¹³. Perú acepta solamente que existen problemas técnicos de colocación de hitos y de determinación exacta de la línea fronteriza, los que podrían arreglarse con la buena voluntad de las partes. Así, se ha vivido un *impasse* durante las últimas tres décadas, en el cual ni siquiera es posible establecer negociaciones, puesto que el sólo hecho de entablarlas representaría un reconocimiento por parte del Perú de que su postura tradicional, de que no existe un conflicto, ha sido y es incorrecta. Ecuador, por su parte, está igualmente encajonado, puesto que no ha podido hasta ahora aceptar que haya otra cosa que negociar que un *modus vivendi* fronterizo temporal a fin de evitar choques armados y el estatus mismo de la Amazonía "irredenta".

Con todo, y a diferencia del incidente de Paquisha, en esta ocasión se logró evitar combates entre ambos ejércitos y comenzó a producirse un gradual cambio de actitud de la opinión pública ecuatoriana. En primer lugar, siempre se insistió en la necesidad de resolver pacíficamente la controversia, y por otra parte, comenzaron a aparecer altos personeros, como, por ejemplo, el presidente del Congreso, quienes hablaron abiertamente de buscar un nuevo consenso nacional por medio de un plebiscito en el cual los electores pudiesen pronunciarse sobre distintas alternativas de solución, entre las que podían presentarse, al menos en principio, algunas que no coincidiesen con la postura tradicional de la diplomacia ecuatoriana¹⁴. El canciller Cordovez, por su parte, declaró que es preciso poner fin al diferendo y se refirió a los derechos ecuatorianos en la Amazonía en términos que permiten entrever, al menos, la posibilidad de que Ecuador se contente con algo menos que la devolución de las tierras conquistadas por Perú en 1941. Por ejemplo, el canciller ecuatoriano ha postulado que en el *interim* podrían convenirse instrumentos bilaterales que permitan a Ecuador un libre acceso al Amazonas y el disfrute de preferencias especiales en la zona que actualmente ocupa Perú y que Ecuador reclama como suya¹⁵. Años atrás tales ideas hubiesen sido consideradas heréticas, puesto que permitirían a Perú abrigar

13 Sobre la postura peruana, ver por ejemplo las declaraciones de la delegación peruana que visitó Chile a fin de exponer el punto de vista de su Gobierno frente al litigio con Ecuador, "Comitiva peruana explicó su propuesta en litigio con Ecuador", *La Epoca*, 27 de noviembre de 1991.

14 "Pedirían mediación Papal en conflicto limítrofe", *El Mercurio*, 28 de septiembre de 1991.

15 "Ecuador pide a Perú reconocer derechos amazónicos", *El Mercurio*, 6 de noviembre de 1991.

la esperanza de que Ecuador pueda llegar a abandonar la tesis de la nulidad para contentarse con la de formas subordinadas de soberanía funcional en la zona en disputa.

En todo caso, es posible que las autoridades y la opinión ecuatoriana estén empezando a sufrir del "síndrome de las uvas verdes", y que tras tan largos años de estériles reclamaciones y ante la evidencia de que las potencias regionales nunca se sumarán a la tesis ecuatoriana, y que nada hace presagiar que la correlación de fuerzas militares vaya a cambiar de una manera tal que permita soñar siquiera con una guerra de liberación de la Amazonía ecuatoriana, se esté empezando a abrir paso a un proceso racional de reestructuración adaptativa de objetivos¹⁶. En otras palabras, que se estén empezando a plantear metas posibles y que puedan permitir ciertas ganancias menores en vez de la eternización de un conflicto sobre ganancias mayores inalcanzables¹⁷.

Al iniciarse el conflicto, el primer esfuerzo del gobierno ecuatoriano se centró en contener la volatilidad de la situación fronteriza. Para ello, a principios de octubre de 1991, Ecuador solicitó a los garantes del Protocolo de Río que mediaran entre las partes para bloquear la posibilidad de enfrentamientos armados que por un momento parecieron inminentes¹⁸.

En segunda instancia, el presidente Borja anunció que era partidario de solicitar la mediación papal. Con ello buscaba tres cosas principales: aprovechar el precedente sentado por Chile y Argentina al recurrir al arbitraje papal para resolver su propio conflicto en torno al Canal del Beagle entre 1978 y 1985¹⁹; sacar la solución del problema del contexto del Protocolo de Río, transfiriéndolo a otra instancia, con lo cual podía soslayar la tradicional

16 Sobre este concepto ver Angel Flisfisch, ¿Puede la Izquierda cambiar de ideales?, en *Zona Abierta*, Madrid, No.45, octubre-diciembre de 1987.

17 De hecho, la diplomacia peruana parece estar sensibilizada a las ventajas que podrían resultar de atender y reforzar estas tendencias embrionarias dentro de Ecuador. Las propuestas de Fujimori a Ecuador contenían una serie de ofrecimientos destinados a fortalecer la presencia comercial y social de Ecuador en la Amazonia actualmente peruana. Ver "Perú propone acuerdo de seguridad", *La Epoca*, 27 de noviembre de 1991.

18 Ver "Piden a Chile que intervenga en caso fronterizo del Perú", *La Tercera*, 9 de octubre de 1991, y "EEUU propicia solución para el problema limítrofe", *El Mercurio*, 8 de octubre de 1991. "Ecuador valoró voz de países garantes" *La Epoca*, 19 de septiembre de 1991.

19 Esto se hizo explícito, por ejemplo, en las declaraciones del embajador ecuatoriano en Santiago, Washington Herrera. Ver "Llegan delegaciones de Perú y Ecuador", *La Nación*, 8 de Octubre de 1991. Debe resaltarse que el embajador Herrera es hombre muy cercano al presidente Borja y que antes de asumir la misión en Chile se desempeñó como ministro Secretario General de Gobierno de la actual administración socialdemócrata.

negativa peruana a aceptar cualquier solución fuera de los marcos del Tratado de 1942²⁰. De nuevo, el precedente chileno-argentino era capitalizado porque en tal caso, el recurso al Vaticano se hizo para desbloquear una situación que era resultado del no reconocimiento por una de las partes de un mecanismo previamente acordado: el arbitraje de la corona británica; y tercero, al proponer la mediación papal, Ecuador buscaba ganar legitimidad ante la opinión pública internacional.

En efecto, la propuesta ecuatoriana era difícil de rechazar por parte de Perú. Ecuador se presentaba mostrando un espíritu de positiva búsqueda de una solución y ya no como una potencia revisionista que se negaba a acatar un tratado que –al margen de sus orígenes– había sido formalmente aceptado por los órganos soberanos del Estado ecuatoriano. Por otra parte, mostraba su voluntad de solución pacífica y ponía a Perú ante el riesgo de aparecer bloqueando una vía intachable de conciliación.

La reacción peruana inicial ante la propuesta ecuatoriana fue de rechazo; sin embargo, durante la visita de Fujimori a Quito, la posición de la cancillería limeña se flexibilizó²¹. El Presidente y la diplomacia peruana plantearon una contrapropuesta a Ecuador. En ella se aceptaba el principio de recurrir al Vaticano, pero bajo una figura diferente a la planteada por Ecuador²². Ella sería que los países garantes designen un perito técnico proveniente del Estado Vaticano. La asistencia de un experto, escogido y nombrado con el concurso de la Santa Sede, tendría por objeto llevar a su término la misión de la Comisión Demarcadora de Límites creada en 1942. El experto debería presentar un conjunto de "recomendaciones" sobre la delimitación, las cuales no tendrían la fuerza de un arbitraje ni se situarían en el plano más netamente diplomático de una mediación. Los resultados de la actividad del "técnico" pontificio no tendrían fuerza vinculante, pero se daría por entendido desde un inicio que las partes asumirían un compromiso moral implícito de respetarlas.

La contrapropuesta peruana tenía por objetivo recuperar al menos parte de la iniciativa diplomática. De esta forma, el recurso a los garantes aparece ahora revestido del manto de la bendición papal, si bien operacionalmente las tareas mismas de la Comisión Demarcadora serían realizadas por expertos civiles. La intervención del Vaticano sería en realidad un recurso

20 Aún aceptando considerar la posible intervención del Vaticano, el gobierno de Lima ha insistido que ello debe hacerse dentro de los marcos del Protocolo de Río de Janeiro. Ver *El Mercurio*, 27 de octubre de 1991: "Fujimori trató conflicto con el Ecuador en el Vaticano". En su entrevista con el Secretario de Estado Angelo Sodano, el Primer Mandatario peruano trató de demostrar que la Santa Sede también ha reconocido *de facto* la validez del Protocolo y que debe ser consistente con sus propias supuestas posturas anteriores al respecto.

21 "Perú aceptó mediación Papal en diferendo limítrofe con Ecuador", *La Epoca*, 12 de enero de 1992.

22 Ver "La propuesta peruana", *Hoy*, 11 de enero de 1992.

legitimador adicional que se superpondría y suplementaría pero no reemplazaría la legitimación formal de tipo legal que proporciona el Tratado de Límites de 1942. De esta forma Perú aspira a reafirmar su punto de vista, al mismo tiempo que intenta acolchonar el buen efecto de imagen logrado por la cancillería de Quito. Los peruanos evidentemente no querían aparecer intransigentes ni querían dar la impresión de que desconfiaban de los posibles buenos oficios papales. Por otra parte, la necesidad de mostrar ductilidad se acrecentaba frente al hecho de que Ecuador había hecho todo lo posible por asegurar el éxito de la visita de Fujimori, aún en condiciones diplomáticas tan difíciles como las que imperaban.

Como resultado de lo anterior, se entró en una fase de afinamiento y de búsqueda de una aproximación de las dos propuestas. En Ecuador se dio una viva polémica en torno a la contrapropuesta peruana. En todo caso, para algunos sectores políticos y diplomáticos lo principal se ha logrado: Perú ha aceptado, al menos en su espíritu, la tesis ecuatoriana: la resolución del problema de delimitación fronteriza puede realizarse por mecanismos no contemplados en el Protocolo de Río. Ecuador puede cosechar la buena imagen que emana del hecho de haber tenido la iniciativa de iniciar la nueva fase de la búsqueda de una solución al conflicto. Se ha sostenido que la aceptación parcial por parte de Perú equivale de hecho a una aceptación plena, puesto que se cree que la fuerza moral y la credibilidad de un experto respaldado por el Vaticano haría casi imposible que Perú se excusara de aplicar sus recomendaciones. Se cree que el costo político de tal eventualidad sería de tal magnitud que prácticamente el técnico pontificio sería *de facto* un verdadero árbitro, lográndose en realidad los mismos efectos que se buscaban en la propuesta ecuatoriana original. En suma, se tiende a aceptar que Perú no podía avenirse a la vía sugerida por Ecuador sin una cierta pérdida de imagen y que Ecuador no debería preocuparse demasiado con los términos mismos en que se presente la intervención de la Santa Sede. Sin embargo, lo único que Ecuador logra con todo esto es poder presentar de manera digna y honrosa lo que sería de hecho un retroceso fundamental con respecto a su tesis de la nulidad del Protocolo de Río.

Debe señalarse que en esta postura el gobierno ecuatoriano ha contado con el apoyo de la jerarquía eclesiástica de su país, la cual a través de sus principales voceros ha manifestado su positivo interés en insertar a la Iglesia en el proceso de solución del diferendo limítrofe²³.

Para concluir, la impresión que es posible formarse es que Ecuador está buscando formas creativas para salir del *impasse* en que su propia política de rebeldía frente al Tratado de 1942 lo ha puesto, y que para ello necesita obligar a Perú a cooperar e inducirlo a tenderle a Ecuador una serie de puentes de

23 Ver "Piden mediación Papal en conflictos con el Perú", *La Epoca*, 23 de octubre de 1991.

plata que le hagan posible en el futuro dejar morir paulatinamente un objetivo a todas luces inalcanzable: la recuperación de los territorios perdidos en la guerra de 1941. La mediación papal es, junto con la cooperación fronteriza, las medidas militares de confianza mutua y ciertas concesiones peruanas en el plano de la soberanía "funcional", otro de tales puentes de plata en proceso de construcción²⁴.

Otros temas permanentes

Ecuador apoyó decididamente y desde un principio la postura del Consejo de Seguridad de la ONU y al gobierno de Estados Unidos en su disputa con Iraq. Asimismo apoyó y adhirió a las sanciones impuestas a Bagdad a fin de obligarlo a retirarse de Kuwait.

Ecuador, en razón de su historia y de su propia experiencia frente a vecinos más poderosos, es tradicionalmente muy celoso en la defensa de la soberanía de los países pequeños. Para la cancillería siempre ha sido, y sigue siendo, muy importante que todo intento de ganancia territorial por el uso de la fuerza sea condenado y vigorosamente sancionado por los organismos internacionales y por la comunidad de naciones.

En segundo lugar, dentro de la OPEP Ecuador es partidario de defender los precios y restringir la producción a fin de conservar las reservas y sostener su balanza de pagos. Ello es resultado de su condición de exportador marginal que posee pocas fuentes inexploradas de hidrocarburos. En el origen del conflicto del Golfo Pérsico está —entre otras razones— el intento de Bagdad de imponer a los demás productores una política de explotación más acelerada de reservas, dada la alta preferencia de liquidez de corto plazo que ese país sentía a raíz de la necesidad de reponerse rápidamente de los efectos de su prolongada guerra contra Irán. Ecuador se había alineado con la política de Arabia Saudita y Kuwait ya mucho antes de que Iraq invadiera a este último país. Para Ecuador resultaba vital que se mantuviera una concertación en torno a precios altos, debido a su apremiante necesidad de sostener en el largo plazo sus exportaciones petroleras y su balanza comercial²⁵. Ecuador no se cuenta entre los países que pueden cosechar grandes ganancias mediante un aumento de la cantidad exportada, debido, como se ha dicho, a su baja capacidad de expansión de la producción local.

Sin embargo, existen otras razones que explican el rápido alineamiento de Ecuador con la coalición antiiraquí. Por una parte, la diplomacia ecuatoriana vio en este caso una forma de encontrar un campo fácil de consenso con

24 "El presidente propone acuerdo fronterizo con Ecuador", *El Mercurio*, 27 de noviembre de 1991.

25 De hecho, la guerra resultó muy onerosa para el Ecuador puesto que en vísperas de ella, Estados Unidos lanzó al mercado parte de sus reservas estratégicas, lo cual redujo el precio del barril de petróleo en 2 dólares, con duros efectos sobre la economía ecuatoriana.

Estados Unidos, que descomprimiera otras áreas donde los acuerdos no han sido, ni son, tan fáciles. Por otra parte, tal política permitía reafirmar las credenciales de Ecuador como país legalista y apegado al derecho internacional; y, por último, la postura antiiraquí podía ser presentada como parte de la política ecuatoriana de defensa de valores democráticos en contra de una dictadura militar autoritaria e inescrupulosa. De esta forma, el presidente Borja buscó perfilarse de manera muy destacada como un crítico y enemigo de Hussein, contra quien dirigió fuertísimas y muy personalizadas críticas, utilizando un lenguaje inusual para lo que ha sido la práctica más bien recatada y austera de su diplomacia.

Por otra parte, existe la impresión de que el gobierno no creyó nunca que el conflicto llegaría a estallar en el plano bélico. Se tenía la impresión de que la actitud iraquí era un acto de bravuconería, y que frente a las masivas sanciones y despliegue militar de las fuerzas autorizadas por el Consejo de Seguridad, el gobernante de Bagdad terminaría por replegarse y acatar las resoluciones de Naciones Unidas²⁶. De esta forma, un decidido apoyo a las sanciones de las ONU se veía como la necesaria aplicación de una presión lo suficientemente fuerte como para evitar la guerra, en el entendido de que las sanciones terminarían por convencer a los iraquíes de la futilidad de seguir adelante con su ocupación de Kuwait²⁷. De esta forma, el estallido mismo de las hostilidades resultó una consecuencia no anticipada ni querida por la diplomacia ecuatoriana, la cual hubiese preferido no sacrificar cierta buena voluntad entre los países medios más radicalmente tercermundistas y sobre todo con aquellos países árabes que apoyaron a Hussein, con los cuales Ecuador ha mantenido fluidos contactos en el pasado²⁸. El viraje de la diplomacia ecuatoriana a una postura claramente "prooccidental" en este problema específico, lo ha llevado un paso más lejos de lo que ha sido, desde 1972, un cierto consenso tercermundista y antiimperialista. Asimismo ha obligado a repensar el tema de la inserción ecuatoriana dentro del Movimiento No Alineado.

26 Declaraciones a la prensa del presidente Borja, *FBIS*, 14 de enero de 1991.

27 Ver declaraciones del canciller Cordovez en la reunión del Consejo de Seguridad, *FBIS*, 7 de enero de 1991. También ver el anuncio de la cancillería ecuatoriana publicado en dicho boletín en su edición del 17 de enero de 1991.

28 Esta preocupación por no sacrificar las buenas relaciones con países y grupos tercermundistas se puso de relieve por el hecho de que en medio de la Crisis del Golfo, en diciembre de 1990, el gobierno ecuatoriano recibió a una delegación de la OLP y reafirmó su apoyo a la autodeterminación del pueblo palestino y su derecho a crear un Estado soberano, con un reconocimiento mutuo y simultáneo de Israel y los palestinos y con la retirada de Israel de los territorios árabes ocupados. Esta visita y declaraciones concomitantes suscitaron las protestas del gobierno de Tel Aviv. Esto demuestra que Ecuador estaba muy consciente de la necesidad de no ligar el apoyo a Kuwait y a la coalición pronorteamericana frente a Iraq a un posible giro antipalestino o antitercermundista. Ver *FBIS*, 15 y 20 de diciembre de 1990.

En cuanto al tema de la integración, Ecuador ha optado por jugar decididamente en dos planos simultáneos: por una parte ha impulsado vigorosamente la dinamización del Pacto Andino y la constitución de la Zona Andina de Libre Comercio, a pesar y en contra de la reticencia de muchos sectores empresariales, y por la otra, ha acogido con entusiasmo la Iniciativa para las Américas planteada por el gobierno de Estados Unidos. Como ya se ha visto, esta decisión integracionista es lo suficientemente fuerte como para modular y moderar la respuesta ecuatoriana frente a los conflictos limítrofes con el Perú.

A pesar de este compromiso integracionista, Ecuador se ha visto mezclado en varias disputas con sus socios del Pacto Andino. Incluso ha amenazado con recurrir al Tribunal Andino de Justicia o imponer medidas proteccionistas unilaterales si es que sus socios subregionales siguen con su práctica de imponer gravámenes o restringir el acceso a productos del resto de los países miembros²⁹.

De hecho, Ecuador ha considerado demasiado prematura la implementación de la Zona Andina de Libre Comercio en 1992 y era partidario de posponer su inicio hasta 1995, teniendo cuenta de la reticencia de algunos miembros para cumplir con sus compromisos. Lo interesante es que Ecuador aparece ahora reclamando por el retraso de otros países en reducir sus barreras, cuando lo tradicional había sido que el gobierno de Quito hubiese buscado retardar y diluir los efectos de una ulterior liberalización o de una profundización de la integración. Aún más interesante es que existen crecientes sectores empresariales que apoyan esta reversión de una tendencia histórica. La Cámara de Comercio, por ejemplo, hizo saber a los medios de comunicación que la política del ministerio de Integración contaba con el apoyo de los exportadores y del comercio establecido. Esto revela que ha aparecido una base social empresarial integracionista. Tradicionalmente era el sector público el que debía arrastrar a un sector privado reticente y poco entusiasta. Tales reticencias siguen existiendo, pero se ha producido una creciente aproximación entre un empresariado cada vez menos medroso y un sector estatal cada vez más sensible a las necesidades y temores de los empresarios privados.

En cuanto a la relación comercial con Estados Unidos, Ecuador se ha sumado a aquellos que preconizan ligar la cuestión de la deuda a la liberalización comercial con Estados Unidos. Se trata de lograr, así, movilizar al interior de dicho país todos aquellos intereses que pueden verse beneficiados con una mejoría de la situación de balanza de pagos de los países deudores. Por otra parte, sin embargo, Ecuador es un país que, comparativamente, mantiene fuertes barreras proteccionistas, cuya remoción es un problema

29 "Ecuador Lanza Advertencia a Socios del Pacto Andino por Incumplimientos de Acuerdos", *El Mercurio*, 20 de marzo de 1991.

político interno muy delicado. El gobierno mantiene un compromiso de reducir dichas protecciones, pero no está dispuesto a hacerlo de manera brusca y a un costo social y económico desmedido. En este sentido, la política ecuatoriana ha sido de un pausado gradualismo que valora el tema de la factibilidad política interna y la laboriosa búsqueda de consensos. Por ello, a pesar de su apoyo decidido a la Iniciativa para las Américas y a otras ideas integracionistas, no está todavía en condiciones de ser un país líder o pionero en la concertación de acuerdos más profundos de apertura de mercados. Tanto el sector público como el privado están concientes del carácter relativamente incipiente de numerosos sectores de su economía y esto agudiza los recelos frente a los posibles efectos de una competencia más abierta con economías más grandes y sofisticadas tanto dentro como fuera de la región. Esto lleva a que, a pesar de la aceptación cada vez más generalizada del catecismo del libre cambio, se lleve adelante una práctica sumamente prudente y gradualista, donde el Estado se esfuerza en no dar ningún paso que no esté acompañado de medidas de salvaguardia destinadas a acolchar los impactos internos de la apertura.

Ecuador ha buscado ligar la cuestión de la deuda externa a otros temas. Junto con la vinculación con el libre cambio, se ha promovido un discurso ya típico sobre el lazo entre deuda y democratización política. Se sostiene que el endeudamiento de los países latinoamericanos representa una amenaza que socava la posibilidad de una consolidación democrática. Así se hace presente a los países desarrollados que una política poco generosa en la cuestión financiera puede socavar sus propios deseos de ver prosperar formas democráticas de gobierno. Esta misma amenaza latente de la desestabilización resultante de los esfuerzos por cumplir gravosos compromisos internacionales ha permitido reducir la presión de los organismos financieros internacionales para llevar adelante políticas más agresivas de austeridad interna, las cuales han sido implementadas también de una forma gradualista y procurando proteger lo más posible a los sectores menos pudientes y más dependientes de la protección estatal.

Este énfasis en una lucha "blanda" contra el endeudamiento del país ha logrado recoger algunos resultados. Si bien los años de la administración Borja han sido de estrechez y privaciones para la población, nunca se ha llegado a los niveles de presión sobre el nivel de vida que se han dado en otros países afectos a las políticas de *shock*. En Ecuador el consenso ha sido darle más importancia a la protección de los equilibrios sociales y de la calidad de vida de la población que hacia lograr un mejor desempeño económico. En Ecuador parece existir un cierto consenso en sacrificar crecimiento y eficiencia a cambio de una atención mayor a las necesidades básicas de los habitantes, aunque sea a un nivel precario y minimalista. Esto no es tan difícil en un país donde existe una larga tradición de aceptar lo menos bueno o satisfactorio a un precio más bajo, donde se prefiere reducir el esfuerzo o las penurias a maximizar el retorno, y donde la ineficiencia o mala

calidad de bienes y servicios son mucho más tolerados que su carestía o no disponibilidad. En esta actitud de la opinión pública esta presente, sin duda, el peso muy importante que tiene la cultura política populista en amplias capas de la ciudadanía, que en cualquier momento puede hacer valer su descontento a través de grandes partidos y movimientos de ese tipo.

Esta estrategia parece haber hallado cierta comprensión en los medios financieros internacionales. Por ejemplo, en 1991 el FMI mantuvo una política de cooperación y asequibilidad, como lo atestigua la aprobación de 105 millones de dólares para operaciones de reducción de deuda³⁰, las que han seguido adelante a pesar de su efecto sólo marginal sobre el total de compromisos pendientes.

Finalmente, respecto al tema del narcotráfico, el gobierno ecuatoriano no comparte el análisis norteamericano respecto a las causas y a las prioridades estratégicas que deben orientar la represión del fenómeno de la droga. Se considera que la principal responsabilidad debe recaer en los países que son centro del consumo y generadores de la demanda. En este sentido, el gobierno socialdemócrata se pliega a quienes mantienen un discurso tercermundista respecto a la cuestión de la droga.

Sin embargo, y a pesar de ello, la diplomacia ecuatoriana no está dispuesta a enfrentarse directamente con el gobierno republicano en Washington. Por ello, la política seguida ha sido la de brindar una cooperación un tanto tibia a los esfuerzos estadounidenses, pero sin perder ocasión de hacer presente en los foros respectivos los desacuerdos doctrinales que existen con la contraparte. Al mismo tiempo, se ha buscado llevar adelante una estrategia de concertación política y confluencia doctrinal con los otros gobiernos andinos más directamente involucrados, se ha buscado mejorar y profundizar la cooperación de organismos policiales y se ha buscado un cierto consenso para presionar conjuntamente a Estados Unidos para que reconozca, al menos en teoría, la tesis de la "responsabilidad compartida", y se comprometa a aumentar sus esfuerzos por reducir la demanda interna de drogas sicotrópicas.

Esta postura ha tenido ciertos efectos, puesto que por lo menos se ha logrado un reconocimiento retórico de tal realidad por parte del gobierno de Bush. El problema estriba en que la postura de los países andinos incluye también una demanda para que Estados Unidos incremente sustancialmente su aporte monetario a los esfuerzos de la lucha interna de cada país contra el narcotráfico. Sobre este punto Washington ha sido parsimonioso y ha buscado eludir grandes compromisos que impliquen costos juzgados excesivos para un Estado, como el norteamericano, que sufre los efectos de una penuria fiscal creciente. Por otra parte, los países andinos han desarrollado una política destinada a neutralizar anticipadamente cualquier intento de con-

30 "Crédito para Ecuador", *El Diario*, 16 de diciembre de 1991.

vertir la cuestión de la droga en un tema que justifique o provoque una presión creciente sobre la soberanía nacional de los distintos países. El ejemplo de Panamá ha pesado gravemente sobre la conciencia de los responsables políticos ecuatorianos y la amenaza de una escalada de hostilidad por parte de Estados Unidos está siempre presente en las delicadas maniobras diplomáticas que se realizan con el objeto de satisfacer las demandas estadounidenses sin por ello abrir las puertas a una galopante erosión de la autonomía nacional o a una transferencia masiva de los costos de la lucha antidroga a los países productores o exportadores. De esta forma, Ecuador busca mantener un bajo perfil, mostrándose cooperativo, pero sin perder ocasión de impulsar su propia agenda, que tiene dos grandes aspectos: defender la soberanía nacional y convencer a Washington de la necesidad de asumir también la perspectiva de sus contrapartes sudamericanas y prestar oídos a sus recomendaciones y preferencias.

D: CENTROAMERICA

COSTA RICA: A LA BUSQUEDA DE NUEVOS HORIZONTES ¹

Cristina Eguizábal ²

Introducción

No fue sino en los ochenta que Costa Rica surgió en el escenario internacional como un actor cuya proyección trascendió los confines del istmo centroamericano, consolidando un perfil muy particular: país pequeño, democrático, pacífico y civilista. La hábil proyección de esta imagen contribuyó a que le fueran otorgados mayores niveles de prestigio y de valoración positiva en el sistema internacional, que aquéllos a los que podía aspirar por sus recursos o por su ubicación.

La crisis económica con la que terminaron los años setenta y la apremiante necesidad de créditos externos para mantener la estabilidad interna tuvieron un fuerte impacto en las líneas directrices de la política exterior del país, haciendo que sus dirigentes de turno se alejaran de las posiciones latinoamericanistas y abrazaran las definiciones de la crisis centroamericana que hacía la administración Reagan. Los primeros años de la década de los ochenta nos presentaron una Costa Rica con un margen de autonomía casi nulo, que nos hizo olvidar las características de su trayectoria anterior.

No obstante, en la segunda mitad de los 80 un nuevo equipo de gobierno modificó el rumbo de la política exterior al abandonar la estrategia de alianza automática con Washington y establecer de nuevo para el país una trayectoria original. El proceso de Esquipulas resultó ser un valioso vehículo utilizado por la diplomacia costarricense para pasar de una posición pro-norteamericana poco articulada, a una posición propia cada vez más coherente y

-
- 1 La autora agradece la colaboración de Nora Sequeira, estudiante de la Maestría de Historia de la Universidad de Costa Rica, en la recopilación de la información para este trabajo.
 - 2 Politóloga. Profesora e investigadora de la Universidad de Costa Rica.

particularizada, sin retomar por ello las posiciones latinoamericanistas representadas para entonces por los grupos de Contadora y de Apoyo.

Sin duda alguna, la gestión pacificadora fue un éxito, atribuible en parte a la desaparición del conflicto Este-Oeste. Paradójicamente, el fin de la guerra en Centroamérica y el establecimiento de regímenes civiles y representativos le restaron valor a los recursos de poder que había utilizado tradicionalmente el país en el manejo de sus asuntos externos. La primacía de lo económico, como dimensión determinante en las relaciones internacionales de la posguerra fría, ha venido a poner definitivamente en jaque el modelo de política exterior costarricense basado en la utilización de su prestigio político como palanca de negociación³.

En ausencia de un paradigma rector de la estrategia externa del país, las autoridades del gobierno que preside Rafael Calderón han optado por una especialización burocrática a ultranza, que trasciende la tradicional división entre diplomacia económica y diplomacia política. Las vinculaciones comerciales, y particularmente aquéllas que conciernen a la apertura comercial que hoy constituyen la punta de lanza de la política exterior –tanto gestiones bilaterales como multilaterales–, están bajo la tutela del ministerio de Comercio Exterior. La única excepción es la “diplomacia cafetera”, que está a cargo exclusivo del segundo vicepresidente de la República, abogado de renombre vinculado a los principales intereses cafetaleros del país.

El manejo de la deuda externa, que ha pasado a un segundo plano entre las prioridades de la diplomacia económica, se ha mantenido en las manos de los titulares de los ministerios de la Presidencia y de Hacienda y del presidente del Banco Central. A pesar del hecho de que en Centroamérica también se estén llevando a cabo negociaciones arancelarias tendientes al establecimiento de un nuevo arancel común más acorde con los requerimientos del libre comercio, las negociaciones regionales (siguiendo las disposiciones del tratado general de integración de 1961) están a cargo del ministerio de Economía, que es considerado el ministerio de integración.

En lo que se refiere a la diplomacia más tradicional, ésta continúa siendo responsabilidad del ministerio de Relaciones Exteriores. El canciller Niehaus ha enfocado sus esfuerzos casi exclusivamente en el tema del sistema interamericano dejando en un segundo plano los nuevos tópicos de la agenda política hemisférica– medio ambiente y narcotráfico. Como consecuencia de ello la agenda relativa al medio ambiente la controla el ministerio de Recursos Naturales y la coordinación de la lucha contra el narcotráfico está a cargo del ministerio de Seguridad. Coronando todo este andamiaje se encuentra la figura presidencial. El presidente Calderón ha asumido con bastante éxito la

3 Véase, Cristina Eguizabal, “Costa Rica y América Latina”, en Francisco Rojas Aravena (comp.), *Costa Rica y el Sistema Internacional*, Caracas, Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica/Nueva Sociedad, 1990, p.196.

función de "super embajador" itinerante. La división del trabajo diplomático así establecida, si bien es cierto que permite una mayor especialización de los que toman las decisiones, en ausencia de un ente coordinador puede prestarse a una multiplicación de las contradicciones. Sin embargo es interesante hacer notar que éstas, cuando las ha habido, han sido de menor importancia⁴.

En la gestión del Presidente Calderón, ha resultado más problemático el estilo de su diplomacia personal basada en continuos viajes al extranjero. Durante la campaña presidencial, Rafael Calderón, refiriéndose al interés desmesurado que según él su predecesor había demostrado por las cuestiones de política exterior, prometió dedicar su energía a la solución de los problemas domésticos. Sin embargo, en sus primeros dieciocho meses como Jefe de Estado realizó 14 viajes y permaneció fuera del país durante cerca de 70 días. Respondiendo a las críticas de los medios de comunicación el Presidente ha citado como logros de sus visitas las colaboraciones económicas que se han comprometido a brindar países como Taiwán, Japón, México, Estados Unidos y Venezuela. Como principal ejemplo citó la gira efectuada al Oriente, del 3 al 18 de noviembre de 1990, en la que se logró el compromiso de Taipei de promover inversiones privadas en la zona franca por unos 100 millones de dólares y la promesa del gobierno taiwanés de un desembolso de 30 millones de dólares para fortalecer las reservas de divisas. Por su parte, el gobierno de Japón ofreció 200 millones de dólares para el eventual tercer programa de ajuste estructural y 150 millones de dólares para la edificación de un nuevo aeropuerto internacional en Costa Rica.

En este contexto, ¿cuales fueron los principales temas de la agenda externa de Costa Rica en 1991?

Nuevos parámetros de acción para el sistema interamericano

Costa Rica ha sido, tradicionalmente, uno de los mayores defensores del sistema interamericano. Indudablemente el hecho de que la defensa de su integridad territorial repose sobre los mecanismos de defensa multilaterales, ha contribuido al interés que las autoridades costarricenses han manifestado en favor del funcionamiento efectivo de las instituciones hemisféricas. En la medida en que para el país, unilateralmente desmilitarizado desde 1949, el TIAR siempre fue más que una alianza anticomunista, se entiende claramente por qué la preocupación continúa siendo válida aún con el fin de la guerra fría. Asimismo, explica que el gobierno del Presidente Calderón esté promocionando la candidatura del canciller Niehaus para suceder al secretario general Joao Baena Soares en la OEA.

4 Véase, por ejemplo, "Pugna ministerial por manejo de integración" en *La Nación*, 16 de julio de 1991.

Sin embargo, también a los ojos de la Cancillería costarricense se hace necesario inaugurar una nueva etapa del sistema interamericano, basada en la conformación de un bloque hemisférico que defienda la democracia, la vigencia de los derechos humanos y un desarrollo socioeconómico respetuoso de los equilibrios naturales. En la XXI Asamblea de la OEA, celebrada en Chile en junio de 1991, el canciller Niehaus, al referirse a la necesidad de un mayor compromiso con estos valores, también manifestó que los países de la región debían esforzarse por crear un nuevo modelo de seguridad hemisférica que "supere la concepción de la alianza militar"⁵. Pocos meses más tarde, el Presidente Calderón era más contundente al sugerir, frente a un auditorio de la Universidad de Houston, la posibilidad de intervenir militarmente en Haití por medio de una fuerza militar hemisférica con el objeto de sentar "un precedente claro de que a nadie se le ocurra volver atrás en la democracia", aunque se apresuró a aclarar que la acción militar para restaurar la democracia sólo sería la última opción a seguir en caso de que se agotaran "todos los caminos de presión política"⁶.

Las infructuosas tentativas auspiciadas por la OEA con el fin de lograr una salida negociada a la crisis de gobernabilidad por la que atraviesa Haití han puesto en evidencia las dificultades de plasmar en la realidad concreta ese nuevo orden hemisférico basado en la defensa de la democracia y el respeto de los derechos humanos.

En lo que se refiere a las aspiraciones costarricenses de ocupar la Secretaría General de la OEA, la cancillería se muestra optimista y confiada en las bondades de una candidatura temprana.

La diplomacia económica

A pesar de los esfuerzos de la cancillería por elevar el perfil de la dimensión "política" de las relaciones exteriores del país, fueron las cuestiones de índole económica, y más precisamente las de naturaleza comercial, las que se convirtieron en el eje de su actividad externa durante 1991. El propósito más general fue el de cambiar el patrón de vinculaciones externas de la economía costarricense, de acuerdo a las hipótesis de las teorías económicas neoclásicas actualmente dominantes. Buscando aprovechar ventajas comparativas se prosiguieron arduamente negociaciones bilaterales y multilaterales con el fin de acelerar la apertura comercial, al tiempo que se intentó consolidar los mercados externos y mantener los niveles de exportación de los productos tradicionales.

El ministro de Comercio Exterior, uno de los mayores defensores del nuevo modelo de desarrollo, ha sido uno de los grandes protagonistas de las relaciones exteriores durante 1991. Para él Costa Rica debe prepararse para

5 *La Nación*, 5 de junio de 1991.

6 *La Nación*, 8 de octubre de 1991.

"poder navegar por los mares del libre comercio" y en la medida en que no existen en el plano regional todavía las condiciones objetivas para poder negociar en bloque, Costa Rica debe hacerlo de manera autónoma.

El principal objetivo de la política de apertura comercial fue conseguir empezar una negociación con Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa para la Américas del Presidente Bush. Con ese fin, pero sin mucho éxito, los encargados de la política económica trataron de acelerar las medidas de reformas del Estado, establecidas como condición para que el BID entregue un préstamo sectorial de inversión por 50 millones de dólares⁷. Este préstamo es un requisito para que Costa Rica pueda ser parte de los países favorecidos con la iniciativa del Presidente Bush, pero no se hará efectivo si no llega previamente a feliz término un convenio con el FMI, en la medida en que el BID forma parte de los mecanismos de condicionalidad cruzada⁸.

Asimismo se emprendieron negociaciones para el establecimiento de un tratado de inversiones con Estados Unidos. Las negociaciones incluyeron temas relativos a la propiedad intelectual (derechos de autor, patentes, transmisiones vía satélite y otros), a la repatriación de inversiones y al establecimiento de mecanismos de arbitraje en caso de que surjan controversias. No se alcanzaron más que acuerdos parciales⁹.

La reticencia encontrada en Washington a ser flexible en sus demandas ha sido motivo de sorpresa para San José, y constituye una de las primeras manifestaciones concretas de las nuevas dificultades para traducir el presti-

-
- 7 El programa comprende una modernización del sistema financiero, la ampliación del mercado de capitales y la apertura del sector de seguros a empresas privadas; la reducción de la participación estatal en las actividades productivas, del aparato burocrático, y una efectiva integración en el mercado internacional. *La Nación*, 23 de diciembre de 1991.
 - 8 En la condicionalidad cruzada, el país A no recibirá la asistencia requerida de B si no cumple los requisitos pactados con C (algún otro organismo internacional o país). Para un análisis de la aplicación de este mecanismo en las negociaciones económicas internacionales de Costa Rica, véase, Eduardo Lizano y Silvia Charpentier, "La condicionalidad cruzada y la deuda externa", en Banco Centroamericano de Integración Económica, *Deuda externa: el caso de los países pequeños latinoamericanos*, San José, Imprenta Nacional, 1987, pp. 261-273. En el caso que nos concierne, el FMI decidió ampliar el convenio "stand-by" hasta el 12 de octubre de 1992. *La Nación*, 21 de noviembre de 1991. Sin embargo, otros de los requisitos de la Iniciativa para las Américas no pudieron ser completados.
 - 9 Las negociaciones se han visto entorpecidas por la participación de Costa Rica en el convenio centroamericano para la protección de la propiedad industrial. Este, en su artículo 233, prohíbe a los signatarios suscribir con otros estados convenios relativos a marcas, nombres comerciales, expresiones o señales de propaganda en forma bilateral. Existe una propuesta de modificación a dicho convenio presentada por la SIECA y la OMPI, en donde a dicho artículo se le ha dado otra redacción, aprobándose el derecho de suscribir convenios en forma conjunta o separada. *La Nación*, 25 de noviembre de 1991.

gio político en ventajas económicas tal y como había sido hecho tradicionalmente.

Sin embargo, en un afán de pragmatismo, las autoridades costarricenses se esforzaron por agilizar las negociaciones comerciales, emprendiendo una serie de conversaciones con el objeto de lograr una mayor apertura de los mercados regionales para sus productos. Aprovechando la existencia de vinculaciones políticas de larga data, tales como las existentes con México, Colombia y Venezuela, y obedeciendo a las preferencias de sus interlocutores por una política regional, en la mayoría de los casos en una primera ronda Costa Rica procedió de manera conjunta con los demás países centroamericanos. Posteriormente, el gobierno costarricense avanzó de manera bilateral impulsando las gestiones gracias al establecimiento de contactos de alto nivel, tales como los viajes presidenciales.

Con México se iniciaron las conversaciones en Tuxtla-Gutiérrez, donde los mandatarios del área aprobaron las bases de un acuerdo de complementación económica. Contactos bilaterales posteriores permitieron una reducción de algunas barreras que existían en el intercambio comercial, en particular relacionadas con transporte de mercaderías y con los obstáculos en las aduanas. Asimismo, se estableció una lista de la oferta exportable y de los productos por incluir en el proceso de liberalización de aranceles.

Con motivo de la visita oficial del Presidente Calderón a Caracas, Venezuela se comprometió a permitir una mayor apertura comercial en beneficio de los productos centroamericanos¹⁰. Una semana más tarde los delegados comerciales de Costa Rica y Venezuela rubricaron el documento que serviría de base para el acuerdo regional de libre comercio. Basados en el resultado de esas negociaciones, el 16 de julio de 1991 los presidentes del istmo suscribieron, en El Salvador, las bases para un acuerdo marco sobre comercio e inversiones con el país sudamericano¹¹. Venezuela se mostró dispuesto a abrir su mercado para una lista de artículos de la región, a tres meses de suscrito el pacto, para llegar a una apertura total en 1997. Los países del istmo presentaron en octubre de 1991 la posición regional.

En el caso de Colombia el primer acercamiento tuvo lugar el 9 de agosto, en el que ambos países firmaron un memorándum en procura de un acuerdo marco de libre comercio. Con respecto a la intención de libre comercio, al igual que México y Venezuela, Colombia ha ofrecido una liberalización unilateral no recíproca, a través de una lista de productos exportables que serán desgravados¹².

Chile se ha constituido en un nuevo protagonista en el istmo¹³. Con motivo de la visita del Presidente Aylwin a El Salvador, invitado a la clausura

10 *La Nación*, 18 de junio de 1991.

11 *La Nación*, 17 de julio de 1991.

12 *La Nación*, 12 de agosto de 1991.

de la reunión que los mandatarios centroamericanos celebraron en ese país en julio de 1991, se estableció un plan de cooperación que prevé no sólo el intercambio de productos, sino también programas de inversiones con el área.

San José ha estado muy activo en la defensa de los productos tradicionales, tanto en la búsqueda de mecanismos para frenar la caída vertiginosa de los precios del café como en la lucha en contra de las cuotas sugeridas por la Comunidad Europea para las exportaciones de bananos de países extracomunitarios no integrantes de la convención de Lomé. La Europa comunitaria compra el 47 por ciento de las exportaciones costarricenses, lo que representa para el país un 23 por ciento de sus ingresos por concepto de exportación. La estrategia del ministro Rojas ha sido lograr que la CE diseñe el sistema de exportación de banano dentro de las regulaciones del GATT, y en ese empeño ha encontrado aliados en la mayoría de los países latinoamericanos exportadores del fruto (Colombia, Venezuela, Perú, México y Honduras), así como de los Estados Unidos, de donde provienen las principales compañías comercializadoras del banano latinoamericano.

Después de haber sido de los países que apoyaron la suspensión de las cláusulas económicas del convenio internacional del café, el vicepresidente de Costa Rica ha estado activo en la búsqueda de mecanismos alternativos que frenen el deterioro de los precios. Según cifras de la CEPAL, el valor de las exportaciones de café ha pasado en los últimos años de constituir el 30.6 por ciento del total en 1986 a ser sólo un 17.9 por ciento en 1991. Ello explica en parte la necesidad de mantener el nivel de las exportaciones bananeras. Es importante señalar, sin embargo, que el impacto de la caída de los precios del café no es tanto sobre la balanza de pagos, sino sobre el nivel de vida de los pequeños agricultores, que constituyen el grueso de los productores costarricenses del grano. En esa medida, a pesar del éxito incuestionable de la política de diversificación de las exportaciones en términos de balanza de pagos, el café continúa siendo una de las principales fuentes de ingreso para los costarricenses más pobres.

Costa Rica y la integración centroamericana

La administración del Presidente Calderón ha sido particularmente ambivalente en cuanto a la conveniencia de una mayor cercanía de Costa Rica con

13 Esta afirmación es relativa ya que las vinculaciones entre las sociedades chilenas y centroamericanas se remontan al siglo pasado. Estas han sido esencialmente de índole cultural. Primero, la cooperación del Ejército chileno para la conformación de las escuelas militares más viejas de la región. En los años 40, Chile se convirtió en destino de jóvenes profesionales centroamericanos en busca de horizontes más amplios en su educación superior. En los 50, muchos jóvenes demócrata-cristianos se formaron políticamente allí. En la década de los setenta, a raíz del golpe militar en Chile, la tendencia se revirtió y muchos profesionales chilenos buscaron refugio en Costa Rica.

el resto de los países del área. Una vez más Costa Rica parece haber decidido alejarse de sus vecinos y privilegiar la diplomacia bilateral.

Las dificultades encontradas en el camino de la ratificación del tratado del Parlamento Centroamericano por la Asamblea Nacional se han mantenido. Las fracciones mayoritarias aún no han definido una posición clara ante el tratado y las posibilidades de que se someta a votación son remotas. Sin embargo, algunos diputados han lanzado iniciativas que evitan un pronunciamiento contrario pero que hacen imposible su ratificación, poniendo como condición de la participación costarricense que las demás naciones del área eliminen sus ejércitos con el fin de salvaguardar la "democracia pura". Por su parte Miguel Angel Rodríguez, el presidente del Congreso, propuso en julio de 1991 la conformación de "una red de comunicación constante entre los Congresos de la región" como sustituto del Parlamento con el fin de no "tener que aumentar el gasto ni limitar la soberanía política"¹⁴.

Durante la reunión cumbre que se celebró en San Salvador en el mes de julio de 1991, los Presidentes tomaron varios acuerdos importantes coadyuvantes al fortalecimiento de las instituciones regionales: 1) la activación de la antigua Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), como sistema institucional regional; 2) solicitar a los Estados Unidos que las pláticas conducentes a celebrar acuerdos de libre intercambio entre Centroamérica y ese país sea mediante el procedimiento conocido como "vía rápida", procurar que se hagan de manera conjunta pero, a petición de los costarricenses, que cada país quede en libertad de emprender acercamientos bilaterales; 3) aprobar parámetros para la negociación arancelaria que permitan el paulatino desmantelamiento de obstáculos al libre comercio intrarregional¹⁵.

En respuesta a las reticencias costarricenses de hacer causa común con otros países de la región por considerar "que no todos los países centroamericanos estarán listos para hacer frente a las condiciones exigidas por Estados Unidos", según las palabras del ministro de Comercio Exterior de Costa Rica, sus colegas de Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Panamá decidieron comenzar una serie de conversaciones orientadas a la posible firma del tratado que permitirá al istmo negociar como bloque económico¹⁶.

En la siguiente cumbre de mandatarios del istmo, celebrada en Tegucigalpa durante el mes de diciembre de 1991, los presidentes rechazaron el plan

¹⁴ *La Nación*, 15 de julio de 1991.

¹⁵ Es así como al 31 de diciembre de 1992 -fecha en que entraría en vigencia el arancel uniforme centroamericano- habrá un techo arancelario del 20 por ciento y un piso no menor al 5 por ciento, con franjas intermedias de 10 por ciento y 15 por ciento. Habrá una lista de productos esenciales que tendrá un trato preferencial uniforme. Congruente con las políticas macroeconómicas de cada estado, se definirá una lista reducida de bienes que alcanzarán los niveles arancelarios acordados a más tardar el 31 de diciembre de 1994, para los cuales se establecería un plan de desgravación. *La Nación*, 17 de julio de 1991.

¹⁶ *La Nación*, 28 de agosto de 1991.

hondureño de formar una comunidad centroamericana. Los costarricenses, tal vez los más opuestos a la iniciativa, propusieron en su lugar medidas de desmilitarización que fueron vetadas por los Presidentes de Guatemala y El Salvador. Finalmente, se llegó a un acuerdo en torno a la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) con sede en San Salvador. La estructura del SICA estará conformada por el Consejo de Ministros (de integración), el Comité Ejecutivo y una Secretaría General que le de seguimiento a los acuerdos alcanzados en las cumbres de mandatarios. También se prevee el establecimiento de consejos de empresarios, trabajadores y académicos, así como el restablecimiento de una corte centroamericana de justicia, que coordinen la labor de las múltiples comisiones regionales de integración sectorial que han ido estableciéndose en el transcurso de los últimos años (energía, medio ambiente, salud, trabajo y otros)¹⁷. La participación formal de Costa Rica en el SICA requerirá de un voto parlamentario de mayoría simple.

El medio ambiente

En los últimos veinte años, la situación del medio ambiente en Costa Rica ha estado marcada por el desarrollo de dos tendencias contradictorias: por una parte el establecimiento de políticas conservacionistas pioneras en el tercer mundo y, paralelamente, un ritmo creciente de deforestación que ha reducido los bosques a un 20 por ciento de la extensión que tenían en 1950.

Entre los esfuerzos que merecen ser reseñados está la creación de un sistema de Parques Nacionales que cubre alrededor del 25 por ciento del territorio. Gracias a ellos se ha logrado proteger a la gran mayoría de los ecosistemas del país. Las autoridades nacionales han mantenido una actitud favorable hacia los esfuerzos conservacionistas y han logrado plasmar en la legislación sus preocupaciones, pero han sido mucho menos eficientes en su aplicación.

Durante la anterior administración se creó el ministerio de Recursos Naturales, preocupación por los problemas ambientales a la que se suma el llamado hecho por el Presidente Calderón para el establecimiento de un nuevo orden ecológico internacional. La presente administración está elaborando una propuesta de código ambiental y procura la reactivación del mecanismo de canje de deuda por naturaleza, con base en préstamos de la banca comercial. Se espera que para 1992 se concrete la primera conversión por una suma cercana a los 10 millones de dólares, que serán administrados por instituciones privadas especializadas en medio ambiente y ecología.

Los problemas ambientales que presenta Costa Rica son, sin embargo, múltiples y cubren desde la contaminación de los ríos debido al uso indiscriminado de pesticidas—de manera particularmente peligrosa en las plantacio-

17 *The Tico Times*, 20 de diciembre de 1991.

nes bananeras— hasta la importación de desechos tóxicos (asbestos, cenizas tóxicas de incineradores, desechos de caucho, desechos químicos industriales, desechos sólidos, escorias de plomo, fango de alcantarillas y pintura usada)¹⁸.

Conclusiones

A su arribo a la ciudad de Cartagena, Colombia, en diciembre de 1991, para participar en la V Cumbre Presidencial del Grupo de Río, Calderón manifestó que “tenemos que lograr una acción completa para combatir al narcotráfico”. Con estas palabras el Presidente puso el tema en la agenda presidencial de manera enfática, como es su costumbre, aunque el problema ha estado presente en las relaciones entre Washington y San José siendo, probablemente, una de las áreas más conflictivas de ellas.

Dos han sido los problemas específicos que se han planteado entre los gobiernos de Costa Rica y Estados Unidos: la cuestión del entrenamiento de las fuerzas policiales costarricenses, la extradición de John Hull, indirectamente relacionada con el narcotráfico.

Después de varios incidentes de abusos de fuerza perpetrados por las fuerzas policiales, el ministro de Seguridad, Luis Fishman, en declaraciones poco diplomáticas frente a los cuestionamientos de la prensa nacional, aseveró que el entrenamiento enfatiza mucho la formación militar y deja de lado los aspectos policiales que permiten a las autoridades luchar en condiciones idóneas contra la delincuencia y prometió controlar más de cerca el entrenamiento de carácter militar impartido por asesores extranjeros a la policía costarricense¹⁹. No trascendieron a los medios de comunicación las reacciones de los asesores norteamericanos.

En cuanto a la extradición de John Hull, ciudadano costarricense por naturalización, de origen estadounidenses, las autoridades nacionales lo requieren para ser juzgado en conexión con un atentado ocurrido el 30 de mayo de 1984, en el que tres periodistas y dos combatientes antisandinistas del Frente Sur perdieron la vida durante una conferencia de prensa convocada por el dirigente nicaragüense Edén Pastora. Las propiedades de Hull cerca de la frontera con Nicaragua sirvieron de pista de aterrizaje para los aviones de abstecimiento para la “contra” financiados con la venta de armas a Irán. Posteriormente, a raíz de las relevaciones del juicio en contra del general Noriega se vincularía al finquero al tráfico de estupefacientes. En

18 Véase Erwin R. Garzona y Leyson Guillén, “Informe de Greenpeace Guatemala. El comercio de desechos tóxicos en Centroamérica, una actividad a prohibir por completo”, *El Ecologista* (organo oficial de la asociación ecologista costarricense), 1 (6), p. 6.

19 *La Nación*, 24 de agosto de 1991.

cualquier caso, el gobierno de Estados Unidos considera improcedente la petición costarricense²⁰.

Al concluir este breve repaso de lo que ha sido la política exterior de Costa Rica en 1991, queremos resumir nuestra impresión sosteniendo que en ella vislumbramos como tendencia la ausencia de una estrategia coherente que aglutine las acciones de la diplomacia en su sentido más amplio, a pesar de una hábil manejo de la diplomacia presidencial y de la relativa ausencia de contradicciones a nivel de la toma de decisiones. El seguimiento sistemático de la propuesta presidencial de un nuevo orden ecológico internacional, y un mayor compromiso con las medidas internas de protección al medio ambiente, complementaría en esta era de posguerra fría la imagen tradicional de Costa Rica: país pequeño, democrático, civilista y ahora modelo conservacionista.

²⁰ *La Nación*, 27 de noviembre de 1991.

EL SALVADOR: HACIA LA PAZ Y LA RECONSTRUCCION

*Manuel Chávez*¹

Después de once años de guerra, la paz se acerca en El Salvador. Un complejo proceso de diálogo y negociación, en el cual han incidido de manera notable factores y actores internacionales, está pronto a alcanzar su meta: los acuerdos para el cese de fuego y el marco jurídico-político y económico-social para el nuevo momento de la historia del país.

El presidente Alfredo Cristiani, en su mensaje de toma de posesión (1 de junio de 1989) propuso como un objetivo prioritario de su gobierno alcanzar la paz. Posteriormente, proclamó a 1991 como el año de la paz. Ahora que dicha meta se encuentra cercana, el Ejecutivo ha elaborado un plan para la reconstrucción económica y social del país.

Uno de los objetivos de la política exterior del gobierno salvadoreño ha sido obtener respaldo político para sus planteamientos respecto a la negociación; ahora, otra meta prioritaria es obtener apoyo económico y político para la reconstrucción.

El incremento del papel de la ONU

La última etapa de la negociación entre el gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) ha contado con la participación directa, avalada por la solicitud conjunta de Estados Unidos y la Unión Soviética, del secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuellar.

La creación de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL), instancia sin precedentes en la historia de la ONU, establecida para supervisar el Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, ha significado otro paso importante. Además, anualmente visita el país un relator de la ONU sobre Derechos Humanos –Pastor Ridruejo–. A lo indicado

1 Diplomado en Relaciones Internacionales. Profesor de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), San Salvador.

debemos añadir la actividad en El Salvador del PNUD, FAO, UNESCO, UNICEF, ACNUR y OIT. A nivel regional es necesario mencionar el trabajo del Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para Centroamérica (ONUCA).

En el Informe de Labores del canciller salvadoreño, José Manuel Pacas, correspondiente al año administrativo comprendido entre el 1 de junio de 1990 y el 31 de mayo de 1991, leemos: "Particular importancia han revestido las gestiones que hemos realizado ante el Secretario General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, encaminadas al fortalecimiento de la capacidad organizativa y operativa del Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para Centroamérica (ONUCA), en función de la eficaz labor de verificación del cumplimiento de los compromisos en materia de seguridad, consignados en Esquipulas II; así como a brindar las facilidades para el establecimiento en el país de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL), encargada, inicialmente, de la verificación de los acuerdos entre el gobierno de El Salvador y el FMLN sobre derechos humanos".

ONUSAL fue creada por la Resolución 693 del Consejo de Seguridad de la ONU, el 20 de mayo de 1991, y comenzó su trabajo en El Salvador el 26 de julio del mismo año, al cumplirse el primer aniversario de la firma del Acuerdo de San José. Ha elaborado dos informes de su trabajo y organizado oficinas regionales para cubrir todo el territorio nacional. En esta primera etapa, ONUSAL se concentra en el aspecto de los derechos humanos pero, conforme avance la implementación de los demás acuerdos, sus funciones se ampliarán para supervisar otros aspectos.

La principal relación: Estados Unidos

En la última década la presencia de Estados Unidos en El Salvador se incrementó de manera extraordinaria: en la guerra, en la economía y en la política. Un dato significativo es que la oficina de la AID en El Salvador es la más grande en América Latina.

El gobierno salvadoreño, en manos de ARENA, cuenta con el decidido apoyo de la administración Bush, tal como fue reafirmado durante la visita oficial que el presidente Cristiani hizo a Washington en junio de 1991. En esta oportunidad, Cristiani comenzó a plantear el tema de la necesidad de ayuda para la postguerra.

El general Colin Powell, jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas norteamericanas, visitó El Salvador el 29 de abril, ocasión en la que expresó su apoyo a la política del gobierno respecto a la negociación.

El 13 de mayo, el gobierno salvadoreño firmó un Convenio Bilateral de Comercio e Inversión con Estados Unidos, considerado como un paso dentro de la Iniciativa para las Américas del presidente Bush. Este incluye la comercialización del café, la liberalización del comercio de productos agrícolas,

agroindustriales e industriales y el mercado común centroamericano. También se firmó, en junio de 1991, un acuerdo bilateral sobre el combate al narcotráfico, que da continuidad al primero, acordado en 1990.

La oficina de la AID en El Salvador está trabajando con el ministerio de Planificación para definir cuál será su apoyo al Plan de Reconstrucción Económica y Social del gobierno.

El Salvador participa, junto con Japón, en la comisión económica de la Asociación para la Democracia y el Desarrollo en América Central (ADD), iniciativa propuesta por el secretario de Estado norteamericano, James Baker, en 1990. La reunión constitutiva de la ADD se realizó el 9 y 10 de abril 1991 en San José, Costa Rica. Este proyecto, en el que además de Estados Unidos y Japón participan la CEE, los países nórdicos, la ONU y la OCDE, busca coordinar esfuerzos para financiar programas regionales en Centroamérica.

El canciller salvadoreño, en su informe ya citado, expresa: "La innegable trascendencia y el peso específico de los Estados Unidos de América en la escena internacional, lo configuran como uno de los principales centros de atención para nuestra política exterior. Lo anterior nos ha inducido a ampliar nuestra gestión diplomática ante diversas instancias gubernamentales y privadas estadounidenses, lo cual ha generado un mayor entendimiento y cooperación en el plano bilateral". Más adelante: "La promoción de los valores democráticos y los derechos humanos, el fortalecimiento de las estructuras económicas y sociales y la situación migratoria de nuestros connacionales en los Estados Unidos son, entre otras, algunas de las áreas prioritarias en las relaciones salvadoreño-estadounidenses".

Centroamérica: el triángulo del Norte y la integración

Se observa un mayor acercamiento entre El Salvador, Guatemala y Honduras, tendiente a formar lo que algunos llaman el triángulo económico del Norte. Se está negociando un tratado de libre comercio entre estos tres países. También es significativo que el Parlamento Centroamericano haya comenzado su trabajo con representantes de El Salvador, Guatemala y Honduras. Nicaragua todavía no ha elegido a los suyos y Costa Rica no ha ratificado el Tratado Constitutivo del Parlamento. El proyecto del Trifinio (una zona fronteriza compartida por los tres países), que busca proteger una reserva ecológica, es otro ejemplo de las buenas relaciones entre los países del norte de Centroamérica.

Con Guatemala continúa el tradicional e importante flujo comercial. Aunque con Honduras está pendiente la resolución del antiguo y difícil problema del diferendo limítrofe (recién se realizó la fase oral del juicio en el Tribunal de la Haya), el presidente Cristiani visitó ese país el 7 y 8 de noviembre para discutir con su colega, Rafael Callejas, la posible construcción de un canal seco, que permitiría a El Salvador una salida al Atlántico, la interconexión eléctrica y la eventual firma de un tratado de libre comercio.

También acordaron respetar el fallo de la Corte Internacional de Justicia en la controversia fronteriza, y establecer una comisión especial que estudie y proponga soluciones a los problemas que, una vez resuelto el asunto limítrofe, pudieran afectar a ciudadanos de los dos países. Además, intercambiaron opiniones sobre la propuesta hondureña de un tratado de seguridad regional.

Con la llegada de Violeta Chamorro a la presidencia de Nicaragua se abrió la oportunidad de establecer buenas relaciones con el gobierno salvadoreño. Sin embargo, éste ha manifestado al nicaragüense su preocupación por lo que considera la continuidad de un flujo de armamentos para el FMLN, atribuido a elementos del Frente Sandinista que pertenecen al ejército nicaragüense. Esto ha dado lugar a investigaciones e incluso capturas de oficiales nicaragüenses considerados sospechosos de haber realizado dicho tráfico. Otro tema bilateral es el de los refugiados salvadoreños en dicho país que desean regresar colectivamente a El Salvador, lo que implica un proceso de repatriación no exento de aspectos políticos.

El mayor acercamiento y concertación entre Guatemala, Honduras y El Salvador se enmarca en un proceso de reactivación y renovación de la gran idea morazánica: la integración de Centroamérica. Lo regional se ha potenciado de manera extraordinaria en los últimos años y no sólo en el aspecto comercial, sino que, de manera notable, en el político.

Vivimos dentro de la ola generada por Esquipulas II, a nivel de los ejecutivos, y en los albores del Parlamento Centroamericano. Costa Rica ha puesto en el tapete el tema de la reactivación de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA) y Honduras ha planteado recientemente la propuesta de una Comunidad del Istmo Centroamericano. Los empresarios apoyan la idea de una comunidad económica en la región.

La perspectiva regional ha contado con un importante patrocinador internacional: la Comunidad Europea. Su experiencia en integración económica y política constituye un marco básico de referencia para la renovada experiencia integracionista de Centroamérica, especialmente en lo relativo al Parlamento Centroamericano.

La continuidad de las reuniones entre Europa y Centroamérica, con participación de México, Venezuela y Colombia, iniciadas en San José en 1984, demuestran la consistencia del interés europeo en este asunto. El Plan Especial de Cooperación para Centroamérica (PEC), de la ONU, está basado en gran medida en el enfoque europeo, añadiéndole algunos temas, como el relativo a enfrentar de manera conjunta el problema de la deuda externa de los países centroamericanos. El planteamiento de la ADD también es regional, complementando la perspectiva con énfasis bilateral de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

Es política del gobierno salvadoreño participar activamente en las diversas instancias del proceso regional: las cumbres presidenciales, las reuniones

de los vicepresidentes, de los ministros, de la Comisión Centroamericana de Seguridad y del Parlamento Centroamericano. Al no estar los sandinistas en el gobierno nicaragüense, hay bastante afinidad política entre los gobernantes centroamericanos que se reúnen en las cumbres, lo cual ha sido aprovechado por el gobierno salvadoreño para obtener apoyo político en su conflicto con el FMLN.

Le correspondió a El Salvador organizar la X Cumbre Presidencial de la región, que se realizó entre el 15 y 17 de julio en San Salvador. Esta continuó tratando la temática económica de las dos anteriores, la de Antigua, en Guatemala, y la de Puntarenas, en Costa Rica. Se incorporó Panamá al proceso de integración, se aprobó un Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano mediante el cual se recalendariza la incorporación de Nicaragua y Costa Rica, y se acordó actualizar jurídicamente a la ODECA.

Los Presidentes centroamericanos demandaron "el desarme y desmovilización del FMLN, a fin de que se incorpore, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, institucional y política de El Salvador" (Acuerdo 4 de la Declaración de San Salvador).

La cumbre tuvo la particularidad de contar con la visita de los Presidentes de Venezuela y Chile. Este último fue testigo de honor de la Declaración de San Salvador y, junto con los mandatarios centroamericanos, viajó a Guadalajara para participar en la Cumbre Iberoamericana, convocada por el Presidente de México.

México y Venezuela: petróleo y comercio

Estos dos países han participado muy activamente en los esfuerzos por resolver la crisis centroamericana. Actualmente, además de mantener el abastecimiento de petróleo, mediante el Pacto de San José, forman parte del grupo de países amigos del Secretario General de la ONU, apoyando sus gestiones en la negociación salvadoreña y ofreciendo su territorio para las reuniones de las partes.

En enero de 1991 los presidentes centroamericanos fueron invitados por el jefe de Estado azteca, Carlos Salinas de Gortari, para reunirse en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, al sur de México, y acordar un nuevo marco para las relaciones de México con la región. Según el canciller Pacas, ésta "produjo importantes acuerdos para el fortalecimiento del intercambio comercial de la región con México".

Venezuela ha estado trabajando en la formulación de una política comercial respecto a Centroamérica, mediante la cual proporcionará un tratamiento preferencial para los productos de esta región. Con El Salvador mantiene un programa de cooperación técnica, destinado a la formación profesional a nivel gerencial. Del 8 al 12 de abril, una delegación de importantes empresa-

rios salvadoreños visitó Venezuela, invitada por el presidente Pérez, para fortalecer las relaciones con los empresarios de ese país.

Cabe destacar que el gobierno salvadoreño nombró como embajador ante Venezuela a un conocido político –Hugo Carrillo– que no pertenece al partido de gobierno sino al Partido de Conciliación Nacional.

Europa

En una conferencia ofrecida en octubre, en San Salvador, la embajadora salvadoreña ante Francia y la Comunidad Europea (CE), Ana Cristina Sol, explicaba a un grupo de empresarios lo relativo al Tratado de Luxemburgo, un acuerdo de cooperación entre la CE y Centroamérica suscrito en 1985. Como ella decía, se trata de un convenio marco, no preferencial y desprovisto de protocolo financiero.

Además de las relaciones con Europa, que El Salvador mantiene en coordinación con los otros países centroamericanos, la CE coopera de manera bilateral con El Salvador (en el área de la asistencia técnica y financiera) en el proyecto del hospital de Zacamil, el Programa de Rehabilitación de la Universidad Nacional y el Programa de Desarrollo de las Artesanías.

En el aspecto de la promoción comercial, la embajadora Sol expresó que “nuestra embajada impulsó ante la Comisión Europa, el proyecto de asistencia técnica para la promoción de las exportaciones de productos agrícolas y agroindustriales de nuestro país hacia el mercado comunitario”.

La cancillería salvadoreña ha ampliado su radio de acción en Europa con la acreditación de embajadores en Bélgica, Austria, Dinamarca, Portugal y con la apertura de relaciones diplomáticas con el Gran Ducado de Luxemburgo. También ha incrementado la vinculación con el Parlamento Europeo y ha comenzado a establecer relaciones con algunos países de Europa del Este.

En su informe, el canciller salvadoreño manifiesta: “En el caso de la Comunidad Europea, se ha propugnado por la intensificación del diálogo político y la cooperación económica, tanto a nivel bilateral como en el marco de las conferencias interministeriales entre la Europa de los Doce y Centroamérica, conocidas como San José. Con ello en mente, asistimos a la VII Conferencia Interministerial entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, los países de América Central y Panamá, y Colombia, México y Venezuela, como países cooperantes, celebrada en Managua, los días 18 y 19 de marzo de 1991, donde se abordó, entre otros puntos, el interés de Centroamérica de obtener de la Europa Comunitaria tratamiento preferencial para algunos de sus más sensitivos productos de exportación”.

La gira al Cono Sur

Durante septiembre de 1991, el presidente Cristiani realizó una visita oficial a Chile, Uruguay y Argentina. El objetivo principal fue de carácter político, aunque sin desdeñar lo económico. El gobierno salvadoreño buscaba reforzar su legitimidad internacional en un momento importante del proceso negociador. No le venía mal atender una invitación de un presidente demócrata-cristiano, como el de Chile. La gira fue presentada por el Ejecutivo salvadoreño como una expresión de apoyo político, por parte de los países visitados, a la posición negociadora de Cristiani.

Otros aspectos

Otros eventos y procesos internacionales de trascendencia para El Salvador en 1991 fueron: la participación de la OEA en la observación del proceso electoral de marzo de 1991; la reciente incorporación de El Salvador al GATT; y un incremento moderado en las relaciones con Japón, Taiwan y Corea del Sur.

En el campo netamente institucional, vale señalar que en la implementación de la política exterior del gobierno salvadoreño se ha hecho necesaria la coordinación de diversas instancias de la administración: la Presidencia, la Vicepresidencia, la cancillería y los ministerios de Planificación y Economía. Estos dos últimos han tenido a su cargo gestiones muy importantes en lo relativo a las relaciones económicas internacionales.

El PNUD está financiando un proyecto de modernización de la estructura organizativa y del sistema de gestión de la cancillería. Implica la introducción de sistemas avanzados de información y comunicación, el mejoramiento de la coordinación interinstitucional y la capacitación del personal.

GUATEMALA: NEGOCIANDO PARA ALCANZAR LA PAZ

*Francisco Villagrán K.*¹

El gobierno civil de Jorge Serrano Elías, que asumió el 14 de enero de 1991, continuó los esfuerzos del anterior por lograr, mediante negociaciones internacionales, paz interna y el pleno restablecimiento de los derechos humanos. Asimismo abordó audazmente el problema del reconocimiento de Belice, sobre cuyo territorio Guatemala ha mantenido una centenaria disputa con el Reino Unido.

Los esfuerzos de paz del nuevo gobierno forman parte del proceso que se inició en la década de los 80 a través del Grupo Contadora, que luego desembocó en los llamados Acuerdos de Esquipulas.

Cabe, asimismo, destacar que la política exterior de Guatemala se ha visto directamente beneficiada de la desideologización de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Ello favoreció el encauzamiento de distintas soluciones a la crisis centroamericana.

Así, Guatemala, fuera del esquema de la guerra fría que por largos años indujo a sus gobiernos al aislamiento y al anticomunismo, reanudó sus vínculos diplomáticos con la Unión Soviética, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y, en el Norte de Africa, con Argelia.

Cabe agregar que, aún cuando en el plano de los lazos intracentroamericanos y de las relaciones exteriores de Guatemala con algunos países de Europa del Este, principalmente con la URSS, el proceso de desideologización produjo un relajamiento de las tensiones y conflictos, como en Nicaragua y entre el gobierno de Nicaragua y los de los otros países de las subregión, el

1 Ex Vicepresidente de la República de Guatemala, Miembro electo del Comité Jurídico Interamericano y de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Miembro del Directorio Internacional del Instituto de Relaciones Europeo Latinoamericanas (IRELA).

mismo no tuvo similares efectos en los conflictos armados internos en El Salvador y Guatemala. Ellos continuaron a lo largo de 1991.

La fórmula simplista de antaño de referir los problemas y conflictos de los países de América Central a los efectos del enfrentamiento Este-Oeste, utilizada de manera persistente por el gobierno del presidente Reagan y, también, por los gobiernos militares latinoamericanos, explicó algunas, (aunque no las más relevantes), facetas del conflicto nicaragüense. Sin embargo, no fue aplicable a los casos de los conflictos armados en El Salvador y Guatemala.

La principal diferencia entre ambos es que en el primero la administración norteamericana se involucró desde sus inicios de manera directa en la defensa y el sostenimiento del gobierno y del ejército salvadoreños; en Guatemala, en cambio, Washington se vio compelido, desde finales de la década del 70, a retraerse y mantener un perfil bajo, dada la renuencia del ejército guatemalteco a seguir los lineamientos que le recomendaba EE.UU. respecto a la estrategia antiguerrillera y en materia de derechos humanos.

El efecto de esta dicotomía es que la Casa Blanca ha ejercido mayor influencia en las negociaciones de paz salvadoreña que en las de Guatemala. A éste ha considerado suficiente brindarle su simpatía y apoyo moral, y proveerle, desde luego, limitada asistencia militar y una más generosa ayuda económica, destinada a la administración civil. Ello, por supuesto, está directamente relacionado con la política de derechos humanos que impulsaban e impulsan el Congreso, el gobierno e importantes sectores de la opinión pública norteamericanos, política que irritaba y aún irrita a algunos integrantes del ejército guatemalteco.

Objetivo inmediato: la paz total

De no constituir geopolíticamente Centroamérica una "zona sensitiva y conflictiva" para Norteamérica, que exige la solución negociada en forma simultánea o al menos concurrente de los conflictos armados que aún existen, no se explicaría por qué se sitúan en el plano internacional las negociaciones que lleva a cabo el gobierno de Guatemala con los cuatro movimientos guerrilleros que aún persisten en el país.

El solo hecho de que ese conflicto (y el salvadoreño) subsista después del acentuado proceso de desideologización, del colapso del sistema socialista en Europa del Este, del desmembramiento de la URSS y de la contracción del apoyo que Cuba les proporcionaba, muestra que tiene causas arraigadas en las profundas desigualdades económico-sociales existentes; y que los modelos de crecimiento económico que se ensayaron a lo largo de los años -incluyendo el integracionista- no contribuyeron a abrirle a los distintos sectores sociales y culturales, los espacios requeridos para una convivencia pacífica. De allí que a través del diálogo y de la negociación se considere que

se puede lograr la paz con efectivas posibilidades de reconciliación y opciones al desarrollo.

En otros términos, al ubicar el objetivo de la paz interna en el plano internacional no sólo se asegura la cooperación internacional, reduciéndose la asistencia externa a los grupos guerrilleros, sino que se limitan, en alguna medida, los efectos adversos que para la paz y la reconciliación nacional generan en esas sociedades algunos componentes de la estructura del poder, en particular sus fuerzas armadas regulares. Según la percepción del secretario de Estado norteamericano, James Baker, esa estrategia contribuirá a que la paz genere también dividendos; entre ellos, el desarme de la subregión y un consiguiente requerimiento financiero menor para la seguridad nacional aumentando el gasto social².

Por consiguiente, el gobierno de Guatemala (como el de El Salvador) persistió a lo largo de 1991 en la estrategia aprobada en 1987 y señalada en el Plan Arias, que acordó el "Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica" –conocido como Esquipulas II–. La premisa del mismo fue que las guerras civiles y los conflictos armados existentes en la subregión deberían terminar mediante negociaciones, a fin de asegurar la reconciliación nacional.

Los componentes internacionales desempeñan, pues, un papel importante al inducir a las fuerzas armadas regulares e insurreccionales –que tienen peso político propio en esas sociedades– a aceptar tanto el método de las negociaciones para lograr la paz como los mecanismos establecidos para el efecto.

En ese esquema destacan la presencia y la participación de la ONU y de las fuerzas de paz que se enviaron a la región bajo las siglas de ONUCA³, la OEA, la CE, los países del Grupo Nórdico, el remanente de Contadora (compuesto por Colombia, México y Venezuela)y, en menor escala, el Grupo de Río.

Añade trascendencia al esquema de negociaciones el que éstas, a lo largo de 1991, se llevaron a cabo en diferentes capitales y ciudades latinoamericanas –después de lograrse el año anterior sustanciales acuerdos en Oslo y Madrid–, así como la discreta pero relevante participación de la Secretaría General de la ONU, a través de un funcionario designado al efecto por el Secretario General⁴.

- 2 Exposición del secretario de Estado, James Baker, a los Presidentes centroamericanos en la Cumbre de Antigua, Guatemala. 15-17 de junio de 1990. Ver además, Francisco Villagrán K, "El futuro de la democracia en Centroamérica", en *Pensamiento Centroamericano*, N° 209, CIAPA, San José de Costa Rica, 1990.
- 3 El Consejo de Seguridad de la ONU autorizó en 1989 el envío de fuerzas internacionales de paz a Centroamérica, bajo la sigla ONUCA. Su mandato se prorrogó por cuarta vez en diciembre de 1991.
- 4 A solicitud de los respectivos gobiernos, el Secretario General de la ONU designó

Desde luego, el dialogo directo entre gobierno y ejército regular, por un lado, y los movimientos guerrilleros, articulados en una sola estructura de negociación: la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), por el otro, se produjo con posterioridad a que los principales sectores económicos, sociales y políticos entraran, a su vez, en las mesas de negociaciones en contacto directo con los movimientos guerrilleros; las que, con el concurso de los gobiernos de Noruega, España y México, lograron articularse en Oslo, Madrid y Ciudad de México. Las organizaciones empresariales, las de índole laboral y los partidos políticos legalmente inscritos, entre los que sobresalían algunos de marcada tendencia anticomunista, le proveyeron al gobierno recién electo el apoyo político requerido para llevar adelante un proceso realista de negociaciones.

El nuevo gobierno percibió que tanto la correlación de fuerzas internas como la coyuntura internacional eran favorables a rondas de negociaciones más a fondo, por lo que adoptó y luego puso en ejecución su política de "paz total".

Explicando en septiembre de 1991 en el marco de la Asamblea General de la ONU esa iniciativa, el Presidente señaló que ésta "parte del concepto de que la paz no constituye únicamente la ausencia de guerra o de conflicto, sino que la paz debe visualizarse como un estado que permita al hombre vivir y desarrollarse sin temores, sin angustias, sin amenazas, sin persecuciones, sin todo aquello que lo limite para alcanzar los objetivos que él se fijó dentro de sus propias capacidades".

Luego precisó los pilares esenciales de su iniciativa de paz, destacando "la terminación de la lucha armada como resultado de negociaciones serias que fijen programas y procedimientos que hagan posible poner punto final a la insurgencia y a la contrainsurgencia y que, paralelamente impulsen mecanismos que garanticen el irrestricto respecto a los derechos humanos".

Relacionando esta acción con el problema de los refugiados en Norte y Centroamérica, agregó que "es fundamental para poder garantizar a las poblaciones desarraigadas por la violencia, tanto a los refugiados como a los desplazados, las seguridades sociales, económicas y políticas necesarias para que se reintegren plenamente a la vida del país, dentro del marco de la legalidad".

De allí en adelante señaló los objetivos de equidad económico-social, el respeto y fortalecimiento del régimen de legalidad y la profundización del proceso democrático para, finalmente, reconocer "el valioso y tenaz esfuerzo brindado al proceso de paz por la Comisión Nacional de Reconciliación de

mediador para El Salvador a Alvaro de Soto y para Guatemala a Francésc Vendrell, quienes han estado presentes en esa calidad en las diferentes reuniones de negociación que se han celebrado entre los respectivos gobiernos y movimientos guerrilleros.

Guatemala y el papel prudente y constructivo de la Organización de Naciones Unidas en la observación del proceso, el cual esperamos que muy pronto, después de la firma del acuerdo definitivo, evolucione hacia una función importante de verificación en el cumplimiento del mismo”.

Resulta claro, a la luz de esos conceptos, que Guatemala no visualiza el rol de la ONU únicamente en el terreno de las negociaciones por la paz, sino que éste deberá extenderse al campo de la verificación de los acuerdos de cumplimiento, con lo que la relación directa con esa organización figurará, sin duda, en primer plano por espacio de algunos años.

El nuevo esquema centroamericano

Una década de conflictos armados en tres países –El Salvador, Nicaragua y Guatemala– que en virtud de afinidades ideológicas produjo una estrecha relación entre los movimientos guerrilleros de Guatemala y El Salvador con el Frente Sandinista en el poder en Nicaragua y, su contrapartida, la “contra”, unido al constante flujo de refugiados, no podía menos que producir efectos adversos en la integración económica que los países centroamericanos venían ensayando con éxito desde la década del 50. De la misma manera, demandó la cooperación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la incorporación de esos temas a las agendas de las relaciones bilaterales de los países centroamericanos con Estados Unidos, México y Canadá y la CE, cuyos miembros, para fortuna de los centroamericanos, se sintieron compelidos a involucrarse en el éxito de los Acuerdos de Esquipulas.

Los enfrentamientos armados y el temor que las fuerzas regulares e irregulares despertaban entre las poblaciones civiles no sólo afectó directamente el aparato productivo y distributivo de bienes y servicios en los países que conocieron el flagelo de la guerra civil, sino, también, el flujo del comercio entre todos los componentes del mercado común. De esta manera, al producir sus efectos los acuerdos de Esquipulas, los gobiernos del área repararon que sus economías estaban fuertemente deprimidas y sin posibilidades inmediatas de inducir a la repatriación de capitales nacionales y, desde luego, motivar las inversiones extranjeras. Cada gobierno evaluó y dimensionó, pues, los factores reales y el potencial que le ofrecía el espacio económico centroamericano, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe que puso en marcha el gobierno de Estados Unidos durante la década de los 80, el nuevo esquema de relaciones que el ex Grupo Contadora –en particular, México y Venezuela– les ofrecía al conservar activo el programa de suministros de petróleo, así como los ofrecimientos de cooperación económica y de restringido comercio de la CE, concluyendo que los factores económicos, comerciales y financieros internos y externos serían preponderantes en sus políticas exteriores.

El deterioro del mercado común era evidente. Sobresalían las fuerzas centrífugas. Sin embargo, se sumaban a factores endógenos, propios de la

zona, elementos de carácter internacional. Por una parte, las recién establecidas relaciones entre la CE y Centroamérica y Panamá, en buena medida estaban condicionadas a que éstas se dieran entre esquemas de integración económica. Por otra, los gobiernos de México y Venezuela consideraban aconsejable mantener en vigor los acuerdos de suministro petrolero y los mecanismos de pagos vinculados a préstamos para el financiamiento de proyectos de desarrollo –establecidos en los llamados Acuerdos de San José– y no celebrar, separadamente, nuevos acuerdos con cada país centroamericano. Ello, en atención a las repercusiones que tendría en sus relaciones con terceros países. Luego, el progresivo restablecimiento de la paz en la región ponía de manifiesto que la viabilidad económica de los países sería mayor, al menos para Guatemala y El Salvador, si conservaban vigente y activa algún tipo de interrelación económica regional, que si se inclinaban por la formal ruptura del mercado y la senda de "que cada quien camine solo". Finalmente, el gobierno sandinista, también se percató de que el esquema subregional le ofrecía claras ventajas económicas por cuanto le aseguraba no quedar aislado del resto de Centroamérica.

La modalidad de reuniones cumbres a nivel presidencial que se estableció a raíz de Esquipulas (1986) permitió que, a instancias de Guatemala y El Salvador, el esquema existente en la subregión retuviera importantes elementos de integración económica entre aquellos países que deseaban conservarlos (libre comercio de productos seleccionados, aranceles externos parcialmente uniformes, regulaciones uniformes en materia aduanera, interconexiones eléctricas, etc) y, a la vez, distintas modalidades de cooperación económica entre ellos y los otros. De esta manera se lograron conservar inalterables las relaciones económicas y de cooperación de los países centroamericanos con la CE y las preferencias de suministros con los exportadores de petróleo, (México y Venezuela), dando lugar, además, a que otros países, entre ellos, Guatemala, negociara su acceso al GATT, que se materializó en 1991.

Sin embargo, lo que contribuyó a viabilizar la reconfiguración de un esquema económico subregional fueron las elecciones en Guatemala en 1991, al permitir que se generalizara entre los gobiernos de Centroamérica la tesis de la economía de mercado. Este nuevo factor le permitió al nuevo gobierno de Serrano proponer la actualización de la estructura regional de integración y cooperación dentro del marco de una clásica organización internacional, sugiriendo, en julio de 1991, revivir la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) (creada en los años 60), iniciativa que examinaran los Presidentes en su reunión de diciembre de 1991.

Las relaciones con los países del ex Grupo Contadora

La conformación original del Grupo Contadora le produjo importantes dividendos a los países fundadores. El principal, presencia activa en Centroamé-

rica y una estrecha relación con los países de la zona, entre ellos, con Guatemala.

Como se recordará, el primer factor desintegrador del Grupo se dio a finales de la década de los 80 con el deterioro de la situación política en Panamá. Ni la democracia ni el pluralismo ideológico se consolidaron en ese país por lo que se perfilaron diferentes motivaciones en las relaciones políticas de los gobiernos de Colombia, México Venezuela y los centroamericanos con Panamá. Para Guatemala, la presencia de Panamá en el Grupo Contadora le restaba credibilidad al grupo, por lo que favoreció su exclusión. A partir de entonces, se acentuó el interés del gobierno demócratacristiano guatemalteco en una relación ideológica con los dirigentes políticos demócratacristianos panameños. Luego de la intervención armada de Estados Unidos en ese país y el consiguiente colapso del gobierno, se produjo un progresivo acercamiento entre los países centroamericanos y Panamá, dando lugar a que, a finales 1990, el presidente de ese país, Guillermo Endara asistiera a la reunión cumbre en Antigua (Guatemala) de mandatarios centroamericanos y a que, en el transcurso de 1991, se fortaleciera ese proceso de acercamiento. Ello, sin duda, le da una nueva dimensión territorial a Centroamérica, reduciendo, en alguna medida, los afectos adversos del gradual alejamiento de Costa Rica. De ahí la proclividad de Guatemala a la participación panameña en los mecanismos de integración del istmo.

El segundo factor que contribuyó a la disolución de Contadora fue que Guatemala y El Salvador le solicitaron al Secretario General de la ONU que esa organización asumiera las gestiones de mediación y, luego, las de verificación y cumplimiento de los acuerdos de paz. Con ello, la principal función del Grupo dejó de tener vigencia, afectándose la configuración del llamado Grupo de Apoyo, que se había constituido al sumarse a los integrantes de Contadora, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay —que llevó luego a la conformación del Grupo de Río.

La disolución de Contadora no implicó que México y Venezuela se retrajeran política y económicamente del istmo centroamericano. Las exportaciones petroleras a la zona en términos favorables continuaron. Ello, según algunos analistas, creó a favor de ambos países exportadores de petróleo un virtual esquema de dependencia, y, según otros, "un mecanismo de influencia económica y geoestratégica sobre Centroamérica y el Caribe", como señalaron algunos analistas en la reciente Quinta Cumbre de Presidentes del Grupo de Río, celebrada en diciembre de 1991 en Cartagena, Colombia.

Desde la perspectiva de Guatemala, ese fenómeno no es nuevo. Existía desde antes de la formación del Grupo Contadora de manera paralela al existente con Estados Unidos y, en buena medida, con los otros países centroamericanos, (con los que el comercio de Guatemala es aproximadamente el 20 % de sus exportaciones totales). De allí que en Guatemala se perciba que uno es el fenómeno de la dependencia y, otro, la interrelación

económica activa y conjugada con países del hemisferio americano. La tesis es, a mayor dispersión del comercio, menor la vulnerabilidad económica de un país.

En todo caso, el hecho más sobresaliente, desde el punto de vista de Guatemala, es que mientras México persigue un curso integrativo con Estados Unidos y Canadá, no desea, sin embargo, atenuar sus vínculos con otros países latinoamericanos, lo que *per se* es útil aprovechar. De allí que se perciba que a la par de los acuerdos comerciales con Chile, por ejemplo, México busque mantener activa su presencia en el istmo centroamericano junto con Venezuela y Colombia, articulando al efecto importante programas conjuntos de cooperación. La primera de las reuniones de esos tres países con los centroamericanos tuvo lugar en Tuxtla Gutiérrez –territorio mexicano– en enero de 1991 y se prevé celebrar otras más a principios de 1992 para afinar los programas de cooperación y algunos estímulos al libre comercio.

Con ello Guatemala, –vecino inmediato de México–, intenta ampliar en México la zona fronteriza de libre comercio y la lista de rubros de exportación agropecuaria y de bienes manufacturados y semifabricados; y con Venezuela, alterar una balanza de comercio y de pagos tradicionalmente adversa mediante un régimen de libre comercio para una determinada lista de productos que considera que puede exportar a precios competitivos y que, en principio, Venezuela examina favorablemente. El propósito común es, entonces, establecer este nuevo conjunto de relaciones dentro del marco de un convenio de cooperación más amplio y, el sólo hecho que sean por un lado, tres y, por el otro, seis, sin duda atenúa los “impulsos imperialistas” de esos tres países.

Relaciones con el Grupo de Río

La constitución del Grupo de Río aseguró la acción más articulada, congruente y realista de sus integrantes en los asuntos hemisféricos y mundiales. Guatemala cree que no se debe perder de vista que coexisten en el hemisferio diversos grupos y subgrupos. El del Caribe anglófono, que tiene peso propio y activas relaciones con los grupos africanos y de Asia en las Naciones Unidas; el andino; el centroamericano; y el que en el terreno de la *praxis* configuran “los cuatro grandes” –Argentina, Brasil, México y Venezuela–. Este último es, para Guatemala, una realidad, porque participa de manera directa en el centroamericano e, indirectamente, en el de Río, siendo partidaria de establecer lazos más estrechos entre Centroamérica y el Caribe, sin necesariamente pasar por el Grupo de Río. Ello, en atención a que este último le dio estatus (*con capitis diminutio*) a los “subgrupos” del Caribe y Centroamérica. Cada “subgrupo” –según se convino– es representado por uno de sus miembros. En 1991, Costa Rica representó al centroamericano y Jamaica al del Caribe. El arreglo, obviamente no satisface.

Ese modelo de membresía asegura, desde luego, en unos casos, una relación articulada con los miembros del Grupo y, en otros bastante fluida. Hasta ahora no ha sido puesto a prueba en razón de que no han surgido asuntos que dividan a la comunidad latinoamericana ni tampoco se han presentado situaciones y conflictos que generen ópticas diversas o acciones diametralmente opuestas. La Asamblea General de la OEA en Santiago de Chile –junio de 1991– puso de relieve la existencia de algunos denominadores comunes en lo que a la preservación de la democracia se refiere y, más recientemente, la crisis de Haití en octubre lo confirmó.

Sin embargo, la creación de una fuerza interamericana propuesta por Argentina no ha recibido, hasta ahora, el apoyo de otros países, entre ellos de Guatemala. Finalmente, no se dieron en 1991 situaciones conflictivas entre los países latinoamericanos y Estados Unidos como para que la solidaridad y los alcances del Grupo de Río pudieran haber sido sometidos a prueba.

Por otra parte, las reuniones tanto de Centroamérica y Panamá como del Grupo de Río con la CE, que se celebraron en 1991, pusieron de manifiesto que los intereses de los países latinoamericanos, frente a los europeos, son en buena parte, compatibles, y que dicho grupo coadyuva con vigor al éxito de los planteamientos comunes, mas no se acepta que el Grupo pretenda convertirse en vocero de los intereses de todos los latinoamericanos, como se discutió en la cumbre de Cartagena.

Es oportuno señalar, asimismo, que las relaciones de Guatemala con el Grupo de Río le significaron en 1991 un valioso concurso, principalmente en el terreno de los derechos humanos. El apoyo brindado por los países miembros del Grupo, y que a su vez lo son de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, le permitió a su recién electo gobierno disfrutar del “beneficio de la duda” en lo que a las violaciones a los derechos humanos imputados al gobierno de Guatemala en años anteriores se refería. Asimismo, en el mantenimiento del régimen de un asesor en derechos humanos, en lugar de que la Comisión designara un relator, como lo planteaban los países europeos y Cuba.

Belice y el Caribe anglófono

Sin duda el paso más trascendental que en materia de política exterior ha dado Guatemala en muchos años fue el reconocimiento en 1991 de Belice como Estado independiente. Si bien con antelación habían habido negociaciones con el Reino Unido, contando con la presencia de observadores de Belice, y luego Guatemala habría apoyado el ingreso de Belice a la OEA, el acto del reconocimiento trascendió lo meramente formal. Conllevó la aceptación que Belice, no sólo es un país independiente, sino que, inmediatamente después, el establecimiento de relaciones diplomáticas con ese país. Belice, por su lado, fijó el límite sur de su mar territorial de manera que no se afecta la línea divisoria que con antelación había establecido Guatemala en el

Caribe; designó embajador en Guatemala e hizo saber que no se opondría más al ingreso formal de Guatemala al Movimiento de Países No Alineados, contribuyendo con ello a remover el obstáculo que tanto Belice como los países del Caribe anglófono habían puesto para la favorable consideración de esa gestión de Guatemala. Si bien subsiste una controversia territorial, ambos países expresaron su propósito de resolverla mediante los procedimientos pacíficos previstos en las cartas de Naciones Unidas y de la OEA.

Internamente, el gobierno guatemalteco confrontó serias críticas por parte de los partidos políticos de oposición. Ellos señalaron el incumplimiento de las condiciones previstas en la Constitución de la República en lo que concierne al reconocimiento de Belice y el inmediato establecimiento de relaciones diplomáticas, por no haberse previamente consultado a la ciudadanía sobre la forma de resolver dicha controversia territorial, como se prevé en la Constitución. El asunto trascendió al terreno político y jurídico interno al plantear un diputado de oposición un recurso de inconstitucionalidad, precisamente con base a dictámenes concordantes del Colegio de Abogados y de la Asociación Guatemalteca de Derecho Internacional. Estos estimaron que previo al reconocimiento de Belice y a la formalización de relaciones diplomáticas debería haberse puesto en movimiento el referendun previsto en la Constitución.

Los positivos efectos que internacionalmente le produjo esa política a Guatemala (en el Caribe anglófono, en la Mancomunidad Británica, en las Naciones Unidas y con el ingreso en calidad de observador al Movimiento de Países No Alineados— en septiembre de 1991—) no han logrado ser dimensionados internamente. Persiste en gran medida el sentimiento de que el gobierno, con esos actos, cerró de una vez por todas las posibilidades de resolver la disputa territorial en forma tal que Guatemala pudiera recuperar parte de ese territorio.

Relaciones con Estados Unidos y Europa

Las relaciones económicas, el narcotráfico y los derechos humanos dominaron las relaciones de Guatemala con Estados Unidos en 1991; por ello puede decirse que éstas se mantuvieron dentro del espectro de "la amistad y la frustración", que, dicho sea de paso, ha sido la principal característica a lo largo de los últimos lustros. El gobierno de Estados Unidos, por un lado, continuó manejando su clásica fórmula de incentivos y sanciones— "*sticks and carrots*"—, brindándole asistencia económica y financiera en diversos campos—salvo el militar, donde es reducida—, incluyendo importantes donaciones a fin de fortalecer la balanza de pagos del país. Por el otro, apoyó vigorosamente los esfuerzos del gobierno de Guatemala en su lucha contra el narcotráfico mediante la continuación de los programas aprobados con antelación: fumigaciones aéreas, asistencia y cooperación a las fuerzas de seguridad que

participan e intervienen en la persecución del tráfico de drogas y sustancias psicotrópicas y manteniendo activo su interés en la captura y extradición de narcotraficantes guatemaltecos a Estados Unidos.

A medida que con la colaboración de ese gobierno se pone de relieve que el tráfico de drogas se intensifica y penetra en diferentes círculos (públicos y privados), el país en general y su prensa se concientizan sobre la gravedad del asunto. Por ello no se presentan problemas como los que surgen en otras naciones al ejecutarse programas conjuntos destinados a controlar y sancionar el tráfico de drogas.

El área de los derechos humanos sigue, sin embargo, siendo el "talón de Aquiles" en las relaciones de Guatemala con Estados Unidos. También con Canadá, los países europeos miembros de la CE y del Grupo Nórdico. Los informes del Departamento de Estado al Congreso, las declaraciones públicas de funcionarios y congresistas, la presión que ejercen los grupos pro-derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales, unidos a las posiciones que Estados Unidos y Canadá asumen en la OEA, y por su lado, los países europeos en Naciones Unidas, provocan reacciones y, desde luego, irritación en el gobierno de Guatemala. Incluso contribuyó a obnubilar el análisis de la Iniciativa para las Américas adelantada por el Presidente Bush y demorar la firma del acuerdo básico hasta que el gobierno de Guatemala esclareciera los alcances meramente comerciales y financieros de esa importante iniciativa.

A ello se añade el interés directo del gobierno de Estados Unidos en el esclarecimiento de diversos delitos graves, principalmente asesinatos y desapariciones tanto de sus nacionales como de guatemaltecos, y el consiguiente sometimiento a proceso penal de los responsables. Lo singular de esa presión exterior, y también interior de parte de funcionarios diplomáticos de Estados Unidos en Guatemala, es que genera reacción adversa en el gobierno y en el ejército, argumentándose que ello constituye intervención en asuntos internos del país. Pero, de la misma manera, contribuye positivamente a la puesta en marcha de los mecanismos institucionales destinados a impedir que esos hechos queden impunes. Los sectores nacionales abiertamente partidarios del respeto a los derechos humanos, no consideran que la insistencia de los gobiernos de Estados Unidos y de Europa sea intervencionista, aun cuando, reconocen que, en ciertos casos, algunos embajadores sí lo hacen al extralimitarse en su celo por cumplir las instrucciones que reciben.

Paralelamente, y en tanto constituye un problema común con Estados Unidos, Canadá, y los países europeos, este asunto ha cobrado para Guatemala una dimensión internacional. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha estado muy activa en ello, sin que el gobierno de Guatemala y los partidos de oposición hubieran acordado a lo largo de 1991 una política clara en materia de derechos humanos. Ello es especialmente lamentable porque se cuenta con el valioso concurso del asesor de derechos

humanos de la ONU. El éxito de las negociaciones por la paz total depende en buena parte de poder articular una política definida en esta materia, superando así la difícil situación actual.

HONDURAS: A LA BUSQUEDA DE NUEVOS ESPACIOS

*Víctor Meza*¹

Durante el primer año de gestión, el presidente Callejas concentró sus principales esfuerzos en dos puntos estrechamente vinculados entre sí: la recuperación de la credibilidad financiera del país –restablecer la condición de “país elegible” para recibir nuevos préstamos internacionales– y la aplicación de un riguroso programa de ajuste estructural de la economía (PAE). Ambos consumieron la energía inicial del gobierno y sentaron las bases para la puesta en práctica, un año después, de una política exterior más reposada y coherente a nivel regional e internacional.

1991 fue el año en que Callejas pudo desplegar con más ahínco y persistencia los ejes fundamentales de una política exterior nueva, agresiva y ambiciosa, que tuvo como característica principal un giro hasta cierto punto latinoamericanista, sin por ello romper los tradicionales y fuertes vínculos de alianza política con Estados Unidos.

Desde un principio fue evidente el afán de Callejas por articular una red de relaciones internacionales que tuviera como puntos de referencia inmediatos las capitales de Estados Unidos, México y Venezuela. Con Washington la situación es muy obvia. Estados Unidos ha sido y continúa siendo el principal proveedor de la asistencia económica y militar de Honduras. Aunque la ayuda, especialmente la militar, ha disminuido de manera muy notable, no hay duda de que el apoyo norteamericano sigue siendo clave para el funcionamiento de la economía nacional y su lento proceso de recuperación. México y Venezuela, a través del llamado Pacto de San José, son los dos principales proveedores del petróleo que el país consume, a la vez que constituyen importantes aliados políticos en la tarea de forjar una nueva imagen para Honduras a nivel internacional.

1 Director del Centro de Documentación de Honduras.

Las relaciones con Estados Unidos

Los tradicionales vínculos de alianza y dependencia de Honduras respecto a Estados Unidos han sufrido algunas modificaciones como consecuencia de los cambios operados en el escenario internacional y regional. En primer lugar, han cambiado sustancialmente las prioridades de la política exterior estadounidense hacia el área centroamericana y hacia Honduras en particular. En los 80, Estados Unidos convirtió a Honduras en su principal aliado político y militar en la zona. Transformó su territorio en una especie de país-plataforma, desde el cual impulsaba su política hacia Nicaragua, gobernada por los sandinistas y hacia El Salvador, sumido en una cruenta guerra civil. Honduras había pasado a ser algo así como una retaguardia segura para los elementos antisandinistas que luchaban por derrocar al gobierno nicaragüense y, al mismo tiempo, servía de apoyo eventual a las operaciones antiinsurgentes de los militares salvadoreños en contra de los guerrilleros del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

Derrotados los sandinistas en las elecciones de febrero de 1990 y avanzadas las negociaciones de paz en El Salvador, el papel de Honduras ha cambiado sustancialmente. Las prioridades norteamericanas se han desplazado del área militar a la económica y la importancia geoestratégica de Honduras en la región ha disminuido en forma sustancial².

Actualmente, las principales preocupaciones norteamericanas respecto a Honduras pueden resumirse de la siguiente forma:

a) Aplicación de un riguroso Programa de Ajuste Estructural (PAE) que permita sanear las finanzas públicas, privatizar las empresas del Estado y reducir el aparato gubernamental. Este programa deberá asegurar una mayor apertura de la economía hondureña hacia el mercado internacional y crear las bases para la posterior integración del país en un esquema de libre comercio y mercado común a nivel centroamericano. A cambio de la ejecución de este PAE, Estados Unidos garantiza a Honduras el libre acceso a los préstamos de los organismos financieros internacionales y una sostenida, aunque ya disminuida, asistencia económica.

2 En un extenso artículo, el embajador norteamericano en Honduras, Crescencio Arcos, se refirió a las nuevas circunstancias prevalecientes en la región y la nueva dinámica de la política exterior norteamericana hacia el área: "En vista de los recortes presupuestarios y la disminución de recursos, los países de Centroamérica no tienen otra alternativa que la de reducir la pesada carga del gasto militar. El gobierno de los Estados Unidos puede ayudar a las Fuerzas Armadas de Centroamérica a redefinir su papel con programas de entrenamiento militar y civil, y enfatizar constantemente en la importancia de la autoridad civil. Podemos ayudar también canalizando asistencia militar a través de las instituciones civiles, en vez de depender de una relación de militares a militares como ha sido en el pasado". Crescencio Arcos, "El manejo del cambio en América Central", *Foreign Service Journal*, Washington D.C., abril, 1991.

b) Reducción del tamaño de las FF.AA. y disminución sustancial del elevado presupuesto militar. De acuerdo a la tesis norteamericana, Honduras debe reducir el número de sus efectivos militares y modificar gradualmente el rol de las FF.AA., orientándolo más hacia áreas tales como la lucha contra el narcotráfico, protección al medio ambiente e implementación de programas de acción cívica.

Tal propuesta ha creado un fuerte disgusto y oposición al interior de la institución castrense hondureña. El embajador de Washington en Tegucigalpa, que es un viejo conocido de los militares hondureños desde los tiempos de la "guerra encubierta" contra Nicaragua en los años 80, ha sido acusado de intervenir en los asuntos internos del país y, en los momentos de mayor exaltación, hasta se llegó a pedir que fuera declarado persona *non grata* y retirado de su cargo. Esta novedosa confrontación entre la embajada norteamericana y sus viejos y fieles amigos, ha incorporado un elemento nuevo en el cuadro tradicional de alianzas y lealtades políticas dentro de la sociedad hondureña. De pronto, la exigencia norteamericana de reducir el ejército y recortar el abultado gasto militar ha ganado simpatía en los círculos políticos caracterizados por su crítica constante y ruidosa a la política norteamericana en Honduras. Los grupos más liberales de la sociedad hondureña y los partidarios más convencidos de la necesidad de construir el sistema democrático y fortalecer la sociedad civil, se han encontrado con un aliado tan poderoso como inesperado, cuya capacidad de presión y convencimiento es infinitamente mayor que la de los políticos locales.

El arma de presión de los norteamericanos para forzar la reducción del aparato militar es la disminución gradual de su propia asistencia militar, que ha pasado de 61.2 millones de dólares en 1987 a 21 millones en 1991. Sin embargo, es importante señalar que Estados Unidos continúa manteniendo un numeroso contingente militar en Honduras. Destacado en la base de Palmerola, compuesto por 1.200 hombres, más un centenar de asesores y técnicos diseminados en diferentes dependencias y unidades de las FF.AA. hondureñas, constituye la presencia militar estadounidense más grande en suelo centroamericano, si se exceptúa a Panamá.

La disminución del gasto militar es condición indispensable para la propia reducción del déficit fiscal y el necesario saneamiento de las finanzas del Estado. A su vez, estas últimas medidas son la única garantía que asegura el relativo éxito del PAE que con tanto entusiasmo impulsa Estados Unidos en Honduras.

El presidente Callejas se encuentra atrapado entre el fuego cruzado de los militares locales y los diplomáticos norteamericanos. Por eso su discurso sobre el tema de la reducción militar resulta dual y ambiguo. En el exterior se autopromociona como un convencido partidario de la reducción de los ejércitos centroamericanos, pero de cara al interior condena las presiones de Washington y ha llegado hasta el punto de calificar de "irresponsable" al

embajador Arcos por su insistencia en plantear el asunto del gasto militar. Durante sus frecuentes viajes al extranjero, el Presidente insiste en hablar de la desmilitarización como un requisito fundamental para impulsar la política de desarrollo económico. Incluso presentó ante sus colegas del área un plan de desmilitarización, conocido como Tratado para la Seguridad de Centroamérica, que propone establecer un equilibrio racional entre todas las Fuerzas Armadas de la región, disminuyendo el número de los efectivos y su respectiva potencia bélica. Sin embargo, este plan contiene la clave de su propio engaño: parte de la premisa que el ejército de Honduras es el más pequeño de la zona y, por lo mismo, el que menos debe reducirse.

Quizás por todas estas razones fue que causó tanta molestia en los círculos oficiales la visita que realizó a Chile, en junio de 1991, el jefe de las FF.AA., general Luis Alonso Discua. En esa ocasión, el recién ascendido general no vaciló en demostrar su desmesurado interés por adquirir armamento de fabricación chilena, justo en los momentos en que su Presidente, y teóricamente Comandante en Jefe, pregonaba por el mundo la vocación pacifista de Honduras y su interés por reducir los altos niveles del militarismo regional.

Hay, sin duda, una evidente y explicable dualidad en el discurso presidencial, sobre todo si se toma en cuenta la precariedad de la construcción democrática en Honduras y la innegable debilidad de sus instituciones civiles, frente a una fuerza militar que se resiste a ceder espacios de acción política a la sociedad civil y se niega empecinadamente a limitar sus esferas de influencia y presión sobre el resto de la sociedad.

c) Preocupación constante por las violaciones a los derechos humanos y exigencia para que el sistema judicial sea reformado y depurado. Durante 1991, los hondureños han podido comprobar, no sin asombro, la forma en que los funcionarios diplomáticos norteamericanos intervienen de la manera más directa y abierta en la investigación de las principales violaciones a los derechos humanos. En febrero, la prensa local reprodujo el informe elaborado por el departamento de Estado sobre la situación de los derechos humanos en Honduras. Algunas frases y juicios allí emitidos fueron calificados como "inusuales y duros" por parte de muchos observadores nacionales, acostumbrados al lenguaje más sutil y cuidadoso que Washington había utilizado en anteriores informes³.

Esta nueva actitud norteamericana frente a las arbitrariedades que cometen los militares y las fuerzas policiales en Honduras, ha creado un clima de tensión adicional y ha enturbiado las relaciones entre los dos países. La

3 "El gobierno del licenciado Leonardo Callejas -dice en uno de sus párrafos- ha sido incapaz de asegurar el castigo de miembros de las Fuerzas Armadas que han cometido abusos de derechos humanos". *Boletín del Centro de Documentación de Honduras*, N. 118, Tegucigalpa, febrero, 1991.

situación llegó a su punto culminante cuando, en julio, el embajador Arcos exigió públicamente el castigo de los responsables por la violación y asesinato de una colegiala. Los principales sospechosos de este abominable crimen son un coronel y un capitán, a quienes sus compañeros de armas han intentado proteger, entorpeciendo las investigaciones judiciales y violentando la jerarquía que debe primar a favor de los tribunales civiles. La intervención del embajador norteamericano constituyó un fuerte espaldarazo a favor de la justicia civil y permitió que los dos oficiales fueran llevados a prisión, donde esperan la sentencia.

d) Asistencia económica y técnica para facilitar la lucha contra el narcotráfico. En marzo trascendió a los medios de comunicación el texto completo de un informe elaborado por la DEA sobre el tráfico de drogas a través del territorio hondureño. De acuerdo a ese documento, "Honduras continúa siendo un lugar de transbordo para la cocaína embarcada hacia los Estados Unidos, y en menor grado hacia Europa, procedente de Colombia"⁴.

Durante 1991 ambos gobiernos firmaron acuerdos de cooperación y, en octubre, se inauguró un potente radar en la costa norte del país, que forma parte de la red de radares del Caribe encargados de controlar el movimiento aéreo en la zona y evitar el tráfico de drogas.

La colaboración entre los dos países en la lucha antinarcóticos parece ser una de las áreas menos conflictivas de las relaciones bilaterales. Aunque se resisten a convertirse en una fuerza especial dedicada a combatir el narcotráfico, los militares hondureños han intensificado sus labores de vigilancia y control, lo que ha dado como resultado que apenas en diez meses hayan sido interceptados más de 450 kilos de cocaína, la mayor cantidad de cocaína capturada en Honduras en tan poco tiempo. Aún así, las presiones norteamericanas para involucrar más profundamente a los militares hondureños en la lucha contra el tráfico internacional de drogas, se mantienen y acentúan.

Pero, a pesar de las dificultades y controversias surgidas en el diseño y reacomodo de la nueva estrategia norteamericana para la región, Estados Unidos sigue siendo el principal aliado y soporte económico y militar de Honduras. No es casual que a lo largo de 1991 el presidente Callejas haya viajado en ocho oportunidades a Estados Unidos, entre visitas privadas y oficiales.

Como demostración de confianza en el actual gobierno hondureño y reconocimiento a los esfuerzos del equipo callejista por aplicar el PAE, Washington decidió, a fines de septiembre, condonar la mayor parte del monto que Honduras le adeuda, unos 434 millones de dólares, cifra que equivale al 92 % de la deuda que tiene con Estados Unidos y al 15 % de toda la deuda externa hondureña. La condonación ha sido interpretada como un importan-

⁴ *Boletín del Centro de Documentación de Honduras*, N. 119, marzo, 1991.

te éxito de la política exterior del presidente Callejas y una reafirmación del respaldo norteamericano a su política económica.

Las relaciones con Centroamérica

Los importantes cambios introducidos en el cuadro regional y las modificaciones experimentadas en las relaciones intracentroamericanas, sobre todo después de la invasión norteamericana a Panamá, la victoria de la oposición en Nicaragua y la nueva dinámica de las negociaciones de paz en El Salvador, abrieron nuevos espacios a la política exterior hondureña en el área y la liberaron de la camisa de fuerza que representó la estrecha alianza política y militar con Estados Unidos en la década del 80.

En 1991 se produjo un reacondicionamiento de las alianzas a la vez que desaparecían algunos de los motivos de permanente fricción y controversia entre Honduras y sus vecinos. La salida de los "contras" del territorio nacional eliminó un punto de choque constante con el ejército sandinista y permitió un acercamiento real entre Honduras y Nicaragua. Por supuesto, tal acercamiento estuvo determinado en su esencia por el cambio de gobierno producido en Managua después de las elecciones de febrero de 1990. La visita de un influyente miembro del directorio sandinista, en junio de 1991, y sus amistosas conversaciones con la cúpula militar hondureña, así como los acuerdos para establecer el patrullaje conjunto en el Golfo de Fonseca por parte de ambas fuerzas navales, son claros indicios de la mejoría experimentada en las relaciones de los dos países y, específicamente, entre dos ejércitos que permanecieron en pie de guerra el uno contra el otro durante toda la década pasada.

La repatriación de los miles de refugiados salvadoreños y nicaragüenses alivió un tanto la presión internacional sobre Honduras y permitió mejorar la imagen internacional del país. Al mismo tiempo, en el caso específico de los salvadoreños, fue eliminado un peligroso punto de confrontación con los guerrilleros del FMLN que acusaban a Honduras de aplicar una política de discriminación y represivo control sobre los refugiados procedentes de El Salvador, mientras, por otro lado, practicaba una política de tolerancia y complacencia hacia los de origen nicaragüense. Esta política de doble orientación causó mucho daño al prestigio internacional de Honduras y facilitó las acusaciones por violaciones constantes a los derechos humanos y a la integridad y derechos de los refugiados. En el nuevo contexto, los comandantes guerrilleros del FMLN han sido recibidos por Callejas en la casa presidencial y el gobierno ha ofrecido incluso el territorio de Honduras como eventual sede para las negociaciones de paz entre el Ejecutivo salvadoreño y el FMLN.

Superados esos dos grandes escollos –los "contras" y los refugiados– Honduras pudo articular una política de gradual acercamiento hacia sus vecinos, aunque sin que por ello desaparecieran algunos elementos de con-

troversia que todavía persisten en el escenario regional. Entre esos elementos destacan:

a) La controversia limítrofe con El Salvador, con el que están en disputa 416 kilómetros de frontera terrestre, la propiedad de varias islas ubicadas en el estratégico Golfo de Fonseca y la delimitación de los espacios marítimos en las aguas del mismo Golfo. Esta disputa ya condujo a una sangrienta guerra entre los dos países en julio de 1969.

El conflicto territorial con El Salvador fue presentado ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que deberá emitir su sentencia definitiva en el primer trimestre de 1992. Ambos países se comprometieron a acatar incondicionalmente la resolución de esa Corte⁵.

b) La negociación de un "canal seco" con El Salvador, por el cual ese país tendría acceso directo al Océano Atlántico a través de la red vial de Honduras. La habilitación de dicho "canal" está estrechamente ligada al proceso de integración económica centroamericana y al tratado de libre comercio entre Honduras y El Salvador.

c) El retiro de la demanda interpuesta por el gobierno de Nicaragua en 1986 contra Honduras, que lo acusa de facilitar su territorio para la instalación de campamentos y la libre movilidad de los guerrilleros antisandinistas en sus ataques contra Nicaragua. La demanda fue presentada ante la Corte Internacional de La Haya y, a pesar de que existe un compromiso formal suscrito por los Presidentes de ambos países en 1989, Managua se resiste a retirarla y exige el cumplimiento de otras condiciones, concretamente la renuncia hondureña a suscribir un tratado de delimitación marítima con Colombia, como paso previo a la suspensión del acto de reclamo internacional.

d) La integración plena del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), instalado oficialmente en octubre de 1991. Hasta el momento, sólo Guatemala, El Salvador y Honduras forman parte de él, ya que son los únicos que han ratificado el tratado de constitución y elegido a sus respectivos 20 representantes. Nicaragua deberá celebrar elecciones dentro de dos años para escoger a sus diputados al PARLACEN; Costa Rica todavía se resiste a ratificar en su incorporación; y Panamá tampoco ha tomado una decisión para integrarse e, incluso, pone en duda su posible participación en el proyecto de integración económica centroamericana. Así pues, el PARLACEN, una institu-

5 Uno de los elementos de mayor peso esgrimidos por los militares hondureños para resistir las presiones a favor de su reducción, está directamente relacionado con la existencia de ese conflicto limítrofe. Sin embargo, después de la sentencia de la Corte, los argumentos militares perderán fuerza y la sociedad civil tendrá más oportunidades para imponerse sobre la pretensión castrense de conservar su elevado presupuesto.

ción que goza del respaldo y el entusiasmo de los países de la CE, nació cojeando y sólo ha podido integrar a tres de sus potenciales seis miembros.

Callejas, en un afán por promover su figura en la política regional, ha iniciado una política de acercamiento hacia el gobierno de Belice, a través del cual ha intentado organizar una red que vincule a los ejecutivos centroamericanos con los estados anglófonos del Caribe. La pretensión de Callejas no ha dado resultados pero ha permitido acercar a los dos gobiernos, hasta el punto de que Honduras ha patrocinado la invitación del Primer Ministro beliceño a las cumbres presidenciales centroamericanas, iniciativa que ha provocado el disgusto manifiesto de Guatemala.

Las subpotencias regionales y el cauteloso acercamiento a Cuba

Desde los inicios de su gobierno, el presidente Callejas habló de un cierto "giro latinoamericanista" en la orientación de su política exterior. Este significaría una nueva política que, sin debilitar ni renunciar a las alianzas tradicionales con Washington, incluyera nuevos ejes de decisión y consulta. Esos ejes estarían conformados por Venezuela y México pero no deberían excluir a Cuba, aunque el acercamiento con la isla fuese más cauteloso y prudente. Es significativo señalar que las primeras visitas que Callejas realizó inmediatamente después de resultar electo y antes de tomar posesión de su cargo, fueron a Caracas, Ciudad de México y las capitales centroamericanas, mucho antes de emprender el obligado camino hacia Washington.

México y Venezuela son los principales abastecedores del petróleo que Honduras consume en virtud del Pacto de San José, que otorga condiciones privilegiadas a los países del área para recibir el petróleo proveniente de esos dos países. Pero además, tanto México como Venezuela han facilitado créditos oportunos al gobierno hondureño para conformar el llamado préstamo-puente que le permitió pagar la deuda atrasada con los organismos financieros internacionales y recuperar su condición de sujeto de nuevos desembolsos.

La amistad personal de Callejas con el presidente Carlos Andrés Pérez de Venezuela es bien conocida en el área centroamericana. Callejas se considera una especie de delfín regional del gobernante venezolano, quien no ha escatimado esfuerzos para vincular al joven Presidente hondureño con las principales personalidades de la Social Democracia, agrupadas en la Internacional Socialista, a pesar de su militancia en la Unión Democrática Internacional (la Internacional Conservadora) de la que fue elegido vicepresidente por América Latina en septiembre de 1989, en la reunión de Tokio.

Son precisamente la amistad y la influencia de Carlos Andrés Pérez las que explican el curioso acercamiento de Callejas con el régimen cubano, a cuyos representantes se les ha permitido el libre acceso al territorio nacional, y con el cual Tegucigalpa mantiene una fluida comunicación. Tales contactos,

de acuerdo a la lógica de la política exterior callejista, facilitan la reinserción de Cuba en el mundo latinoamericano y contribuyen a viabilizar la transformación del régimen isleño.

Sin embargo, es necesario enfatizar que esos vínculos se producen en un nivel muy discreto y casi subterráneo, a tono con la característica de dualidad que es consustancial al discurso y praxis del gobierno del presidente Callejas. Podría decirse que en el caso específico de la política callejista hacia Cuba, Honduras no tiene un diseño propio, correspondiente a sus intereses, sino más bien una actitud refleja, más acorde con la política latinoamericana de Venezuela o México.

Estados Unidos, aunque no aprueba el discreto acercamiento hacia Cuba, tampoco considera que vulnere de manera vital sus intereses y, por ello, lo tolera y disculpa. Lo interpreta más como el afán casi febril del Presidente hondureño de sentarse a la mesa de las grandes decisiones de la política latinoamericana y demostrar su autonomía relativa y su pragmatismo político.

La nueva visión hacia Europa y la apertura hacia el este

Un elemento importante de la nueva concepción de la política exterior callejista es la incorporación de Europa como objetivo de acercamiento y ampliación de las relaciones hondureñas con el mundo. La indudable importancia de la CE, su enorme volumen de ayuda a la región centroamericana y su decisiva influencia política en el campo de las relaciones internacionales, determinaron un cambio en la visión exterior de la política hondureña. Callejas se ha convertido en el artífice de lo que bien podríamos llamar una especie de "ofensiva hondureña" hacia las capitales europeas.

En la primera mitad de 1991 el Presidente visitó Suiza, Italia y España, al tiempo que otros funcionarios de su gobierno viajan constantemente a Europa para estrechar los lazos con la CE y, de manera especial, con el Parlamento Europeo. El creciente acercamiento de Callejas con algunos líderes de la Internacional Socialista le han facilitado su amistad con el presidente español, Felipe González, y le han abierto puertas que anteriormente estaban cerradas para Honduras.

La cooperación europea con Honduras ha aumentado, especialmente la española y alemana. Las críticas formuladas por el Parlamento Europeo contra las violaciones a los derechos humanos en el país no han sido capaces de bloquear los flujos de asistencia económica y técnica procedentes del viejo continente.

Dentro de su política de apertura y relaciones con todos los países del mundo, Callejas decidió establecer relaciones diplomáticas con la antigua Unión Soviética. Evgueny Astajov, el enviado de Moscú, presentó sus cartas

credenciales ante el Presidente hondureño en mayo de 1991. Las relaciones con los soviéticos tienen más bien un sentido simbólico y reflejan el proceso de desideologización que está sufriendo la política exterior hondureña en las nuevas condiciones del mundo y bajo la dirección pragmática de Callejas.

A la búsqueda de nuevos aliados

En el corto período de su mandato presidencial, Callejas ha viajado en tres ocasiones a Asia: dos veces a Japón y una a Taiwan y Hong Kong. Su objetivo es claro: estrechar las relaciones con los países asiáticos a fin de captar más ayuda de Japón y atraer las inversiones de Taiwan, Hong Kong y Corea del Sur.

Actualmente, Honduras ocupa el segundo lugar en América Latina (después de Bolivia) como receptor de la ayuda económica y técnica procedente de Japón. Aunque las inversiones niponas no son muy importantes en el país, su ayuda ha llegado a representar una parte vital en el conjunto de la asistencia externa que recibe Honduras. Los japoneses, en colaboración con el Banco Mundial, han contribuido a financiar la balanza de pagos y aliviar un tanto el déficit fiscal hondureño. Sus préstamos oportunos permitieron a Callejas saldar la deuda atrasada con los organismos financieros internacionales y dar un nuevo y decisivo impulso al programa económico de ajuste estructural.

La contribución nipona se percibe como un apoyo adicional para que los norteamericanos puedan soportar la pesada carga de la asistencia económica y militar a un país considerado como aliado y disciplinado colaborador, pero, al mismo tiempo, se percibe como un legítimo intento japonés por incrementar su presencia en los países del área y su débil influencia política en la región. En este sentido, el gobierno de Callejas ha apoyado con entusiasmo la intención nipona de formar parte de los contingentes de la Organización de las Naciones Unidas que supervisan el proceso de paz en Centroamérica. En suma, no hay duda de que se ha producido un significativo acercamiento entre Honduras y Japón en los primeros dos años de la administración callejista.

Pero no sólo con Japón. También con Taiwan, país con el cual Honduras ha mantenido una estrecha colaboración económica y militar. Taiwan es el único país asiático que tiene una agregaduría militar en Honduras y proporciona becas y cursos de entrenamiento a los militares locales. Las inversiones taiwanesas han aumentado, sobre todo en las llamadas Zonas Libres para la Exportación.

En Hong Kong, Honduras ha promovido una intensa campaña para atraer inversionistas interesados en abandonar el enclave colonial británico antes de que pase al control de la República Popular China. Para ello se aprobó una ley que permite la venta de pasaportes hondureños a inversionistas extranjeros, especialmente asiáticos, por la suma de 25.000 dólares, más

3.000 dólares adicionales por sus esposas e hijos. Esta ley ha sido muy cuestionada, tanto al interior como al exterior de Honduras. Internamente, la oposición acusa al gobierno de hacer negocios con la venta de la nacionalidad hondureña y practicar actos de corrupción, mientras que en el extranjero, especialmente en Estados Unidos, reprochan a Honduras vender sus pasaportes a personas interesadas en emigrar al territorio norteamericano, sobre todo a Estados Unidos y Canadá.

Tegucigalpa alega que los inversionistas chinos están muy interesados en ubicarse en territorio centroamericano con miras a utilizar las ventajas de los convenios de libre comercio que se firmarán con México y, sobre todo, para aprovechar las nuevas condiciones de comercio regional que habrán de derivarse del Tratado de Libre Comercio que se disponen a firmar Canadá, Estados Unidos y México.

Además de propiciar la política de acercamiento hacia los países industrializados de Asia, el gobierno hondureño mantiene una discreta relación con la República Popular China, hacia donde viajan a menudo delegaciones de parlamentarios o prominentes políticos de gobierno y oposición.

Conclusión

No hay duda de que la política exterior hondureña ha experimentado cambios positivos y un nuevo ritmo de expansión durante los dos primeros años de la administración de Callejas. A ello han contribuido las nuevas condiciones del mundo y el proceso de relativa distensión en Centroamérica. Resumiendo los principales elementos de la política exterior callejista y los factores condicionantes que le han dado origen y la han hecho posible, debemos mencionar los siguientes:

a) Los cambios operados en la región, sobre todo después de la invasión a Panamá, la derrota electoral sandinista y el *impasse* militar de la guerra civil salvadoreña, han hecho posible un nuevo escenario para la diplomacia y la política exterior hondureña.

b) Esos cambios determinaron una disminución sustancial de la importancia geoestratégica de Honduras en el contexto regional, a la vez que condicionaron modificaciones importantes en la estrategia política y militar norteamericana en el área.

c) La salida de los "contras" del territorio hondureño, en abril de 1990, y la repatriación gradual de los miles de refugiados centroamericanos, especialmente salvadoreños y nicaragüenses, que habitaban en suelo nacional desde principios de la década del 80, facilitaron el acercamiento de Honduras a los países vecinos y permitieron el diseño de una política regional de nuevo tipo, menos cargada de tensiones fronterizas y más acorde con el nuevo clima de distensión internacional.

d) Sin renunciar a la alianza tradicional con Estados Unidos, el gobierno de Callejas ha dado un nuevo giro, más latinoamericano, a su política exterior, estrechando sus relaciones y vínculos con países como México y Venezuela. En el marco de este pequeño viraje, se produjo también un gesto de acercamiento y tolerancia hacia el gobierno de Cuba, el que no se traduce todavía en la apertura de relaciones diplomáticas pero que facilita y hasta estimula los contactos informales.

e) En la búsqueda de nuevas fuentes de apoyo y al tratar de diversificar los flujos de asistencia material, el gobierno de Callejas ha impulsado una política exterior de creciente acercamiento a los países de la CE. En aplicación del principio de mantener relaciones con todos los países del mundo, se establecieron vínculos diplomáticos con la Unión Soviética.

f) Japón se ha convertido en un cercano amigo de Honduras y su ayuda económica y técnica es cada vez más importantes en el conjunto de la asistencia global que recibe el país.

g) El gobierno de Callejas se ha esforzado por ampliar y fortalecer las relaciones con otros países asiáticos, especialmente Taiwan, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong. El objetivo es atraer las inversiones desde esos países para desarrollar las llamadas Zonas Libres de Exportación, especialmente en la costa norte de Honduras.

En síntesis, la política exterior del gobierno callejista ha estado caracterizada a lo largo de 1991 por el pragmatismo, sin romper la vieja fidelidad a su aliado tradicional, Estados Unidos. Los reajustes en el contexto regional y mundial, así como los cambios en la escala de prioridades de la política norteamericana en el área, han introducido bruscas modificaciones en el cuadro político interno hondureño y creado más de una tensión entre el poder civil y la institución militar. Sin embargo, en un sentido general, esos cambios han contribuido tanto a la generación de una cultura más tolerante y democrática al interior del país como al lento y gradual fortalecimiento de su sociedad civil.

NICARAGUA: UNA POLITICA EXTERIOR PARA LA REINSERCIÓN EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Raúl Benítez Manaut ¹

Para analizar los acontecimientos relevantes de la actividad exterior de Nicaragua durante 1991, es preciso retomar brevemente el hecho que, durante 1990, con el cambio de gobierno, la crisis del sandinismo y la consolidación del liderazgo de Violeta Chamorro, se dio un difícil período de transición en todos los niveles de la administración pública. Ello coincidió con acontecimientos mundiales, como el estallido de la crisis del Golfo el 2 de agosto de 1990, que abrió numerosas interrogantes sobre el futuro de Nicaragua bajo una nueva presidencia.

La actividad exterior de Nicaragua durante los doce años de gobierno sandinista estuvo determinada por las conflictivas relaciones con Estados Unidos. Por ello, la primera prioridad de Violeta Chamorro al asumir la presidencia se concentró en la normalización de los lazos con ese país. Estos sólo comienzan a mejorar sustancialmente a mediados de 1991, con el retiro de la demanda que tenía el gobierno de Managua contra el estadounidense en la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Por ello, al comienzo Washington dejó pendientes sus promesas de otorgamiento de recursos para la reconstrucción y, además, esperó ver la consolidación del nuevo gobierno, debido a su conflictiva relación con el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

El 25 de abril de 1990 Violeta Chamorro asumió la presidencia con grandes retos. Lógicamente los asuntos internos concentraron la atención gubernamental y su forma de enfrentarlos ha tenido amplias repercusiones hacia el exterior. La convivencia con los sandinistas es sin duda la prioridad de la Presidenta. Sin embargo, si mejoran sus relaciones con el FSLN, se

¹ Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM. Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Iberoamericana.

deteriora su vínculo con la amplia alianza que la respaldó en la campaña electoral. En términos de calendarios políticos, el pacto realizado entre la Jefe de Estado y el FSLN incluyó que el período de "transición" sería entre el 25 de abril de 1990 y el 9 de enero de 1991, debido a que este lapso constitucionalmente le correspondía al gobierno de Daniel Ortega, y que, por el adelanto de las elecciones, la Presidenta respetó. Igualmente, hasta no tener consolidada la alianza con el FSLN –en términos de apoyo a su plan de reactivación económica y de concertación política– no podía tomar iniciativas decisivas en materia de política exterior, pues para ello hay un factor adicional: la Asamblea Nacional, donde la negociación es mucho más compleja, pues tanto en la bancada sandinista (que controla 39 de los 92 representantes), como con los diputados de la alianza Unión Nacional Opositora (UNO) existen sectores proclives más al enfrentamiento que a la concertación. Por ello, los juicios contra Estados Unidos y Honduras en la Corte Internacional de Justicia son factores que debe resolver la Presidenta para la normalización completa de sus relaciones con esos dos países.

Un hecho primordial, derivado de su relación con el FSLN, es la política militar. ¿Qué hacer con el Ejército Popular Sandinista y el ministerio del Interior?. Estados Unidos, sin duda, esperó a ver los resultados de la política militar y de seguridad de Violeta Chamorro antes de otorgar las partidas más importantes de la asistencia financiera. Otro aspecto fundamental fue el proceso de pacificación con los contrarrevolucionarios, que, al implementarse, implicó un gran costo político para la Presidenta por los beneficios otorgados a éstos en cuanto a reparto de tierras. Otros elementos sustanciales de la transición de la política exterior fue la transformación de algunos aspectos que fueron claves para el régimen sandinista, y que desde el cambio de gobierno, hay una voluntad explícita de modificar: las relaciones con la Unión Soviética, con Cuba y con el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador. Al respecto, continúa la tendencia hacia la reducción de los vínculos económicos y diplomáticos con los países del este europeo, especialmente con la Unión Soviética. Con Cuba, a pesar de que la isla distingue en sus relaciones con Nicaragua aquellas entabladas de "partido a partido" –con lo cual continúan las buenas relaciones entre el FSLN y el gobierno y Partido Comunista de Cuba– y las sostenidas entre los gobiernos. Ambos países tienen buenas relaciones en el plano diplomático y formal, debido a que no pueden modificarse muchos de los convenios firmados e implementados en los años 80. Básicamente, el gobierno de Nicaragua tiene interés en que aquellos nicaragüenses que realizan estudios de preparación técnica, científica y universitaria, los concluyan de forma satisfactoria. Asimismo, son muy importantes los aspectos vinculados con la salud pública y educación. Todo aquello que tiene que ver con asesoría militar fue desmantelado antes de que Violeta Chamorro asumiera la presidencia. A fines de año el vicescanciller, Ernesto Leal, incluso mencionó que el gobierno de Chamorro vería de manera positiva el que Cuba ingresara a la OEA.

Respecto a El Salvador, los últimos meses de 1990 fueron de gran tensión entre el gobierno de Nicaragua y el FMLN por el "escándalo de los misiles". La utilización de misiles antiaéreos proporcionados por el Ejército Popular Sandinista (EPS) al FMLN, motivó una discusión entre el gobierno de Nicaragua y el ejército respecto a sus relaciones con la guerrilla salvadoreña. Por ello, en la IX Cumbre de Presidentes de Centroamérica, celebrada en Puntarenas, Costa Rica, entre el 15 y el 17 de diciembre de 1990, se emitió una condena unánime al FMLN, conocida como "Declaración sobre la situación de El Salvador", donde los Presidentes de Centroamérica ofrecieron su respaldo incondicional a Alfredo Cristiani. El problema de los misiles pertenecientes al EPS de Nicaragua puede considerarse una especie de "herencia" del sandinismo al nuevo gobierno. Este conflicto se solucionó con una negociación entre el FMLN de El Salvador y el gobierno de Chamorro durante enero de 1991. El 1 de enero, el EPS reconoció que cuatro ex oficiales habían sustraído ilegalmente 28 misiles SAM-14 y SAM-7, de fabricación soviética, para venderlos al FMLN. Un comunicado del FMLN, con fecha 1 de febrero de 1991, señala que "en relación al caso de los 28 misiles antiaéreos procedentes del Ejército Popular Sandinista, concluidas las negociaciones con el gobierno de Nicaragua y el EPS, el FMLN decidió devolver los misiles de ese lote que aún no han sido disparados".

Con sus vecinos Costa Rica y Honduras, las relaciones mejoraron sustancialmente durante 1991. Los días 29 y 30 de enero el presidente de Costa Rica, Rafael Angel Calderón, visitó por primera vez Nicaragua desde que asumió su gobierno (en mayo de 1990), y mencionó su disposición para mejorar sustancialmente sus relaciones. Con Honduras, desde que el gobierno de este país respalda la reintegración de los contrarrevolucionarios a Nicaragua, sus relaciones han mejorado de manera fundamental. Sin embargo, el juicio ganado por el gobierno nicaragüense en 1986 en la Corte Internacional de Justicia, es el factor más importante que determina la relación bilateral. La Presidenta ha declarado su disposición a retirar la demanda (que a su vez tiene carácter legal –Ley 99– incorporada en el último mes del gobierno sandinista), pero que esto debía hacerlo a través de la aprobación de la Asamblea Legislativa. A mediados de 1991, junto con el retiro de la demanda contra Estados Unidos –como se verá más adelante–, se retiró la establecida contra Honduras.

Los lazos con Guatemala se fortalecieron a raíz del cambio de gobierno en ese país (el 14 de enero de 1991) cuando Jorge Serrano asumió el mando. La Presidenta Chamorro asistió a la toma de posesión, donde mencionó que las relaciones entre Guatemala y Nicaragua mejorarán sustancialmente (entre otras razones, porque la supuesta asistencia que brindaba el FSLN a la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG– había desaparecido desde el cambio de gobierno).

Crisis económica, deuda y cooperación externa

La grave crisis económica es un problema sustancial que limita las acciones de Chamorro, quien buscó desde un inicio el respaldo internacional para la reconstrucción y la refinanciación de la abultada deuda externa. Sin embargo, aunque la inflación logró disminuir, continúa siendo la más alta de América Latina. En 1991 alcanzó 674%, contra 7.485 en 1990. Parte importante de la actividad exterior de Violeta Chamorro en 1990 y 1991 fue el reestablecimiento del crédito a través de la renegociación de la deuda externa, básicamente con los gobiernos de México y Venezuela y el Club de París. La deuda de Nicaragua hacia 1991, según la CEPAL, es la más alta del mundo en términos *per capita*. Sin embargo, las dependencias gubernamentales no coinciden entre sí respecto al monto total de la deuda. Según el ministro de Cooperación Externa, Erwin Krüger, ésta asciende a 11 mil millones de dólares, de los cuales mil millones son con los países occidentales agrupados en el Club de París y 3 mil millones con la Unión Soviética. Por su parte, el ministro de Relaciones Exteriores, Enrique Dreyfus, señala que la deuda es de 12 mil millones de dólares. Otra información menciona que la renegociación de la deuda con el Club de París sólo incluyó 740 millones de dólares, y que se le deben otros mil millones a México y mil millones a Venezuela.

Los logros en materia de cooperación internacional comenzaron a darse en marzo de 1991. Los días 25 y 26 de ese mes, se celebró en Washington la segunda reunión del Grupo Consultivo sobre Nicaragua (afiliado al Banco Mundial). El país obtuvo promesas de ayuda por 180 millones de dólares para el pago parcial de la moratoria de la deuda, que a esa fecha alcanzaba 360 millones de dólares. El gobierno expuso, a través del ministro de la Presidencia, Antonio Lacayo, considerado el funcionario más importante del gabinete de Chamorro, el plan de reformas y ajustes económicos. En dicha reunión el gobierno de Nicaragua se comprometió a normalizar sus relaciones con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, para que a partir de 1992 se regularice el flujo de créditos al país. En la misma, la delegación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), encabezada por su presidente, Enrique Iglesias, anunció la preparación de 200 millones de dólares en un plan de créditos para Nicaragua.

Un hecho importante es que la delegación gubernamental estuvo integrada por Sergio Ramírez, ex vicepresidente y jefe de la fracción parlamentaria sandinista. La presencia del FSLN en esa delegación oficial confirma el apoyo del Frente a las políticas económicas destinadas al ajuste y la reactivación. Y otorga legitimidad internacional al gobierno por haber logrado un pacto con la oposición, lo que facilita la obtención de créditos y la imagen del liderazgo de Chamorro en el exterior.

Integración centroamericana

1991 comenzó con la incertidumbre de la posibilidad del estallido de las acciones militares contra Irak. En Centroamérica hubo una gran preocupación por los posibles efectos en el nivel del precio del petróleo, debido a que todo el istmo es importador neto de este producto. Esta circunstancia se sumó al hecho que, desde el inicio de las reuniones de Presidentes de Esquipulas II en 1987, el tema de la integración regional volvió a cobrar fuerza, agregándose a ello la posibilidad de que México firme un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Por esta razón, viendo a México como puente entre Estados Unidos y Centroamérica y también como abastecedor de petróleo en condiciones privilegiadas, es que la cumbre de Presidentes centroamericanos se celebró por vez primera fuera del istmo, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, los días 10 y 11 de enero de 1991. En ella estuvo presente, asimismo, el ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela.

Para Nicaragua, además, tiene una importancia singular la posibilidad de una relación especial con México y Venezuela, debido a que tiene con ellos una deuda externa de dos mil millones de dólares que en su mayor parte es petrolera. La importancia del tema petrolero para Nicaragua se sintetiza en el dato que, en 1990, la factura petrolera pasó de 90 a 170 millones de dólares, costando cada dólar de aumento del precio del barril del petróleo una erogación de 600 mil dólares mensuales.

En la Cumbre de Tuxtla Gutiérrez el gobierno de México propuso la creación de un acuerdo marco con los cinco presidentes de Centroamérica para crear una zona de libre comercio, además de un fondo para establecer la cooperación con Centroamérica. En el caso de Nicaragua, la renegociación de su deuda con México se da en el marco de lograr formas para que Nicaragua reembolse con swaps (activos de empresas) el pago de la deuda, y pueda pagar el petróleo que reciba en el marco del Convenio de San José, firmado por México y Venezuela para el abastecimiento de la región, que se renueva cada año en agosto. Las modificaciones efectuadas a ese convenio en la cumbre de Tuxtla Gutiérrez son muy importantes y benéficas para los países centroamericanos. Antes, la forma de pago se hacía en efectivo y los países centroamericanos recibían un 20% de financiamiento en créditos de mediano plazo. En Tuxtla Gutiérrez, México y Venezuela acordaron, en un esquema donde también participa el BID, que los países del istmo reciban el 100% de la factura petrolera pagada en créditos, a través del mecanismo siguiente: 20% lo reciben directamente los bancos centrales de los países, y el 80% a través de un fondo de cofinanciamiento con el BID, para proyectos de inversión. El Pacto de San José tiene una modificación adicional, mediante mecanismos preferenciales dependiendo de las oscilaciones del precio del petróleo.

Uno de los primeros resultados favorables para Nicaragua de esa Cumbre fue el inicio de la renegociación de la deuda con México. El 2 de febrero,

una misión encabezada por Antonio Lacayo firmó un convenio con el ministro de Hacienda de México, Pedro Aspe, para pagar una deuda superior a los mil millones de dólares, con base a "la capacidad real de pago de la nación deudora". El acuerdo establece que 524 millones serán pagados con bonos a 40 años plazo, y el resto con *swaps* (acciones de empresas que serán privatizadas en Nicaragua). Además, el 20% de la factura petrolera será usado en créditos otorgados al gobierno nicaragüense .

Del 15 al 17 de julio se celebró en El Salvador la X Reunión de Presidentes Centroamericanos. A la misma asistieron los Presidentes de Chile y Venezuela. Aunque en ésta no se mencionó en forma especial a Nicaragua, resaltó el hecho de que se incluyera a Panamá como miembro pleno, y que se decidiera la reactivación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), que había funcionado como instancia regional en los años 50 y 60. Un hecho relevante, y que implica un retroceso en el proceso de integración política de la región, es la prórroga de tres años para que Nicaragua, Costa Rica y Honduras elijan representantes al Parlamento Centroamericano. La cumbre concentró el trabajo de los Presidentes en el avance de los mecanismos de la integración económica subregional. La presencia del mandatario de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, se aprovechó para suscribir un acuerdo para crear una zona de libre comercio con ese país, similar al compromiso asumido con México en enero .

La Cumbre Iberoamericana, celebrada en Guadalajara, México, los días 18 y 19 de julio, fue una oportunidad que aprovecharon todos los mandatarios de América Latina para reiterar su vocación integracionista y de colaboración. En el caso de la presidenta Chamorro, su discurso se centró en los logros en materia de pacificación y desmilitarización. Señaló que esos elementos son condiciones *sine qua non* para que Nicaragua inicie la normalización de su economía y su reinserción al mundo de final de siglo.

Los días 12 y 13 de diciembre se celebró en Tegucigalpa, Honduras, la XI Cumbre Centroamericana de Presidentes. En ella no se mencionó de manera especial a Nicaragua. En lo que respecta a los temas políticos, se señaló la necesidad de que El Salvador y Guatemala sigan los pasos de Nicaragua en materia de desmilitarización, como parte de un nuevo esquema de seguridad regional. Los principales temas de esta reunión fueron los referentes a la integración económica.

Europa y Japón

El hecho más importante de las relaciones entre Nicaragua y Europa fue la celebración, el 18 y 19 de marzo, en Managua, de la reunión de cooperación Europa-Centroamérica, conocida como San José VII. Además de los representantes de la Comunidad Económica Europea, asistieron los integrantes del Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia). Esta reunión sirvió para que Nicaragua pudiera renegociar posteriormente (en noviembre) su

deuda con el Club de París. El tema central del encuentro fue las barreras arancelarias, solicitando los países centroamericanos, a través del canciller nicaragüense, Enrique Dreyfus, un trato similar al otorgado a los países andinos. Los únicos logros concretos de la reunión fueron la creación de un fondo especial de 40 millones de dólares para financiar las exportaciones de Honduras y Nicaragua; la continuidad de los programas de asistencia para desplazados y refugiados; y nuevos fondos para financiar la desmovilización de elementos militares. En la reunión el ministro nicaragüense enfatizó que en términos de cooperación externa, Europa sólo destina en Centroamérica el 1,2% del total de los montos de cooperación internacional. Dreyfus mencionó la diferencia abismal existente con Africa, que capta el 42% y las cantidades muy superiores que reciben los países del Caribe, por el hecho de que tienen una relación especial, al ser, la mayor parte de ellos, ex territorios europeos de muy reciente descolonización.

En mayo, Nicaragua acudió a la V Conferencia de Países Donantes, que se celebró en París y en la que participaron representantes de 21 países y de nueve organismos internacionales. El objetivo central de Nicaragua era obtener los 360 millones de dólares que necesita para cancelar la deuda que tiene pendiente desde hace cinco años con el Banco Mundial y con el BID. Estas se consiguieron gracias al apoyo de España, Venezuela, México y Colombia, que contribuyeron con un crédito-puente de 225 millones de dólares. El resto, 135 millones de dólares, los consiguió Nicaragua de donaciones de Estados Unidos, Holanda, Suiza, Suecia, Canadá, Noruega, Francia, Corea del Sur, Dinamarca, Finlandia, Alemania y Japón. Austria decidió apoyar financieramente a la balanza de pagos del país.

Durante el mes de abril la actividad exterior del gobierno nicaragüense fue muy intensa. Inmediatamente después de la visita de la Presidenta a Washington, los Reyes de España, Juan Carlos y Sofía, visitaron Nicaragua por vez primera. En sus discursos, el Rey habló muy positivamente de la política de reconciliación interna y de concertación económica de la Presidenta y mencionó que Nicaragua merece un trato "excepcional" en la comunidad internacional, para poder recibir ayuda financiera. España otorgó en esa ocasión un crédito-puente de 75 millones de dólares para que el país pagara la mora que tenía pendiente con el Banco Mundial y el BID. Posteriormente, el presidente Pérez de Venezuela asistió a las celebraciones del primer aniversario del gobierno de Chamorro, el 25 de abril, y fue condecorado con la Orden José Dolores Estrada y con la recién creada Orden de la Libertad Pedro Joaquín Chamorro. En sus discursos, el mandatario venezolano abogó por la unidad latinoamericana, mencionó como muy favorable la política de concertación entre el gobierno y el FSLN, y mencionó que Venezuela y México están acompañando a España en el otorgamiento de créditos-puente para que Nicaragua pueda volver a tener liquidez en el sistema financiero internacional.

El 9 de febrero, la presidenta Chamorro inició una gira por Japón, Alemania, Bélgica y Checoslovaquia con el propósito de reunir, dado que se acercaba la fecha de realización de la reunión de los países donantes (en marzo), un fondo aproximado de 360 millones de dólares. En Japón la Presidenta logró un ofrecimiento de ayuda para la reconstrucción de su país por un total de 900 millones de yenes (7 millones de dólares, aproximadamente), entregados por el primer ministro, Toshiki Kaifu. Ella invitó a inversionistas japoneses a invertir en Nicaragua, que hoy exhibe grandes logros en la democratización y la desmilitarización .

Estados Unidos y la Corte Internacional de Justicia

Entre el 15 y el 17 de abril, la presidenta Violeta Chamorro realizó una visita oficial a Estados Unidos. Fue sólo la segunda vez en el siglo XX que un mandatario nicaragüense realiza una visita oficial a ese país. Sólo Anastasio Somoza, en 1939, había sido recibido oficialmente en Washington. Pero en aquella ocasión el presidente Roosevelt recibió numerosas críticas por la visita, razón por la cual ni Somoza ni sus sucesores volvieron a ser invitados a Washington. Daniel Ortega visitó Washington en varias ocasiones después del triunfo de la revolución, e incluso fue recibido por el presidente Carter en la Casa Blanca, sin embargo, no viajó nunca en calidad de invitado oficial. Por ello esta visita se puede considerar un éxito diplomático de Chamorro.

No obstante, el objeto central del viaje no se cumplió a cabalidad: la obtención de nuevos y mayores recursos de asistencia económica para implementar el programa de ajuste económico, y cancelar la mora que tenía el gobierno con los organismos financieros internacionales, para que Nicaragua sea sujeta de nuevos préstamos. El presidente Bush mencionó que no podía incrementar los montos de la asistencia económica, pero que ayudaría al gobierno nicaragüense en sus gestiones con otras naciones amigas de Estados Unidos.

Los encuentros sostenidos por la presidenta Chamorro en el Congreso tampoco tuvieron el éxito esperado, debido a que el 75 por ciento de los representantes y senadores se excusaron de asistir a escuchar su discurso. En éste, la Jefe de Estado se concentró en señalar que en su país se estaba consolidando la democracia y que para ello se debía acelerar el desembolso de la ayuda prometida por Estados Unidos a Nicaragua durante la campaña (pues en abril de 1991, Estados Unidos sólo había otorgado 207 de un compromiso de 541 millones de dólares).

Un informe del United States General Accounting Office, fechado en mayo de 1991, elaborado a solicitud de un grupo de congresistas, señala que la ayuda ofrecida al gobierno de Nicaragua no ha sido otorgada en su totalidad debido a que:

a) El gobierno (de Nicaragua) se ha retrasado en lograr un consenso nacional para implementar su programa económico, elemento que es un prerequisite para recibir fondos a través de la AID.

b) Se necesitan numerosos cambios en la legislación nicaragüense y en las regulaciones existentes antes de que se implementen las reformas gubernamentales para que tengan lugar los programas de desarrollo.

c) Las agencias nicaragüenses necesitan tiempo para establecer una contabilidad adecuada para que puedan recibir los fondos estadounidenses, debido a los mecanismos de control de los programas de otorgamiento de fondos por parte de Estados Unidos.

d) En adición, el desarrollo de proyectos tiene un lento despegue debido a las dificultades para re-instalar la misión de la AID en Nicaragua. Por ello, muchos de los problemas que ha implicado el inicio de las actividades de la AID se resolverán poco a poco, además que el objetivo de la AID es diseñar programas y proyectos de desarrollo que ayuden en el largo plazo al desarrollo de la economía nicaragüense.

Previamente al viaje de la presidenta a Estados Unidos, debido a la necesidad de mejorar las relaciones bilaterales, el 4 de abril se envió una Iniciativa de Ley, consistente en la derogación de la Ley 92, correspondiente al pago de una indemnización de 12 mil 216.6 millones de dólares, monto en que se calculan los daños causados por la estrategia de Estados Unidos contra el anterior gobierno sandinista, que se trasladó a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en un juicio ganado por el gobierno sandinista el 27 de junio 1986.

La Ley 92, cuyo nombre oficial es Ley de Protección de los Derechos de Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia, fue aprobada por la Asamblea Nacional el 5 de abril de 1990, a fin de garantizar, por parte de los sandinistas, antes de entregar el poder, la vigencia del juicio contra Estados Unidos. Esta iniciativa de Ley es causa de una gran polémica entre el FSLN y la presidenta. El FSLN argumenta que renunciar a la indemnización estipulada en el fallo de la Corte Internacional de Justicia es lesivo a la soberanía nacional. Por el contrario, el gobierno de Chamorro sostiene que se debe aceptar la realidad de que Estados Unidos nunca pagará ninguna indemnización y que, renunciar a ese derecho de Nicaragua, acercará a los dos gobiernos, siendo posible recibir montos superiores de ayuda económica.

Al respecto, en su discurso ante el Congreso de Estados Unidos, la presidenta Chamorro señaló la coincidencia de la "reconciliación", tanto en política interna como externa. Y agregó: "En tal sentido, la Asamblea Nacional de Nicaragua está discutiendo una iniciativa de ley que presenté el pasado 4 de abril, para derogar una legislación del gobierno anterior que obliga a Nicaragua a mantenerse en pugna con Estados Unidos. Esa ley contradice la voluntad de la mayoría del pueblo nicaragüense, que votó no solamente por

la paz interna, sino también en contra de las confrontaciones internacionales. Estamos restaurando la amistad de Nicaragua con Estados Unidos”.

El 5 de junio de 1991, la Ley 92 fue derogada por 50 de los 53 diputados de la fracción de la UNO. Todos los diputados de la fracción sandinista se retiraron del recinto parlamentario, absteniéndose de participar en la votación. El ex presidente Daniel Ortega censuró muy duramente la decisión de la UNO, señalando que la indemnización es un patrimonio histórico de Nicaragua y que negarlo significa un acto de sumisión ante Estados Unidos. Después de que Nicaragua derogó la Ley 92, el 25 de septiembre, Estados Unidos condonó el 88% de la deuda oficial que Nicaragua tenía con ese gobierno. El monto fue de 259 millones de dólares. La mayor parte de esos préstamos fueron otorgados al gobierno de Somoza. De esta manera, sumado al retiro de la demanda a Estados Unidos, la reducción del Ejército, y la desmovilización de la contrarrevolución, Estados Unidos colabora con el gobierno de Nicaragua a impulsar un plan de desarme de la población civil, a través de la “compra” de armamentos.

Conclusión

Durante 1991, la política exterior de Nicaragua continuó la tendencia observada desde el cambio de gobierno, en el sentido de normalizar sus relaciones económicas y políticas con los países con los cuales el anterior gobierno sandinista había tenido grandes confrontaciones. Principalmente con Estados Unidos, a través de la derogación de la Ley 92, y con sus vecinos (Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica), la política exterior fue de concertación y mejoramiento de sus vínculos por medio de la solución de las controversias. La relación FSLN y EPS con el FMLN se resolvió a través de una exitosa negociación entre la presidenta Chamorro y el FMLN. Con Honduras, la derogación de la Ley 92 reforzó las buenas relaciones bilaterales.

Por ende, continuó el cambio radical de una política exterior tercermundista, impulsada por los sandinistas, a una de bajo perfil, que busca no confrontar con ningún país. Notable fue la acción del ministro de la Presidencia, Antonio Lacayo, en materia de política exterior económica. El fue el artífice de las negociaciones con todos los países acreedores de Nicaragua. La deuda externa fue el aspecto de mayor actividad en materia de política exterior.

Por otro lado, a nivel latinoamericano y centroamericano, dada la afinidad de concepciones entre la gran mayoría de los Presidentes del continente y Chamorro, las relaciones mejoraran sustancialmente. Igualmente, Nicaragua disminuye su actividad en foros multilaterales considerados “tercermundistas”, básicamente en el Movimiento de los países No Alineados.

La interpretación que realiza el FSLN, ahora como partido opositor, sobre la nueva política exterior es negativa. Se menciona que se pasa de un activismo y defensa del interés nacional a una política pasiva, aislada, que busca no

tener conflictos con ningún país. Esta interpretación menciona que la ruptura de relaciones diplomáticas con la República Popular China, al inicio de la gestión de Chamorro, demuestra un giro radical de 180 grados en política exterior.

Es evidente que la política exterior de Nicaragua coincide con la implementada en la mayoría de los países latinoamericanos, en la que la integración económica y la posibilidad de reactivación de sus economías domésticas es la prioridad. Las dificultades para Nicaragua son mucho mayores debido a ser el país líder en índices de inflación, déficit fiscal y deuda externa; es por ello que el plan de reactivación económica es la prioridad del gobierno, y a él está subordinada la política exterior.

LA POLITICA EXTERIOR EN PANAMA EN 1991

*Ricardo Urrutia*¹

La política exterior de Panamá durante 1991 continuó siendo afectada por la debilidad que aqueja al gobierno. Reveses electorales, persistente baja en los índices de popularidad, denuncias de maniobras conspirativas y fracturas en la base política del régimen, fueron parte de este cuadro. Uno de los principales efectos de ello ha sido el redimensionamiento del papel del gobierno de Estados Unidos en este país. Ha quedado claro que el interés estadounidense por disminuir su presencia en Panamá no se concretará en el corto plazo; la misma ha servido de importante sostén a la escuálida capacidad de gobierno existente en Panamá.

En ese escenario, el gobierno del presidente Guillermo Endara orientó sus máximos esfuerzos en el plano externo hacia la búsqueda de acomodos políticos y financieros que le brinden una oportunidad de culminar su gestión administrativa en 1994. Especial interés se manifestó en estabilizar los lazos con EE.UU., en recuperar las relaciones con América Latina, y en normalizar los vínculos con las instituciones de crédito internacional.

El difícil plano interno

El gobierno de Endara no ha podido contener la inquietante pérdida de popularidad. En marzo de 1991, un sondeo de opinión mostró un 14 por ciento de respaldo a la gestión gubernativa. En septiembre, otra muestra indicó sólo un 2,4 por ciento de aprobación. Las cifras contrastan enormemente con el 80 por ciento de favor que concitaba el gobierno a comienzos de 1990. Según analistas locales, esta impopularidad se debe a manifiesta

1 Investigador Asociado de PROSPEL.

ineptitud gubernamental, claras señales de nepotismo y distintos aspectos de corrupción².

En enero de 1991, tuvieron lugar unos comicios parciales llamados a elegir a nueve legisladores y a subsanar, de ese modo, irregularidades de la elección de mayo de 1989. El resultado fue sorprendente. La oposición, liderada por el Partido Revolucionario Democrático (PRD), principal frente de apoyo político del anterior régimen norieguista, consiguió cinco de los nueve escaños disputados. Obviamente, el hecho representó un claro traspie político para el gobierno. Sin embargo, en este terreno, la agudización de las tensiones y las rupturas al interior de la propia coalición gobernante marcaron significativamente el período. En abril, el presidente Endara excluyó del gobierno al Partido Demócrata Cristiano (PDC), el mayor de la alianza que se hizo del poder en diciembre de 1989. Endara, al anunciar el rompimiento, acusó a los demócratacristianos de soberbia, arrogancia y prepotencia. Para finales de 1991, el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), otro de los integrantes de la alianza gubernamental, adelantó que postularía un candidato propio para los comicios presidenciales de 1994, descartando de plano una asociación con los seguidores del presidente Endara.

A contrapelo de la descompostura gubernativa y procurando alguna eficacia en el manejo interno, el ejecutivo panameño desarrolló un fuerte discurso ante el peligro de que pudiera desencadenarse un golpe de Estado en el país. En más de una ocasión se anunciaron exitosas gestiones antidesestabilizadoras. No obstante, se manifestaron variadas interrogantes ante los alcances y orígenes de algunas situaciones denunciadas por la autoridad. Esta siempre sindicó responsabilidades en la "izquierda desplazada del poder" o en sectores "militaristas" enquistados en la Fuerza Pública (FP), entidad de orden público creada en reemplazo de las desaparecidas Fuerzas de Defensa de Panamá.

Las relaciones con Estados Unidos

En la búsqueda de acomodos políticos con EE.UU., el gobierno panameño se concentró en un afán decidido de confluir bilateralmente en el ámbito de la lucha contra el narcotráfico. De hecho, el ejecutivo istmeño resintió durante el período diversas presiones norteamericanas sobre el tema. En la perspectiva estadounidense Panamá continuaba siendo una plataforma importante para "lavar" dinero proveniente del tráfico de drogas. Esa situación era inadmisibles considerando que, en su momento, se había esgrimido como argumento justificador de la decisión de invadir aquella nación.

Luego de meses de negociaciones, ambos gobiernos firmaron, en abril, un Tratado de Asistencia Legal Mutua (TALM), destinado a combatir los

2 Ver: Raúl Leis, "Panamá: la democracia prometida", *Nueva Sociedad*, Caracas, marzo-abril Nº 112, 1991), p.13.

delitos relacionados con el narcotráfico. Las negociaciones fueron polémicas y difíciles. El gobierno de Endara se topó con importantes resistencias en el país. El sector bancario y el Colegio Nacional de Abogados expresaron diversos temores ante ese paso. Por otro lado, el desmesurado énfasis que colocaron las autoridades en el acuerdo fue criticado por la jerarquía del PDC, que siendo partidaria del acuerdo, discrepó respecto de que hubiera funcionarios a quienes "sólo les preocupa complacer a los norteamericanos, incluso en cosas que ni siquiera ellos han pedido"³. No obstante, a mediados de julio, el TALM fue ratificado en el Parlamento panameño. El PRD, que mantuvo permanentemente una actitud de rechazo ante las negociaciones, se opuso a su aprobación parlamentaria por considerar que atentaba contra la soberanía del país.

Antes y después de la tramitación legislativa del TALM sectores influyentes de EE.UU. dejaron entrever de diversas formas su interés de concretar en Panamá, más allá del terreno formal, una real voluntad contraria al narcotráfico. El propio presidente Endara fue vinculado por la Agencia de Control de Drogas norteamericana (DEA), en el blanqueo de dinero sucio⁴. Por su parte, personeros del Congreso de EE.UU. insistieron ante la Casa Blanca con denuncias relativas al aumento del narcotráfico y al lavado de dinero en Panamá. El gobierno istmeño contestó rechazando lo que consideró una campaña de "intimidación" de la DEA y destacando declaraciones oficiales estadounidenses en que se reconocía la labor del gobierno en la lucha contra las drogas. En todo caso, comentarios sobre las ramificaciones del narcotráfico en Panamá también se produjeron en el extranjero. En agosto, el periódico madrileño *Diario 16* afirmó que la policía española sospechaba que "altos cargos de la administración panameña y otros medios oficiales" del país encubrían "la fortuna y los negocios de los capos gallegos de la droga".⁵

Tras la aprobación del TALM, el gobierno istmeño distribuyó copias del documento a la totalidad del cuerpo diplomático acreditado en Panamá. No cabe duda de que el interés panameño por lograr la aprobación de ese acuerdo tuvo por referente principal a Estados Unidos, pero también contempló el mejoramiento de la deteriorada imagen de Panamá en la comunidad internacional.

Frente al tema del Canal, que por años ocupó un lugar central en el marco de las relaciones con Estado Unidos, las actuales autoridades panameñas continuaron resistiéndose a una definición clara. De acuerdo a los Tratados del Canal, de 1977, la administración, defensa y conservación de la vía interoceánica deberá ser entregada totalmente a Panamá por Estados Unidos el 31 de diciembre de 1999, lo que implica, también, el retiro de los 10.000 militares estadounidenses destinados a la tarea del Canal. Según el presiden-

3 Cable EFE, 1º de julio de 1991.

4 *La Nación*, 5 de abril de 1991, p.23.

5 Cable EFE, 18 de agosto de 1991.

te del PDC, Ricardo Arias Calderón, "no existe prácticamente ninguna preparación en el país para asumir la importante tarea de administrar el Canal".⁶

En realidad, las preguntas son muchas y muy importantes: luego de desaparecer la Comisión del Canal de Panamá, agencia del gobierno norteamericano ¿la vía de agua internacional será administrada por una entidad privada, semiautónoma, o, caerá directamente bajo la tutela del gobierno panameño?, ¿cómo se nombrará a su administrador?, ¿permanecerá al margen de las presiones políticas?

Las autoridades han optado por deslindar las responsabilidades del actual gobierno, aduciendo que, por lo distante de la fecha, la materia debería ser resuelta por gobiernos posteriores.⁷ No obstante, durante el período, algunas posiciones internas alcanzaron a revelarse. Un grupo de parlamentarios oficialistas, junto con dirigentes de empleados panameños de las Fuerzas Armadas norteamericanas, visitaron Estados Unidos para conversar con congresistas y senadores de ese país sobre un posible acuerdo que permita mantener las bases militares norteamericanas en Panamá más allá del año 2 000.⁸ La Cancillería panameña, al rechazar esos contactos, dejó entrever la raíz de la ambigua posición gubernamental frente al tema, al explicar que, "las actuales condiciones sociales y políticas de Panamá no son las más favorables" para negociar con EE.UU. A ello agregaron que una eventual negociación en las condiciones de debilidad actuales, conduciría inevitablemente a "ceder ante las presiones de los estadounidenses".⁹

Lo que se advierte es que Panamá deberá estudiar contra-reloj las diferentes fórmulas que se le presentan. Las de raigambre soberana y social que le permitan administrar el Canal de manera eficiente y competitiva en beneficio de la nación a partir del año 2 000, o, las que de una u otra forma representen la continuidad, y por lo tanto, la renegociación de los tratados con EE.UU.

Las relaciones con Europa y la comunidad financiera internacional

Otra prioridad del gobierno en el plano exterior la constituyó la normalización de sus relaciones financieras. Panamá, desde mediados de la década pasada, fue declarado "no elegible" para recibir préstamos de las instituciones multilaterales por moroso. El país tiene una deuda externa de aproximadamente 6.000 millones de dólares, y entre 1987 y 1989 acumuló un atraso

6 Cable AFP, 23 de agosto de 1991.

7 Ricardo Urrutia, "Panamá: las vicisitudes de un realineamiento", en Jorge Heine (comp.) *¿Hacia unas relaciones internacionales de mercado? Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1990-1991*, (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1991), pp.215-223.

8 *La Epoca*, 5 de agosto de 1991, p.5.

9 Cable NOTIMEX, 31 de agosto de 1991.

por conceptos de intereses superior a los 500 millones de dólares. La meta que se planteó el gobierno para el período fue la liquidación de los pagos atrasados comprometidos con el FMI, el Banco Mundial, el BID y el Club de París. El saneamiento de esa situación fue considerado urgente y paso ineludible para oxigenar la maltrecha economía nacional.

El gobierno asumió un plan de ajuste económico consistente en una fuerte reducción del aparato estatal y la venta de empresas públicas. A mediados de julio, Panamá y el BID analizaron sobre dichas bases la reanudación de vínculos. En agosto, el equipo económico de Endara logró el refinanciamiento de una deuda de 107 millones de dólares con EE.UU. en el Club de París¹⁰. En septiembre, Panamá obtuvo un acuerdo inicial con las instituciones de crédito internacional que prometió sanear toda la situación de pagos externos. El convenio estableció un monto de 700 millones de dólares en préstamos entre 1992 y 1993¹¹. Respaldaron esas negociaciones Japón, EE.UU., Taiwan, Francia y otros países de la Comunidad Europea, (CE), constituidos como un grupo de apoyo financiero a Panamá. Al margen de ese sostén más directo, contribuyeron a apuntalar la posición negociadora del país las tratativas panameño-norteamericanas tendientes a la suscripción de un Tratado de Libre Comercio. En junio, ambos países ya habían alcanzado un acuerdo marco sobre la materia.

A finales de 1991, las relaciones de Panamá con los organismos de crédito internacional se encontraban en una etapa bastante avanzada de normalización.

Europa no se limitó sólo a secundar el esfuerzo internacional por llevar alivio financiero a Panamá. A través de la Comisión Mixta del Acuerdo de Luxemburgo, la CE consideró a este país dentro del programa de asistencia social que brinda a Centroamérica. Concretamente, en 1991 la Comisión evaluó un proyecto subregional referido al área de salud pública cuyo centro de gestión en el istmo radicaría en Panamá.

En otro plano, España, a través de una misión de oficiales de la Policía Nacional y la Guardia Civil, colaboró con las autoridades locales con propuestas tendientes a dar estabilidad y organizar adecuadamente la policía panameña. El gobierno de Endara mantiene el proyecto de crear un cuerpo de seguridad técnico, profesional, no deliberante y sujeto al mandato civil para incorporar al país al reducido club de naciones latinoamericanas sin fuerzas armadas. La implementación del proyecto ha generado, sin embargo, serias dificultades al gobierno. Este se ha demostrado incapaz de asegurar un mando estable para la incipiente Fuerza Pública que reemplazó a las Fuerzas de Defensa de Panamá. En octubre de 1991, transcurridos 22 meses de gobierno, siete nombramientos se habían rotado en la jefatura de la nueva

10 Cable AFP, 21 de agosto de 1991.

11 Cable AFP, 21 de septiembre de 1991.

institución. La labor española en Panamá ha sido bien evaluada por las autoridades locales, trascendiendo que éstas solicitarán su ampliación.¹² La asistencia española se enmarca en la cooperación de Madrid con varios países de América Central y del Sur en proceso de modernizar sus organismos de seguridad.

Las relaciones con América Latina

En el transcurso de 1990, la gran mayoría de los países de América Latina había terminado por aceptar en el terreno bilateral formal el cambio político operado por Washington en Panamá en diciembre de 1989. Las características de ese reconocimiento de bajo perfil y matizado de dobleces pareció, sin embargo, sobre todo como un esfuerzo destinado a favorecer el diálogo con los Estados Unidos, más que cualquier otra cosa.

En el ámbito político multilateral, la actitud fue diferente. El Grupo de los Ocho transformó la suspensión que afectaba a Panamá desde 1988 en exclusión definitiva. El hecho demostró que el principio de la "no intervención" continúa vigente a la hora de las decisiones concertadas que pueden sentar precedentes en la historia latinoamericana.

En 1991, el gobierno panameño realizó un decidido esfuerzo por "renovar" la amistad de su país con las naciones latinoamericanas y normalizar la situación diplomática donde aún se encontraba pendiente. En julio, la Reunión de Presidentes Centroamericanos en San Salvador y la Primera Cumbre Iberoamericana en la Ciudad de Guadalajara, constituyeron instancias privilegiadas de reencuentro con gobiernos latinoamericanos. Previo a esos acontecimientos, el Presidente Endara enfatizó que, con excepción de Cuba y México, primaban las buenas relaciones de su país con América Latina.

Respecto de Cuba, las relaciones se mantienen frías. Cuando Endara asumió la presidencia, tras la invasión a Panamá por Estados Unidos en diciembre de 1989, familiares y colaboradores del régimen derrocado se refugiaron en la representación diplomática cubana en Panamá, y los dos gobiernos se atacaron públicamente. Panamá expulsó a casi todos los diplomáticos cubanos del país, y mantuvo en el más bajo nivel su representación en La Habana. A comienzos de 1991, el gobierno istmeño insinuó la posibilidades de progreso en las relaciones¹³. No obstante, tiempo después ese interés se diluyó. Afirmando una posición en el marco interamericano, Panamá condicionó el mejoramiento diplomático a cambios en Cuba según el ejemplo de los países de Europa Oriental. Incluso adelantó su "resistencia" al regreso de Cuba a la OEA de no mediar un proceso de democratización y liberalización interna en ese país.¹⁴

12 Cable EFE, 12 de agosto de 1991.

13 *La Nación*, 14 de marzo de 1991, p.23.

14 Cable EFE, 9 de julio de 1991.

México era un caso de dificultades diplomáticas pendientes que sí interesaba resolver. Las relaciones entre México y Panamá también se vieron afectadas por la forma en que Endara asumió el poder y por conflictos derivados de situaciones de asilo político. Ambos países mantenían sus respectivas representaciones a nivel de Encargados de Negocios. Tras la I Cumbre Presidencial Iberoamericana, celebrada en Guadalajara, en julio de 1991, las relaciones entre las dos naciones comenzaron a observar un importante mejoramiento. La comunicación entre Endara y Salinas de Gortari comenzó a ser fluida y cordial. En agosto, el canciller panameño Julio Linares aseguró que "la época de malentendidos entre México y Panamá" había quedado atrás¹⁵. En noviembre, el propio Endara hizo el anuncio oficial del nombramiento de un embajador panameño en México.¹⁶

En el nivel multilateral, el gobierno panameño, sumándose al consenso regional, reaccionó duramente ante el golpe militar que derrocó, a fines de septiembre, al Presidente de Haití, Jean-Bertrand Aristide. Panamá cerró su Embajada en Haití y prohibió el comercio con ese país, incluyendo el abandonment de naves haitianas en su flota mercante. También ordenó el congelamiento de los fondos del país caribeño radicados en territorio panameño.

Por último, en el ámbito estrictamente centroamericano, Panamá hizo efectiva, en diciembre, su incorporación al proceso de integración subregional. Ese mes participó en Tegucigalpa, junto al resto de los países del área, en los debates conducentes a reactivar, sobre nuevas bases, el viejo proyecto integracionista. Panamá concibe esa tarea como un paso estratégico para insertarse en forma óptima en las corrientes que están formando el nuevo orden mundial. El hecho coronó la recuperación de las relaciones políticas con la región que el país istmeño experimentó en 1991.

15 Cable NOTIMEX, 29 agosto de 1991.

16 Cable EFE, 21 de noviembre de 1991.

E: CONO SUR

CHILE :
¿ UN PAIS FRIO ?

Jorge Heine ¹

*"El iceberg es el altar mayor de la catedral
que será el pabellón chileno en Sevilla."*

Guillermo Tejeda, diseñador

*"Los que saben de literatura no pueden sino
sonreír cuando oyen decir a los chilenos que el
proyecto pretende demostrar que Chile es
tan europeo como latinoamericano"*

Editorial, The New York Times

En un año en que se completó la llamada reinserción internacional de Chile después de largos años de aislamiento bajo el régimen militar, y en el que comenzó a tomar forma el debate nacional acerca del nuevo perfil que debería tomar la política exterior chilena, tal vez nada resulte tan emblemático de las distintas posiciones en torno a la identidad nacional y la proyección de esta última en el escenario internacional que la discusión generada en torno al pabellón chileno en la Expo 92 en Sevilla.

Desde luego, Chile decidió establecer un pabellón aparte del resto de los países latinoamericanos, uno de sólo cinco países (entre los que están también México, Cuba y Puerto Rico) en hacerlo, algo que el director ejecutivo del pabellón subrayó como uno de los grandes logros de la participación chilena. Pero, aún más importante que eso, fue la decisión de poner como símbolo

1 PhD en Ciencia Política, Universidad de Stanford. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Presidente de la Asociación Chilena de Ciencia Política.

central del pabellón un iceberg –recogido y transportado desde la Antártica chilena hasta la calurosa Sevilla.

Para distintos sectores, ello implicaba un afán de hacer aparecer a Chile como algo que no es (planteándolo como una especie de Noruega del Pacífico Sur) y un renegar de la identidad latinoamericana que, para bien o para mal, el país tiene. Mas allá de lo simbólico, el proyecto del iceberg fue denunciado por grupos ambientalistas como un atentado en contra de la integridad ambiental de la Antártida, y como una manera de llamar la atención de las corporaciones transnacionales hacia el continente helado, uno de los últimos lugares sin contaminar del planeta.

Y la defensa del proyecto hecha por la agencia de publicidad que lo diseñó, así como los planteamientos del comisario general de la exposición chilena, el empresario y ex ministro de Economía en el gobierno del general Pinochet, Fernando Léniz, no hicieron sino atizar la hoguera de la controversia, en la que terminó participando hasta el *The New York Times* con un irónico editorial. Para Guillermo Tejeda, uno de los creativos de la agencia Crisis (que ganó el concurso al que se presentaron 90 proyectos, cuatro de los cuales contemplaban icebergs) el propósito ha sido “terminar con los estereotipos latinoamericanos”; “tenemos características que nos hacen diferentes”; “los países europeos tienen su cultura y sus características muy diferentes a pesar que habitan en pequeños territorios. En cambio los latinoamericanos tenemos una gran confusión de identidades”². Y en un enfoque más ideológico, Léniz señaló: “lo que sí queremos demostrar es lo que puede ser un país de este continente cuando tiene una política económica adecuada y cómo se puede vivir en democracia y tener éxito”³.

Pero el debate trasciende con mucho al iceberg y al pabellón; de lo que se trata, en el fondo, es el concepto de modernidad que subyace al proyecto. Para Léniz y numerosos representantes del gobierno, el “capturar” el iceberg desde la remota Bahía del Paraíso, trasladarlo 15 mil kilómetros hasta Valencia y luego a Sevilla y mantenerlo sin que se derrita bajo el ardiente sol de Andalucía demostraría la capacidad técnica y eficiencia de un país pequeño y remoto de los grandes centros de poder mundiales, pero bien organizado y serio, sin los “tropicalismos” de otros países de la región. Para otros, entre los que cabe destacar al crítico Bernardo Subercaseaux, la defensa del mismo ha demostrado el “arribismo o ...siutiquería de la modernidad” del Chile de los ochenta y noventa, una visión triunfalista de Chile que poco tiene que ver con la realidad de un país en que vastos sectores continúan excluidos del progreso y el desarrollo⁴.

2 Citado en *La Nación*, 24 de noviembre de 1991, Segundo Cuerpo, p.12.

3 *Ibid.*

4 Bernardo Subercaseaux, “Al calor del iceberg”, *La Epoca*, Segundo Cuerpo, 3 de noviembre de 1991, p.10.

Mas allá de este debate, que caló hondo en el alma nacional, 1991 fue un año en que Chile continuó con el intenso ritmo de actividades internacionales que caracterizaron al año anterior.

De "país paria" a "país de moda": la estrategia de la reinserción

El enfoque fundamental que emerge de la política exterior de Chile al entrar en su segundo año en democracia es uno en el cual se trata de potenciar la considerable popularidad del Presidente Aylwin en el exterior para lograr avances en los objetivos económicos del país. La gran "demanda por Chile" que existe en muchas partes del mundo, algo que se traduce en innumerables invitaciones para visitas del Jefe de Estado y de sus ministros, y que abre enormes oportunidades para la acción diplomática, ha permitido llevar el mensaje del gobierno, uno en el que se conjugan democracia y apertura económica, a muchos países, y con particular fuerza a los países del Norte, donde aun subsisten bastiones de proteccionismo⁵.

Lejos de abrazar grandes proyectos de reformas en el sistema internacional, como ocurrió tanto en los gobiernos de los Presidentes Frei y Allende, como bajo el gobierno militar, que durante un largo período se veía encabezando una especie de cruzada mundial anticomunista⁶, el gobierno del Presidente Aylwin no ha planteado visiones globales sino que ha procedido en forma mas bien *ad hoc*, juzgando cada asunto en base a sus méritos, y funcionando de manera extremadamente pragmática.

Tal vez la única excepción a esto sea la propuesta de Chile a la comunidad internacional de celebrar una conferencia cumbre de Desarrollo Social bajo el auspicio de las Naciones Unidas, a realizarse probablemente en 1995, propuesta en la cual ha jugado un papel clave el embajador de Chile ante las Naciones Unidas, Juan Somavía, y que ha tenido un gran respaldo del resto de los países.

5 Para una buena síntesis de su perspectiva, ver el artículo de Carlos Portales, Director General de Política Exterior, "La política exterior chilena en el nuevo contexto político y económico internacional" *CONO SUR*, 11: 1, enero - febrero de 1992, pp.1-18.

6 Para la política exterior del Presidente Frei, tal vez la mejor fuente sea la aún inédita tesis doctoral de Manfred Wilhelmy, "The Foreign Policy of the Frei Government 1964-1970", Departamento de Ciencia Política, Universidad de Princeton, 1973. Para la del gobierno de Salvador Allende ver Joaquín Fernandois, *Chile y el Mundo*, Ediciones Universidad Católica, 1985; y para las del gobierno militar, ver Heraldo Muñoz, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, Santiago, Ediciones del Ornitorrinco, 1985.

Aparte de constituir un signo de los tiempos, este enfoque pragmático y relativamente desideologizado ha sido producto también de un esfuerzo muy consciente por parte del gobierno de llevar a cabo una política exterior de Estado, más que una estrechamente identificada con los partidos integrantes de la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición que respalda al Presidente Aylwin.

Relaciones económicas internacionales

Como ya se ha señalado, Chile no ha escapado al fenómeno que Jorge Chabat ha llamado la "economización" de las políticas exteriores latinoamericanas⁷, esto es, a la gran prioridad que adquieren los objetivos económicos por encima de los puramente políticos, ideológicos o de seguridad militar en la conducción de las relaciones internacionales de los países de la región. En algunos países ello se ha debido a la profundidad de la crisis económica, que no ha dejado otra alternativa que concentrar toda la atención del gobierno en su solución. En el caso de Chile, ello ha tenido un origen algo distinto, ya que el país se encuentra en un pie económico muy sólido.

De hecho, y después de un crecimiento bastante bajo en 1990 —de un 2%— la economía repuntó considerablemente en 1991, alcanzando uno de los mejores desempeños en América Latina, con un 6% de crecimiento de su PIB y una inflación de un 15%. Parte importante de esto se ha debido al dinamismo del sector exportador; las exportaciones en 1991 llegaron a 9200 millones de dólares.

Y parte del secreto del éxito de una economía tan abierta y tan dependiente de su comercio exterior, que se las arregló para crecer en un 6% en un año en que la economía mundial cayó en un 1%, radica en la considerable diversificación de ese comercio exterior. En una situación muy distinta a la de muchos países latinoamericanos altamente dependientes de su intercambio con los Estados Unidos, Chile envía un 32% de sus exportaciones a la Comunidad Europea, un 18% al Japón (que es su mayor socio comercial individual) un 18% a Estados Unidos y un 14% al resto de América Latina (todas cifras de 1991).

Así y todo, y pese a estos considerables logros, poca duda cabe que la economía chilena sigue siendo altamente vulnerable. Aunque la dependencia del cobre ha disminuido del 70% del total de los ingresos de divisas de 20 años atrás a sólo un 40%, ello sigue constituyendo una proporción muy alta. Algo similar podría decirse de la situación de la deuda externa, que aunque ha bajado del 500% del total de exportaciones anuales a que llegó a comienzos de los ochenta a menos del 200%, sigue siendo una cifra importante, de alrededor de 16 mil millones de dólares. Y la rápida diversificación de

7 Ver su capítulo sobre México en este volumen.

productos y de destino de las exportaciones chilenas (que llegan a 144 países, enviadas por cinco mil exportadores) no dejan de reflejar que el grueso de las mismas sigue estando integrada por materias primas con un bajo (si alguno) grado de elaboración—fundamentalmente cobre, harina de pescado, madera y fruta fresca.

La estrategia seguida por el gobierno para disminuir la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones del comercio internacional ha sido, tal vez paradójicamente, el continuar profundizando la internacionalización de la economía, algo que cuenta con un amplio respaldo y genera un gran consenso en el país. Esto se ha manifestado en distintos planos. Uno de ellos, y tal vez el principal, ha sido el de tratar de incrementar el peso relativo de las exportaciones en relación al PIB, que en 1990 llegaron a alrededor de un 30%; la meta señalada por el ministro de Hacienda Alejandro Foxley es de aumentar esto a un 35%. El Comité de Inversiones Extranjeras, por otra parte, ha continuado su labor de promoción, con lo que ha logrado atraer alrededor de 1200 millones de dólares en inversión extranjera, concentrada sobre todo en el sector minero, pero también en el agrícola y el industrial. Finalmente, y en algo que representa un cambio drástico en relación al patrón histórico en la materia, la creciente apertura de la cuenta de capitales ha comenzado a generar un significativo flujo de inversión de empresas chilenas hacia el exterior; en 1991 éste llegó a 150 millones de dólares en inversión autorizada en el extranjero, mayor que los 135 millones de dólares en inversión autorizada total durante los quince años anteriores.

Sin embargo, han surgido ciertas diferencias en cuanto a la mejor manera de continuar profundizando esta internacionalización. Para importantes sectores de la oposición, la mejor estrategia sería continuar con la apertura unilateral de la economía—esto es, continuar rebajando aranceles. Para el gobierno, sin embargo, que bajó el arancel uniforme (para casi todos los bienes importados) de un 15 a un 11% en 1991, la apertura unilateral ha llegado al límite de su utilidad, y debe ser complementada por otras iniciativas, tanto multilaterales como bilaterales.

En repetidas oportunidades, Chile señaló su preocupación por el estancamiento en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, y realizó esfuerzos por hacer concesiones que permitiesen avanzar en la dirección de un sistema de comercio mundial lo más abierto y justo, algo que es visto como fundamental para la economía chilena. Por una parte, el gobierno formalizó ante el GATT su oferta de congelar las normas que regulan el acceso de proveedores de servicios al mercado chileno, siempre que los servicios que Chile está en condiciones de exportar tengan también un acceso libre a mercados externos. Por otra, propuso reducir su arancel consolidado del máximo actual de 35% a un 25% (referido al máximo a que un país se compromete alzar sus aranceles en caso de situaciones coyunturales difíciles, no al arancel real que efectivamente se cobra).

En todo caso, y a juzgar por numerosos indicadores –como el valor de los pagarés de la deuda externa de Chile, que llegaron a transarse en un 90% de su valor nominal en 1991, hasta estimados de inversionistas extranjeros encuestados por publicaciones especializadas, que ubicaron a Chile a la cabeza (junto a México) de todos los países latinoamericanos en términos de su atractivo para la inversión⁸–, poca duda cabe que a fines de 1991, Chile se encontraba en una posición altamente favorable en cuanto a su inserción en la economía mundial. Y fue precisamente el cómo mantener esa posición lo que guió las relaciones de Chile con sus principales socios comerciales y otros países.

Las relaciones con los Estados Unidos

Después de varios años de relaciones relativamente frías –y en algunos momentos incluso conflictivas– entre Chile y Estados Unidos, en 1991 las relaciones entre los dos países continuaron en el curso de franca mejoría que se inició en 1990 con el advenimiento de la democracia en Chile.

La mejor demostración de ello es el hecho que el tema principal en la agenda bilateral lo constituyó la posibilidad de la firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre ambos países, algo que habría sido impensable sólo unos años atrás. Desde el primer momento en que el Presidente Bush planteó su llamada Iniciativa de las Américas, el 27 de junio de 1990, llamando a la creación de una gran zona de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego, el gobierno de Chile, por intermedio del ministro de Hacienda, Alejandro Foxley (quien visitó Washington a los pocos días del anuncio de Bush) ha señalado su gran interés en materializar un ALC con los Estados Unidos. Distintos representantes del gobierno norteamericano, por otra parte, incluyendo al propio Presidente Bush, han indicado que, una vez ratificado al ALC de los Estados Unidos con México, con lo que se completaría la llamada North American Free Trade Area (NAFTA), "el próximo en la fila" sería Chile.

Las razones para ello no son difíciles de establecer. A diferencia de muchos otros países latinoamericanos, la gran apertura que caracteriza a la economía chilena lo ha puesto en una situación en que ya cumple prácticamente con todos los requisitos establecidos por la Iniciativa de las Américas para acceder a un ALC con los Estados Unidos. El retorno de la democracia al país, a su vez, ha removido las objeciones que despertaba en muchos sectores de los Estados Unidos el gobierno militar. En esos términos, Chile, en alguna medida, es visto como una especie de modelo de transición política y económica en las Américas, algo digno de ser emulado. El firmar un ALC con Chile

8 Ver Steven Murphy, "Going for the Investor Gold" en *Latin Finance*, Miami, 33, diciembre de 1991, pp.19-29.

le permitiría a Estados Unidos continuar avanzando en la materialización de una gran zona de libre comercio en todas las Américas⁹.

En Chile, por otra parte, en 1991 el ALC con Estados Unidos, y a diferencia de lo ocurrido en México durante la discusión nacional del mismo instrumento, prácticamente no encontró resistencia, y casi todos los sectores se manifestaron a favor del mismo. Para el gobierno, aparte del logro político que constituiría el firmar un ALC con los Estados Unidos, ello implicaría asegurarse no quedar fuera de un eventual bloque económico que se podría formar en Norteamérica. Aunque Chile depende muchísimo menos del mercado norteamericano que México (un 70 % de cuyas exportaciones van a los Estados Unidos, *vis à vis* sólo un 18 % en el caso de Chile), el asegurar libre acceso a un mercado tan significativo sería de la mayor trascendencia para el desarrollo futuro del país. A la oposición de derecha, por otra parte, se le hace difícil oponerse a una situación de libre comercio con los Estados Unidos; de hecho, algunas de sus críticas, como las del diputado de Renovación Nacional, Federico Mekis, han estado orientadas a señalar que el gobierno no ha hecho todo lo necesario para acelerar el proceso que lleve a la firma del ALC.

En marzo de 1991, el consejero comercial de la Embajada de Estados Unidos en Chile señaló que el ALC podría firmarse en febrero de 1993, y al poco tiempo Chile pasó a ser el primer país en beneficiarse del programa para la protección del medio ambiente establecido en la Iniciativa de las Américas, obteniendo 150 millones de dólares en fondos para esos efectos canalizados a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); también obtuvo una reducción de la deuda pública con el gobierno de los Estados Unidos, en el marco del mismo programa.

Y fue en este contexto altamente positivo que también se fue avanzando en la resolución de una cantidad de cuestiones pendientes en la agenda entre Chile y los Estados Unidos, que habían sido parte del proceso de deterioro de los lazos entre Washington y Santiago que se había dado en la segunda mitad de los ochenta, aunque algunas de ellas tenían sus raíces en años anteriores.

Ello ocurrió con el llamado caso Letelier —esto es, el proceso judicial vinculado a la investigación del asesinato del ex-Canciller chileno Orlando Letelier y Ronnie Moffit en Washington DC en septiembre de 1976—, en el que mucha de la evidencia disponible apunta a que fue planificado por la DINA, la agencia de inteligencia del gobierno militar chileno. En abril de 1991, fue detenido en Miami Virgilio Paz, el último de los inculpados entre los exilados cubanos que participaron en el atentado, y que aún se encontraba prófugo, contribuyendo así a cerrar el círculo en torno a quien normalmente se

9 Ver Andrea Butelmann y Alicia Frohmann, "Hacia un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos", *Serie Relaciones Económicas Internacionales Chile/EE.UU.*, FLACSO/CIEPLAN, 3, febrero de 1992.

considera como el principal autor intelectual— el general (R) Manuel Contreras, ex-director de la DINA. En septiembre, Paz fue condenado a 12 años de cárcel por su participación en el atentado, y poco antes que la posibilidad de hacerlo prescribiese, ya que en septiembre de 1991 se cumplían 15 años desde que se cometió del delito, el ministro de la Corte Suprema, Adolfo Bañados, reabría el proceso en Santiago.

Por otra parte, el gobierno de Chile le propuso al Parlamento la aprobación de un acuerdo para abrir paso a que se nombrase una comisión (la llamada Comisión Bryan) integrada por juristas de ambos países y de un país neutral para que fijase el monto de la indemnización que debía pagar el gobierno de Chile a los familiares de Orlando Letelier y Ronnie Moffit, algo que despertó bastante resistencia por parte de la oposición, pero que finalmente fue aprobado.

En repetidas oportunidades, la oposición trató de vincular la resolución del caso Letelier con el de las uvas envenenadas —esto es, el caso de las dos uvas chilenas que fueron encontradas con cianuro, en marzo de 1989, en el puerto de Filadelfia, gatillando un embargo de la importación de fruta chilena en los Estados Unidos y causando un daño enorme a los productores y exportadores chilenos en un momento álgido de la temporada de exportación.

Los productores chilenos, sosteniendo que el cianuro fue colocado en el mismo puerto de Filadelfia y apuntando a numerosas irregularidades en el manejo de la evidencia por parte de la Food and Drug Administration, solicitaron al gobierno de los Estados Unidos una indemnización por 211 millones de dólares, la que fue rechazada, dejando al gobierno de Chile ante la disyuntiva de insistir por la vía administrativa, presentar una nota diplomática o hacerse parte de lleno en un proceso judicial al respecto.

Por otra parte, se lograron adelantos importantes en la normalización de las relaciones militares de ambos países, profundamente deterioradas desde hacía muchos años a partir de la aprobación de la Enmienda Kennedy en el Congreso norteamericano —a raíz de las violaciones a los derechos humanos bajo el régimen militar— y que prohibía las ventas de armamento norteamericano a Chile. Después del levantamiento de la enmienda a fines de 1990, la visita a los Estados Unidos del ministro de Defensa de Chile, Patricio Rojas en mayo, marcó un importante hito en este proceso. En una declaración conjunta con el Secretario de Defensa norteamericano, Richard Cheney, se subrayó el inicio de una serie de proyectos conjuntos en las áreas de instrucción militar, logística y operaciones, así como en aspectos más puntuales como una misión de observación al frente Irak-Kuweit y en las labores de supervisión del referendun que se realizaría en el Sahara Occidental. En todo caso, el fruto tal vez más significativo de la visita del ministro Rojas fue el ingreso de Chile al Foreign Military Sales System (FMSS), que le dará acceso a armas y equipo militar norteamericano.

Se anunció que Chile recibiría 1.1 millones de dólares por concepto de ayuda militar norteamericana en 1992, y Chile recibió también la donación de un avión C-130-B Hércules para la FACH, que compraría otros adicionales a precios muy favorables. De hecho, la principal perjudicada con la Enmienda Kennedy había sido la Fuerza Aérea, tradicionalmente muy cercana a los Estados Unidos, y el poder acceder nuevamente a repuestos norteamericanos para sus aviones F-5, A-37 y Hércules C-30 pasó a ser particularmente importante para la institución.

Un incidente significativo se produjo con la airada protesta del diputado de Renovación Nacional, Federico Mekis, quien en el mes de octubre, manifestó su desacuerdo con el proyecto de ley que se tramitaba en el Congreso norteamericano, de acuerdo al cual toda transferencia de recursos militares de los Estados Unidos a Chile debía notificarse con 15 días de anticipación al Congreso, algo aplicable sólo a algunos países (como Egipto e Israel, entre otros). Esto generó un fuerte debate triangular en la prensa chilena, con Mekis, por una parte, el ministerio de Defensa, por otra, y la Embajada norteamericana terciando también en ello –lo que culminó con la eliminación de la referida disposición en el debate subsiguiente en el Congreso norteamericano en noviembre.

En definitiva, pareciera haber comenzado a percolar en el medio político chileno que el proceso de normalizar relaciones afectadas por numerosos problemas de índole bilateral requiere, en el caso de países con una institucionalidad democrática establecida por muchos años, del tiempo y paciencia que muchos políticos chilenos manifestaron no tener durante los debates sobre las relaciones chileno-norteamericanas en 1990, en que muchos, tanto en el gobierno como en la oposición, pensaron que la agenda bilateral de temas pendientes podría ser despejada en cosa de meses.

Las relaciones con Europa

Si las relaciones con Estados Unidos son fundamentales para Chile por numerosas razones, no menos importantes son las que se tienen con Europa, región con la cual el comercio es superior al establecido con los propios Estados Unidos.

El acontecimiento principal del año, en las relaciones con Europa, lo constituyó la gira del Presidente Aylwin a Holanda, al Reino Unido, Bélgica, Alemania, España, Italia y al Vaticano en el mes de abril, en la que visitó también la sede de la CE en Bruselas y se dirigió al Parlamento Europeo. La gira, cuya suspensión fue solicitada por el presidente del partido de oposición Renovación Nacional ante el asesinato del senador Jaime Guzmán, ocurrido el 31 de marzo, a pocos días del viaje, fue novedosa en tanto y en cuanto planteó un enfoque algo distinto por parte de un país latinoamericano en sus relaciones con el viejo continente.

Lejos de centrar la agenda en el tradicional "cahier des doléances" de la diplomacia latinoamericana ante Europa, Chile puso sobre la mesa el interés en tener acceso en condiciones justas y no discriminatorias al mercado europeo, actualmente entrabado por numerosas disposiciones proteccionistas. Como señaló el ministro Foxley, se ha calculado que Chile pierde alrededor de 200 millones de dólares al año por las prácticas proteccionistas europeas. Chile subrayó su interés en llegar a acuerdos de arancel cero con uno o varios países europeos (o con la CE en su conjunto) con objeto de que los productos chilenos puedan entrar con las mismas facilidades a Europa que los productos europeos lo hacen en Chile actualmente, algo que naturalmente no prosperó.

El Presidente Aylwin, que fue recibido con los más altos honores en todos los países que visitó, instó también a una mayor inversión europea en Chile —que, en general, no guarda relación con el alto volumen de comercio con Europa— así como a *joint ventures* y a una mayor asistencia técnica y científica europea a Chile. Esto último se espera materializar a través de la implementación del Acuerdo Marco entre la CE y Chile que entró en vigencia en 1991, uno de los llamados "acuerdos de tercera generación", y que incluye áreas de cooperación en materia industrial, científica y tecnológica, medio ambiente y comercio.

En las relaciones con la CE propiamente tal, las restricciones a las importaciones de carne ovina chilena a Europa fue uno de los elementos contenciosos, y la reunión de la Comisión Mixta Chile-CE en noviembre estudió la posibilidad de facilitar la creación de empresas conjuntas, de incorporar a Chile al banco de datos comerciales europeo de permitirle el acceso al Banco Europeo de Inversiones. La creación de la Fundación Empresarial Chile-CE, por otra parte, destinada a fomentar el intercambio de información técnica, económica y financiera, así como a modernizar la pequeña y mediana empresa en Chile y a facilitar los negocios entre empresas europeas y chilenas, fue parte de ese esfuerzo, ratificado por el comisario responsable para las relaciones con América Latina en la Comisión Europea, el español Abel Matutes, quien en su visita en noviembre de 1991 ratificó el interés que había expresado en visitas anteriores.

En todo caso, no es evidente que Chile esté todo lo preparado que debería para el establecimiento del Mercado Único Europeo en 1993. Quizás una de las deficiencias más notables sea, probablemente, la relacionada con la certificación de calidad de sus exportaciones, lo que le permitiría cumplir, entre otras, con la norma ISO 9000 de la CE. En ésta, como en otras áreas, es obvio que una estrecha colaboración entre el sector público y el privado será indispensable para que Chile pueda seguir desarrollando su dinamismo exportador y obtener un mayor retorno por sus productos.

De todos los países de la CE, el más significativo para Chile es Alemania, tercer socio comercial de Chile (después de Japón y Estados Unidos) y con quien el intercambio comercial había llegado a los 1460 millones de dólares en 1990, con un saldo ampliamente favorable a Chile (941 millones en exportaciones, versus 452 en importaciones). La visita del Canciller Helmut Kohl a Chile en octubre, la primera de un jefe de gobierno alemán, encabezando una delegación de 120 personas, dentro de un cuadro en general positivo, vino también a subrayar algunas de las dificultades persistentes en las relaciones chileno-alemanas. Por una parte, los esfuerzos por aumentar las inversiones alemanas en Chile (en general, bastante bajas) se topan con la dificultad de que, como regla general, las empresas alemanas no participan directamente en la explotación de recursos naturales en el extranjero, prefiriendo comprarlos directamente –y el área donde más desarrollo ha tenido la inversión extranjera en Chile ha sido precisamente en la extracción de materias primas–sobre todo en la minería, pero también en el sector forestal. Por otra, subsiste una curiosa incapacidad de los sectores políticos más identificados con el gobierno militar de relacionarse con y entender el discurso político moderno, aun de líderes conservadores, como es el caso del Canciller Kohl. Y una visita que fue en muchos aspectos muy productiva y exitosa, terminó, en alguna medida, empañada por la intempestiva salida de numerosos senadores y diputados de la sala del Congreso Pleno en que el Canciller Kohl se encontraba pronunciando un discurso, considerado ofensivo para el régimen militar¹⁰.

Otro país importante para Chile en Europa es España, no sólo desde el punto de vista del comercio (aunque un total de 25 misiones comerciales españolas visitaron Chile en 1991), sino, y sobre todo, desde el punto de vista de la inversión. Junto a México, Chile es el país que más atrae a los inversionistas españoles; la inversión principal ha sido en el rubro de telecomunicaciones, donde la Compañía Nacional Telefónica de España es accionista principal de la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC). En el plano político, España (e Italia) ha estado colaborando con Chile en materia policial, algo que el ministro del Interior de Chile, Enrique Krauss, solicitó en una visita oficial que realizó a Madrid (y a Roma) en mayo.

La gira del ministro de Relaciones Exteriores Enrique Silva Cimma a Austria, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza en noviembre de 1991, subrayó a su vez que Chile en ningún caso quiere limitar sus relaciones con los países miembros de la CE. Sin embargo, fue la agitada y difícil situación en Europa Central y Oriental la que dio pie a algunos de los problemas más serios que enfrentó la diplomacia chilena en 1991.

10 Ver Jorge Heine "Incidentes, derecha y política exterior", *La Epoca*, 25 de octubre de 1991.

Lejos de ver los acontecimientos de la zona como una amenaza a la capacidad chilena de atraer inversiones, Chile en general ha visto la apertura de las economías del ex-mundo socialista como una oportunidad para hacer buenos negocios y para incrementar considerablemente el limitado intercambio comercial de Chile con esos países. Los nuevos gobernantes de esa región, a su vez, han manifestado un gran interés en Chile, ya que tienden a verlo como un caso exitoso de transición económica y política, de un país relativamente pequeño que se las arregla para pasar de un sistema económico relativamente centralizado a una economía de mercado plena, y de un sistema autoritario a uno democrático. Es ello lo que explica en el breve lapso de un año la visita del Primer Ministro de Rumania, Petre Roman, en el mes de marzo, del ministro de Relaciones Exteriores de Polonia, Krzysztof Skiebiszewski, en agosto, y del presidente de Hungría, Arpod Goncz, en diciembre de 1991. El director de relaciones económicas internacionales, Augusto Aninat, llegó a señalar que, en el mediano plazo, el intercambio comercial entre Chile y Europa Oriental puede multiplicarse por 10, pasando de los relativamente escuálidos 300 millones de dólares anuales del presente a 3000 millones.

La desintegración de Yugoslavia y la guerra civil a que ha dado pie, sin embargo, ocasionó un serio incidente, aunque uno con más repercusiones en el plano interno que en el externo. En el mes de noviembre se descubrió en Budapest un cargamento de 11 toneladas de armas chilenas destinadas a Croacia –en flagrante violación del embargo a las ventas de armas a cualquiera de las partes en esa guerra decretado por las Naciones Unidas. El papel del Ejército de Chile en esa operación se vio inmediatamente cuestionado, ordenándose una investigación que puso en evidencia la insuficiencia de la normativa que rige las exportaciones de la incipiente industria armamentista chilena –a la cual ya las operaciones de Carlos Cardoen, el industrial que floreció con sus exportaciones de bombas de racimo a Irak durante la guerra Irán-Irak, le han traído constantes cuestionamientos internacionales.

El conflicto en los Balcanes también puso a Chile en una difícil situación para efectos del reconocimiento de Croacia. El hecho de que la abrumadora mayoría de la relativamente significativa colonia de origen yugoeslavo en Chile (estimada en 130,000 personas) sean croatas, hizo que las presiones por el pronto reconocimiento diplomático fuesen enormes –proveniendo sobre todo de voceros de la oposición, pero también de parlamentarios de la coalición de gobierno, como el senador Hernán Vodanovic del Partido Socialista. Por otra parte, el gobierno no quería contribuir a atizar el fuego secesionista con reconocimientos que importantes sectores de la comunidad internacional estimaban aún como prematuros.

Fue, sin embargo, en Rusia donde se vino a dar el origen de lo que pasaría a ser uno de los grandes rompecabezas en materia de relaciones internacionales del gobierno de Patricio Aylwin: el llamado caso Honecker, con el ingreso a la Embajada de Chile en Moscú del ex-Primer Ministro de la República Democrática Alemana Erich Honecker y su esposa Margot el 11 de diciembre.

Después de la reunificación de Alemania, los Honecker se habían encontrado un poco a la deriva, aunque el gobierno alemán no llegó a formular cargos en su contra. Finalmente fueron acogidos en una base soviética en el territorio de la ex-RDA, donde el ex-Primer Ministro podía acogerse a tratamiento médico. De allí fueron trasladados en un avión militar soviético a la URSS, en agosto de 1991 donde se encontró bajo la protección directa del Presidente Gorbachev. Sin embargo, la posición de los Honecker se fue deteriorando en forma paralela a la del líder soviético, y cuando el gobierno alemán exigió a Moscú su entrega para someterlo a proceso, el gobierno de la Federación Rusa terminó capitulando, y el 10 de diciembre le exigió a Honecker que abandonara el país en 72 horas, so pena de entregarlo directamente a las autoridades alemanas. Encontrándose sin pasaporte válido, Honecker pidió admisión en la Embajada de Chile, donde fue acogido.

Ya varios meses antes, los Honecker, que tienen una hija casada con un chileno viviendo en Chile, habían expresado su interés en trasladarse a Chile, y Margot Honecker, por muchos años ministro de Educación de la RDA, había visitado Santiago en repetidas oportunidades manifestándolo. Ya entonces el tema había pasado a ser uno delicado en las relaciones chileno-alemanas, ante la fuerte oposición de Bonn a que Chile dejase entrar al ex-Primer Ministro alemán, lo que podría dificultar su eventual comparecencia ante la justicia. En Chile mismo, a su vez, la situación de Honecker no dejaba de despertar simpatías, sobre todo en la izquierda, y, dentro del gobierno, en los máximos dirigentes del Partido Socialista, varios de los cuales habían pasado largos años de exilio en la RDA.

La posición del gobierno de Chile en la materia fue fijada por el Presidente Aylwin en una conferencia de prensa en el mes de octubre, con ocasión de la visita del Canciller Kohl, en que, respondiendo a una pregunta señaló que Honecker no entraría a Chile sin un pasaporte válido.

Y dada la fluidez de la situación en lo que pronto dejaría de ser la URSS, la presión rusa para que Chile entregase a Honecker a Alemania a como diese lugar llegó a límites inusuales. El 15 de diciembre, el ministro de Justicia ruso, Nikolai Fyodorov llegó a declarar que si Honecker no abandonaba la Embajada dentro de un plazo prefijado, el gobierno ruso utilizaría la fuerza para sacarlo. Dada la inexistencia de un tratado de asilo (institución no reconocida por la entonces URSS) entre Chile y la URSS, el gobierno chileno argumentaba que no procedía el asilo —el que en realidad tampoco había sido pedido por Honecker. En definitiva, los Honecker quedaron en la Embajada en calidad

de "huéspedes", a la espera de la resolución de esta situación en muchos aspectos sin precedentes en el derecho internacional, con un ex-gobernante de un Estado que había dejado de existir, que había recibido la protección oficial de otro Estado en vías de disolución y cuya única opción termino siendo el amparo diplomático del país más lejano de la URSS en todo el mundo: Chile.

El cuadro latinoamericano

Tal vez haya pocas áreas donde los dilemas planteados a la política exterior chilena sean tan reveladores de los desafíos que enfrenta un país pequeño ante un mundo en cambio vertiginoso como América Latina. Por una parte, uno de los aspectos fundamentales del programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia consistió en retomar los lazos con América Latina, que se habían deteriorado enormemente durante el gobierno militar. Por otra, la posibilidad que Chile volviese a jugar el papel clave que jugó en un momento dado en impulsar la integración latinoamericana se esperaba con grandes expectativas en la región.

Sin embargo, a fines de 1991, Chile era el único país latinoamericano que no formaba parte de ningún esquema de integración subregional, habiéndose negado a solicitar su readmisión al Pacto Andino y rechazando la invitación que se le formuló para integrarse al MERCOSUR. El por qué de esta situación puede arrojar interesantes luces sobre las dinámicas de continuidad y cambio entre el gobierno del general Pinochet y el del Presidente Aylwin, así como sobre el enorme peso de la política económica internacional en la formulación de la política exterior.

Como hemos visto anteriormente, parte importante del éxito del desarrollo económico chileno en los últimos años se debe al dinamismo de su sector exportador, algo a su vez vinculado a la política de apertura de la economía, la que se basa, entre otras cosas en un arancel externo parejo. Y en el cuadro global de su comercio exterior, América Latina sigue representando un factor relativamente menor (destino de sólo el 14% de sus exportaciones) e incluso deficitario. A su vez, el hecho de que Chile ya haya atravesado por un muy largo y doloroso proceso de ajuste y reconversión de su aparato productivo, cuyos costos fueron muy altos, pero que en definitiva ya han sido pagados, hace difícil considerar la posibilidad de entrar en esquemas de integración regional con países que aún tienen esa etapa por delante.

Y son estos los factores que han dado forma a la estrategia seguida por Chile en relación a América Latina. Ella se ha basado en una activa reinserción en los mecanismos de concertación política en la región —muy prominentemente en el Grupo de Río, pero también asumiendo un cierto grado de liderazgo en organismos multilaterales como la OEA. Así, Chile fue sede de la Asamblea de la OEA en el mes de junio, donde se aprobó el compromiso de

los países miembros con la mantención y defensa de las instituciones democráticas en la región. Ante la primera prueba a que fue sometida esta resolución –con el golpe de estado en Haití en septiembre– Chile desplegó una cantidad de actividades destinadas a restaurar la democracia en el país de Toussaint L'Ouverture.

Fue como parte de este mismo esfuerzo de revitalización de vínculos políticos que el Presidente Aywlin viajó a Colombia en el mes de julio, para asistir luego a la sesión de clausura de la Cumbre de Presidentes Centroamericanos que se efectuó en El Salvador, seguida por la Cumbre Iberoamericana en Guadalajara. También en el mes de julio se anunció el restablecimiento de relaciones comerciales y consulares con Cuba, algo que vino a poner fin a una anómala situación en la cual, aunque hay varios miles de chilenos en Cuba e incluso un creciente flujo turístico y empresarial desde Chile a la isla caribeña, no había representación alguna de los intereses chilenos en La Habana (aunque los intereses cubanos en Chile estaban representados por Suecia).

En este contexto, cabe mencionar también el Compromiso de Mendoza, firmado en septiembre por el Canciller chileno Enrique Silva Cimma y sus pares argentinos y brasileños –Guido di Tella y Francisco Razek– por el cual los tres países renuncian a la fabricación de armas químicas o biológicas en sus territorios.

En el plano económico, sin embargo, Chile ha seguido un camino propio. Manteniéndose a distancia de los esquemas de integración subregional, ha enfatizado, en cambio, los acuerdos bilaterales de libre comercio. El primero y más importante fue el firmado con México en septiembre, por el cual se acordó llegar a un arancel cero entre ambos países para 1996, esperándose que el comercio bilateral, que llegó apenas a 200 millones de dólares en 1990, llegue a 500 millones en un período de tres años.

También se iniciaron conversaciones para acuerdos similares con Venezuela y con Colombia, países que, como México, se estima que tienen economías saneadas.

Con Argentina, por otra parte, el vecino más importante de Chile, se avanzó considerablemente en variados aspectos de la agenda bilateral. Con ocasión de la visita del Presidente Carlos Menem en el mes de agosto, se firmó un Acuerdo de Complementación Económica, destinado a fomentar el intercambio comercial, facilitar la circulación de servicios, factores productivos, inversiones y desarrollo tecnológico. La integración física es uno de los aspectos claves de este acuerdo, dentro del cual destaca con especial fuerza la interconexión de gas natural entre ambos países. También se estableció un Consejo de Complementación Económica para velar por el cumplimiento de los acuerdos.

En esa misma visita, se firmó una "Declaración Presidencial de Límites" en la que se señala pleno acuerdo en torno a 23 de los 25 diferendos limítrofes que existían en una de las fronteras más largas del mundo (5300 km), algo que sin duda constituye todo un hito en las relaciones chileno-argentinas y puede marcar un vuelco cualitativo en las relaciones bilaterales. Uno de los diferendos pendientes, que no pudo ser resuelto en negociaciones directas y que fue sometido a solución arbitral, fue el de la zona de Laguna del Desierto. La solución del mismo quedó encomendada a un tribunal arbitral formado por cinco eminentes juristas latinoamericanos, que funcionará en la sede del Comité Jurídico Interamericano en Río de Janeiro.

Estos avances en las relaciones chileno-argentinas, sin embargo, trajeron a luz, asimismo, la profunda desconfianza que sigue marcando la perspectiva mutua en importantes sectores de ambos países. La posibilidad de una integración energética, tema tradicionalmente sensible para las Fuerzas Armadas chilenas, fue criticado por el general (R) Alejandro Medina Lois como algo que pondría "la yugular energética del país al filo del cuchillo" y que pondría al país en una "situación estratégica de vulnerabilidad permanente".

Por otra parte, la posibilidad de que a partir de estos acuerdos de integración física los productos argentinos puedan acceder a los puertos chilenos y alcanzar así los mercados del Pacífico, despertó asimismo una fuerte polémica, liderada por la Sociedad Nacional de Agricultura. Y aunque la primera línea de su defensa ha sido lo que ha dado en llamar "el resguardo del patrimonio fitosanitario de Chile", esto es, el evitar que plagas erradicadas ya hace mucho tiempo del agro chileno ingresen nuevamente vía productos argentinos, y una segunda la insuficiencia de la infraestructura portuaria, que no daría abasto para absorber tanta demanda, la preocupación de fondo es otra, que a veces se expresa sólo implícitamente pero en otras es articulada francamente. Ella se refiere a la percepción, no sin fundamento objetivo, que por razones de extensión y calidad de suelo el agro argentino tiene ventajas comparadas importantes por sobre el chileno, y que, si se le permite acceso a los mercados del Pacífico en los que la fruta fresca y otros productos agrícolas chilenos han alcanzado cuotas de mercado no despreciables, terminarán desplazando a los productores chilenos.

Y es aquí donde el discurso de la apertura económica que se convirtió en el credo del gobierno militar y del empresariado chileno en los ochenta muestra sus contradicciones; no deja de ser revelador que el presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura y principal crítico de estos acuerdos sea Jorge Prado, ex-ministro de Agricultura en el gobierno del general Pinochet.

¿Una vocación hacia el Pacífico?

Parte importante de esta estrategia de diversificar mercados y evitar así la dependencia de uno o dos de ellos ha radicado en el énfasis que se ha puesto en explorar nuevas posibilidades en la Cuenca del Pacífico.

Un tema clásico en la historiografía chilena ha sido el de la importancia que reviste el Pacífico para el país. Un leitmotiv en ese sentido ha sido precisamente, que durante la que muchos consideran fue la "época de oro" de la política exterior y de la proyección internacional de Chile —la segunda mitad del siglo XIX— en que el país le dio prioridad al Pacífico por sobre cualquier otra región.

Dadas las distancias entre ambas riberas del Océano Pacífico, no es de sorprender, sin embargo, que los gobiernos chilenos, en general, hayan logrado avanzar relativamente poco en esta materia. Y aunque el gobierno militar llegó a plantear distintas iniciativas —en general abortadas— para darle prioridad a la temática del Pacífico —desde la creación de un ministerio del Mar, pasando por la creación de un "off-shore banking center" en el archipiélago Juan Fernández hasta el fracasado viaje del general Pinochet a Filipinas en 1980— el extraordinario crecimiento de Japón y los NICs asiáticos en los ochenta aumentó enormemente la demanda por materias primas chilenas, transformándose en el principal factor impulsor hacia mayores vínculos entre Chile y el Asia-Pacífico. Sin ir más lejos, las exportaciones chilenas a Corea del Sur, más que se triplicaron de 1980 a 1990, pasando de 69 millones a 250 millones de dólares, y ya en 1991, Japón pasó a ser el principal socio comercial de Chile, recibiendo 1644 millones de dólares en exportaciones chilenas.

Cabe destacar dos aspectos en este comercio (que también se hace extensivo a Taiwán, del cual Chile pasó a ser el segundo socio comercial en América Latina, y con el cual el intercambio superó los 600 millones de dólares en 1991): uno de ellos es que Chile es de los pocos países que logra tener un comercio superavitario con estas verdaderas "máquinas exportadoras" que han pasado a ser los países asiáticos; el otro es que, en general, las exportaciones chilenas están esencialmente limitadas a materias primas —en proporción bastante mayor que lo que ocurre en otros mercados. En 1991, por ejemplo, un 99% de las exportaciones chilenas a Japón estuvieron constituidas por recursos naturales o recursos naturales con un mínimo de elaboración, y sólo un 1% por productos manufacturados —algo que contrasta con un 27 % de productos manufacturados en el total exportado a América Latina, un 10 % en el caso de Estados Unidos y un 5% en el caso de la CE.

Dada la importancia de las relaciones políticas para lograr avances en ir derrumbando las barreras que obstaculizan un mayor acceso de productos elaborados chilenos en la región, Chile ha lanzado una ofensiva para ampliar su presencia en el Pacífico, algo que no deja de encontrar un importante grado de receptividad allí. Así, Chile fue aceptado como miembro del Pacific

Economic Cooperation Conference(PECC) en la xxiv Reunión Internacional de esta importante agrupación que tuvo lugar en mayo en Singapur y en junio recibió la visita del Primer Ministro de Malasia, Mabir Mahathir Ben Mohamad, quien llegó a Santiago encabezando una delegación de más de 100 empresarios. En esa ocasión se firmó un acuerdo comercial de pagos y otro de cooperación científica y tecnológica.

La importancia de desarrollar una política activa hacia Isla de Pascua, posesión insular que le da a Chile una importante proyección en el Pacífico e incluso hacia Polinesia, quedó de manifiesto, por otra parte, con el incidente de los sellos postales franceses ocurrida en el mes de agosto. El senador de Renovación Nacional, Sergio Onofre Jarpa, denunció la existencia de unos sellos que ponían a Isla de Pascua como parte de la Polinesia francesa, lo que llevó a una protesta formal por parte del gobierno de Chile y explicaciones (basadas en que habrían sido emitidos directamente por las autoridades polinésicas en ejercicio de su autonomía) por parte del gobierno francés.

Conclusión

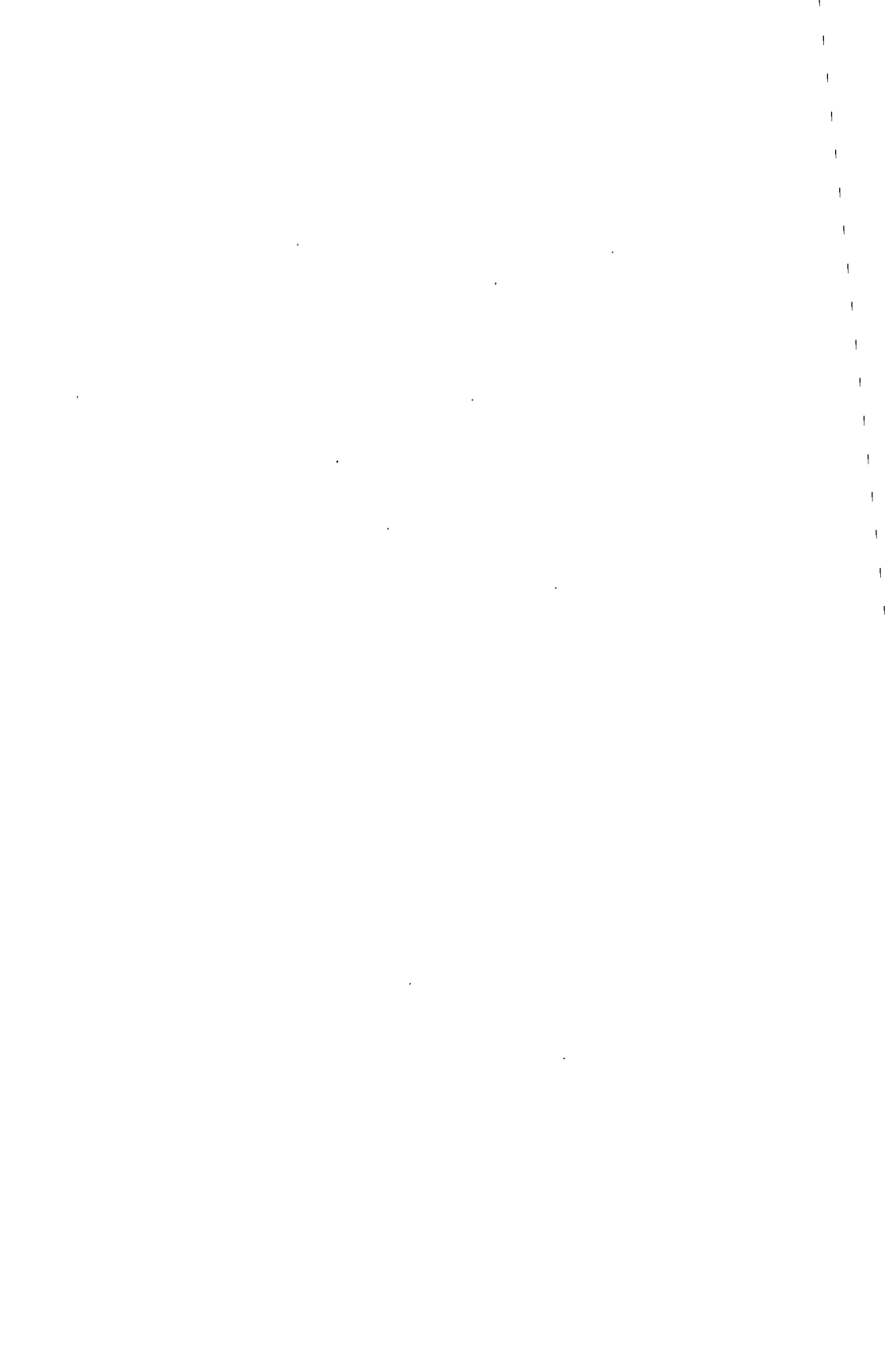
En 1991 Chile, habiendo ya completado el proceso de normalización de sus relaciones internacionales que inició después del advenimiento de la democracia en 1990, pasó a la etapa de traducir esta reinserción en acuerdos y pasos concretos que le permitiesen continuar la dinámica expansión de su comercio internacional, factor clave en el buen desempeño económico del país desde 1985 en adelante.

Esto lo ha hecho con gran frialdad, anteponiendo lo que considera son sus mejores intereses económicos por encima de cualquier deber solidario para con el resto de los países latinoamericanos. Aunque la estrategia preferida de muchos países latinoamericanos, por ejemplo, habría sido negociar en bloque la oferta del Presidente Bush de ir a una gran zona de libre comercio en las Américas, Chile se ha jugado por negociar su eventual admisión a NAFTA en forma individual—considerando, no sin razón, que está mucho más adelantado en el cumplimiento de las condiciones necesarias que el resto de los países de la región.

La pregunta que resta es si esta apuesta por el acuerdo con los Estados Unidos y la automarginación de los esquemas de integración subregional como el Pacto Andino o el MERCOSUR va a dar el crédito que sus principales propulsores han creído.

Poca duda cabe que Chile se encuentra en un muy buen pie económico a comienzos de los noventa. El problema es que para continuar con las altas tasas de crecimiento que ha tenido debe necesariamente ir diversificando su oferta exportadora y entrar a lo que ha sido llamada la "segunda fase del desarrollo exportador", esto es, aquella en la que se pase a exportar productos

con un mayor grado de elaboración. Lo paradójico de la estrategia seguida por Chile hacia América Latina hasta el presente radica en que es esta región la que le ofrece el mayor potencial de mercado para bienes industriales –algo que podría verse en serias dificultades una vez que los países integrantes del MERCOSUR lleguen a una situación de arancel cero entre ellos, dejando a los productores chilenos en una situación muy poco competitiva.



PARAGUAY: AJUSTES MODERNIZADORES SIN CAMBIOS PROFUNDOS

José Luis Simón G.¹

Introducción

A fines de 1991, a casi tres años del derrocamiento de Stroessner y del inicio de la transición hacia la democracia, la situación de Paraguay en sus relaciones exteriores sigue siendo preocupante. El ministerio respectivo, y el manejo de las relaciones internacionales del país, continúan atascados en la herencia dejada por el régimen anterior: improvisaciones, déficit de institucionalización y de modernización, y carencia de profesionalismo.

En el presente trabajo se pretende demostrar que durante 1991, antes que un "cambio" significativo en la política exterior del Paraguay, se ha producido más bien un proceso muy lento de "ajuste", situación estrechamente relacionada con la crisis del aparato estatal paraguayo en su conjunto.

El comportamiento de los principales actores políticos e institucionales

Desde que el general Andrés Rodríguez llegó al Palacio de López después del exitoso golpe de Estado que encabezó el 3 de febrero de 1989, su diplomacia presidencial se ha caracterizado por la frecuencia e intensidad de sus contactos internacionales y por el sentido de oportunidad de ellos. Debe destacarse también que, siendo en la actualidad Rodríguez el único gobernante castrense sudamericano, surgido originariamente además de un golpe de Estado, ha sabido desarrollar, sin embargo, una muy efectiva presencia internacional entre sus colegas gobernantes civiles.

Dado que el inicio de la transición en Paraguay coincidió con el fin de la guerra fría, el abandono de los paradigmas ideológicos anticomunistas en la

1 Coordinador del Programa de Relaciones Internacionales del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES).

política exterior paraguaya, producido durante 1991, antes que a una iniciativa interna de modernización obedeció a un elemental acto de sintonía con el sistema internacional de fines de siglo. La opción "anticomunista" del Paraguay, herencia del stronismo, no es abandonada a raíz de una decisión específica sino que se extingue luego del derrumbe de comunismo en la URSS y Europa oriental. De ahí que sea conveniente relativizar como "éxito" de la actual política exterior del Palacio de López su apertura hacia Europa del este e incluso hacia la URSS.

Paralelamente, dada la naturaleza prebendaria y despótica de su dictadura, Stroessner nunca se preocupó realmente de profesionalizar, institucionalizar y modernizar a los organismos del Estado en general y, en especial, a aquellos vinculados a las relaciones internacionales. En 1991 se comenzaron a dar esfuerzos de parte del ministerio de Relaciones Exteriores, para remediar esta situación.

Entre las medidas adoptadas merecen destacarse: a) integración y funcionamiento del Tribunal de Calificaciones y Disciplinas del Ministerio de RR.EE., conforme a la ley 219 de 1970; b) constitución y funcionamiento del Consejo Consultivo de RR.EE.; c) reestructuración de cargos, funciones y responsabilidades de la cancillería, sobre la base de la resolución 70/1990; d) participación de la cancillería en la creación de **Pro-Paraguay**, sobre la base del modelo "Pro-Chile", y formación de equipos asesores sobre medio ambiente y derechos humanos; y e) apertura del Ministerio hacia las organizaciones no gubernamentales (ONGs) dedicadas a las relaciones internacionales.

Por el lado de los partidos con representación parlamentaria, tampoco es favorable el balance del desempeño que tienen en asuntos internacionales. En el caso de las organizaciones opositoras, la falta de equipos especializados, la ausencia de planes de gobierno y de ideas claras sobre qué hacer en diversas áreas, o sea la inexistencia de "gabinetes en la sombra", hicieron que ni siquiera les resultara posible, a los partidos minoritarios, utilizar adecuadamente los limitados mecanismos parlamentarios para influenciar más decididamente en la conducción de la política internacional del Paraguay.

Las relaciones con América Latina y el Caribe

El Paraguay, siguiendo una tendencia mayoritaria en la región, ha empezado a poner énfasis en las relaciones de integración, cooperación y concertación con el área circundante.

En el caso específico de Argentina, el general Rodríguez se reunió con el presidente Menem al menos en tres encuentros bilaterales, y sus respectivos cancilleres, a su vez, mantuvieron varias reuniones de trabajo.

Sin que se hayan llegado a superar del todo las dificultades para una colaboración binacional más estrecha, el clima prevaleciente ha sido de entendimiento ya sea en materia de comercio compensado; de mejoramiento

de las comunicaciones, transporte y trámites aduaneros; de problemas ecológicos; o de la construcción de la represa hidroeléctrica de Yacyretá, sobre cuya continuación de los últimos tiempos hubo más de una duda.

Respecto del Brasil, las relaciones se han enfriado discreta pero sostenidamente en relación a los más que cálidos vínculos forjados durante las décadas que estuvo en el poder Alfredo Stroessner. Los breves contactos directos entre Rodríguez y Collor de Mello pueden calificarse apenas como correctamente protocolares. El primer encuentro oficial de ambos jefes de Estado se produjo en mayo, en la represa hidroeléctrica de Itaipú, cuyo tratado y su aplicación siguen siendo considerado lesivos para el Paraguay por importantes sectores de opinión nacionales. El segundo encuentro ocurrió en Brasilia. Llamativamente, los cancilleres Frutos Vaesken y Rezek no se visitaron oficialmente durante 1991, aunque ambos coincidieron en citas multilaterales en la región.

Con Uruguay, otro miembro del Mercosur, el relacionamiento recíproco no ha sido todavía muy intenso para explorar la profundización de los intercambios de todo tipo. Rodríguez se entrevistó con su colega uruguayo Luis Alberto Lacalle en dos ocasiones a lo largo de 1991: en enero, en un encuentro informal en el exclusivo balneario de Punta del Este, y en mayo, en Asunción, cuando Lacalle fue huésped oficial del gobierno nacional para las fiestas patrias.

A partir del derrocamiento de Stroessner el Paraguay dejó de mirar con recelo al otro país mediterráneo del continente, Bolivia, el único integrante de la Cuenca del Plata que todavía no forma parte del Mercosur. Pero, aunque esos tiempos de la "desconfianza" stronista han quedado atrás, en 1991 no fue demasiado lo que se avanzó en la dirección de potenciar las relaciones comerciales con Bolivia, que junto con Paraguay y Uruguay integra el grupo de países de menor desarrollo dentro del Mercosur.

Dos son los países andinos con los cuales los intercambios de diferentes tipos se están incrementando rápidamente: Chile y Venezuela. En lo que se refiere a Chile, muy posiblemente tenga que ver con el agresivo activismo comercial externo del país trasandino, cuyas exportaciones a Paraguay pasaron entre 1988 y 1990 de 4 a 28 millones de dólares, reduciéndose así en ese lapso, y de manera sostenida, el superávit comercial con Chile.

Con Venezuela, el acercamiento político-diplomático recién se produjo después del derrocamiento de Stroessner, pues antes de eso, las relaciones fueron casi puramente protocolares. A la intensa actividad diplomática del embajador Basilio Bogado Gondra se debe el actual incremento sostenido del intercambio comercial paraguayo-venezolano, que tuvo su correlato político cuando Rodríguez visitó oficialmente Caracas, en julio, después de la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara.

Frente a México, América Central y el Caribe, lo más resaltante fue la reanudación de relaciones del Paraguay con Nicaragua, poniéndose fin así a la suspensión de relaciones diplomáticas entre los dos países, ordenada por Stroessner en 1980, con el pretexto de que el gobierno sandinista de Managua había tenido participación en el asesinato (en septiembre de aquel año), en la capital paraguaya, del ex-dictador nicaragüense Anastasio Somoza. Con los restantes Estados de Centroamérica y del Caribe –excepto Cuba, país con el cual Paraguay sigue sin relaciones oficiales, aparte de los ocasionales encuentros internacionales de Rodríguez con Castro– y con México, las relaciones del Paraguay apenas sí se limitan a poco más que a intercambiar periódicamente diplomáticos y a suscribir de cuando en cuando algunos convenios y tratados bilaterales.

Al gobierno de Rodríguez le cupo el privilegio de ser el anfitrión de los gobernantes de Argentina, Brasil y Uruguay, el 26 de marzo de 1991, para la firma del Tratado de Asunción, que establece las bases institucionales del Mercosur a partir de los siguientes mecanismos: programa de liberación comercial, coordinación gradual de políticas macroeconómicas, establecimientos de un arancel externo común, y adopción de acuerdos sectoriales. El Paraguay ya depositó la ratificación de tan importante instrumento internacional, y a fin de año, el Poder Ejecutivo promulgó la ley que crea el Ministerio de Integración.

A fines de 1990 Paraguay se incorporó al Mecanismo Permanente de Concertación y Consulta Política (MPCCP), más conocido como Grupo de Río. Casi inmediatamente, el Paraguay, a través del ministro de Relaciones Exteriores, Alexis Frutos, participó en las reuniones preparatorias para la conferencia conjunta de los cancilleres de la Comunidad Europea (CE) y de los del MPCCP, que se realizó en diciembre de 1990 en Roma. Allí se suscribió el Acta de Roma, importante documento político para incentivar el relacionamiento europeo-latinoamericano. Por último, Rodríguez asistió por primera vez a una cumbre presidencial del Grupo de Río, en Cartagena de Indias, Colombia, en diciembre de 1991.

Palacio de López-Casa Blanca: año III del idilio post-Stroessner

Durante 1991 continuaron las excelentes relaciones entre Estados Unidos y Paraguay. En lo diplomático, lo más significativo fue el reemplazo del embajador norteamericano en Asunción, Timothy Towell, por John Glassman, un diplomático de carrera vinculado a la "comunidad de la Seguridad Nacional" estadounidense.

En lo político - diplomático hubo importantes señales de buena sintonía. En primer lugar, merece destacarse que la Casa Blanca levantó la sanción económica por la cual, durante la dictadura de Stroessner, había excluido al Paraguay de los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)

norteamericano, y también le restituyó las Garantías de Inversión y Financiamiento (OPIC). La "luna de miel" bilateral se manifestó igualmente cuando, luego de la detención en EE.UU. del prófugo de la justicia paraguaya, Gustavo Gramont Berres (un delincuente internacional de nacionalidad uruguaya, emparentado con los Stroessner), los tribunales norteamericanos decidieron con celeridad su extradición para que fuese juzgado por la justicia paraguaya.

En el ámbito castrense, los vínculos paraguayo-norteamericanos también reflejan el excelente nivel de relacionamiento bilateral. El clima tan favorable que impera entre los dos países también favoreció la llegada a Asunción de un nuevo representante permanente de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), que poco antes del derrocamiento de Stroessner decidiera cerrar sus oficinas en Paraguay.

Otro tema de la agenda bilateral es la asistencia de EE.UU. para el control en Paraguay del problema de las drogas ilegales y su ilícito tráfico internacional. El último acuerdo, suscrito en 1991, es por un monto global de 390 mil dólares. Este renglón de la cooperación norteamericana al Paraguay se origina en la Carta-Convenio del 30 de junio de 1987, a partir de la cual fueron suministradas al país las siguientes sumas anuales: 200 mil dólares (1987), 350 mil dólares (1988), 400 mil dólares (1989) y 300 mil dólares (1990). Si bien es cierto se ha incrementado la colaboración del Palacio de López con la DEA desde la llegada de Rodríguez, sigue preocupando a EE.UU. la utilización del Paraguay, por parte de las mafias latinoamericanas de la cocaína, como "país tránsito" para sus "exportaciones" hacia el norte industrializado, y como lugar de lavado de los narcodólares.

Redescubriendo las dos Europas

A comienzos de 1991 visitó Asunción un grupo de trabajo del Parlamento Europeo, encabezado por el representante español Manuel Medina, con el objeto de avanzar en la exploración de los vínculos entre Paraguay y la CE. Esta acreditó a un embajador concurrente (Franco Teucci) ante el Palacio de López, uno de los pasos previos antes de la suscripción de un Acuerdo Marco, que incluirá una cláusula según la cual únicamente será válido si impera la democracia en las partes contratantes. Un poco antes, como etapa de la gira oficial realizada por países del Viejo Mundo, Frutos Vaesken había estado en Bruselas, en la sede de la CE, dando inicio a negociaciones entre Paraguay y la CE. En materia de cooperación económica de la CE al Paraguay, se encuentran en marcha varios proyectos: asistencia técnica y financiera para campesinos sin tierra en los departamentos de San Pedro y Caaguazú; cooperación financiera con la Dirección General de Turismo; cooperación técnica y financiera para la industria del cuero; cooperación para artesanos e instrumentos musicales; y cooperación con la Escuela de Administración de Negocios.

Con Gran Bretaña, los vínculos paraguayos se caracterizaron, sobre todo, por iniciativas del sector privado: en mayo se inauguró en Asunción la Cámara de Comercio Paraguayo-Británica, con la doble intención de atraer inversionistas de ese país y a la vez promocionar en tal mercado las exportaciones nacionales. En el plano político, a mediados de año un grupo de parlamentarios de Paraguay viajó al Reino Unido por invitación de su gobierno, para tomar contacto con diversas instituciones de ese país y penetrarse con el funcionamiento de las mismas. Por último, en septiembre por iniciativa de la Cámara de Comercio Paraguayo-Británica, más de veinte empresarios paraguayos, con el ministro de Industria y Comercio Ubaldo Scavone a la cabeza, visitaron Inglaterra para explorar posibilidades de incrementar los negocios bilaterales y atraer inversiones, llevando ya la noticia de que la Cámara de Senadores acababa de aprobar un acuerdo entre los gobiernos de Paraguay y de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para la "Promoción y Protección de las Inversiones".

Lo más relevante en relación con España fueron las actividades oficiales del Canciller Frutos Vaesken en Madrid, en abril, con las cuales inició su gira europea. Fue recibido por el rey Juan Carlos, por el canciller Francisco Fernández Ordoñez, y por el secretario de Estado de Cooperación Internacional e Iberoamericana, Inocencio Arias. Frutos Vaesken y su colega español dejaron instalada la Comisión Mixta Hispano-Paraguaya, que no se reunía desde 1984 (Paraguay es el más pequeño socio comercial de España en Iberoamérica, y ese intercambio es deficitario para Madrid), y conversaron sobre los ejes centrales de un futuro tratado bilateral de asistencia económica.

Con Francia, después del derrocamiento de Stroessner, el Paraguay vio enturbiadas sus relaciones a raíz del escándalo de la Industria Nacional del Cemento (INC). Esa empresa pública, con financiamiento y tecnología franceses, llevó a cabo la ampliación y modernización de su planta productiva al final del régimen autoritario por medio de procedimientos reñidos con las leyes, suscitándose así uno de los grandes fraudes en perjuicio del Estado paraguayo. En él participaron altos funcionarios del gobierno en connivencia con personajes del establishment galo. De esa forma la deuda del Paraguay con Francia asciende ahora a casi 300 millones de dólares, ya que el gobierno de Rodríguez, antes de continuar cumpliendo con su servicio, decidió distinguir entre la deuda "legítima" y la "fraudulenta" y manifestó que no pagaría esta última, acumulándose los atrasos, y llegándose así a un atolladero para el Paraguay. Para tratar esta espinosa cuestión visitó Asunción, en septiembre, el secretario de Estado para Asuntos Extranjeros de Francia, Alain Vivien, quien al marcharse anunció que a principios de 1992 Paraguay solucionaría el problema de su deuda externa, conforme a los procedimientos habituales, y que Asunción y París suscribirían un tratado de extradición.

Por problemas de deuda externa, también ha habido fricciones con Italia. Ellas se originaron a causa de la firma "Rosi S.A.", organizada por Gramont

Berres, quien en 1986 contrató un préstamo en un sindicato de bancos europeos, comprometiendo fraudulentamente al Estado, para instalar en Paraguay una planta procesadora de cítricos con tecnología italiana. Con los intereses devengados e impagos, a los que se suman los atrasos en las amortizaciones, el monto de la deuda ahora asciende a casi 45 millones de dólares, y el sindicato de bancos presiona su cobro a la Sociedad para la Seguridad del Comercio Exterior (SACE) y esta entidad a su gobierno para que tome medidas de Estado a Estado.

De no llegar a una solución en el diferendo, Italia se opone a que Paraguay pueda negociar su deuda en el Club de París. En octubre, en Asunción, el ministro Frutos Vaesken propuso al secretario general del Ministerio de RREE. de Italia, Bruno Bottai, "la posibilidad de someter a arbitraje el problema de la "Rosi S.A.", y la respuesta negativa de Roma se conoció en Asunción en noviembre.

En mayo, el embajador de Alemania en Asunción, Heinz Schnepfen, al hablar en un acto público, puso de manifiesto la percepción de Bonn sobre la transición en Paraguay, dos años después del golpe. Reconociendo que las relaciones paraguayo-alemana "son en esencia verdaderamente buenas", y que gracias a la transición "la imagen del Paraguay en el mundo ha mejorado sustancialmente", el diplomático germano también sostuvo que "aún restan limpiar algunas manchas y por aclarar algunas cuestiones". Específicamente, Schnepfen se refirió, dentro de la realidad paraguaya, a la "corrupción permanente y omnipresente" y a la existencia de "un Poder Judicial débilmente desarrollado", que impide por ejemplo la extradición a los países que los requieren de fugitivos de la justicia, algo particularmente visible en el caso de delincuentes alemanes radicados en Paraguay, a quienes sólo con mucha dificultad logra aplicarse el Tratado de Extradición paraguayo-alemán de 1909. Otros aspectos negativos de la realidad nacional para su relacionamiento externo, a juicio del representante de Bonn, tienen que ver con el problema de la deuda externa impaga, la carencia de garantías jurídicas y de incentivos de distintos tipos para atraer inversiones, etc.

En relación a otros países europeos-occidentales, merece destacarse que Asunción abrió por primera vez una sede diplomática en Austria.

En las primeras semanas de 1991, la Cancillería informó que otorgaría visas para que ciudadanos y funcionarios soviéticos pudieran visitar el Paraguay. El anuncio puso en evidencia el oscurantismo superviviente en las relaciones exteriores del Paraguay, pues incluso después de derribado el Muro de Berlín, la Cancillería, anclada todavía en el discutible principio de las "fronteras ideológicas", continuó desconociendo a la "otra" Europa.

De la decisión sobre las visas a plantearse el establecimiento de relaciones con los países del Este europeo sólo quedaba un paso. Este fue dado en Budapest, a donde llegó en mayo el Canciller Frutos Vaesken aprovechando su gira por Europa occidental, para suscribir los documentos correspondien-

tes con el canciller de Hungría, Gasee Jeszensky, y con los embajadores de Polonia y Checoslovaquia. También Rumania, mediante su embajador en Brasilia, quien fue recibido por Frutos en Asunción, hizo saber que deseaba inaugurar relaciones diplomáticas con Paraguay.

Cuando todavía existía la URSS, los contactos entre Moscú y Asunción fueron estimulados sobre todo a través de la "Asociación de Rusos y sus descendientes en el Paraguay", que además dio vida a la Cámara de Comercio Paraguayo-Soviética. Después llegó en visita "oficiosa" el representante del Kremlin en Buenos Aires, Vladimir Nikitin, que se convirtió en el primer embajador soviético recibido en el Palacio de López en una audiencia presidencial. Además, en julio, el Parlamento nacional fue, como poder de Estado, anfitrión de una delegación oficial de miembros del Presidium del Soviet Supremo de la URSS. Estas gestiones quedaron interrumpidas por la crisis de agosto en la URSS y su posterior desintegración, debido a lo cual en breve se espera que Paraguay inicie relaciones diplomáticas plenas con la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

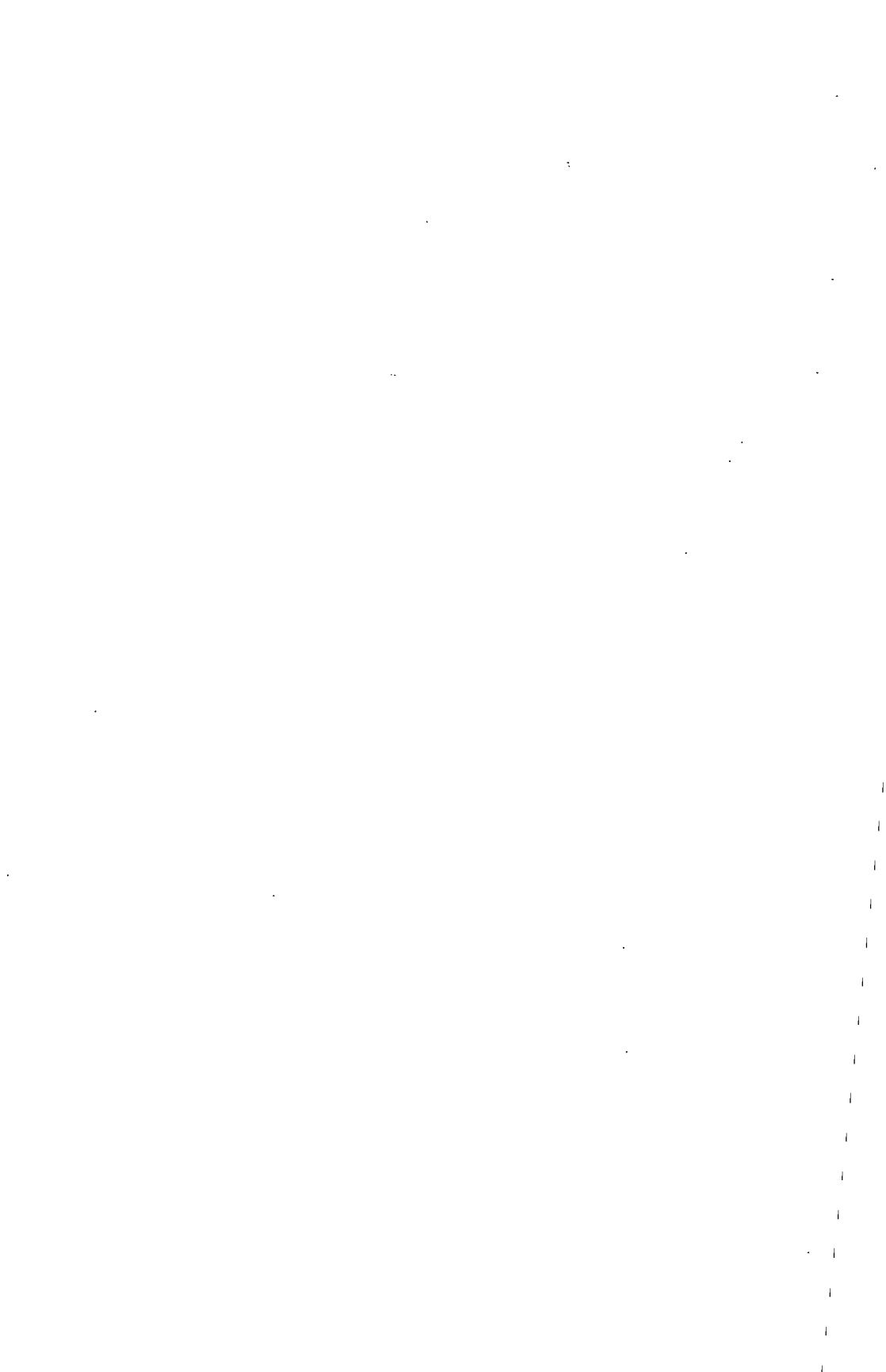
Conclusión

Al realizar para la prensa nacional el tradicional balance de fin de año de su sector, el canciller Frutos sostuvo que 1991 fue "excepcional para las relaciones exteriores" del Paraguay. En realidad, es difícil negar que, después del aislamiento político internacional que experimentó el Paraguay durante la crisis terminal del autoritarismo stronista, los casi tres años de transición han sido intensos y beneficiosos para el Palacio de López. Pero ello es difícilmente atribuible de manera exclusiva a la labor de la Cancillería: todo el sistema internacional se encuentra en un proceso acelerado de transformaciones.

En el caso paraguayo es fácil constatar que las limitaciones institucionales y políticas de la Cancillería impiden que pueda aprovechar mejor los recursos que le ofrecen los organismos y el sistema internacional. En lo que se refiere a "sintonizar" con el contexto mundial global, en cuestiones de derechos humanos los avances del Paraguay han sido impresionantes, como lo reconocen cancillerías extranjeras y organismos internacionales e incluso la opinión pública mundial.

Pero en materia de medio ambiente, narcotráfico y deuda externa, es evidente que R.R.EE. no cuenta con políticas al respecto, así como tampoco dispone de las estructuras burocráticas que deberían implementarlas en el caso de poseerlas. En estos temas, el Paraguay intenta guiarse por el consenso regional que lentamente va conformándose. Pero el mal manejo nacional de la deuda externa, que por desidia, incapacidad de negociación o equivocada estrategia lo ha llevado simplemente a no atender su servicio, están colocando al país al borde mismo de una riesgosa ruptura con el sistema financiero internacional.

En otras palabras, el gobierno que se forme a partir de las elecciones generales de 1993, y que tendrá en sus manos iniciar la consolidación de la democracia en el Paraguay, se encontrará con importantes desafíos en el área internacional de las políticas del Estado. Entonces, tal vez, las nuevas autoridades democráticas opten por un cambio profundo en la política exterior nacional.



URUGUAY:
LA POLITICA EXTERIOR DE LA
CONSOLIDACION DEMOCRATICA

*Carlos Luján*¹

La agenda internacional de Uruguay bajo el gobierno de Luis Alberto Lacalle ha estado guiada por dos factores: la legitimación del sistema democrático de cara a su consolidación y la estructuración de los cambios internos del sistema político-social vigente.

A diferencia de la etapa de transición democrática (1985-1989), en la que la política exterior actuó fundamentalmente en el plano simbólico como una fuente de legitimidad frente a la necesidad global de reinstitucionalización, la de la fase de consolidación está acuciada –como el resto de las políticas públicas– por la exigencia de generación de soluciones a los problemas económico-sociales del país².

De ahí que se haya pasado de dar centralidad al relacionamiento de los actores políticos a priorizar los problemas concretos del sistema social, como el ajuste fiscal, la reforma del Estado y el crecimiento económico. En esta línea, la política internacional ha actuado como legitimadora del sistema democrático y, simultáneamente, ha participado en la búsqueda de un estímulo externo que permita superar el bloqueo del país. Como lo planteó el Presidente Lacalle:

"En medio de los cambios sustantivos como los que ocurren día a día en el mundo es preciso destacar que, sin dramatismo pero con contundencia, la

-
- 1 Académico del Area de Política Internacional, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
 - 2 Respecto especificidades de la etapa de consolidación democrática, véase Philippe Schmitter, "The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe", Stanford University-Instituto Universitario Europeo, 1988, mimeo, pp. 1-44 y Terry Karl, "Dilemmas of democratization in Latin America", en *Comparative Politics*, octubre 1990, pp. 1-21.

*organización del sistema comercial del mundo es la que puede consolidar los logros de libertad política que hasta el momento se están gestando. Sin prosperidad no hay legitimidad política que pueda perdurar”*³.

Las transformaciones de la agenda internacional del Uruguay

En 1991 se produjo una diferenciación creciente en los medios masivos de comunicación entre los temas centrales de la agenda internacional, y aquéllos en los que el país se ha involucrado activamente, al punto que puede afirmarse que la política exterior ha ganado en profundidad lo que ha perdido en amplitud. A nivel gubernamental, se pasó de la jerarquización del plano político-simbólico, que en buena medida caracterizó a la administración anterior, al pragmático-inmediato, acentuando aquellos puntos que afectan lo cotidiano, los asuntos económicos y sociales más que los políticos globales.

Esto ha significado un viraje desde una política globalista, montada sobre un modelo de círculos concéntricos en la elaboración de las prioridades del país, a una política exterior vectorial, en la que el privilegio de determinadas relaciones incide en el resto de los items de la política internacional. En concreto, se da una diferenciación entre la política subregional (integración al Mercado Común del Cono Sur, Mercosur), la regional –básicamente la relación con EE.UU.⁴ - y la global. Esta última no es una política activa, con empuje creativo, sino que aparece como más difusa, dándose, en algunos casos, un relacionamiento con la Comunidad Europea (CE) o Europa oriental a través de la participación en el Grupo de Río, y evidenciándose un relativo desinterés por las relaciones con el resto de los países subdesarrollados que no pertenecen a “Occidente”.

La política internacional uruguaya se encuentra, pues, ante el desafío de trascender –sin abandonar, en un contexto de rutinización– su rol de política de prestigio, legitimadora del sistema democrático. Ahora bien, ¿es posible el logro de objetivos más concretos, con componentes materiales fácilmente cuantificables?. Es preciso aquí desagregar dimensiones, puesto que aunque a la política internacional del país se le exijan logros en su *performance* –fundamentalmente en su desempeño subregional y en menor medida regional– los mismos son de un nivel tal que no se pueden medir sólo con indicadores económicos. Por ejemplo, el impacto de los avances del país en el campo diplomático a través de una negociación de cooperación con

3 Luis A. Lacalle en *El País*, 24 de abril de 1990, p. 5.

4 La relación con EE.UU. es el centro de la actual política regional. En cuanto la vinculación con el resto de Latinoamérica se ha encarado, en buena medida, como un subproducto de las líneas trazadas en aquella dirección. Dicha política regional tiene características de globalismo porque incluye en forma prioritaria al actor más importante a nivel mundial, sea este hegemónico o no.

Argentina-Brasil es de vital importancia a la hora de determinar las asimetrías que en dicho proceso se generan⁵.

En palabras del canciller, Héctor Gros Espiell, el fenómeno de la integración "es percibido desde una dimensión mucho más tangible y concreta, alejada de la retórica de los últimos 30 años, cuyo impacto no sólo se verifica en el terreno económico-comercial. Es una transformación cultural que generará, sin duda, un cambio en las actitudes de todos los involucrados"⁶.

Los actores políticos, institucionales y sociales de la política exterior uruguaya

En la presente administración se han sentado las bases para la vinculación de las áreas económicas de los países del Mercosur, a partir de la constatación de la necesidad de coordinación macroeconómica. De hecho, su ausencia es percibida por los actores políticos y por la opinión pública como una fuerte limitante del proceso de profundización del actual estadio de cooperación subregional. Esto ha sido motivo de preocupación en el círculo cercano al Presidente:

*"El Uruguay, acertadamente, logró la inclusión de una cláusula de 'simultaneidad'. Esta dispone que a medida que se va cumpliendo el programa de liberación comercial, también deben llevarse a cabo las etapas de armonización de las políticas macroeconómicas"*⁷.

La falta de coordinación macroeconómica ha sido criticada desde la oposición, en especial por aquellos sectores como el Foro Batllista –dirigido por el ex presidente Julio María Sanguinetti– que hoy se han distanciado del gobierno en busca de un perfil propio de cara a las próximas elecciones⁸. Así lo manifiesta uno de los principales tecno-políticos en materia económica de dicho sector: "Es absolutamente imposible que coordinemos las políticas macroeconómicas (...) hasta el '94"⁹.

Incluso dentro del propio gobierno las críticas al proceso de integración desde los sectores más liberales han sido muy duras. Según el Presidente del Banco Central, "los casos de Brasil y Argentina demuestran que es imposible poner en práctica un mercado común"¹⁰. Coincidiendo con él, otros persone-

5 Lincoln Bizozzero y Carlos Luján, "Mercosur: ¿una opción de integración asimétrica?", en *Suma*, vol. 6, n° 11, Montevideo, 1991, pp. 89-111.

6 Héctor Gros Espiell en *El Cronista Comercial*, 2 de septiembre de 1991, p. 2.

7 Sergio Abreu en *El País*, 1 de junio de 1991, p. 5.

8 El Foro Batllista tuvo un ministerio en el gobierno de Lacalle hasta mediados de 1991.

9 Ariel Davrieux, ex-director de Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en *Búsqueda*, n° 610, 24 de octubre de 1991, p. 56.

10 Ramón Díaz en *Búsqueda*, n° 573, 31 de enero de 1991, p. 13.

ros señalaban que "si no hay estabilidad en el campo monetario en Brasil y Argentina va a ser muy difícil cualquier tipo de integración" ¹¹.

En cuanto al rol de los partidos políticos en la elaboración de la política exterior, hay que señalar que el triunfo del Partido Nacional en las elecciones de noviembre de 1989 –y su contracara, la derrota del partido en el gobierno, el Colorado–, produjo una alternancia de colectividades políticas en el poder y llevó a la gestación de un acuerdo entre los dos partidos tradicionales (Colorado y Blanco), denominado "Coincidencia Nacional" ¹². Si bien tal alianza impulsó una serie de convergencias en la política interna, la internacional no se constituyó en un punto de debate ni en la instancia de gestación del pacto ni en el primer año de su vigencia.

Dos son, entonces, las preguntas pertinentes: ¿supera el actual acuerdo interpartidario en temas de materia exterior, como la integración subregional, la anterior dinámica suprapartidaria?, y ¿es tal acuerdo inclusivo o excluyente del resto de los partidos de la oposición –como sí es excluyente la Coincidencia Nacional en el plano doméstico–?

Respecto a la primera interrogante la situación parece indicar un intento de conformación de una política nacional que se ubique más allá de la inestabilidad de las políticas de partido en un sistema multipartidista, y a su vez, permita avanzar hacia una política flexible en los puntos medulares y de interés general, como la integración subregional, trascendiendo la rigidez de las políticas de Estado inmodificables salvo cataclismos mayores.

Más allá del acuerdo existente en el subsistema de los partidos tradicionales sobre los puntos centrales de la política exterior del país, en el presente gobierno se observa que prácticamente todos los dirigentes políticos se han referido a la importancia de la integración de Uruguay en el Mercosur. Desde el Batllismo Radical, Batlle ha enfatizado su funcionalidad respecto a la transformación radical que el país requiere, el Herrerismo lo ha visto como una forma de tender hacia la excelencia, mientras que la izquierda ha adoptado una postura de apoyo constructivo ¹³. La política exterior subregional del país parece, pues, un área altamente incluyente en la presente coyuntura.

No obstante ello, hay que notar que la izquierda "tradicional" se ha dividido en torno al tema en tanto se encuentra inmersa en un debate que trasciende la ubicación de Uruguay en la subregión y hace a su inserción internacional en general. De ahí que en el último congreso del Frente Amplio

11 Nicolás Herrera, asesor económico del gobierno, en *Búsqueda*, n° 573, 31 de enero de 1991, p. 13.

12 María Ester Mancebo, *Gobernabilidad y acuerdo político en el proceso de democratización uruguayo*, Montevideo, 1991, pp. 42-76, mimeo.

13 Sólo tres diputados del ala radical del Frente Amplio se opusieron a la ratificación del Tratado de Asunción, siendo 90 a 3 el resultado de la votación parlamentaria.

se requirieran dos votaciones para poder alcanzar las mayorías especiales para la aprobación de la iniciativa de integración al Mercosur.

El tema de las hipótesis de conflicto internacional y el papel de las FF.AA. en el Uruguay se presentó en 1991 como uno de preocupación para todos los sectores políticos. En julio, en virtud de la nueva realidad subregional surgida a partir de la constitución del Mercosur, el ministro de Defensa Nacional fue llamado a responder en la comisión respectiva de la Cámara de Diputados sobre la misión de las FF.AA. y las hipótesis de conflicto posibles que Uruguay tenía en consideración. Más allá del carácter reservado de estos puntos, hay que destacar cierto desconcierto por parte de las FF.AA. en cuanto a su rol en lo internacional, como queda de manifiesto en la larga entrevista que el general (R) Medina –ministro de Defensa Nacional en el período de Sanguinetti– otorgó a un prestigioso semanario capitalino:

"El Ejército debe estar siempre pronto, porque nunca se sabe qué puede pasar. Ya se trate de un problema de orden interno o uno de orden exterior (...) acá estuvimos a punto de necesitar a las FF.AA. para mantener la dignidad del país, cuando Cafiero instaló el gobierno de la Provincia de Buenos Aires en la isla de Martín García. Se fueron ¿pero y si no se van?. Ahí se necesitan el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea para acudir en defensa de la soberanía nacional" ¹⁴.

Paradójicamente, en el mismo año el Presidente de la República, comandante en Jefe de las FF.AA., manifestó que el "dragado de los canales de Martín García es lo más importante desde la firma del Tratado de Límites, la construcción de la represa de Salto Grande y el Tratado del Río Uruguay" ¹⁵.

En esta línea es posible afirmar que ha habido una cierta superficialidad en el tratamiento de los asuntos internacionales del país por parte de los partidos, con consecuencias negativas sobre las posibilidades de una negociación simétrica e igualitaria en el plano externo. Son reveladores en este sentido las declaraciones del embajador Gustavo Magariños –uno de los funcionarios de carrera más interiorizado en el proceso de integración subregional y regional–, quien manifestó en referencia al Mercosur:

"Creo que la negociación no estuvo bien orientada por nuestra parte. Inclusive en el nivel de los partidos políticos hubo excesiva indiferencia o marginación de los que no pertenecen al gobierno. Adoptaron una actitud excesivamente complaciente que le permitió ver con claridad a los argentinos y brasileños que no condicionaríamos nuestro ingreso al proceso del cono

14 General (r) Hugo Medina en *Búsqueda*, n° 578, 7 de marzo de 1991, p. 37.

15 Luis A. Lacalle en *Búsqueda*, n° 595, 11 de julio de 1991, p. 31.

sur. A veces la resistencia de los partidos opositores le da armas de negociación al gobierno ante las otras partes"¹⁶.

En cuanto a la sociedad uruguaya, se constata que en el último año ha tomado mayor conciencia del impacto de los temas de la política exterior subregional sobre múltiples y diversas áreas del desarrollo nacional, tales como la reestructuración industrial, la readaptación comercial del país, la renovación científico-tecnológica, la reformulación educativa en sus múltiples niveles y de los medios de comunicación masiva e institucional del país.

A la hora de definir la política internacional del país aparece, entonces, como un componente importante el debate sobre la transformación del Estado y su papel futuro en la medida en que el mismo está presente en la sociedad con fuerza; el estímulo externo aparece como catalizador de procesos internos, y se perfilan perspectivas diversas. Desde el mundo del trabajo se ve como central el "priorizar en este proceso el papel del Estado, impidiendo su desmantelamiento, aumentando su eficacia y competitividad, desarrollando políticas de fomento a la inversión, corrigiendo desequilibrios y apoyando una más justa distribución de los beneficios que se obtengan (...) [la integración] no debe hacerse sobre la base de la política económica neoliberal que impulsa el gobierno, que deja todo librado a las leyes del mercado"¹⁷.

Desde el mundo empresarial, y en especial desde la industria, se remarca la importancia de obtener eficiencia a nivel subregional como una etapa que permita una mejor inserción internacional global: "El sector productivo enfrentará un período de reestructuración, en (el) que deberá obtener una productividad y eficiencia que le otorgue una competitividad adecuada (...) (esta etapa) que puede ser dura y dolorosa para algunas industrias dotará al sector de la necesaria pujanza para acceder al mercado subregional, en primera instancia, y abrir otros mercados en el futuro"¹⁸.

Por su parte, los sectores agro-exportadores manifiestan mayores reservas, sabiendo a Uruguay competidor de Argentina y no complementario en el área: "Hay que ser muy cautelosos y fiarse bastante menos (de los acuerdos) donde encumbradas autoridades le prometen a las nuestras la compra de determinados tonelajes y negocios"¹⁹.

En cuanto a la opinión pública, inexistente o excesivamente fragmentada por largos períodos, se perfila hoy como tal en relación a los temas tope de

16 Embajador Gustavo Magariños en *Crónicas Económicas*, 8 de julio de 1991, p. 7.

17 Declaración de la mesa representativa nacional del PIT-CNT en *Búsqueda*, n° 583, 18 de abril de 1991, p. 19.

18 Hector Madern, Presidente de la comisión de Comercio Exterior de la Cámara de Industria, en *Búsqueda*, n° 583, 18 de abril de 1991, p. 19.

19 Gabriel Chiarino Milans, Miembro del Consejo Directivo de la Federación Rural, en *Búsqueda*, n° 585, 2 de mayo de 1991, p. 13.

la agenda internacional del país. Incluso se puede hablar de una reelaboración de la misma por parte de los medios de comunicación, aún cuando el número de temas considerados es restringido y únicamente se profundiza en aquellos percibidos como más cercanos en la actualidad.

En concreto, sobre la gestión exterior del país, de acuerdo a mediciones realizadas en Montevideo en los meses de julio y octubre, el ministerio de Relaciones Exteriores recibió una evaluación positiva. En la primera se constató que turismo, prevención de epidemias, derechos individuales y política exterior constituyen los cuatro sectores de desempeño del gobierno que recibieron el mejor juicio²⁰. Según la segunda, un 32 % de los entrevistados consideró que la gestión de Gros Espiell era muy buena o buena, un 22% la evaluó como "ni buena ni mala", y sólo un 10 % mala o muy mala; en tanto que el promedio de la cancillería fue 5.87 y 5.85 en Montevideo e interior, 6.89, 5.71, 5.07 y 6.18 en los simpatizantes del Partido Nacional, Partido Colorado, Frente Amplio y Nuevo Espacio, respectivamente²¹. Como se observa, en la evaluación de la gestión exterior no se registran diferencias importantes ni por zonas ni por partidos políticos, lo que conforma una base importante para la elaboración e implementación de una política consensual.

La integración subregional

El 26 de marzo de 1991 Lacalle se reunió en Asunción con sus pares de Argentina, Brasil y Paraguay, para la firma del Tratado de conformación del Mercado Común del Cono Sur –Mercosur. El 18 de diciembre de 1991 se puso en marcha su andamiaje institucional en un nuevo encuentro de presidentes en Brasilia.

A su vez, con vistas a la coordinación económica de la subregión se realizó el 20 de julio de 1991 en Montevideo el primer encuentro de ministros de Economía y presidentes de Bancos Centrales del Mercosur. Una segunda reunión de estas autoridades se realizó en Brasilia un mes después.

Con el Mercosur comenzó una etapa cualitativamente distinta de las relaciones subregionales del Uruguay. Sin duda alguna éste es el principal tema de su agenda internacional en la presente coyuntura. En cuanto a la población uruguaya puede decirse que se encuentra bien informada sobre el proceso, aunque en un nivel relativamente superficial²².

20 5.4, 4.9, 4.5 y 4.3 en 10 puntos es el promedio obtenido por los cuatro items. "Factum, sobre 800 montevidianos en julio de 1991", en *Búsqueda*, nº 602, 29 de agosto de 1991, p. 12.

21 "Factum, relevamiento de octubre", en *Búsqueda*, nº 614, 21 de noviembre de 1991, p. 18.

22 En una encuesta realizada a 800 montevidianos en abril de 1991 un 74 % dice tener conocimiento del Mercosur frente al desconocimiento que manifiesta un 26%, y a la hora de emitir un juicio sobre la conveniencia para Uruguay de entrar en dicho proceso el 52 % comparte dicha incorporación, un 37 % establece condiciones para ello o dicen no saber sobre el tema y un 11 % desacuerda; no

En el orden de las relaciones bilaterales en la subregión, el 8 de julio de 1991 los presidentes de Uruguay y Argentina suscribieron en Buenos Aires los documentos que habilitan el dragado de los canales de Martín García a treinta pies. A su vez, a mediados de diciembre los mandatarios de Uruguay y Brasil, acordaron ampliar el Protocolo de Expansión Comercial -PEC-; mientras que a principios de agosto Lacalle había visitado Bolivia, acompañado por el canciller Hector Gros Espiell, el ministro de Industria, Energía y Minería, A. Montesdeoca, los tres comandantes de las Fuerzas Armadas y un contingente de empresarios nacionales. Gros Espiell y su colega de Bolivia, Carlos Iturralde, suscribieron un acuerdo referido a la prevención y represión del uso y tráfico de drogas. Con posterioridad, el comité intergubernamental de la hidrovía firmó un acuerdo para la navegación entre Puerto Cáceres y Nueva Palmira, en una reunión llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 10 de diciembre de 1991.

Las relaciones regionales

Dos son los puntos de importancia en las relaciones regionales del país: el relacionamiento con EE.UU., a partir de la Iniciativa para las Américas del presidente Bush, y los vínculos con el conjunto de los países latinoamericanos, ya sea en instancias constituidas y de mayor o menor formalización, como la OEA o el Grupo de Río, o especiales como las cumbres presidenciales.

En cuanto al primer punto, en la política exterior uruguaya no se ha llegado a una discusión del tipo argentino sobre el "alineamiento automático" con EE.UU., puesto que hay un consenso básico respecto a la importancia de las buenas relaciones con la potencia hegemónica, y ello se ha traducido en una orientación más fuerte hacia dicho país en desmedro de Europa y en un impulso a las relaciones de la subregión con él.

Ahora bien, respecto al sistema internacional actual, dos son las configuraciones más probables: una primera en la que el elemento característico es el liderazgo unilateral de los EE.UU. —como producto del papel de gendarme internacional asumido exitosamente en la guerra del Golfo Pérsico—, y una segunda articulada en torno a la existencia de múltiples polos que obliga a EE.UU. a la concentración de esfuerzos en su bloque geoeconómico de pertenencia.

En Uruguay estas dos alternativas excluyentes no son siempre visualizadas como tales por los actores políticos. En particular, a lo largo de 1991 se ha esbozado una interesante inconsistencia a nivel de las percepciones de los principales tomadores de decisiones, que parecen esperar lo mejor de los dos

obstante, sólo un porcentaje aproximado a la cuarta parte del total manifiesta que Uruguay está preparado para el proceso —25 % en "todas las áreas" y 2 % en "algunas"—, un tercio no tiene opinión y dos quintos del total niegan la existencia de una preparación adecuada de Uruguay para participar en la integración subregional. Ver, *Búsqueda*, n° 587, 16 de mayo de 1991, p. 48.

mundos posibles: se ha querido que el país obtuviera los beneficios de un buen relacionamiento con un polo predominante a nivel mundial –EE.UU. en la primera visión– y, simultáneamente, que la subregión recibiera una máxima atención por parte de la potencia del norte –fenómeno esperable en la segunda configuración–.

Las fuertes exigencias de Uruguay en las negociaciones como patrocinador de la actual Ronda del GATT pueden ser un buen indicador de la primera posición²³, mientras que la gran importancia dada a nivel gubernamental al Plan Bush y al Tratado 4+1 entre la subregión y EE.UU. es un indicador de la segunda de las posiciones²⁴.

Como contracara, el punto que EE.UU. coloca firmemente en la agenda bilateral es el tema del narcotráfico. En concreto, ambos países suscribieron el 6 de junio de 1991 un tratado de asistencia jurídica mutua en asuntos penales, que agiliza el intercambio de información y garantiza el mantenimiento de las normas que regulan el sistema financiero uruguayo.

Además, en el año 1991 se hizo público un informe del Departamento de Estado americano según el cual Uruguay continúa siendo un centro significativo para el lavado de dinero, al tiempo que diversas indagaciones permiten estimar que por Uruguay han pasado unos 3.000 millones de dólares procedentes del narcotráfico²⁵. Los datos indican, pues, que el sistema bancario abierto de Uruguay ha contribuido a que los traficantes prefieran al país para el lavado de dólares, siendo particularmente llamativo el saldo de errores y omisiones de la balanza de pago, que pasó de 124,3 millones de dólares en 1990 a 565,3 millones en el primer semestre de 1991²⁶.

Por otro lado, en referencia al futuro de las relaciones interlatinoamericanas, Lacalle participó en la primera Cumbre Iberoamericana en Guadalajara, en julio de 1991, reunión a la cual asistieron 23 jefes de estado y de gobierno de Latinoamérica, España y Portugal. Allí el Presidente uruguayo realizó la propuesta de un "Mercado Común del Conocimiento". Una de las primeras repercusiones de dicha propuesta fueron las jornadas celebradas en Punta del Este, Uruguay, entre el 8 y 11 de diciembre, en las que el mandatario

23 En el plano retórico el país ha asumido una postura en cierta forma maximalista, planteando requerimientos que superan su real capacidad de presión: "Uruguay no quiere cualquier tipo de acuerdo (...). Nuestro país, sin levantar la voz pero con mucha firmeza, va a llegar a la reunión próxima para decidir que, si no hay acuerdo satisfactorio, aún como patrocinadores de la Ronda, prefiere que fracase para que queden en claro las posiciones." Luis A. Lacalle en *Búsqueda*, nº 597, 25 de julio de 1991, p. 20.

24 "Que los Estados Unidos pacten con los cuatro países del Mercosur es el empujón, el envión que nos hacía falta para tener una identidad internacional importante." Luis A. Lacalle en *El País*, 1 de julio de 1991, p. 9.

25 Informe del Departamento de Estado norteamericano citado en *Búsqueda*, nº 582, 11 de abril de 1991, p. 12.

26 Ver cifras en *Búsqueda*, nº 600, 15 de agosto de 1991, p. 25.

uruguayo inauguró la "reunión de expertos del Mercado Común del Conocimiento".

En relación a la reunión de Guadalajara, se debe resaltar que el Presidente Lacalle enfatizó la importancia que Uruguay da a los procesos acotados espacial y temporalmente en materia de real integración: "No se hablará de integración latinoamericana genéricamente –afirmó–, como si fuera una cosa inminente, porque me parece que esa es una etapa muy posterior y quedó muy claro que nosotros apoyamos como etapa de esta época las integraciones regionales"²⁷.

Estas apreciaciones del Mandatario convergen con las de la politóloga Mónica Hirst respecto a las dos tendencias a las que se enfrenta el Mercosur: la fragmentación del ámbito sudamericano y la integración entre conjuntos de países de una subregión, tendencias sustentadas en la vigencia de los regímenes democráticos y la inoperancia definitiva de las hipótesis de conflicto²⁸.

Respecto a puntos de la agenda interamericana, el tema de Haití ocupó desde principio de año un lugar en la preocupación de Uruguay²⁹. En la última cumbre latinoamericana el país adoptó un rol moderado en relación a las posiciones más duras favorables a la aplicación de sanciones económicas y políticas al gobierno de facto. Como lo sostuvo el propio Presidente Lacalle, el resultado fue "una declaración en el sentido que las elecciones, si se realizan en enero, no serán interpretadas como válidas por el sistema interamericano (...) se aprobó una declaración presentada por el gobierno uruguayo a través del ministro Gros con algunos aditamentos, lo cual se concreta a hacer más severas las sanciones contra Haití en virtud del golpe de Estado que derrocó al gobierno legítimamente elegido"³⁰.

Las relaciones globales

En la evaluación de las relaciones globales de Uruguay debe considerarse la dimensión político-diplomático y aquélla de carácter eminentemente económico. Con respecto a la primera, el evento que tuvo mayor trascendencia en 1991 fue la guerra del Golfo Pérsico, que concitó gran interés a nivel de la población uruguaya. Esta significó para la cancillería un esfuerzo de compatibilización entre las relaciones con EE.UU., Israel, los países árabes moderados y los principios fundamentales del derecho internacional, tan caros en la política exterior de un país pequeño. En función de estos elementos es que

27 Luis A. Lacalle en la Cumbre Iberoamericana, *Búsqueda*, n° 597, 25 de julio de 1991, p. 10.

28 Mónica Hirst en *Cronista Comercial*, 19 de agosto de 1991, p. 5.

29 "El gobierno uruguayo no puede menos que expresar su enérgico repudio a esta intentona lamentable de instaurar un gobierno ilegítimo en Haití." Héctor Gros Espiell en *Búsqueda*, n° 570, 10 de enero de 1991, p. 4.

30 Luis A. Lacalle en *El País*, 3 de diciembre de 1991, p. 9.

deben ser conceptualizadas las declaraciones del canciller a pocos días de haber comenzado los enfrentamientos militares en el Medio Oriente: "Estas operaciones bélicas en el Golfo no pueden significar la ruptura de la integridad política de Iraq (...) no sería legítimo usar estas operaciones bélicas autorizadas por Naciones Unidas para otra cosa que no sea el retiro de las tropas iraquíes de Kuwait"³¹.

Esta preocupación, en momentos de alta tensión internacional, estuvo presente no sólo en la cancillería, sino que también afectó al más alto nivel gubernamental. El propio centro presidencial fue el que tuvo en sus manos el seguimiento y la capacidad de respuesta necesaria en esas circunstancias. Por la situación imperante en el Golfo Pérsico, a fines de enero de 1991 se vio frustrada una visita del Presidente Lacalle al territorio uruguayo en la Antártida. El 15 de ese mismo mes se creó el Comité de Crisis, dirigido por el Presidente e integrado por los ministros de Defensa, Interior y Relaciones Exteriores y el secretario de la Presidencia. La primera medida tomada por el Comité fue el despliegue preventivo de las Fuerzas Armadas.

Otro punto importante de la agenda global del Uruguay fue la vinculación con Europa. En ese sentido la idea prevaleciente es que el Viejo Continente mira al mundo a partir de círculos concéntricos conformados según proximidad geográfica, similitud cultural, matrices de comportamiento similares y facilidad de relacionamiento, por lo que Europa oriental forma parte de su primer o segundo círculo, mientras que América Latina forma parte del penúltimo círculo, más allá incluso de Africa.

La superación de los bloques geoestratégicos o geopolíticos y la instauración de bloques geoeconómicos –de los cuales la Europa comunitaria es un modelo casi de tipo ideal– lleva a descartar un balance de poder, anclado en la diversificación de relaciones con ese continente. El fracaso de un esquema de este tipo que se intentó ensayar en la administración anterior ha sido un factor importante para su relativo relegamiento en la actualidad.

En referencia a las relaciones económicas internacionales del país, el desarrollo de la Ronda Uruguay del GATT y su impacto sobre el comercio internacional es de vital importancia. En esa dirección estuvieron enfocados los esfuerzos realizados por Uruguay en las negociaciones multilaterales de Punta del Este para desbloquear la Ronda a fines enero y en la primera quincena de febrero de 1991³².

31 Héctor Gros Espiell en *Búsqueda*, n° 572, 24 de enero de 1991, p. 13.

32 Los días 25 y 26 de enero de 1991 se celebró la primera reunión, en Punta del Este, sobre temas vinculados a la Ronda entre el Comisionado de la Comunidad Económica Europea y los ministros de Relaciones Exteriores, Economía y Agricultura de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. Una segunda reunión, sobre los mismos temas, tuvo lugar en febrero, y en ella participaron la representante de EE. UU. en las negociaciones del GATT, Carla Hills, el director general del GATT, Arthur Dunkel, el presidente del Banco Interamericano de

En esta línea, parece relevante plantear una interrogante sobre los tipos ideales que animan la conducción exterior del país en materia económica: ¿es Chile el paradigma por su forma de relacionar el desarrollo económico interno con la apertura al mercado internacional?. Los esfuerzos para incorporarlo al esquema de integración subregional y el hecho que se evalúe como racional que Chile no quiera "jugar" en esa dirección por la falta de estabilidad macroeconómica de estos países y su "cerramiento parcial" al sistema internacional, parecen apuntar hacia una respuesta positiva. Sin embargo, en el más alto nivel político se perfilan diferencias frente al punto. En particular el ex presidente Sanguinetti ha expresado que no es conveniente insertarse "abiertamente al mundo sin detenerse en el fenómeno regional" y que Chile no es "un buen ejemplo a seguir"³³. Por su parte, luego de su viaje a esa nación, Lacalle manifestó con énfasis que "hemos estado de visita en el futuro de nuestro país y funciona"³⁴.

En esta dirección de apertura al mundo está el hecho que, tras la rebaja de aranceles el 1 de setiembre de 1991, las barreras uruguayas se hallen en la cota más baja de la última década, con un nivel del 10 % para las materias primas, 20 % para los bienes intermedios y 30 % para los bienes finales.

Por último, en cuanto a las relaciones financieras del país, y más allá del tema de los narcodólares, de relevancia para las relaciones con EE.UU., el tema de la deuda externa continúa siendo de importancia, pero ha dejado de ser un punto de alta prioridad del país. Uruguay se preocupa más por el proteccionismo comercial, que impide tener mayores saldos en la balanza comercial, que por el tema de los pagos externos. En particular, esto está dado por la imagen externa de país "seguro" en el contexto regional, razón por la cual, por ejemplo, los bonos del tesoro uruguayo, siendo los menos rentables en América Latina, son igualmente adquiridos por su bajo riesgo-país³⁵. Ello, unido al hecho de que se catalogue a Uruguay como un deudor "maduro", con posibilidades de manejo sin sobresaltos de sus pagos internacionales, lleva a disminuir el posicionamiento del punto de la deuda externa en la escala de prioridades que determina la agenda internacional del país.

Un indicio de lo anterior se dio a fines de noviembre de 1991 cuando visitó Uruguay el director del Fondo Monetario Internacional, Michael Camdessus, el cual se reunió con las más altas personalidades políticas del gobierno, incluidos el Presidente y vicepresidente de la República, así como con destacadas figuras de la oposición y de los ámbitos sindicales y académicos.

Desarrollo, Enrique Iglesias y el Secretario del SELA, Carlos Pérez del Castillo.

33 Julio María Sanguinetti en *Búsqueda*, n° 606, 26 de septiembre de 1991, p. 38.

34 Luis A. Lacalle en *Búsqueda*, n° 606, 26 de septiembre de 1991, p. 38.

35 Véase José de la Torre y David H. Neckar, "Pronósticos del riesgo político del país", en Spyros Markridakis y Steven C. Wheelwright, *Técnicas de pronósticos*, México, 1989, pp. 411-423.

F: TEMAS REGIONALES Y FUNCIONALES

EL PROCESO DE INTEGRACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

*Lincoln Bizzozero*¹

La nueva vitalidad del proceso de integración

El proceso de integración latinoamericano durante 1991 cobró un nuevo ímpetu.

En el Cono Sur, luego de la definición de un mercado común como objetivo en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, firmado en noviembre de 1988 entre Argentina y Brasil, se aceptó la incorporación de Paraguay y Uruguay en agosto de 1990. Esta se formalizó en el Tratado de Asunción, en marzo de 1991. En el caso del Pacto Andino, la IV reunión del Consejo Presidencial, realizada el 30 de noviembre de 1990 en La Paz, planteó un cronograma de acciones cuyo objetivo es el mercado común para 1995. El denominado Grupo de los Tres, constituido por Colombia, México y Venezuela, reafirmó en la Cumbre Iberoamericana las resoluciones de marzo de 1990, cuando decidieron avanzar en la integración económica, selectiva, sectorial y gradual entre los países y coordinar la cooperación hacia los estados de América Central y el Caribe. Por otra parte, varios países establecieron compromisos de complementación económica: Chile-Argentina (agosto del 90 y agosto del 91), Chile-México (octubre del 90 y septiembre del 91), Chile-Venezuela (octubre del 90 y abril del 91), México y los países de América Central (enero del 91) y Argentina-Venezuela (septiembre del 90).

Más allá de las problemáticas planteadas con la renaciente vitalidad de los procesos de integración, que pasan por definiciones geográficas (espacio ocupado por cada uno de los procesos), programáticas (ritmos de la liberalización e instrumentos reguladores de la misma), normativas (marco competitivo para las empresas y productores) e institucionales (estructura y funciones de los órganos), existen algunos presupuestos comunes que los orientan.

1 Departamento de Postgrados. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

Ellos incluyen definición de una zona de libre comercio antes de concretar las modalidades y características del mercado común; liberalización masiva del comercio intrarregional, que plantea términos perentorios para la reducción de aranceles, mantenimiento de excepciones e incremento de los intercambios; y necesidad de compatibilizar, flexibilizar y ordenar los distintos esquemas de integración ². Aparte de este aspecto sobresaliente, hubo dos ejes articuladores del proceso de integración: la Iniciativa para las Américas y la realización de la primera Cumbre Iberoamericana. La Iniciativa para las Américas, planteada por el presidente Bush a mediados de 1990, fue tópico de debate en sus objetivos económicos (ALADI, SELA³), políticos (Grupo de Río) y estratégicos vinculados con una reformulación del sistema interamericano (Grupo de Río, OEA). Tampoco estuvo ausente de la mesa de negociaciones de los pactos subregionales de integración (Pacto Andino, Mercosur).

El primer aniversario de la Iniciativa para las Américas fue objeto de una ceremonia diplomática en Washington. Durante el acto, Estados Unidos suscribió acuerdos marco con Nicaragua y Panamá, respectivamente, para reducir las barreras comerciales, fortalecer la inversión, facilitar la repatriación de utilidades y proteger la propiedad intelectual. Una semana antes, Estados Unidos y los países participantes del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) habían suscrito un convenio marco sobre comercio e inversión. Este, denominado Acuerdo de la Rosaleda, establece la creación de un consejo consultivo bilateral para impulsar las relaciones comerciales y financieras; apoyar la armonización de las políticas nacionales; dirimir controversias en materia de subsidios agrícolas, barreras proteccionistas y propiedad intelectual; y sentar las bases para futuras negociaciones comerciales.

El aniversario señaló un punto de inflexión en la cantidad de países que firmaron acuerdos en el marco de la Iniciativa para las Américas. Hasta mayo de 1991 lo habían hecho: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Perú y Venezuela. Y en julio, Estados Unidos y los países integrantes de la Caricom suscribieron un acuerdo marco sobre comercio e inversión. Con este último, suman 29 los países del continente americano que concretaron convenios con Estados Unidos bajo el paraguas de la Iniciativa para las Américas.

Respecto al otro eje articulador del proceso de integración latinoamericano, la Cumbre Iberoamericana, cabe señalar que en este caso no se debió al hecho de que estuviera presente en la agenda de las reuniones de las distintas instancias de integración, como sucedió con el Plan Bush. La Cumbre revita-

2 Marcelo Halperin, "El Mercado Común del Sur y un nuevo sistema regional de relaciones económicas multilaterales", en *Integración Latinoamericana*, N.167, INTAL, Buenos Aires, 1991.

3 Secretaría Permanente del SELA, "La Iniciativa Bush para las Américas: análisis preliminar de la Secretaría Permanente del SELA", XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 1990.

lizó el proceso de integración por dos motivos: por la reafirmación de la presencia ibérica en el continente en un nuevo aniversario del descubrimiento y el consentimiento latinoamericano para renovar ese contacto con el Viejo Mundo, y por el hecho de que se eligió esa instancia para que varios mecanismos subregionales de integración mostraran sus avances.

A comienzos de los 80 había surgido en España la idea de celebrar en 1992 el quinto centenario del descubrimiento de América. Pero el proyecto estaba limitado por la división entre gobiernos dictatoriales y democráticos en el continente. Los cambios que se dieron en América Latina desde mediados de los años 80 le dieron nuevo ímpetu al proyecto.

En la visita oficial que los reyes españoles realizaron a México, en enero de 1990, se planteó el tema. El Presidente mexicano hizo dos sugerencias. En primer lugar, que la celebración del nuevo centenario tuviese como referente semántico la expresión "Encuentro de Dos Mundos" y no la de Descubrimiento de América. Esta idea fue propulsada por el conjunto de países latinoamericanos, aun cuando México tuvo especial participación en su impulso. En segundo término, el mandatario azteca sugirió que en vez de una reunión del centenario, se institucionalizaran reuniones anuales, que comenzarían en México en 1991 y continuarían en España en 1992. Una vez que la propuesta fue aceptada, ambos gobiernos acordaron difundir simultáneamente la realización de los dos primeros encuentros. El jefe de Estado mexicano aprovechó la cumbre de Presidentes del Grupo de Río, que se realizó en Caracas en octubre de 1990, para invitar a los mismos a la primera reunión en Guadalajara, en julio de 1991 mientras el rey Juan Carlos los invitó a Sevilla en 1992.

La primera Cumbre Iberoamericana contó con la participación de 23 jefes de Estado y de Gobierno de 19 naciones de América Latina, España y Portugal. Y tuvo como resultado la Declaración de Guadalajara, en la que se señalan algunos puntos que se encuentran presentes en la agenda de las relaciones iberoamericanas, tales como los referidos al corte Norte-Sur, el respeto a la diversidad cultural y la promoción y cooperación en el entorno iberoamericano.

Algunos temas ilustran las diferencias entre el Viejo y el Nuevo Mundo en cuanto a su diferente inserción en el sistema internacional. Entre ellos, la reafirmación de que la deuda externa es uno de los principales obstáculos al crecimiento y estabilidad de la región (punto 11), la necesidad de una cooperación multilateral frente al deterioro ecológico provocado por modelos de desarrollo predominantes en los países industrializados (punto 13) y la preocupación frente a la posibilidad de que el bipolarismo ideológico sea sustituido por una división entre el Norte rico en capital y tecnologías y el Sur sin esos elementos y sin perspectivas (punto 9).

Los mecanismos regionales de integración

Entendemos por mecanismos regionales los que incluyen a varios o a todos los países de América Latina, sin considerar sus objetivos. Es decir, la ALADI, SELA, OEA y Grupo de Río, porque agrupan a naciones de todo el continente, más allá de la diversidad de sus objetivos. De esta manera, para los efectos de un seguimiento del proceso de integración adoptamos una clasificación espacial, dividiendo los mecanismos de integración en regionales y subregionales.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) se vio sacudida por dos fenómenos convergentes: la dicotomía existente entre dos grupos de países miembros respecto a la búsqueda de un mercado común; y el inicio de procesos de liberalización multilateral y masiva (no selectiva de productos), con plazos establecidos para hacer operativa la liberalización. Los dos fenómenos han planteado la propia vigencia y proyección de la ALADI, como se señaló en algunos trabajos y artículos ⁴.

En relación al primero, la conformación del Mercosur, con el posible ingreso de Chile, por una parte, y la meta del Grupo Andino de formar un mercado común, por la otra, ponen en tela de juicio el objetivo continental de la ALADI. A esa dicotomía por grupos de países hay que agregar la proyección de México hacia el Norte del continente en materia de integración.

En cuanto a la liberalización arancelaria masiva que se plantea en los procesos subregionales, ella erosiona las ventajas arancelarias negociadas en favor de otros países miembros de la Asociación. Por otra parte, no existen mecanismos de compensación ni la posibilidad de aplicar otras preferencias económicas, porque está prohibido de acuerdo a los términos de la cláusula de la nación más favorecida pactada en el mercado común.

Esta subregionalización del proceso de integración menoscaba el principio de convergencia propuesto por el Tratado de Montevideo de 1980. A su vez, la conclusión de acuerdos de alcance parcial entre países pertenecientes a distintos esquemas subregionales plantea un problema adicional. La definición de los espacios subregionales se vincula con las estrategias nacionales de desarrollo y atañe también a los vínculos de cooperación y discordia en las relaciones bilaterales. Se han dado varios ejemplos en el continente de redefinición de los términos de la cooperación bilateral y delimitación de los espacios geográficos en integración. Está el caso del Grupo de los Tres y sus repercusiones tanto en el Pacto Andino como en el Acuerdo de Libre Comercio para América del Norte (NAFTA); y el de los acuerdos bilaterales de Argentina con Chile y con Venezuela que afectan al Mercosur y al Pacto Andino.

4 Gustavo Magariños, "Evolución de la integración en el marco de la ALADI", en *Integración Latinoamericana*, N. 165, INTAL, Buenos Aires, 1991.

Todo esto ha cuestionado los objetivos de la ALADI y puesto en el debate otros aspectos, como su persistente rol marginal y su insuficiente actividad internacional y su falta de propuestas. El Plan Bush fue uno de los ejemplos en que no tuvo capacidad propositiva. Como resultado, fueron los países individualmente o por esquemas subregionales los que fueron suscribiendo acuerdos con Estados Unidos. La nueva realidad llevó a que el Grupo de Río, que pasó a ser la cara política de ALADI, hiciera en su reunión de abril algunas sugerencias para que la Asociación alcanzara flexibilidad y eficacia. Este pronunciamiento fue retomado en la siguiente reunión de ALADI, donde se aceptó la idea de actuar como "bisagra" entre el Mercosur y el Pacto Andino. Así, ALADI dejaría de ser el referente global del continente en materia de integración, para ser un nexo entre los distintos esquemas subregionales. Las repercusiones de ello se verán en el correr de los próximos años.

Además, ALADI enfrenta otros dos desafíos relacionados con sus objetivos y desarrollo instrumental. En relación a ellos, el Consejo de Ministros, en la reunión realizada en México en mayo de 1990, resolvió la orientación de la Asociación y mandató al Comité de Representantes para que instrumentara las decisiones acordadas. Este aprobó, a principios de 1991, el Plan de Acción para el trienio 1990-1992, en el que se insiste en la utilización de los mecanismos preferenciales existentes. Como esos mecanismos fueron insuficientes frente a los desafíos planteados y las Resoluciones del Plan de Acción⁵ soslayan la parcelización del proceso de integración continental, la posibilidad de una desaparición o reconversión profunda de la ALADI está planteada, tal como sucedió con la crisis de la ALALC, su antecesora. Una proyección más optimista percibe que el desafío de ALADI se encuentra en la posibilidad de profundizar la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) para sus once países miembros y suscribir el máximo número posible de Acuerdos de Alcance Parcial relativos a los nuevos temas de la cooperación regional⁶.

Por otra parte, entre los logros importantes alcanzados por ALADI en 1991 estuvo la concreción del primer vínculo formal con la CE, al suscribir la Comisión de la Comunidad y la Secretaría General de la ALADI un Acuerdo de Cooperación. Este, firmado en abril de 1991 en Luxemburgo, plantea distintas posibilidades de cooperación, entre las que se incluyen consultas e intercambio de información sobre temas de interés común, transferencia de experiencias sobre programas de integración, prestación de asistencia técnica para el desarrollo de proyectos integrativos en América Latina y ejecución de programas conjuntos para difundir los progresos de la integración en ambas regiones.

5 "ALADI: un decenio de esfuerzos integracionistas". *Integración Latinoamericana*, N.160, INTAL, Buenos Aires, 1990 (Número dedicado al tema)

6 Raimundo Barros Ch, "El momento actual de la integración regional", en *Cuadernos del CLAEH*, N.57, Montevideo, 1991.

El segundo logro tiene relación con la cifra alcanzada en las operaciones mediante el sistema de pagos de la ALADI. En 1990 se llegó a los 11.422 millones de dólares, lo que confirma una evolución creciente desde que comenzó a operar en 1966. Mediante el Convenio de Pagos se cursan y compensan los pagos internacionales derivados de operaciones directas de cualquier naturaleza entre personas residentes en los países de la región. Por otra parte, al analizar las actividades del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río), observamos un respaldo a las actividades de la ALADI. Este se hizo explícito en la reunión que el grupo sostuvo en abril de 1991, donde además se hicieron una serie de sugerencias para que la ALADI alcance en el futuro flexibilidad.

En su proyección externa, el Grupo de Río inició un diálogo político con la CE, instancia que se institucionalizó en Roma en diciembre de 1990. Para llegar a dicho evento, fue necesario desvincular ese tipo de reuniones del diálogo ministerial de San José, por el cual la Comunidad Europea continúa relacionada con los países centroamericanos. En la reunión de Roma se acordó, entre otros puntos: la realización de dos encuentros ministeriales por año, uno en cada continente; el fortalecimiento de la ayuda financiera; la apertura de determinados programas comunitarios de ciencia y tecnología; la transferencia del *know how* europeo en materia de integración regional; y la conformación de un grupo de trabajo de expertos para preparar la agenda y realización de las reuniones ministeriales.

El primer encuentro ministerial posterior a la Declaración de Roma se celebró en Luxemburgo, en abril de 1991. En el documento final se señaló la intención de la CE de apoyar los esfuerzos latinoamericanos de integración regional e inserción en la economía internacional y el impulso a acciones conjuntas en los foros internacionales para reducir el peso de la deuda externa de los países de América Latina. El acuerdo de cooperación, previo al encuentro ministerial, entre la CE y México, fue considerado por los ministros del Grupo de Río como un "esfuerzo pionero que deberá instrumentarse con los demás países de la región"⁷.

Los temas de la agenda del Grupo de Río hasta finales de 1991 estuvieron centrados en la situación del Golfo Pérsico, la seguridad energética, la Ronda Uruguay del GATT y la Iniciativa para las Américas. Los intentos de atenuar las consecuencias de la situación en el Golfo Pérsico llevaron a que el Grupo concretara acuerdos en medidas de cooperación energética.

Durante junio de 1991 se realizó en Santiago la XXI Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). En ella se aprobó el Compromiso de Santiago, donde se manifiesta el acuerdo por la defensa común de la democracia, la lucha solidaria contra la pobreza, el alivio de la desigualdad

7 Rafael González Rubí, "América Latina - CEE: encuentros cercanos y barreras no arancelarias", en *Comercio Exterior*, vol. 41, N.6, México, 1991.

socioeconómica, la promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento de la seguridad continental y la renovación del sistema interamericano. En consecuencia con ese compromiso, la Asamblea resolvió que si en algún Estado miembro ocurrieran "hechos que interrumpen el proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio gubernamental", el Consejo Permanente de la OEA se reunirá para examinar la situación y decidir sobre la posible convocatoria a una reunión de cancilleres o una Asamblea General extraordinaria, con el fin de "analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estimen apropiadas, conforme a la Carta de la OEA y el derecho internacional". Esta resolución se inserta en el actual debate sobre los límites del derecho de no intervención y las instancias y actores que pueden decidir e instrumentar una posible intervención legítima desde el punto de vista internacional⁸.

La Asamblea definió además un conjunto de temas prioritarios para los años 90. Entre ellos: promover la apertura gradual del comercio, el avance del conocimiento científico-tecnológico y la reducción de la deuda externa; contribuir a la protección solidaria de la ecología, para lo cual se instituyó el Programa Interamericano de Acción para la Conservación del Ambiente; favorecer los procesos de integración regional y contribuir a la armonización jurídica; incrementar la cooperación técnica y estimular la transferencia de tecnologías; fomentar los intercambios cultural, científico y tecnológico como instrumentos de integración, con respeto al patrimonio cultural de cada país; prevenir y combatir el consumo, la producción y el tráfico ilícito de drogas, así como el "lavado" de dinero; apoyar la Iniciativa para las Américas y las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.

El bloque angloparlante aumentó su poder de voto en la OEA a fines de 1990 con el ingreso de Belice y Guyana. De esta manera, dicho bloque cuenta con trece votos, de 35, en el Consejo Permanente. Este incremento del poder de voto, que se produce en momentos en que el sistema interamericano se está reformulando, puede favorecer el tener en cuenta la confluencia de culturas y la dimensión "Caribe" en el continente.

En abril de 1991, el SELA realizó en Caracas una reunión de consulta para analizar la Iniciativa para las Américas. Como resultado, se elaboró un informe final, que señala que "la Iniciativa constituye un marco de referencia fundamental y tiene el potencial para establecer sobre nuevas bases, más equitativas, las relaciones económicas de los países de la región con los Estados Unidos".

8 Lincoln Bizzozero, "La guerra del Golfo Pérsico y el sistema internacional del siglo XXI", en *Cuadernos del CLAEH*, N. 59-60, Montevideo, 1991.

Los acuerdos subregionales de integración

Los hechos más salientes en los acuerdos subregionales de integración fueron la firma del Tratado de Asunción, que significó el inicio de una nueva instancia integrativa en el Cono Sur, y el comienzo de las negociaciones de México con sus vecinos del Norte, para la concreción de un acuerdo de libre comercio. El Mercosur nuclea a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Esos países, más Chile, ocupan el denominado Cono Sur de América Latina y concentran el 46 % de la población latinoamericana; el 55 % del PIB regional; más del 70 % del comercio intrarregional y del 60 % de las exportaciones de manufacturas. A su vez, las negociaciones para llegar al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN, o NAFTA en su sigla inglesa) significaría conformar un espacio de 360 millones de consumidores con un producto bruto total de 6,2 billones de dólares; es decir, pasaría a ser el primer bloque regional en producción total, antes que la CE y el espacio formado por Japón y los "tigres" del Asia.

Sin tomar en cuenta los distintos ritmos y etapas del Mercosur y el ALCAN, ambos tienen un eje negociador, que comenzó antes y que define las reglas fundamentales de juego y la orientación del proceso, y un eje lateral de negociaciones. En el Mercosur, el eje principal del proceso está conformado por la relación Argentina-Brasil, mientras que en el ALCAN lo está por Canadá-Estados Unidos. Dentro de ese eje principal hay asimetrías notorias, por lo que puede afirmarse que Argentina y Canadá son socios menores en relación a Brasil y Estados Unidos. Sin embargo, para los efectos del proceso negociador, tanto en el Mercosur como en el ALCAN, hay un acuerdo base que plantea los lineamientos fundamentales para su orientación y para la incorporación de otros estados.

En la conformación del Mercosur hay tres etapas, dos de las cuales reúnen la doble condición de ser anteriores a la firma del Tratado de Asunción, y tienen relación principalmente con la cooperación argentino-brasileña. La primera comenzó con la Declaración de Foz de Iguazú, firmada por los Presidentes de Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney respectivamente, en noviembre de 1985. Esa instancia continuó una tendencia a la distensión en las relaciones bilaterales y otorgó una señal positiva en las mismas, en conexión con el retorno de los regímenes democráticos. Posteriormente, el 29 de julio de 1986, se lanzó el Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB), con la suscripción del Acta para la Integración argentino-brasileña, con un contenido de doce protocolos, en los que se especificaban los sectores donde se iba a profundizar la cooperación bilateral. El 10 de diciembre de 1986, Alfonsín y Sarney se reunieron en Brasilia y acordaron la incorporación de cinco protocolos suplementarios. Durante los dos años siguientes se convinieron nuevos protocolos, hasta llegar a un total de 23.

La segunda etapa comenzó en noviembre de 1988 con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, suscrito el día 29 en Buenos Aires. En él se encara la formación de un mercado común entre ambos países, estableciéndose un plazo de diez años para concretarlo. No obstante, los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil se proponen una aceleración del proceso. El 6 de julio de 1990 los presidentes Carlos Menem y Fernando Collor firman el Acta de Buenos Aires, que dispone que el plazo para constituir el mercado común será el 31 de diciembre de 1994. El mecanismo previsto para ello son las rebajas arancelarias, a través de un recorte progresivo y generalizado de los productos sujetos a intercambio. Esta segunda etapa culmina con el Acuerdo de Complementación Económica, firmado en Montevideo, donde ambos gobiernos sintetizan los acuerdos comerciales y establecen el calendario de desgravaciones arancelarias hasta la formación de un mercado común.

La tercera etapa comenzó tras la suscripción del Acta de Buenos Aires y tuvo que ver con la reacción del gobierno uruguayo a la exclusión que planteaba el mismo al ingreso de terceros países por un período de cinco años, contradiciendo los pasos seguidos y el acompañamiento de Uruguay al proceso⁹. El 1 de agosto, en una reunión realizada en Brasilia por los cancilleres y ministros de Economía de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, este último país explicitó su opción de incorporarse al proceso. La decisión de incorporación y su aceptación se formalizó en un encuentro llevado a cabo en Buenos Aires por el Grupo del Mercado Común Argentina-Brasil, el 5 y 6 de septiembre, donde participaron los representantes paraguayos y uruguayos. Finalmente, el Tratado de Asunción fue firmado por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 26 de marzo de 1991. Este fue aprobado por los Parlamentos de los cuatro países, habiendo sido ratificado al depositarse los documentos correspondientes el 30 de octubre de 1991.

El Tratado, que puede definirse como un *Tratado Marco*, contiene seis capítulos y cinco anexos. Los capítulos son: propósitos y principios, estructura orgánica, vigencia, adhesión, denuncia y disposiciones generales. Los anexos se refieren al cronograma de liberalización comercial, régimen general de origen, solución de controversias, cláusulas de salvaguardia y subgrupos de trabajo del Mercado Común. El Tratado ha sido objeto de análisis desde distintas ópticas y disciplinas. Interesa, sin embargo, señalar un aspecto fundamental que indica una desproporción entre el objetivo señalado en el capítulo primero, donde los cuatro países "*deciden constituir un Mercado Común que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994*", y los instrumentos dispuestos para el mismo, ya que no hay ninguna referencia en materia de libre circulación de servicios y factores productivos, esencial para un mercado común. Estas omisiones y la caracterización que hace el Tratado del

9 Lincoln Bizzozero, y Carlos Luján C., "MERCOSUR: ¿una opción de integración asimétrica? convergencia de actores nacionales y negociación subregional", en SUMA N° 11, Montevideo, 1991.

período como transitorio hasta diciembre del 94, permiten señalar que el mismo establece los lineamientos para llegar a la zona de libre comercio y que a partir de 1995, cuando se defina la estructura definitiva, con sus órganos y funciones, se planteará el camino hacia el mercado común.

El Tratado establece dos órganos para la ejecución de las decisiones que se adopten: el Consejo de Mercado Común y el Grupo Mercado Común (arts. 9 a 18). El primero, integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados partes, es el órgano superior del Mercado Común, correspondiéndole la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos. El Grupo Mercado Común es coordinado por los cancilleres y constituye el órgano ejecutivo del Mercado Común. Puede conformar todos los subgrupos de trabajo que fueren necesarios y contará con una Secretaría Administrativa, cuya sede se ubicará en Montevideo (art. 15). Como rasgo específico, las decisiones del Consejo y del Grupo deberán ser tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados partes (art. 16).

Aspectos relacionados con la estructura institucional definitiva, la definición de instrumentos específicos para la consecución del mercado común y temáticas sectoriales, como agricultura, servicios, pesca, inversiones extranjeras y ambiente, son trasladados para 1995 o bien omitidos.

Aparte de estos puntos polémicos sobre el Tratado, existen problemas específicos relacionados con el proceso de integración y con las relaciones bilaterales. En cuanto al proceso de integración, las principales dificultades se ubican en la fijación del arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas y los planes de estabilización. Al respecto, los principales problemas provienen de Brasil, tanto por su nivel arancelario superior, que se ubica actualmente en una media del 35 %, con niveles que varían entre el cero y el 105 % (mientras Argentina ha puesto en vigor un arancel bajo con tres niveles ubicados en 0 % para productos básicos, 11 % para productos intermedios y 22 % para productos finales), como por la política cambiaria que provoca distorsiones que inciden en los flujos comerciales. Otro punto de polémica se ubica en la relación con los socios menores, ya que ingresaron al proceso de integración en plena reciprocidad de derechos y obligaciones, sin perjuicio de la consideración de diferencias puntuales de ritmo en relación a Paraguay y Uruguay *durante* el período de transición, es decir, hasta el 31 de diciembre de 1994.

Finalmente, las relaciones bilaterales son una variable interviniente en el proceso de integración y pueden interrumpirlo si no se termina de fijar el arancel externo común y hay defecciones mutuas debido a las ventajas del comercio internacional (productos subsidiados, *dumping*, etc) o si la proyección de la política exterior argentina y brasileña se torna poco cooperativa en el escenario internacional.

La aprobación por el Congreso norteamericano, en mayo de 1991, de extender por dos años la autoridad negociadora de "vía rápida" (*fast track*) al Presidente, permitió desbloquear las primeras trabas para la incorporación de México al acuerdo de libre comercio que se encuentra en vigor desde 1990 entre Canadá y Estados Unidos. Por medio de dicho mecanismo, el mandatario presenta al Congreso un tratado que puede solamente rechazar o aprobar en bloque. Las resistencias en Estados Unidos se expresaron en la apretada votación en la Cámara de Representantes (231 contra 192) y tienen relación con temas candentes como la inmigración, empleo y políticas sociales. Para México, la incorporación a la zona de libre comercio en América del Norte, le garantizaría un incremento de las inversiones, la colocación de un porcentaje significativo de sus exportaciones y distender los difíciles temas de la frontera y la migración.

México forma parte también del Grupo de los Tres, junto a Colombia y Venezuela. En la reunión ministerial llevada a cabo en Bogotá, a comienzos de abril de 1991, los cancilleres evaluaron la marcha de los acuerdos de noviembre de 1990, para acentuar la cooperación recíproca. Decidieron continuar con el proyecto de un acuerdo trilateral de libre comercio e inversión y, a su vez, apoyaron algunas iniciativas bilaterales (construcción de un gasoducto Colombia-Venezuela) y multilaterales (apoyo al turismo, transporte naviero). La creación de varios grupos de trabajo en el marco de la primera Cumbre Iberoamericana señala la continuidad de una propuesta que plantea dificultades por el hecho de que sus propulsores participan en otros espacios subregionales.

El Pacto Andino también aceleró el proceso de integración desde fines de 1990. En noviembre de ese año se concretaron las siguientes instancias: una reunión de Presidentes de Colombia y Venezuela, la V reunión de ministros de Transporte, el LX período de sesiones extraordinarias del Grupo Andino, el X encuentro del Consejo Andino de cancilleres y la reunión del Consejo Presidencial Andino. En esta última, la más importante por su jerarquía institucional y por las decisiones que se adoptaron, se suscribió el Acta de La Paz, que adelanta la conformación de la zona de libre comercio al 31 de diciembre de 1991 y el Mercado Común para 1995. También se acordó la eliminación gradual de subvenciones que distorsionan precios y la eliminación de visas de ingreso a ciudadanos andinos.

Durante 1991 hubo dos hechos significativos en la marcha del proceso andino. El primero fue que la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en su LV período de sesiones ordinarias, que tuvo lugar en Lima entre el 21 y el 22 de marzo de 1991, definió la reforma al régimen de trato a capitales extranjeros, liberalizando el mismo. En el momento regía el Decreto 220, que fue aprobado en mayo de 1987. La modificación del régimen imperante había sido solicitada a la Comisión por el Consejo presidencial andino, en su reunión de noviembre.

El segundo hecho de importancia fue la quinta Cumbre Presidencial Andina, celebrada entre el 17 y el 18 de mayo, en la que se suscribió el Acta de Caracas. Esta reafirma el compromiso asumido en la reunión de La Paz, y para ello los Presidentes acordaron reducir a cero, a partir de 1992, los aranceles que pesan sobre su comercio intrazonal, comenzando con unos 500 productos siderúrgicos y metalmecánicos. Por otra parte, acordaron fijar un arancel externo común frente a terceros que oscilará entre el 5 y el 20 %. El Acta incluye también el acuerdo de "cielos abiertos" que permitirá a las líneas aéreas de los países miembros operar con idénticas facilidades a las de su nación de origen. Finalmente, se acordó revisar los organismos de integración, la coordinación de políticas macroeconómicas, la aproximación conjunta al exterior, la búsqueda de acuerdos con otros bloques subregionales y la realización de reuniones semestrales.

En América Central, la instancia más significativa fue la realización, en julio de 1991, de la décima Cumbre de Presidentes Centroamericanos, en el marco del Acuerdo de Esquipulas II. En ella se aprobó la incorporación de Panamá al proceso de integración en el istmo. Se signaron tres protocolos (ingreso de Panamá al Parlamento Centroamericano, lucha contra el narcotráfico y constitución de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo), se acordó la creación de una zona de libre comercio entre El Salvador y Guatemala y una de reserva ecológica entre Costa Rica y Panamá. Al final se emitió la Declaración de San Salvador, donde se incluye una parte importante sobre cooperación política e integración económica. En esa materia, la Declaración señala la reactivación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), la creación de un Consejo Comunitario formado por los cancilleres y ministros de Economía, la liberación del comercio intracentroamericano de productos agropecuarios básicos antes de julio de 1992 y la disminución de los aranceles máximos a 20 % para la misma fecha.

LA NUEVA
INTEGRACION CENTROAMERICANA.
EL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA.

*Francisco Rojas Aravena*¹

En 1991 el fin de la Guerra Fría y los procesos de redemocratización en América Latina dieron nuevo impulso a la cooperación y las tendencias integracionistas, que ya estaban presentes en la mayoría de las propuestas tendientes a alcanzar la paz en Centroamérica. En el proceso de Esquipulas fue uno de los temas ejes del acuerdo. La idea de reforzar los proceso de integración se expresó en el punto 5 de la primera declaración de Esquipulas² y en el punto 9 del Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, el acuerdo de Esquipulas II³. A lo largo del proceso, de las reuniones de la Comisión Ejecutiva y de las Cumbres Presidenciales se recordaba el punto, pero el grueso de la atención estaba radicado en detener la guerra. Una vez alcanzada la pacificación, las acciones referidas a la integración centroamericana han ido en aumento. Esto se ha expresado con nitidez desde la Cumbre presidencial de Monte Limar⁴.

1 Cientista político. Coordinador Adjunto del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile

2 En la declaración de Esquipulas I, suscrita por los mandatarios centroamericanos el 25 de mayo de 1986, se señaló en el punto 5: "La voluntad de revisar, actualizar y dinamizar los procesos de integración económica y social del área, para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en beneficio de sus pueblos y para mejor enfrentar las serias dificultades de la crisis que las aqueja. Ver, Heraldo Muñoz (comp.), *Continuidad en la Crisis Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas* 1986, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987 p. 614.

3 Ver, "Acuerdo de Esquipulas II, Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica" en Heraldo Muñoz (comp.), *Un balance de esperanzas. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas* 1987. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 427 y sgtes.

4 La Cumbre de Nicaragua en Monte Limar, corresponde a la séptima cumbre del proceso, y se realizó el 3 de abril de 1990. Allí en el punto 10 se refirió a las acciones en torno a la integración. Más aún, como se iniciaba una nueva etapa se acordó

Centroamérica logró superar su crisis política, y con ello las dos principales guerras civiles que desgarraban a El Salvador y Nicaragua. En Guatemala la tarea de producir una reconciliación nacional profunda, capaz de detener la violencia, es una tarea aún pendiente. No obstante las dificultades, la región ha avanzado hacia la integración económica y ha continuado la concertación política.

En América Latina, desde mediados de los años ochenta, reaparece una tendencia a la integración. Los acuerdos argentino-brasileño en lo económico⁵, la constitución del Grupo de Río en lo político⁶, y los acuerdos de paz en Centroamérica⁷ vinculados a la seguridad regional y a la integración fueron conformando las nuevas dimensiones del proceso. La aplicación de los acuerdos se expresa en los diversos ámbitos subregionales⁸. El resurgimiento de esta tendencia integracionista refuerza, a su vez, el desplazamiento global hacia una mayor libertad económica, a la apertura y expansión del comercio internacional. El cambio en el sistema global está caracterizado por la primacía de las relaciones internacionales de mercado por sobre las de seguridad⁹.

Es importante destacar que este proceso involucra un gran cambio en la región. Se está produciendo un paulatino pero constante proceso de transferencia de competencias soberanas al ámbito de la concertación regional. Particular importancia posee la tensión entre la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos y el principio de la autodeterminación. Los acuerdos presidenciales en el Grupo de Río y las resoluciones apoyadas en la OEA denotan hoy una mayor voluntad de "ceder" competencia a la coordinación multilateral. La experiencia centroamericana mostró los beneficios de la concertación en la resolución de una crisis profunda, que involucraba crecientemente a los países del área. A la vez, una mayor inserción en la economía mundial de los países del área exige un mayor grado de coordinación e integración regional.

La comunalidad de objetivos y metas expresadas en la defensa de la democracia, el crecimiento y desarrollo económico y la similitud de problemas como la pobreza y la deuda externa abren campo a la integración. Hoy, a diferencia del pasado, se busca avanzar en los intercambios reales más que

invitar al gobierno de Panamá a formar parte del proceso de integración.

- 5 Mónica Hirst, *Argentina - Brasil: El largo camino de la integración*, Buenos Aires: Legasa, 1988.
- 6 Alicia Frohmann, *Puentes sobre la turbulencia*. Santiago: FLACSO, 1990.
- 7 Francisco Rojas Aravena, *Costa Rica: crisis centroamericana y política exterior*. San José: Ed. Universidad Nacional, 1990.
- 8 CEPAL, División de Comercio Internacional y Desarrollo, "La evolución reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe", Santiago, abril de 1991, mimeo, p. 43.
- 9 FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares, *América Latina y el orden internacional de post Guerra Fría: oportunidades y opciones*. Santiago: diciembre de 1990.

en un derrotero preestablecido. Por ello se avanza, en grados diferentes, en el escenario político, de seguridad y en el económico sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales.

En el caso centroamericano se produjeron avances y acuerdos sustanciales en cada una de estos puntos de la agenda. Dos acuerdos fueron cruciales en 1991. La suscripción de los acuerdos de paz de El Salvador y la constitución del Sistema de la Integración Centroamericana.

Las Cumbres Presidenciales y la integración

La paz en el área centroamericana ha revivido y reactualizado diversos temas de la agenda bilateral y multilateral. El cambio de la situación y el avance definitivo en el proceso de paz se produjo a los dos años del proceso de Esquipulas, con los acuerdos de la Cumbre de Tela (7 de agosto de 1989). En ese punto ya se expresó con nitidez el aporte centroamericano al fin de la Guerra Fría. Desde esa fecha, los acuerdos referidos a la integración económica, al libre flujo de bienes y servicios, a la resolución de la deuda intercentroamericana, a la apertura externa y un mejor posicionamiento internacional, han sido cada vez mas importantes. Los acuerdos de paz salvadoreños, del 31 de diciembre de 1991, sellaron el proceso.

En la Cumbre de Antigua, Guatemala (17 junio de 1990) los mandatarios centroamericanos cerraron un ciclo. Desde ese momento se ha generado un proceso en cascada, que refuerza la voluntad política vinculada a la integración y reafirma acciones y decisiones en este campo, tanto de los líderes políticos como de los empresarios.

Desde los años cincuenta, cuando se inició el proceso tendiente a crear una zona económica ampliada, el proceso de integración centroamericana ha pasado por diversas etapas: 1) auge y normalidad (1960-1969), 2) anormalidad institucional (1970-1978), 3) gestación de la crisis (1978-1984), 4) profundización de la crisis (1985-1990), 5) búsqueda de alternativas y nuevas bases jurídicas (1990¹⁰).

La reunión de Antigua marcó el comienzo de una nueva etapa en Centroamérica. Esto se expresó, por un lado, en la institucionalización del proceso de Esquipulas, dada la participación de nuevos actores presidenciales; y por otro, en un cambio en los temas centrales de la agenda. La temática primordial se movió desde el ámbito político, hacia el ámbito de la recuperación económica, la promoción del proceso de integración e intercambio regional. Este cambio de etapa se expresó de manera clara cuando los presidentes afirmaron: "la violencia empieza a formar parte de la historia que

10 Rómulo Caballeros O., "Reorientación de la integración centroamericana", en *Revista de la CEPAL*, N° 46, abril de 1992, Santiago, Chile, pp. 133 - 145.

no debemos olvidar pero que no debemos repetir; ahora empezamos a recorrer otros caminos"¹¹.

En esta cumbre presidencial, la octava del proceso de paz, el tema del desarrollo ocupó un lugar preferente. "Ahora nos toca avanzar hacia una Centroamérica desarrollada y capaz de atender por sí sola las necesidades fundamentales de cada uno de nuestros ciudadanos. Vemos la integración como medio para ese desarrollo y aspiramos a esa Centroamérica vinculada con el mundo sobre la base de una interdependencia fecunda y respetuosa"¹².

A partir de este momento el tema de la integración comenzó a tener un lugar relevante en las decisiones presidenciales. Esto se manifestó en las tres reuniones posteriores, Punta Arenas, Costa Rica; San Salvador, El Salvador; y Tegucigalpa, Honduras. En esta última reunión se acordó establecer el Sistema de la Integración Centroamericana, con lo cual el proceso adquirió una nueva dinámica que está cambiando la forma de relacionarse de los países del área y de Centroamérica con el mundo.

El desarrollo es clave. Si éste no se alcanza, la democracia no es posible y no se consolidará el proceso gestado en todos los países centroamericanos. La paz regional y los procesos de reconciliación nacional no serán duraderos, si no se atienden las necesidades económicas y sociales de la población. El desarrollo como meta presupone cierta estabilidad, el definitivo fin de la guerra y la necesidad de concertación e integración, además de una importante cantidad de recursos externos.

Ello significa establecer la forma de inserción del área en la economía mundial. Ello presupone reconocer la nueva realidad internacional y evaluar las consecuencias que los cambios operados en el sistema internacional poseen para ésta región.

El proceso de integración de los años 90 se vincula a una nueva forma de percibir el desarrollo regional, que se diferencia sustancialmente de los conceptos originales de la década de los 60. Hace tres décadas se buscó construir un mercado protegido fuera de la competencia internacional. Las orientaciones actuales de la integración estimulan la apertura, la competencia externa y la modernización productiva. Es decir, hay un tránsito desde el proteccionismo a la apertura y la competitividad externa. Hoy en día, la perspectiva está centrada en promover la *desestatización* y por lo tanto lo que se busca es tener más mercado y menos Estado. Esta diferente conceptualización tiene implicancias al nivel de los actores. Hace tres décadas el proceso de integración fue promovido desde el Estado con el apoyo del sector empresarial y con ausencia del sector laboral. En la etapa actual, que los Presidentes perfilaron en la reunión de Antigua, es la empresa privada la

11 Declaración de Antigua, Guatemala, 17 de junio de 1990.

12 *Ibid.*

gestora del proceso y a quien le corresponde el impulso de esta transformación económica.

En esta nueva conceptualización político-económica regional aparecen hoy dos cuestiones claves: por un lado, la necesidad de justicia social y una mayor equidad en la distribución de los beneficios; y por otro, el fomento de la integración regional. Sobre el primer aspecto se produce, a diferencia del pasado, un reconocimiento explícito de que los logros en la pacificación y en la democratización se verán seriamente comprometidos si no se producen avances significativos e inmediatos para obtener un sistema de bienestar y justicia económica y social. Sobre el segundo, se establece la meta de constituir una Comunidad Económica del Istmo Centroamericano.

En la reunión presidencial de Punta Arenas, realizada entre los días 15 y 17 de diciembre de 1990, el tema de la integración ocupó un lugar privilegiado. El espacio de concertación e integración quedó a su vez ubicado en un contexto más amplio. Los Presidentes del área declararon a Centroamérica como región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

De la extensa declaración, los Presidentes dedicaron un importante espacio al tema de la integración, vinculándolo al logro de una mayor apertura y eficiente participación en el comercio internacional. En esta perspectiva, instruyeron a los ministros responsables de la integración y del desarrollo regional para que definieran una política de convergencia arancelaria y aduanera que fuese congruente con la política de apertura y modernización impulsada. Establecieron que el 31 de diciembre de 1992 la negociación y la puesta en marcha de un arancel uniforme debería estar concluida.

En esta declaración también se pasó revista y se instruyeron medidas específicas para facilitar el intercambio de productos básicos, resolver el serio obstáculo de la deuda pública externa—intra y extra regional—, reestructurar el sistema regional de pagos, y coordinar con Naciones Unidas la aplicación del Plan Especial de Cooperación de Centroamérica (PEC).

Con el fin de dar un paso cualitativo en el tema de la integración, los Presidentes priorizaron la institucionalidad y la juridicidad de la integración. Para ello instruyeron a los ministros del ramo a presentar una propuesta de marco normativo fundamental, que legitime y garantice la seguridad jurídica necesaria para fortalecer el proceso de integración¹³.

En 1991 se celebraron dos cumbres presidenciales, la primera en San Salvador en el mes de julio y la segunda en Tegucigalpa, en el mes de diciembre. Ambas reuniones tienen un significado trascendente. En la reunión de San Salvador, Panamá se incorporó activa y plenamente al proceso de integración centroamericana. En esta reunión se acordó activar la Organi-

13 Declaración de Punta Arenas, Costa Rica, 17 de noviembre de 1990. Esta declaración también fue suscrita por el Presidente de Panamá, Guillermo Endara, como observador.

zación de Estados Centroamericanos (ODECA) como sistema institucional regional. En la reunión de Tegucigalpa la activación de la ODECA significó establecer el Sistema de la Integración Centroamericana.

El seguimiento de las resoluciones llevó a la realización de seminarios, a la preparación de documentos y a la formulación de propuestas. Una de ellas es particularmente interesante ya que refleja la posición del sector privado agrupado en la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá¹⁴. Los representantes del sector privado expresan que la integración es un instrumento para lograr cinco objetivos estratégicos: 1) lograr los objetivos de desarrollo de cada uno de los países, 2) promover la interdependencia, 3) acelerar la modernización de los sectores productivos hacia una estructura productiva regionalmente integrada, 4) promover formas de inserción internacional beneficiosas para Centroamérica, y 5) mejorar el poder de negociación ante terceros.

En la Cumbre Presidencial de San Salvador los presidentes instruyeron a los respectivos ministros para: continuar avanzando en el plan de acción para la agricultura, en la iniciativa de salud centroamericana, en la organización de un consejo centroamericano de vivienda y asentamientos humanos, en profundizar el rol del Banco Centroamericano de Integración Económica, y en general, en la superación de los obstáculos al comercio interregional.

Particular importancia posee el punto 28 de la Declaración Presidencial en el que se aprobó como parámetro para la negociación arancelaria el que "los niveles arancelarios al 31 de diciembre de 1992, fecha de entrada en vigencia del Arancel Uniforme Centroamericano, tendrán un techo de 20 por ciento y un piso no menor de 5 por ciento, con franjas intermedias de 10 por ciento y 15 por ciento"¹⁵. De igual forma acordaron que la lista de excepciones deberá ser limitada y estará sujeta a un cronograma de desgravación progresivo.

Los pasos sustanciales para un cambio significativo de la antigua institucionalidad de la integración hacia la nueva institucionalidad postcrisis fueron establecidos. Fue necesario superar muchos obstáculos tanto en la negociación regional como al interior de los Estados. La nueva institucionalidad tiene implicancia en la forma de distribución del poder entre los actores gubernamentales. Las disputas en torno a quién tendría un rol determinante en los futuros mecanismos operativos se evidenció muy claramente. Los titulares de los ministerios de Relaciones Exteriores buscaron defender un espacio de primacía en relación a sus colegas de otros sectores, en particular los de Economía¹⁶.

14 FEDEPRICAP - FECAICA, "Centroamérica: hacia un nuevo modelo de integración". Documento preparado para ser presentado a la reunión de Ministros encargados de la integración centroamericana, Nueva York, 22 de abril de 1991. Original no publicado.

15 Declaración de San Salvador, El Salvador, 17 de julio de 1991.

En el transcurso del segundo semestre de 1991 se desarrollaron cruciales negociaciones que permitieron que el proceso culminara con la decisión de constituir el Sistema de la Integración Centroamericana. La importancia de la concertación en el ámbito de la integración queda aún más en evidencia cuando se la compara con otros ámbitos, como el de la seguridad. En el terreno del desarme y la seguridad, Centroamérica había dado pasos significativos. Sin embargo, en esta cumbre presidencial no alcanzaron a concretarse en acuerdos definitivos. Los Presidentes acusaron recibo del informe de la comisión de seguridad pero no hubo consenso para avanzar a hacer efectiva una reducción del gasto militar en la región, o del establecimiento de medidas específicas vinculadas a la confianza mutua¹⁷.

La nueva institucionalidad: el Sistema de la Integración Centroamericana.

Las resoluciones presidenciales tendientes a constituir una nueva institucionalidad en el área se expresaron en el *Protocolo de Tegucigalpa* a la Carta de Negociación de Estados Centroamericanos (ODECA). Con la suscripción de este protocolo, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, decidieron reformar la Carta de la ODECA, suscrita hace 30 años¹⁸. Este protocolo quedó abierto a la adhesión de Belice, quien también podrá negociar o bien la suscripción o un acuerdo de asociación o vinculación¹⁹. De esta forma, la aspiración de integración regional en la nueva institucionalidad tiene la posibilidad de cubrir al conjunto del istmo y no sólo a la Centroamérica histórica.

El objetivo rector del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) es realizar la integración para constituirla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Los seis Estados signatarios originales se reconocen como una comunidad económica-política que aspira a su integración. Sobre la base de estos principios rectores, se establecen una serie de propósitos en los ámbitos políticos, de seguridad, de los derechos humanos, de la economía y del desarrollo.

La nueva institucionalidad se rige por una serie de principios, de los que cabe destacar los siguientes: a) la tutela, respeto y promoción de los derechos humanos constituyen la base fundamental, b) paz, democracia, desarrollo y libertad son un todo armónico e indivisible que orientará las actuaciones de los países miembros, c) la identidad centroamericana como manifestación activa de los intereses regionales y de la voluntad de participar en la

16 Periódico *La Nación*, Costa Rica, 17 de julio de 1991.

17 Declaración de Tegucigalpa, Honduras, 13 de diciembre de 1991.

18 La Carta de la Organización de Estados Centroamericanos fue suscrita en Ciudad de Panamá el 12 de diciembre de 1962.

19 Protocolo de Tegucigalpa, Carta Constitutiva del Sistema de la Integración Centroamericana, 13 de diciembre de 1991.

consolidación de la integración, d) la solidaridad centroamericana como expresión de su profunda interdependencia, e) la globalidad del proceso de integración y la participación democrática, en el mismo, de todos los sectores sociales. A ello se adicionan conceptos tales como la gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica y la búsqueda de un desarrollo armónico y equilibrado, dando un trato especial a los países miembros con menor desarrollo relativo, pero en un marco en el cual priman la equidad y la reciprocidad, conforman el marco conceptual y de principios organizadores.

Los miembros del SICA son los Estados que suscriban y luego ratifiquen las obligaciones establecidas en el Protocolo de Tegucigalpa. Tal como señaláramos, seis de los siete Estados centroamericanos suscribieron este Protocolo en diciembre de 1991. Belice tiene abierta la opción para integrarse.

Los mecanismos operativos formales del SICA son cuatro: la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General.

La Reunión de Presidentes es el órgano máximo y está integrada por los Presidentes constitucionales de los Estados miembros²⁰. Las cumbres serán ordinarias y extraordinarias. Las primeras se realizarán en forma periódica, una cada semestre. Las extraordinarias se efectuarán cuando así lo decidan los Presidentes. Este es el órgano máximo, a él le corresponde definir y dirigir el proceso, armonizando las diversas políticas nacionales.

El Consejo de Ministros estará integrado por los ministros del ramo. Al Consejo le corresponde dar seguimiento y asegurar la ejecución de las decisiones presidenciales. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores posee la primacía. Esta quedó instituida en el artículo 16, cuando señala que el "Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano principal de coordinación". En el artículo 17 se establecen las competencias que hacen efectiva esa primacía.

El Comité Ejecutivo está integrado por un representante de cada uno de los Estados Miembros. Este Comité velará por la marcha cotidiana del proceso. Para ello tendrá reuniones ordinarias una vez por semana.

La Secretaría General y su secretario, nombrado por la Reunión Presidencial por un período de cuatro años, tiene la representación del SICA en el ámbito internacional.

También forman parte del sistema la Reunión de los vicepresidentes y designados a la Presidencia de la República, que será un órgano de asesoría y consulta; el Parlamento Centroamericano, que corresponde a un órgano de

20 Es importante resaltar que el texto establece la calificación de "constitucional" para los representantes presidenciales, con lo que se refuerza el principio rector de la democracia.

planteamiento, análisis y recomendación cuyas funciones están establecidas en su tratado constitutivo; la Corte Centroamericana de Justicia, que será la encargada de garantizar el respeto al derecho en la interpretación y ejecución del Protocolo de Tegucigalpa que creó el SICA, cuyas integración y atribuciones deberán ser negociados por los Estados Miembros; y el Comité Consultivo, que será una instancia de asesoramiento de la Secretaría General que congregará a los sectores empresarial, laboral, académico y otras fuerzas comprometidas con el esfuerzo de integración ístmica.

El SICA posee personería jurídica para el ejercicio de sus funciones en los Estados partes. Tendrá su sede en San Salvador. Su financiamiento provenirá de las contribuciones de los Estados Miembros.

El Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos prevalecerán sobre cualquier convenio, tratado o acuerdo bilateral o multilateral en materias relacionadas con la integración centroamericana.

Acuerdos de Libre Comercio con países de fuera de la región

El proceso de integración no sólo ha avanzado al interior de la región centroamericana; también se han fortalecido los vínculos y acuerdos con diversos Estados. Los pactos alcanzados con México y Venezuela poseen una importante gravitación; también los acuerdos con Estados Unidos y la Comunidad Europea.

Con México los Presidentes centroamericanos realizaron una primera reunión cumbre destinada a impulsar la cooperación. La reunión de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, —celebrada el 10 y 11 de enero de 1991— permitió mejorar el Acuerdo de San José, por el cual los países centroamericanos reciben el petróleo mexicano y venezolano en condiciones favorables. También se suscribió un Acuerdo de Complementación Económica que tiene como objetivo establecer una zona de libre comercio, a más tardar el 31 de diciembre de 1996. Este acuerdo reconoce las asimetrías entre los Estados partes y por lo tanto establece un período de ajuste, de transición en el que se reconocen los distintos grados de desarrollo. Esto se traduce en que habrá una apertura mayor, en el corto plazo, de la economía mexicana y después una apertura de la economía centroamericana para converger en una zona de libre comercio²¹.

Con Venezuela, en el contexto de la Cumbre centroamericana de San Salvador, se ratificó la voluntad de profundizar las negociaciones para concluir un Acuerdo de Libre Comercio. Este pacto eliminará en un plazo de cinco años las barreras arancelarias y no arancelarias que Venezuela establece para los productos centroamericanos. A partir del quinto año y durante un período similar de tiempo, Centroamérica eliminará las restricciones al in-

21 Ver declaración de Tuxtla Gutiérrez, en CSUCA-PAX, *Centroamérica Hoy*, N° 51, San José, Costa Rica, enero de 1991, pp. 20-24.

greso de productos venezolanos. La liberalización plena del comercio entre Centroamérica y Venezuela deberá estar finiquitada en un plazo de diez años²². Este convenio, al igual que el de México, reconoce las asimetrías y establece cronogramas de desgravación diferenciados.

Europa también ha otorgado preferencias comerciales. Estas fueron definidas como "excepcionales y transitorias" y otorgan un acceso libre de derechos arancelarios a la mayor parte de los productos que exporta Centroamérica a la Comunidad. Estas concesiones son equivalentes a las que la CE otorgó a los países andinos. Cabe destacar, sin embargo, que la producción de bananos centroamericanos fue excluida de las preferencias otorgadas²³.

Con Estados Unidos, en el contexto de la Iniciativa para las Américas, se han suscrito una serie de acuerdos marco. Los Presidentes centroamericanos ha visitado la capital norteamericana con el fin de promover un mayor acercamiento económico y evitar una reducción mayor en la ayuda que ese país entrega a la región. Las concesiones comerciales que Estados Unidos está otorgando a Centroamérica se rigen por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe II.

El Parlamento Centroamericano

El Parlamento Centroamericano se instaló en la sesión celebrada en Ciudad de Guatemala el 28 de octubre de 1991. Es una instancia de promoción de la integración regional, efectuada por representantes elegidos democráticamente en sus respectivos países. Inicialmente el Parlamento Centroamericano se ha instalado con representantes de tres países: El Salvador, Honduras y Guatemala. Estos países suscribieron y ratificaron el Convenio Constitutivo y realizaron los procesos electorales para elección de miembros. En Nicaragua, si bien ratificó el tratado, está pendiente la realización del proceso electoral. Costa Rica ha sido renuente a la idea del Parlamento Centroamericano desde sus inicios. Ello se manifiesta en que, hasta la fecha, no ha ratificado el tratado suscrito por el gobierno²⁴. Dado el proceso de avance de las ideas integradoras es posible que Panamá se incorpore a este foro regional.

El Parlamento ha recibido un importante apoyo de Europa. La CE ha destacado la importancia de este foro; de hecho, parte importante del financiamiento y la asistencia técnica ha provenido de Europa²⁵.

22 Periódico *La Nación*, 17 de julio 1991.

23 Ver, "Declaración Económica de la Conferencia Ministerial de Lisboa (San José VIII) sobre el Diálogo Político y Económico entre la Comunidad Europea y Centroamérica", Lisboa, 25 de febrero de 1992. En especial puntos 11 y 14.

24 Francisco Rojas Aravena, *La política exterior de la administración Arias Sánchez (1986-1990)*, Ed. FLACSO, San José, Costa Rica, 1990.

25 Ver, "Declaración Política de la Conferencia Ministerial de Lisboa (San José VIII) ...", op. cit. En especial el punto 13.

Luego de su constitución, el Parlamento Centroamericano, por medio de uno de sus vicepresidentes, el ex Presidente hondureño José Azcona, ha realizado una intensa actividad de promoción, en particular en Costa Rica. Hay conciencia entre los parlamentarios que si no se obtiene una plena representatividad geográfica y nacional el peso del Parlamento será limitado. La reactivación económica y la nueva institucionalidad jurídica pueden ser incentivos para que Costa Rica ratifique el PARLACEN. En una instancia de este tipo debería recaer la discusión y la concertación de aspectos claves del proceso integrador. Los parlamentarios deberían asegurar que los beneficios generados por el proceso de ampliación del mercado y de nueva vinculación internacional se desarrollen en concordancia con los principios de equidad fundamentales para mantener la estabilidad y asegurar la paz en el área.

Conclusión

Los avances en el proceso integrador tiene varias fuentes. Por un lado las lecciones de la crisis política y económica que afectó profundamente a la región durante la década de los años ochenta. Por otro, el impacto y la promoción que han realizado y apoyado persistentemente los países de la CE. A ello se sumó el impacto de las negociaciones del NAFTA entre los países del norte del hemisferio. También, sin lugar a dudas, el fin del marco estructural de la Guerra Fría y las tendencias a la conformación de bloques actuó como elemento incentivador. Adicionalmente, se puede agregar que la integración siempre ha sido parte de los principales proyectos de desarrollo en Centroamérica. Lo fue para el proyecto socialdemócrata de los 60, para el proyecto revolucionario, que adquirió una gravitación central en los 80; y lo es hoy en el proyecto neoliberal en curso.

La integración tiende a ocupar espacios más amplios que los económicos. De allí que la integración forme parte de una estrategia de desarrollo y por ello involucra aspectos políticos, sociales y culturales, además de los económicos. La integración hoy es parte de los modelos de recuperación y reconstrucción centroamericana. La integración actúa como elemento externo-interno dinamizador de los procesos nacionales, les aporta una nueva escala que facilita la inversión y amplía los mercados.

A inicios de la década de los 90 aparecen elementos capaces de reconceptualizar el proceso y cambiar la constelación de actores centrales. En el plano de la política hay en Centroamérica hoy, una tendencia a la homogeneidad. Como producto de los resultados electorales ha surgido una nueva derecha, cimentada en el sector privado, que es gobierno en los distintos países²⁶. Este actor social ha sido el que ha logrado dar un nuevo paso en la integración: la constitución del SICA.

26 Edelberto Torres-Rivas, "La recomposición del orden: elecciones en Centroamérica", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 50, abril-junio de 1990.

Si bien este proceso es clave para el desarrollo del área, sus resultados no serán inmediatos; es necesario superar aún muchos obstáculos. Antes que nada, transformar la voluntad política y la expresión jurídica de los gobiernos en apertura del comercio, en oportunidades de negocios, en reconstrucción de vías de comunicación, en mayor inversión, en estabilidad política y social. A ello se debe sumar que los países del área deben encontrar su nicho de inserción internacional, que no puede estar basado sólo en la mano de obra barata²⁷.

Pensar en el futuro de Centroamérica es pensar en alternativas y evitar cometer los errores del pasado. Esto debe expresarse al momento de pensar el rol dinamizador y el espacio de acción que puede generar el SICA. Esta mirada crítica debe tener presente los cinco puntos claves, que ha destacado Eduardo Lizano²⁸: 1) la integración no es una panacea; no se pueden depositar todas las esperanzas en el proceso regional ya que éste no puede sustituir la necesidad de reformas nacionales; 2) se requieren decisiones urgentes; el tiempo político para producir resultados es limitado; 3) la región posee una muy escasa capacidad de negociación en el ámbito internacional. Luego de la crisis y en la etapa de postguerra fría ésta es muy reducida. De allí que las acciones que la región deba realizar pueden no motivar a terceros estados a "ceder" más que por convencimiento y no por resortes de poder; 4) la integración afectará a actores políticos y a agentes económicos; estos resistirán el cambio; 5) el Estado debe asumir un rol orientador, evitando servir a los intereses de un agente o actor social determinado.

27 Gustavo Arcia, "El futuro económico de Centroamérica", en *Cono Sur*, Vol X, N° 6, noviembre-diciembre de 1991, FLACSO-Chile, 1991. pp. 12-17.

28 Eduardo Lizano, "Integración económica regional: el caso de Centroamérica". Ponencia presentada en el seminario "Perspectivas de los procesos de integración subregional en América Central y América del Sur", organizado por IRELA, Bruselas, 4-5 noviembre de 1991, mimeo, p. 37.

EUROPA Y AMERICA LATINA EN UN MUNDO EN TRANSICION

*Alberto van Klaveren*¹

Mil novecientos noventa y uno fue otro año pródigo en acontecimientos trascendentales para Europa, pero aportó pocas novedades en el ámbito europeo-latinoamericano. Las relaciones interregionales se caracterizaron por su continuidad respecto de los últimos años; una continuidad que no ha satisfecho plenamente las expectativas de muchos sectores de América Latina y de algún país europeo con mayor vocación latinoamericana, como España, pero que ha implicado algunos avances.

Durante 1991, Europa se concentró en una serie de grandes desafíos. Entre éstos destacaron el proceso de unificación de la Comunidad Europea (CE) y su ampliación a otros estados próximos, la desintegración de la antigua Unión Soviética, el conflicto yugoslavo, el fin de la guerra del Golfo, la gradual redefinición de los vínculos de seguridad con su aliado transatlántico, las crecientes tensiones económicas, políticas y religiosas en Africa del Norte y los problemas comerciales con Japón.

Paradójicamente, esto no implicó un mayor distanciamiento europeo respecto de América Latina, debido a que las relaciones interregionales mantienen una dinámica relativamente independiente de las principales tendencias mundiales. Ello causa frustración en una América Latina que procura aumentar, a veces en forma ansiosa, su protagonismo en los grandes acontecimientos mundiales, y también provoca desaliento en aquellos sectores europeos que depositan muchas expectativas en los siempre limitados recursos de la cooperación internacional.

¹ Político. Coordinador académico de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Madrid. Ex director adjunto del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Madrid, y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

En todo caso, las consecuencias negativas que pueden haberse derivado del lugar indudablemente bajo que ocupa América Latina en las prioridades externas europeas se han visto compensadas, hasta cierto punto, por los efectos positivos de la gradual recuperación económica de la región. América Latina ciertamente no ha figurado entre las preocupaciones prominentes de los europeos, en parte también porque la región está mostrando una imagen más estable y normal que en el pasado reciente, pero los vínculos económicos no se han resentido por esa menor prioridad y, por el contrario, se están registrando tendencias bastante favorables en materia de flujos de inversiones, que dependen más de las condiciones del mercado que de la atención política, mientras que la cooperación parece estabilizada. No se ha avanzado en el área más importante y sensible de las relaciones interregionales –el comercio–, pero las posibilidades en este campo dependen del desenlace de la Ronda Uruguay y no de una poco viable negociación directa entre las dos regiones. Y en lo político el balance no es tan negativo: el recientemente institucionalizado diálogo entre la Comunidad Europea y el Grupo de Río ha abordado diversos temas importantes a nivel interregional, Europa conserva su discreto pero valioso compromiso con la pacificación y desarrollo de Centroamérica, que incluso se ha extendido a algunos temas comerciales, y los intercambios de visitas entre las dos regiones no han descendido de manera abrupta.

El contexto de las relaciones interregionales

Las políticas exteriores de los países europeos se vieron enfrentadas a desafíos particularmente serios durante 1991, de los que no siempre salieron airoso. El fin de la guerra del Golfo arrojó un balance más bien magro para Europa. Los intentos de desarrollar una política exterior común y de sentar las bases de una seguridad y defensa colectivas se vieron frustrados. Por cierto, los países miembros de la CE (los Doce) coincidieron desde el primer momento en su condena a la agresión iraquí, adelantándose incluso a las Naciones Unidas en la imposición de sanciones al agresor. Pero a partir de ahí surgieron las diferencias entre los estados miembros más dispuestos a seguir el liderazgo asumido por Estados Unidos y aquellos que, sin desmarcarse necesariamente de las posiciones estadounidenses, pretendían que Europa desempeñase un papel propio y singular en la crisis, en parte para cautelar sus intereses específicos en una región que les resultaba más próxima que a Washington. Los países europeos no lograron unificar sus posiciones en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su involucramiento en la guerra varió desde la ayuda financiera prestada por la República Federal de Alemania (RFA) hasta la participación plena y activa del Reino Unido. En el plano militar, la coordinación en el seno de la Unión Europea Occidental (UEO) no fue más eficaz.

Las diferencias no se debieron tanto a las insuficiencias de las instituciones de la CE, sino a factores más profundos, atribuibles a percepciones

distintas sobre los principales problemas internacionales². Si bien la guerra del Golfo creó conciencia en algunos sectores sobre la necesidad de una política de defensa y de seguridad comunes entre los países miembros de la CE, idea que se recogió en el Tratado de Unión Política firmando el 9 de diciembre en Maastricht (Holanda), queda por ver cómo reaccionarían los países europeos frente a una crisis similar en el futuro.

Las convulsiones que han seguido al colapso del comunismo en Europa conformaron un tema de atención creciente en el Viejo Continente. La inestabilidad política, económica y social que culminó con la desintegración de la antigua Unión Soviética planteó enormes incertidumbres que no terminan de despejarse. El conflicto yugoslavo hizo reaparecer el uso de la fuerza en las fronteras mismas de la Comunidad Europea, proyectando una sombra sobre el futuro de otros estados europeos con minorías de tamaño significativo. En estas condiciones, los gobiernos y los pueblos de Europa central y del este no sólo buscaron asistencia económica en el resto del continente, sino que reclamaron una mayor solidaridad política, expresada en una asociación gradual y creciente a la CE y otras instituciones europeas. La inestabilidad que se vive en esa área también plantea la posibilidad de un flujo masivo de refugiados hacia los países más estables y prósperos, precisamente en un momento en que aumentan las tendencias xenofóbicas y en que se procura fortalecer las fronteras externas de la CE. Todo esto llevó a la CE a acelerar las negociaciones de acuerdo de asociación con Polonia, Checoslovaquia y Hungría, a evaluar la extensión de estatutos similares para Bulgaria y Rumania, sujetos a la evolución política interna en esos países, y a la apertura de conversaciones con los países bálticos, por una parte, y con Albania, por la otra. Sin embargo, la existencia de fuertes intereses proteccionistas frente a la apertura del mercado de la CE a los productos agrícolas, textiles y del acero procedentes del este siguió dificultando el término de las negociaciones. Ante estos obstáculos, diversos círculos de la CE se inclinan por buscar nuevas formas de asociación política, a la espera de que la difícil transición hacia un modelo de economía de mercado en esos países permita su adhesión a la CE.

Al igual que en la guerra del Golfo, los países europeos no lograron concertar sus posiciones frente al conflicto yugoslavo. Alemania manifestó en todo momento su decisión de apoyar activamente la autodeterminación y posterior reconocimiento de Croacia, pese a las dudas de la mayoría de sus restantes socios comunitarios. Y los esfuerzos de mediación llevados a cabo en el marco de la Cooperación Política Europea se vieron opacados por la acción desplegada por las Naciones Unidas.

Con todo, los países de la CE mantuvieron sus esfuerzos para fortalecer su coordinación en materia internacional y adoptar una política exterior común. Este nuevo impulso se reflejó en el Tratado de la Unión Europea

2 David Buchan, "A Gulf in Europe", *Financial Times*, 8 de febrero de 1991.

firmado en Maastricht el 9 de diciembre de 1991. Este incluyó una sección sobre política exterior y de seguridad que extiende la coordinación entre los Doce a todas las áreas de la política exterior y de seguridad, pero que no establece instituciones y procedimientos renovados que permitan superar el carácter intergubernamental y no comunitario que asume la Cooperación Política Europea³. En otras palabras, si bien se plasma la nota de una política exterior común, sólo se adoptan pasos muy modestos en esa dirección. Sea como fuere, en este marco modificado resultará algo más costoso para los países miembros apartarse de las posiciones de sus restantes socios de la CE⁴. Además, la conferencia de Maastricht no representó la última etapa en el camino hacia la unificación europea, ya que se ha previsto una nueva revisión del tratado para 1996. Por otra parte, es probable que los avances más profundos logrados en la conferencia de Maastricht en el área económica y monetaria otorguen un nuevo impulso en lo político.

Mientras la CE se abocaba a sus cambios internos, se planteaba también su ampliación a nuevos miembros. En octubre de 1991 se concretó la creación de un Espacio Económico Europeo entre los doce países miembros de la CE y los siete integrantes de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), si bien se presentó un problema jurídico relacionado con el órgano jurisdiccional encargado de supervisar la aplicación del acuerdo. Si en el pasado se pensó que esta nueva figura iba a satisfacer las expectativas de asociación con la CE de países como Austria, Suecia, Suiza, Finlandia o Noruega, en 1991 quedó en claro que para la mayoría de ellos se trataba sólo de una etapa intermedia hacia la plena integración. De hecho, Austria y Suecia han anunciado su propósito de adherir hacia 1995, mientras que Finlandia y Suiza, dos países cuya incorporación a la CE parecía casi impensable hace unos años, parecen dispuestos a seguir un camino similar. Una vez completada esa ampliación de la CE a los países de su entorno económico y político más próximo, que además constituyen sus principales socios comerciales, se planteará la adhesión de los países de Europa central y del este, entre los que se destacan Checoslovaquia, Hungría y Polonia. El carácter creciente de esta lista de espera, a la que se podrían agregar casos como el de Malta o, en el futuro, algunos de los nuevos estados que están surgiendo en el contexto europeo, como Eslovenia, Ucrania o la misma República Federativa Rusa, quedó claramente en evidencia en 1991.

3 Elfriede Regelsberger y Wolfgang Wessels, "The Evolution of the European Political Union and its Consequences on Decision Making Processes in Foreign Policy for European Countries", trabajo preparado para el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericana (IRELA), febrero de 1992. Para una descripción sobre el funcionamiento previo de la Cooperación Política Europea, véase Alberto van Klaveren, "La Cooperación Política Europea: realidades y desafíos de un modelo de concertación externa", *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile), Vol. 21, N°83, julio-septiembre de 1988, pp. 327-353.

4 *The Economist*, 14 de diciembre de 1991.

Las preocupaciones europeas no se limitaron sólo al ámbito de ese continente. La inestabilidad política, económica y social en África del Norte hizo más patente el problema de las presiones migratorias procedentes de la frontera sur de Europa. En un año en que emergieron nuevas tendencias xenofóbicas en el Viejo Continente y en que se continuó removiendo las fronteras internas entre los estados comunitarios, la CE tuvo que emplear sus ya menguados recursos diplomáticos y financieros para enfrentar esa situación, que preocupa sobre todo a países como Francia, Italia, España y Portugal. La inmigración procedente de África del norte y Europa del este se está convirtiendo en uno de los grandes temas no programados de la agenda comunitaria para los próximos años⁵.

Es un problema de difícil solución, ya que el tratar de atenuar los flujos migratorios mediante la cooperación al desarrollo no neutraliza la atracción de los países más ricos de Europa, que además experimentan carencias laborales. Hacia finales del año se empezaba a hablar de la necesidad de evaluar nuevas formas de asociación de la CE con varios países del Magreb, solución que tampoco parece fácil a la luz de los recientes desarrollos políticos en el área y de la reticencia del propio Parlamento Europeo a mantener los programas tradicionales de cooperación con países como Marruecos, Argelia o Túnez. Consideraciones estratégicas también están impulsando a algunos países europeos a cultivar sus relaciones con Turquía, que puede desempeñar un papel regional de gran interés respecto de las repúblicas asiáticas de la Comunidad de Estados Independientes y cuyo modelo de desarrollo secularizado y occidental parece representar una alternativa frente a la inestabilidad y fundamentalismo que caracteriza al resto del mundo islámico.

Por otra parte, el fin de la guerra fría, la relativa paridad económica entre una Europa crecientemente unificada y un Estados Unidos afectado por una serie de insuficiencias económicas y, lo que es más importante, por una crisis de identidad, el crecimiento de las tendencias aislacionistas en la gran potencia y una todavía no resuelta ambigüedad europea respecto de sus políticas y vínculos de seguridad para las próximas décadas, están exigiendo una cierta redefinición de los vínculos atlánticos que no termina de decantarse. En este contexto se plantea, asimismo, el desafío de establecer un nuevo marco político para los vínculos entre Europa y Japón, afectados además por importantes diferendos comerciales.

En este contexto, no cabe sorprenderse que América Latina no haya figurado en un lugar destacado en las prioridades europeas. Con todo, esto no impidió un crecimiento de las inversiones ni el mantenimiento de los programas de cooperación de la región. De hecho, las predicciones típica-

5 Bob Taylor, "Countdown to December 31st 1992", en *The World in 1992*, London, The Economist Publications, 1991, p.27.

mente catastrofistas de muchos sectores latinoamericanos sobre la distracción de recursos europeos como consecuencia de los cambios en el este no se cumplieron en 1991. Más bien, la recuperación económica de la región, la consolidación de las estrategias de desarrollo adoptadas por países como Chile y México y los progresos macroeconómicos registrados en Argentina, Venezuela y otros pusieron a América Latina en una posición moderadamente favorablemente en los medios europeos⁶. Asimismo, con todas sus insuficiencias e incidentes, la evolución democrática de la región siguió comparándose positivamente con los avatares políticos de otras áreas del mundo en desarrollo e, incluso, de varios regímenes y estados establecidos después del colapso comunista en la misma Europa.

Relaciones económicas y de cooperación

La apertura económica hacia el exterior emprendida virtualmente en todos los países de América Latina, las nuevas condiciones financieras que empiezan a darse en la región y el interés europeo de proyectarse en unos mercados que, pese a sus limitaciones, pueden resultar favorables en los próximos años, han llevado a una cierta normalización de los vínculos económicos. Así, durante 1991 se mantuvo la tendencia hacia la superación de los bajos niveles que se registraron durante gran parte de los 80 en el ámbito económico europeo-latinoamericano. Todavía está por verse si esa recuperación permitirá un aumento de la participación latinoamericana en el comercio exterior, que sigue siendo muy reducida, o una evolución tan dinámica como la que ha caracterizado a los "tigres" asiáticos.

Los progresos del comercio europeo-latinoamericano no dependen tan sólo del mejoramiento de las condiciones de competitividad en América Latina, sino también del avance de las negociaciones comerciales multilaterales en la Ronda Uruguay. Este último tema fue objeto de varias reuniones entre los representantes de la CE y de la región a lo largo de 1991, entre las que se destaca aquella sostenida en Punta del Este, Uruguay, entre el vicepresidente de la Comisión encargada de las relaciones exteriores de la CE, Frans Andriessen, y representantes de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Uruguay, que estuvo dedicada a un intercambio de puntos de vista sobre las perspectivas de la Ronda Uruguay. El encuentro dejó claro las importantes diferencias mantenidas entre las dos partes respecto de la liberalización del comercio agrícola⁷. Si bien el ministro de Relaciones Exteriores de Italia, Gianni de Michelis, ha sugerido que la CE lance una "iniciativa europea de las Américas", similar a la anunciada por el Presidente Bush en 1990⁸, ella no se materializó.

6 Véase por ejemplo el artículo aparecido en *The Economist*, 19 de octubre de 1991.

7 *Europe Información Internacional*, 28-29 de enero de 1991.

8 *El Diario de Caracas*, 11 de mayo de 1991.

La liberalización del comercio agrícola siguió representando uno de los principales contenciosos pendientes entre los países latinoamericanos y la CE. Los precios de diversos productos primarios en que se han especializado los grandes exportadores agrícolas latinoamericanos de zona templada –trigo, maíz, girasol y soya– registraron caídas de más del 40 por ciento de 1991, como consecuencia de la sobreproducción mundial derivada de la política de subsidios aplicada por la CE⁹.

En 1991 se planteó también la preocupación de los principales países latinoamericanos exportadores de plátanos por los efectos del Mercado Único Europeo. Países de la CE, como Francia, Reino Unido, Italia y España, han aplicado hasta ahora un sistema de cuotas para restringir el libre acceso a sus mercados y favorecer las importaciones desde sus antiguas posesiones coloniales en África y el Caribe o de las Islas Canarias. Esta actitud restrictiva contrasta con la política de libre acceso practicada por Alemania, Holanda, Bélgica y Dinamarca, que ha sido aprovechada por las más eficientes multinacionales estadounidenses instaladas en América Latina. Considerando que la CE no ha decidido todavía cómo funcionará ese sector en el Mercado Único Europeo y cómo se conciliará la libre circulación de plátanos latinoamericanos por todo el mercado comunitario con las preferencias aplicadas por algunos países miembros a los exportadores de África y el Caribe, los países latinoamericanos potencialmente afectados –Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela– manifestaron en varias ocasiones sus inquietudes a las autoridades comunitarias¹⁰. El tema no pudo ser resuelto en 1991 debido a las diferencias entre los propios países comunitarios.

Una serie de barreras no arancelarias han afectado tradicionalmente el comercio entre América Latina y la CE¹¹. Su eliminación depende del avance de la Ronda Uruguay. Sin embargo, no todas las barreras afectan de igual manera a los países latinoamericanos. Así, fueron pocos los países de la región perjudicados por las medidas proteccionistas aplicadas en virtud del art. 115 del Tratado Roma, que somete a control aquellas importaciones que pueden afectar el intercambio comunitario. Durante 1991 los principales perjudicados por este mecanismo fueron los países asiáticos y de Europa del este. En el caso de la región, sólo Brasil y Perú aparecieron ocasionalmente en las listas de países susceptibles de restricciones en el área textil¹². En lo que

9 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), "América Latina, Caribe y la Comunidad Europea: la búsqueda de nuevas relaciones", CE/SELA/DT N°16, marzo de 1992, p. 39.

10 *Europe Información Internacional*, 1 de marzo de 1991 y 12 de septiembre de 1991 y *Neue Züricher Zeitung*, 21 de febrero de 1991.

11 Para mayores detalles, véase Rafael González Rubí, "América Latina-CEE: encuentros cercanos y barreras no arancelarias", *Comercio Exterior*, 41(6), junio de 1991, pp. 558-562.

12 *Europe Información Internacional*, 16 de enero de 1991.

respecta al sector del acero, las medidas proteccionistas afectaron especialmente a Brasil y, en menor medida, a Argentina y Venezuela. La regulación de las importaciones de acero brasileño fue objeto de debate a lo largo de los primeros meses de 1991, debido a la fuerte resistencia de España, Francia e Italia a reemplazar el estricto acuerdo de regulación vigente entre la Comunidad Europea para el Carbón y el Acero (CECA) y Brasil por un procedimiento más flexible de canje de notas, que finalmente fue aprobado¹³. A finales de 1991 se logró prorrogar por un año más los acuerdos textiles con la totalidad de los países exportadores que forman parte del Acuerdo Multifibras (AMF), a la espera del avance de la Ronda Uruguay. Sin embargo, Brasil sólo accedió a una prórroga de tres meses, debido a un litigio que mantiene con la CE en este terreno.

En septiembre de 1991 la Comisión propuso al Consejo de la CE prorrogar por un año adicional el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que debía ser renovado ese año, con el fin de esperar el desenlace de la Ronda Uruguay. La medida implicó mantener sin variaciones el único instrumento comercial preferencial de carácter permanente disponible para las exportaciones latinoamericanas a la CE y congeló las solicitudes de cobertura de nuevos productos presentadas por un gran número de países de la región.

En la VII Conferencia Interninisterial entre los países de la CE y del istmo centroamericano ("San José VII"), celebrada en Managua el 18 y 19 de marzo, los países del istmo solicitaron la extensión del mismo régimen comercial privilegiado que la CE concedió en 1990 por cuatro años a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en el contexto de la lucha contra el narcotráfico¹⁴, aduciendo que esas facilidades ponían en una posición desventajosa a una serie de exportaciones centroamericanas que eran competitivas con las andinas. Aun cuando la reacción europea inicial a esta propuesta fue reticente¹⁵, hacia finales de 1991 el Consejo de la CE aprobó la extensión de esas facilidades comerciales a los seis Estados centroamericanos¹⁶. Cabe destacar que esta medida fue aprobada con carácter temporal, con el argumento de evitar que las medidas ya adoptadas en favor de los países andinos perjudicasen a los centroamericanos. En todo caso, esta nueva exención arancelaria en favor de una serie de exportadores agrícolas y pesqueros latinoamericanos sienta otro precedente interesante, especialmente si se recuerda que los países centroamericanos han aspirado durante largo tiempo a obtener esa facilidad. En la reunión de Managua, la CE se comprometió también a mantener su apoyo al

13 *Europe Información Internacional*, 18-19 de marzo de 1991.

14 Véase sobre este tema nuestro trabajo anterior "Las relaciones europeo-latinoamericanas en el nuevo contexto internacional", publicado en Jorge Heine (comp.) *¿Hacia unas relaciones internacionales de mercado?. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1990-1991*, Caracas, Nueva Sociedad / PROSPEL, 1991.

15 *El Independiente*, 20 de marzo de 1991, *Financial Times*, 2 de marzo de 1991 e *Inforpress Centroamericana*, 4 de abril de 1991.

16 *Europe Información Internacional*, 16-17 de diciembre de 1991.

Programa de Cooperación Especial para Centroamérica (PEC), que coordina desde 1988 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y financiar el proyecto del Fondo Especial para el Desarrollo a las Exportaciones de Honduras y Nicaragua. Por su parte, el nuevo gobierno de Nicaragua desplegó en 1991 una activa campaña para obtener el apoyo europeo para la reconstrucción económica del país, que tuvo una acogida favorable en Alemania, que se comprometió a reanudar la ayuda a Managua y a continuar los programas emprendidos por la antigua República Democrática Alemana (RDA)¹⁷. Gran Bretaña, Francia, España y la propia CE mostraron igualmente una buena disposición a prestar ese apoyo, que fue ratificado en la conferencia especial de países cooperantes celebrada el 17 y 18 de mayo de 1991 en París.

Las inversiones europeas en América Latina mantuvieron la tendencia favorable observada durante los últimos años. Europa se está convirtiendo en una de las principales fuentes de nuevas inversiones directas en la región. Han sido las empresas europeas las que han aprovechado mejor las oportunidades que ofrecen las privatizaciones en los principales países latinoamericanos, como en los sectores aeronáutico y de telecomunicaciones. Incluso, América Latina recibe una porción mayor de inversiones británicas que Asia, pese a los fuertes vínculos entre Londres y muchos países asiáticos. En el caso español, las inversiones casi testimoniales en Europa del este contrastan con la intensa actividad en América Latina desplegada por las todavía escasas empresas españolas con vocación multinacional.

El tema de la deuda externa latinoamericana ha seguido perdiendo prioridad en el ámbito europeo. Si bien es cierto que Europa nunca se destacó por sus iniciativas en ese campo y mantuvo posiciones marcadamente ortodoxas en los organismos financieros multilaterales que controlaba junto a Estados Unidos y Japón, al menos mantuvo una cierta solidaridad en el plano retórico con los países latinoamericanos en este terreno. La disminución del problema, debido tanto a la reducción de las tasas de interés como a la reconversión económica que se está efectuando en la región, ha implicado la ausencia de declaraciones políticas significativas sobre la situación de los grandes deudores latinoamericanos que todavía estaban negociando sus deudas, como Brasil y Argentina. Sin embargo, varios países europeos siguieron ofreciendo facilidades especiales para deudores más pobres de la región. Así, Gran Bretaña decidió condonar casi dos tercios de la deuda bilateral con los países menos avanzados, medida que sólo favoreció a dos países del área de América Latina y el Caribe: Bolivia y Guyana¹⁸.

La cooperación económica europeo-latinoamericana mantuvo el discreto pero valioso impulso de los años anteriores. En la CE, el Parlamento Europeo

17 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20 de febrero de 1991.

18 *Informe Latinoamericano*, 31 de octubre de 1991.

procedió a aprobar el nuevo reglamento sobre la cooperación financiera y técnica con los países no asociados de Asia y América Latina, a partir de la ponencia presentada por la europarlamentaria Guadalupe Ruiz-Giménez. Asimismo, durante 1991 se produjo un largo debate sobre la consolidación del programa EC Investment Partners, conocido también como la "facilidad Cheysson", destinado a promover, mediante un esquema financiero, la formación de empresas conjuntas entre operadores de los países de la CE, por una parte, y de América Latina, Asia o el Mediterráneo, por la otra. El programa se había introducido experimentalmente entre 1988 y 1991 y su consolidación mereció reservas de varios países de la CE, entre los que se destacó Holanda, debido a ciertas dudas sobre las competencias comunitarias en ese terreno. En todo caso, a finales del año se aprobó un reglamento para un nuevo programa de tres años de duración¹⁹, aunque los fondos asignados son muy modestos.

Durante 1991 se siguió discutiendo la adopción de criterios por parte de la CE para establecer una vinculación más clara entre ayuda al desarrollo y respeto a los derechos humanos. Hubo consenso en recomendar el principio de la "presión positiva" sobre los países receptores para que la cooperación al desarrollo refuerce el respeto a los derechos humanos. La CE está incluyendo también expresamente la libertad de expresión y de prensa como elementos indispensables de los derechos humanos²⁰. Dado que los intereses políticos, económicos y estratégicos que mantienen los países europeos con sus vecinos y antiguas posesiones coloniales en África y el Medio Oriente imponen limitaciones a la aplicación de esta política, es probable que ella se concentre más en los países latinoamericanos. Por otra parte, el tema tiene una importancia obvia para la región, toda vez que los países de la CE constituyen la principal fuente de cooperación en América Latina, a considerable distancia de los Estados Unidos y Japón.

La CE procedió a firmar en 1991 nuevos acuerdos de cooperación de "tercera generación", similares a los ya suscritos con Argentina y Chile en 1990. El 26 de abril de 1991 fue suscrito un convenio de esta índole con México. El mismo pretende promover el comercio, la inversión, el financiamiento y el intercambio de tecnología entre la CE y el país azteca²¹, aun cuando los fondos asignados son magros. Se introdujo asimismo una cláusula evolutiva, con el fin de adaptar las formas de la cooperación a las nuevas circunstancias que se presenten en el futuro. Sin embargo, a diferencia de los convenios firmados con Argentina y Chile, no se incluyó una "cláusula democrática", que pretende condicionar el cumplimiento del acuerdo al mantenimiento de regímenes democráticos en los países asignatarios. El

19 *Europe Información Internacional*, 16-17 de diciembre de 1991.

20 *Europe Información Internacional*, 29 de noviembre de 1991

21 *El Nacional*, 10 de marzo de 1991, *Europe Información Internacional*, 27 de abril de 1991 y *El Día*, 18 de septiembre de 1991.

convenio confirmó el creciente interés europeo en México, atribuible a su potencial económico, a su nueva estrategia de desarrollo y a su inserción en el mercado norteamericano. Asimismo, dejó en claro la voluntad mexicana de diversificar sus relaciones económicas.

Durante 1991 la Comisión de la CE también negoció nuevos acuerdos-marco de "tercera generación" con Paraguay y Uruguay. El convenio con Paraguay sería firmado en 1992, tratándose del primer acuerdo amplio suscrito por ese país con la CE. En cuanto a Uruguay, el nuevo instrumento reemplazará un convenio previo que había quedado obsoleto. Para 1992 se prevé la negociación de sendos nuevos acuerdos con el Pacto Andino y Brasil. Es probable que el segundo implique un proceso de negociación más complejo debido a los profundos diferendos comerciales que separan a Brasil y la CE. Con ocasión de una visita de los cuatro ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros del Mercosur a Bruselas, éstos propusieron igualmente la suscripción de un acuerdo-marco entre la CE y el Mercosur, centrado en el comercio, las inversiones y la cooperación²². Sin embargo, no especificaron cómo se podría conciliar este instrumento con los acuerdos bilaterales que han seguido negociando los países miembros con la CE.

A lo largo de 1991 los países latinoamericanos mantuvieron su interés en la extensión de las operaciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI) a la región, aspiración que se vio estimulada por las nuevas operaciones del Banco en Europa central y del este. Si bien se reiteró la disposición del BEI a evaluar algunos proyectos latinoamericanos sobre una base caso por caso, la fijación de criterios específicos que formalicen la extensión de las operaciones del BEI a toda la región y, eventualmente, a los países del ASEAN siguió suscitando reservas entre las autoridades del Banco. De este modo, el compromiso anunciado por la presidencia italiana de la CE en la reunión Comunidad Europea-Grupo de Río, celebrada en Roma en diciembre de 1990, sigue sin materializarse.

Diversos países europeos continuaron firmando acuerdos bilaterales de cooperación con Estados latinoamericanos. España procedió a suscribir las bases para un tratado de cooperación y amistad con Brasil, con ocasión de la visita del presidente Collor de Mello a Madrid. Si bien España pareció más consciente de la importancia de fortalecer sus vínculos con Brasil, una obvia "asignatura pendiente" de la política latinoamericana de Madrid (y también de la política europea de Brasilia), subsisten dudas sobre los montos asignados y la posibilidad de alcanzar los objetivos fijados²³. España también suscribió las bases para un tratado de cooperación con Perú, con motivo de la visita del presidente Fujimori a Madrid. Por su parte, Italia procedió a firmar en julio un acuerdo de cooperación económica con México, que

22 *Europe Información Internacional*, 1 de mayo de 1991.

23 *El País*, 18 de mayo de 1991.

pretende estimular las inversiones y vínculos financieros entre los dos países. El tratado fue similar a los que había firmado Roma con Argentina, Brasil, Venezuela y Chile en años anteriores. Sin embargo, su alcance no debe ser exagerado, ya que hay un cierto consenso en destacar la menor prioridad que está asumiendo América Latina para Italia²⁴.

En un plano más general, durante 1991 siguieron aumentando las inquietudes y presiones europeas en materia de protección al medio ambiente. Estas se dirigieron sobre todo a la conservación de la Amazonía, tema que ha suscitado propuestas muy variadas, desde la protección del pueblo yanomani, que motivó una campaña internacional en la que participaron cantantes y otras figuras de moda, hasta fórmulas de internacionalización alentadas por organizaciones no gubernamentales. Asimismo, continuaron los preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que tendrá lugar en Río de Janeiro en 1992. Las preocupaciones medioambientales han comenzado a incidir también fuertemente en el área comercial, como lo demuestran los efectos de las nuevas normas de envasado y embalaje adoptadas en 1991 en la RFA, que han obligado a los exportadores latinoamericanos (y de otras áreas, incluyendo a los restantes países miembros de la CE) a adaptarse a nueva normativa.

Otro tema relativamente nuevo que en 1991 concitó al creciente interés de la CE es el de los grandes recursos pesqueros de América Latina. El Consejo Comunitario autorizó a la Comisión a negociar nuevos acuerdos en este terreno con Ecuador y Venezuela, con directivas análogas a las que ya se habían adaptado para la conclusión de convenios con Argentina, Colombia, México y otros países. El agotamiento de los caladeros tradicionales de los pesqueros de la CE está aumentando la presión comunitaria para explotar los recursos latinoamericanos. Irónicamente, la preocupación europea por el medio ambiente no se extiende en la misma medida a esta área. De hecho, medidas de protección que están adoptando algunos países latinoamericanos han sido criticadas y resistidas por los representantes comunitarios.

Las relaciones políticas

Las diversas instancias para el diálogo interregional funcionaron con normalidad durante 1991. La VII conferencia interministerial CE-Centroamérica tuvo también un contenido político, centrado en el avance del proceso de paz en el istmo, con especial énfasis en la situación salvadoreña. Los ministros europeos y centroamericanos, reunidos para esos efectos con sus colegas del Grupo de los Tres –Colombia, México y Venezuela– apoyaron el proceso de democratización en el área, así como las negociaciones políticas en curso para solucionar los conflictos internos.

²⁴ *Le Monde*, 3 de septiembre de 1991.

El 26 y el 27 de abril de 1991 se celebró en Luxemburgo la primera conferencia ministerial institucionalizada entre los países de la CE y del Grupo de Río, foro que asumió en carácter permanente en virtud de la Declaración de Roma adoptada en diciembre de 1990. Por la parte comunitaria sólo asistieron cinco ministros a las sesiones de trabajo –los de España, Portugal, Luxemburgo, Holanda e Italia. La reunión abordó una serie de temas políticos de interés general para las dos regiones, entre los que destacaron la lucha contra el narcotráfico y el de las exportaciones de armas y la no proliferación de las armas de destrucción masiva, temas que con seguridad ocuparán un lugar central en la agenda europeo-latinoamericana de los próximos años. La conferencia también tuvo un contenido económico, toda vez que se evaluó el avance de la cooperación interregional, la aspiración latinoamericana para la extensión de las operaciones del BEI, el aporte europeo al fondo contemplado en la Iniciativa para las Américas (aporte que siguió suscitando reservas sobre todo por parte de la RFA), el avance de la Ronda Uruguay y los efectos del Mercado Unico Europeo. A diferencia de otros diálogos que sostiene la CE en el marco de la Cooperación Política Europea, este foro europeo-latinoamericano aborda temas fundamentales económicos y propios de las relaciones interregionales, debido a la ausencia de otros foros efectivos para tratar los problemas económicos entre las dos regiones.

El interés español en convocar a un gran encuentro iberoamericano con motivo de la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América o del Encuentro de Dos Mundos, como prefieren denominarlo los latinoamericanos, llevó a la celebración de una primera Cumbre Iberoamericana, que tuvo lugar en Guadalajara, México, los días 18 y 19 de julio. La reunión fue convocada por el gobierno de México con el objeto de acentuar su componente latinoamericano y evitar suspicacias sobre un excesivo protagonismo español, y contó con la participación de los jefes de Estado y de Gobierno de los 19 países de habla castellana y portuguesa de América, y de España y Portugal, acordándose nuevos encuentros para los años siguientes en España, Brasil y Colombia. La prensa latinoamericana la consideró más bien como un encuentro de carácter regional, que contó además con la valiosa presencia española y la relativamente simbólica participación de Portugal, un país que tiene un perfil muy discreto en la región, con la excepción de Brasil. En España la reunión fue vista como el germen de la todavía indefinida Comunidad Iberoamericana de Naciones y como demostración de la proyección internacional española²⁵. En el resto del mundo, la Cumbre recibió escasa atención, destacándose principalmente la presencia en ella de Fidel Castro²⁶. En todo caso, quedó establecida una nueva instancia de diálogo político de alto nivel. Quedan por definir los contenidos prácticos de ese diálogo, toda

25 *El País*, 17 y 18 de julio de 1991; *El Independiente*, 20 de julio de 1991.

26 *Le Monde*, 18 de julio de 1991; *International Herald Tribune*, 22 de julio de 1991.

vez que los temas propiamente latinoamericanos como el desarme regional, la acción colectiva a favor de la democracia o la coordinación de posiciones de política exterior se tratan ya con más propiedad en el Grupo de Río y en la OEA, mientras que los temas propios de las relaciones europeo-latinoamericano se abordan en los encuentros entre el Grupo de Río y los países de la CE. Es dudoso que los temas específicamente iberoamericanos justifiquen, para las dos partes involucradas, reuniones de tan alto nivel, aunque las próximas reuniones parecen aseguradas.

El interés europeo en la democratización de América Latina se concentró en 1991 en los casos de Cuba y Haití. En el primer caso, se siguió reduciendo la ya discreta cooperación europea. España disminuyó sus programas en la isla a sólo un quinto de los niveles fijados para el año anterior, como consecuencia de la crisis hispano-cubana de 1990²⁷; Alemania ratificó su decisión de cancelar todos los acuerdos de cooperación vigentes entre la antigua RDA y La Habana, decisión que afecta la terminación de una nueva planta de níquel²⁸; el nuevo gobierno de Suecia, uno de los pocos países europeos que mantenían una cierta presencia en la isla, anunció la suspensión de su programa de cooperación con La Habana²⁹. Paradójicamente, uno de los escasos apoyos europeos que encontró el régimen de Fidel Castro procedió del Presidente de la Xunta de Galicia, ex ministro del régimen de Franco y ex líder máximo de la derecha española, Manuel Fraga, quien realizó una intensa visita en una semana a la isla, recibiendo tratamiento de jefe de Estado. Sin embargo, la inmensa mayoría de los medios políticos, periodísticos y culturales europeos coincidieron en considerar al régimen comunista de la isla como un anacronismo político y económico. El IV Congreso del Partido Comunista Cubano, que despertó algunas expectativas en algunos medios más favorables a la revolución cubana, fue calificado como una "triste mascarada de congreso estalinista" por el ministro socialista francés Jean Poperen³⁰. La afirmación de Fidel Castro de que el modelo multipartidista era una "pluriporquería"³¹ no contribuyó precisamente a sacar a Cuba de su virtual condición de país-paria a nivel internacional.

En cuanto a Haití, en 1991 los Doce se expresaron en varias ocasiones, en el marco de la Cooperación Europea, sobre los problemas de la democratización en ese país caribeño. El golpe de Estado contra el primer mandatario elegido democráticamente en el país en toda su historia, Jean-Bertrand Aristide, fue condenado enérgicamente por la CE y sus estados miembros. Francia procedió a congelar los fondos del gobierno haitiano y solicitó a la CE la suspensión de los vínculos económicos con el recién estrenado miembro de

27 *ABC*, 13 de enero de 1991.

28 *ABC*, 6 de marzo de 1991.

29 *El País*, 5 de octubre de 1991.

30 *El País*, 11 de octubre de 1991.

31 *El País*, 15 de octubre de 1991.

la Convención de Lomé³². El embajador francés en Port-au-Prince fue declarado *persona non grata* por las nuevas autoridades impuestas en Haití, mientras que el depuesto presidente Aristide fue invitado como jefe de Estado a la cumbre francófona celebrada en París en noviembre de 1991³³.

Los medios europeos también mantuvieron su preocupación por las situaciones de derechos humanos vigentes en países como Guatemala y El Salvador.

El creciente tráfico de cocaína sudamericana hacia Europa, que absorbe ya el 22 por ciento del mercado mundial³⁴, ha llevado a un aumento de la cooperación entre los países europeos y latinoamericanos más involucrados, que incluye también a Estados Unidos. En un encuentro celebrado en Cartagena de Indias en abril de 1991, 32 países europeos y americanos acordaron compartir información para tratar de frenar el comercio ilícito de la droga, mediante el establecimiento de dos grandes centrales de comunicación y vigilancia.

En un plano muy distinto, el debate llevado a cabo en Holanda sobre eventuales modalidades de asociación con Surinam planteó un tema nuevo y algo insólito para América Latina. Las consultas holandesas sobre el particular suscitaron sobre todo las reservas de Brasil, cuyo canciller expresó que su país "no ve con simpatía la idea de la pérdida de soberanía de Surinam" en el contexto de una eventual asociación de la ex colonia a su vieja metrópolis³⁵.

Previsiblemente, en 1991 no se registraron progresos significativos con respecto al conflicto por la soberanía de las Islas Malvinas. Ello no fue obstáculo para que se siguieran normalizando las relaciones entre Londres y Buenos Aires, que incluso implicaron una modesta cooperación militar con motivo de la Guerra del Golfo³⁶. Sin embargo, subsisten dudas sobre el avance de esa normalización. El interés manifestado por el presidente Menem de visitar el Reino Unido en 1992 causó sorpresa y alguna incomodidad en Londres³⁷. Por otra parte, los informes de que Gran Bretaña está considerando la posibilidad de ofrecer concesiones para explorar petróleo en un radio de 350 millas alrededor de las Malvinas suscitaban inquietud en Buenos Aires.

En cuanto a los países más activos en el contexto europeo-latinoamericano, cabe destacar nuevamente el protagonismo ejercido por España, que se expresó sobre todo en un intenso intercambio de visitas de alto nivel y en el apoyo español al proceso de paz en Centroamérica, particularmente a las

32 *International Herald Tribune*, 11 de octubre de 1991.

33 *Le Monde*, 19 de noviembre de 1991.

34 *ABC*, 15 de noviembre de 1991.

35 *El Mercurio*, 23 de junio de 1991.

36 *Financial Times*, 24 de marzo de 1991.

37 *Financial Times*, 19 de diciembre de 1991.

negociaciones para concluir la guerra civil en El Salvador. Madrid respaldó activamente la intensa labor desplegada por el secretario general de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, actuando coordinadamente con los gobiernos de Colombia, México y Venezuela. Aunque Alemania concentró gran parte de su atención internacional en sus vecinos del este, el canciller Kohl visitó Chile y Brasil en octubre de 1991; por su parte, el ministro de Relaciones Exteriores, Hans Dietrich Genscher, viajó a México, Costa Rica y Nicaragua. En cuanto a Francia, dos prominentes intelectuales y personajes públicos, Régis Debray y Alain Touraine, advirtieron en un interesante artículo sobre el fuerte descenso de las relaciones entre París y América Latina³⁸.

Al igual que en años anteriores, en 1991 se registró un considerable número de visitas de Presidentes latinoamericanos a Europa. En abril, el Presidente Aylwin de Chile realizó una extensa gira europea, destinada a fortalecer los vínculos económicos y políticos de su país con el Viejo Continente y agradecer la solidaridad europea con la restauración democrática chilena. El mandatario chileno destacó la necesidad de alcanzar una mayor apertura de los mercados internacionales y de evitar la formación de bloques de comercio cerrado³⁹. Por su parte, el Presidente Salinas de Gortari de México realizó una gira a Alemania, Rusia e Italia, centrada fundamentalmente en la promoción de los intereses económicos mexicanos en Europa. Al igual que en una gira efectuada en 1990, el mandatario mexicano insistió en que la futura adhesión de su país al Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio no implicaba en caso alguno una pérdida del interés mexicano en potenciar las relaciones con Europa. El Presidente Pérez, de Venezuela, realizó una nueva gira europea, destinada a promover los vínculos económicos de su país con Europa y a aprovechar sus buenas relaciones con los dirigentes socialistas del Viejo Continente. El Presidente Borja del Ecuador también visitó varios países europeos con el fin de desarrollar una vinculación todavía débil del Ecuador con Europa. La recuperación económica de su país y el combate contra el narcotráfico fueron los temas que dominaron en una gira del Presidente Fujimori del Perú, que trajo como resultado la puesta en marcha de nuevos programas de cooperación. Por su parte, el Presidente Menem de Argentina viajó nuevamente a Europa, esta vez para visitar Alemania, mientras que el Presidente de Brasil, Fernando Collor, realizó una gira europea en mayo. Más allá de sus aspectos protocolares, esta cantidad de visitas evidencia el interés latinoamericano en mantener presencia económica y política en Europa.

38 *Le Monde*, 30 de julio de 1991.

39 *El Mercurio (Ed. internacional)*, 24 de abril de 1992.

Conclusión

A comienzos de los años 90, Europa se sigue perfilando como un socio de considerable peso para América latina, pese al lugar secundario que ocupa la región en las prioridades económicas y políticas europeas. Temas como la consolidación del Mercado Unico Europeo hacia finales de 1992, el proceso de unión política y económica acordado en la Cumbre de Maastricht de diciembre de 1991, la reconversión económica de Europa central y del este y la desintegración de la Unión Soviética, y los conflictos balcánicos invariablemente alimentan los temores del abandono europeo respecto de América Latina. Sin embargo, la influencia de esos hechos en las relaciones europeo-latinoamericanas ha sido limitada debido a que América Latina nunca llegó a ocupar un lugar prioritario en las relaciones exteriores europeas, con la solitaria excepción española. Así, los condicionamientos de esas relaciones han tenido que ver más con las realidades latinoamericanas que con los grandes acontecimientos mundiales.

De ahí que el cuadro que aportan las relaciones interregionales en 1991 sea relativamente familiar: unas vinculaciones comerciales con la CE importantes para América Latina, e incluso prioritarias para países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Nicaragua, lo que no las hace necesariamente satisfactorias desde la perspectiva latinoamericana; una cierta recuperación en las inversiones europeas en la región favorecida por la mayor disponibilidad de capitales en el Viejo Continente y por las condiciones favorables que ofrece América Latina; unas relaciones financieras ortodoxas e inmunes a las frecuentes profesiones de solidaridad de los líderes políticos europeos con respecto a la cuestión de la deuda externa latinoamericana; unos vínculos de cooperación discretos desde la perspectiva europea pero de cierta importancia relativa en América Latina, y unas relaciones político-institucionales estabilizadas, aun cuando la retórica y el entusiasmo de años anteriores parecen haberse enfriado algo, desarrollo que no es necesariamente negativo.

Los cambios en Europa del este han tenido un impacto menor en las relaciones europeo-latinoamericanas. Más allá de la distracción de recursos de las fundaciones políticas alemanas o de algunos programas de cooperación muy específicos, los temores latinoamericanos sobre desviaciones de comercio, inversiones y flujos importantes de ayuda no se han visto confirmados.

La usual queja latinoamericana sobre la falta de una verdadera prioridad latinoamericana por parte de Europa es acertada. Sin embargo, desde la perspectiva de la región es menos importante determinar la prioridad que ella ocupa en las políticas europeas, que es baja, que evaluar el peso que tiene Europa en la región, que es relevante y que no ha descendido tan abruptamente como quieren hacer creer algunos críticos.

JAPON-AMERICA LATINA: RELACIONES EN LA ERA DEL TRILATERALISMO

Mladen Yopo H.¹

Introducción

Tres han sido las características más sobresalientes de las relaciones entre Japón y América Latina durante 1991. En primer lugar, el contexto internacional de opciones estratégicas no resueltas entre los nuevos polos de poder mundial –bloqueo América del Norte, alianza Japón-Asia y Europa unificada– siguió siendo determinante en el proceso de afianzamiento que ha caracterizado las relaciones Japón-América Latina de los últimos años. En segundo lugar, esta realidad de definiciones globales, continuó condicionando una priorización y activismo desigual entre las partes. Por último, si bien la inestabilidad mundial registrada post Guerra Fría² ha puesto en la agenda latinoamericana-japonesa nuevos temas, estas relaciones durante el año 1991 siguieron manteniendo preferencialmente un sello económico-financiero producto de cierta incapacidad japonesa de transferir su globalización económica a la esfera política como se espera de una potencia de alcance mundial.

1 Director de Estudios, Comisión Sudamericana de Paz e Investigador Asociado de PROSPEL.

2 El ex Premier Toshiki Kaifú expresó al respecto que: “Estos importantes cambios, sin embargo, no han traído, como se pensó, paz y estabilidad en forma inmediata en el mundo. Es claro que el término de uno de los mayores conflictos no es garantía en contra de futuras trifulcas, y es también claro que el desarme no es una panacea. Una paz duradera requiere de esfuerzos diplomáticos pacientes para remover las causas del conflicto una por una, a la vez de mantener una fortaleza militar suficiente para la autodefensa. Más allá, estos esfuerzos deben ser acompañados por la creación de mecanismos internacionales apropiados para lidiar con el problema en la forma que beneficie a las naciones”. Ver, Toshiki Kaifú, “Japan’s Vision”, *Foreign Policy*, N° 80, otoño de 1990, p. 29.

Redescubriendo América Latina

A pesar de las limitaciones que ha tenido la política exterior nipona para trascender la esfera económica, no ha dejado de hacer esfuerzos para incorporar aspectos más políticos, como se refleja en su preocupación por el medio ambiente. Ello se basa en las metas fijadas por Japón para la construcción del nuevo orden internacional³ y en la vulnerabilidad de la presencia económica nipona ante las dificultades que enfrenta el nuevo sistema internacional emergente.

Ello, unido a la necesidad de apoyar ciertas posturas estabilizadoras de Estados Unidos en la región, como la Iniciativa de las Américas⁴, y a que muchos de los temas vitales de la nueva agenda –narcotráfico, terrorismo, migraciones, democracia, medio ambiente, transferencia de armas, etc.– están inmersos en la realidad latinoamericana, ha empezado a generar algunos indicios de una postura más integral de Tokio hacia esta área del mundo, como lo demuestra el diálogo entablado entre el Grupo de Río y la cancillería nipona.

Sin embargo, y no olvidando que América Latina es la región más distante para Japón y que ésta siguió jugando durante 1991 un papel muy marginal en las actuales relaciones internacionales, los vínculos latinoamericano-japoneses siguieron centrados fundamentalmente en aspectos económicos como inversiones, comercio, préstamos y ayuda para el desarrollo, aunque con una prioridad muy desigual entre las partes.

Dejando de lado aquellos países con carácter de “tax havens” como Islas Caimán, Bahamas, Bermuda y Panamá, que han acaparado más del 70 por ciento de los 32 mil millones de dólares de las inversiones niponas acumuladas en América Latina, las inversiones japonesas en la región durante 1991 mostraron una baja porcentual, producto de la finalización de varios proyectos industriales –petroquímica, plantas de aluminio y maquiladoras– y de la priorización asiática y europea que ha fijado Tokio.

Las inversiones niponas realizadas durante el año 1991 siguieron centradas en la producción y explotación de productos de bajo valor agregado –ver cuadro I– como soya, minerales, productos forestales y pesca, etc, y mantu-

3 El ex Premier Kaifú ante la Dieta en 1990, sintetizó dichas metas como: a) asegurar la paz y la seguridad; b) respeto a la libertad y la democracia; c) garantizar la prosperidad mundial; d) preservación del medio ambiente; y, e) crear un orden internacional estable fundado en el diálogo y la cooperación.

4 En el viaje a Tokio del Vicepresidente de EE. UU., Dan Quayle, éste exhortó al gobierno nipón a contribuir a un proyectado fondo de inversiones para América Latina, el cual se estima que crecerá a un ritmo de 300 millones de dólares al año para totalizar 1.500 millones de dólares en cinco años. Esta petición, que fue catalogada por el ministro de Finanzas de Japón, como “oportuna y apropiada”, contó con el apoyo nipón. Ver, *El Diario*, 8 de abril de 1991, p. 6; y, *El Mercurio*, 21 de mayo de 1991, p. A-9.

vieron una cautela definida por la seguridad y la rentabilidad⁵. Parte sustancial de estas inversiones correspondió a las mismas nueve *sogo shosha* que dominan el comercio nipón-latinoamericano: la Mitsui, la Mitsubishi, la Suminoto, la Marubeni, la C. Itoh, la Nissho Iwai, la Kanematsu, la Nichimen y la Toyo Menken.

De esta forma, en 1991 los llamados "cachorros de jaguares", como bautizó la revista *Prospect* del Swiss Bank Corporation, a Colombia, Chile, México y Venezuela, siguieron como países con "luz verde", aunque no prioritarios para las inversiones niponas. Para la percepción nipona, temas como reforma económica –ver cuadro II–, capacidad exportadora, acuerdos de integración y estabilidad democrática, son algunos de los elementos priorizados para favorecer esta luz verde. En el caso de Brasil, país considerado de los de primera línea y que había recibido el privilegio del 75 por ciento de los 9.500 millones de dólares de inversiones niponas acumuladas en la región, en 1991 vio una merma en este rubro, producto de la crisis económica y de las divergencias entre los respectivos gobiernos en relación a las formas de pago de los cerca de 18 mil millones de dólares adeudados a acreedores japoneses⁶.

En el caso de México, si bien las inversiones directas japonesas han mostrado un pequeño aumento en los años 1990 y 1991 y existen buenas perspectivas ante la cimentación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte –NAFTA–, hay también cautela, ya que los inversionistas nipones no olvidan los imprevisibles cambios de política ocurridos en el pasado en este país y la posibilidad de que los porcentajes de regla de origen del Acuerdo superen el 60 por ciento. Chile es otro país que ha mostrado un crecimiento de la inversión nipona; sin embargo, y a pesar de la buena imagen de que goza el mismo, ella sigue siendo muy marginal en comparación con la realizada en el pasado en Brasil, México o Venezuela.

5 No hay que olvidar, que, entre otros, al liderazgo japonés le sigue penando el trauma de la deuda latinoamericana, factor que sigue incidiendo en la credibilidad y en los niveles de riesgo. Cuando se formula el Plan Brady en 1989, por ejemplo, los bancos japoneses tenían unos 45.000 millones de dólares en papeles de la deuda latinoamericana frente a los 42.000 millones de dólares de los bancos estadounidenses. Este Plan fue visto con reticencia por el sector privado japonés, por considerarlo como una imposición de Washington para ayudar a sus bancos más débiles, a la vez de fortalecer su política exterior en una región considerada por Tokio como lejana. Ver, *América Economía*, N° 59, marzo de 1992, p. 17.

6 La declinación de la inversión nipona directa en Brasil es un proceso que ya lleva algún tiempo, como lo demuestran las cifras comparadas de 1988 y 1989: 225 millones de dólares v/s 55 millones de dólares respectivamente. En, "Panorama de la Industria y la Cooperación Económica de Japón 1991", *Sociedad Latinoamericana*, Tokio, p. 111.

En todo caso, y a pesar de las excepciones registradas y del mayor interés relativo japonés en la región –en noviembre visitaron Latinoamérica una misión del Keidarnen y en enero de 1992 visitó algunos países de América del Sur el Presidente del Banco de Tokio–, para América Latina sigue vigente en parte lo expresado por el ex presidente de Brasil, José Sarney, antes de abandonar su cargo, en cuanto a que perseguir el capital japonés “era como tratar de alcanzar el horizonte”⁷.

En relación al comercio, cabe partir destacando que este rubro ha seguido manteniendo el patrón “colonial” que lo ha caracterizado históricamente: es decir, mientras Japón importa productos de bajo valor agregado –del 41 por ciento de bienes manufacturados que importa Japón de la región, tres cuartos son metales semi procesados–, en especial materias primas, exporta a la región bienes industriales⁸.

Por otra parte, si bien se ha notado una intención de América Latina de diversificar su comercio con Tokio, en la realidad éste sigue centrado en un grupo relativamente pequeño de productos. De esta manera, si analizamos los primeros veinte rubros de exportación más importantes de la región al mercado japonés, veremos que sólo seis componen el 50 por ciento del total –léase productos mineros y metálicos, y crudo.

En los primeros nueve meses de 1991, Brasil, Chile y México –junto a Panamá, que es un país de triangulación– siguieron siendo los socios más importantes de Tokio en América Latina. Con Brasil y Chile es que Japón mostraba a esa fecha su mayor déficit comercial. Con el primero, la balanza arrojó un saldo negativo de 1.548 millones de dólares –importó 2.424 millones de dólares y exportó 867 millones de dólares–; mientras que con Chile el saldo negativo alcanzó 980 millones de dólares –importó 1.407 millones de dólares y exportó 427 millones de dólares⁹.

En los casos de Panamá y México, por otro lado, es donde Japón obtuvo más excedentes absolutos en las relaciones comerciales con la región. Con el primero, el superávit alcanzó 2.843 millones de dólares, de un total de 2.975

7 Aunque las inversiones niponas en América Latina en los últimos años se han visto cuestionadas por la crisis regional y por las tendencias proteccionistas de los megabloques en el nuevo escenario, se estima que en la región se encuentra el 17 por ciento de la inversión extranjera directa acumulada de Japón, el 18 por ciento del total de la deuda bancaria y el 10 por ciento de su deuda pública. Ver, Mikio Kuwayama, “Las relaciones entre Japón y América Latina”, *Capítulos SELA*, N° 31, enero-marzo 1992, p. 55.

8 Barbara Stallings, “Las relaciones comerciales de Latinoamérica con Japón”, *Cono Sur* N° 2, FLACSO, marzo-abril de 1992, p. 24.

9 Japón se convirtió en 1991 en el principal destino de las exportaciones de Chile, las que superaron los 1.500 millones de dólares y representaron un 16 por ciento del total. Ver, *La Nación*, sección Economía y Trabajo, 26 de febrero de 1992; y, *El Diario*, 29 de enero de 1992, p. 11.

millones de dólares; mientras que con el segundo, éste bordeó los 680 millones de dólares de un total transado de 3.236 millones de dólares.

De los once países latinoamericanos consignados en las estadísticas del Fondo Monetario Internacional, Japón muestra un superávit comercial de 1.009 millones de dólares, de un total de 14.255 millones de dólares –claro está, sin embargo, que Panamá resulta un elemento distorsionador como se aprecia en el Cuadro III.

El comercio entre Japón y América Latina, por otro lado, ha continuado construyéndose sobre la base de la globalización del nuevo Japón Inc., donde, si bien se mantiene el esquema piramidal y las prácticas de *zokus* –alianza informal entre el gobierno y la empresa privada–, las bases van adquiriendo más funciones. De esta forma, en el comercio de tercios que caracteriza esta relación –un tercio que va para Japón, un tercio que viene para la región y otro que corresponde a comercio internacional–, encontramos a tres actores de la parte nipona. En primer lugar, destaca el gobierno nipón, base del proyecto nacional y parte superior de la pirámide, a través del Fondo Extranjero de Cooperación Económica (OECF), de los seguros para el comercio y la inversión a través del MITI, de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) –una de las más amarradas del mundo– y de los créditos del Banco de Exportación e Importación de Japón. En segundo lugar, están las 9 *sogo shoshas* mencionadas con anterioridad, y que manejan cerca de la mitad de los 18 mil millones de dólares del comercio entre Japón y América Latina, y un 10 por ciento del comercio total de la región¹⁰. Y, por último, están las compañías japonesas con subsidiarias en Latinoamérica –para 1987 éstas alcanzaron a 806; es decir, un 9 por ciento de las 8.933 empresas japonesas con filial en ultramar–, las que generalmente importan y exportan sus propias mercaderías.

Los flujos monetarios, ya sea en su totalidad de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) o de créditos, fueron otro ítem importante en las relaciones Japón-América Latina durante 1991. De esta forma, y en el marco del concepto de seguridad comprensiva, Japón continuó este año financiando múltiples proyectos destinados al desarrollo y a la estabilidad regional.

La apreciación oficial de la situación de América Latina y de las medidas que Japón está dispuesto a tomar en el campo financiero, fue señalada por el ministro de Finanzas, Ryutaro Hashimoto, en la reunión del BID de abril de 1991 en Japón. En esa ocasión, anunció: a) la cooperación nipona para la Iniciativa de las Américas; b) su participación en un programa de becas destinado a la formación de recursos humanos en América Latina y el Caribe¹¹; c) la expansión del cofinanciamiento al BID por la vía del Eximbank

¹⁰ Bárbara Stallings, op. cit.

¹¹ En el año fiscal 1990 (abril 1990-marzo 1991), la Japon International Cooperation Agency (JICA), invitó a 1.888 becarios latinoamericanos a capacitarse en Japón, lo

y el Fondo de Cooperación Económica con Ultramar; d) su apoyo a las operaciones de obtención de fondos por el BID en el mercado del yen. En relación al tema de la reducción de la deuda externa oficial, el ministro de Finanzas precisó que no debían esperarse nuevos préstamos, si simultáneamente se solicitase a Japón una reducción de la misma¹².

En el contexto de apoyar a EE.UU., reducir las amenazas a la estabilidad del orden económico –como la deuda¹³– y afianzar su propia globalización, durante este período Japón siguió otorgando financiamiento a la región. En 1991, América Latina fue receptor del 9.1 por ciento de la ayuda externa total de Japón. Con criterios más flexibles y combinados, la ayuda para el desarrollo, aparte de beneficiar a los países tradicionales como Bolivia (80 millones de dólares), Colombia, Perú, Paraguay y algunos de América Central, llegó a México (200 millones de dólares) y a Chile (promesa por 100 millones de dólares).

Japón, con los límites impuestos por su tradición y por aquéllos provenientes de la nueva realidad internacional, parece dispuesto a desechar la declaración oficial –*tatemate*– por una verdadera intención –*honne*– de colaborar a la estabilidad mundial. En este entendido, Nicaragua y Perú fueron otros países de la región beneficiados por este concepto. Al primero, le donó 7 millones de dólares, le ofreció una línea de crédito para las exportaciones por 20 millones de dólares, le aprobó un préstamo por 70 millones de dólares con cofinanciamiento del Banco Mundial, le ofreció becas para técnicos y el envío de expertos, y se comprometió a cooperar en el paquete para que pueda pagar su deuda externa de 15.000 millones de dólares.

En el caso de Perú, el reconocimiento de Miyazawa a la política económica aplicada –estabilización y retorno al sistema financiero mundial–, al antecedente japonés de Fujimori y al activismo desplegado hacia Tokio (Fujimori viajó a Japón nuevamente en marzo de 1992), han implicado que a los 400 millones de dólares prometidos en diciembre de 1991, el nuevo gobierno nipón haya concedido préstamos y concesiones adicionales por 127 millones de dólares –100 en créditos y el resto en concesiones para fortalecer la reforma económica–; 210 mil dólares para un proyecto de industrialización con el auspicio de ONUDI; la restitución de un seguro comercial para las exportaciones e inversiones por 200 millones de dólares; becas para 500 ingenieros peruanos en 3 años; etc.

De los líderes latinoamericanos que han ido a Japón, la mayoría vuelve con algo debajo del brazo. Así, durante la visita de Jaime Paz Zamora, éste comprometió el financiamiento japonés para el proyecto de exportación de

que representó 21 por ciento del total mundial.

12 Ver, "Situación y perspectivas de las relaciones con EE.UU., Comunidad Europea y Japón", *Capítulos del SELA*, julio-septiembre de 1991, p. 47.

13 Argentina se vio beneficiada al lograr un acuerdo con Tokio sobre las condiciones para reprogramar su deuda. Ver, *La Epoca*, 30 de enero de 1992, p. 25.

energía al Brasil por una suma de 187.2 millones de dólares: 97.1 millones destinados a la edificación de una Planta Termoeléctrica en Puerto Suárez; 90.1 millones para la construcción del gasoducto desde Santa Cruz hasta dicha población fronteriza; y aseguró 35 millones para la construcción de la carretera Patacaya-Tambo Quemado. A la ministra de Planificación de El Salvador, Mirna Liérano, no le fue tan bien como al Presidente de Bolivia, pero logró en su visita ayuda de emergencia por 5 millones de dólares y la reanudación de los préstamos oficiales –suspendidos desde 1974.

Japón, en general, ha privilegiado fondos destinados a la estabilidad económica, la construcción y mejoramiento de la infraestructura, la ecología y la integración. En relación a esta última, por ejemplo, Uruguay recurrió al BID y a Japón por préstamos por 200 millones de dólares para preparar su industria con miras al lanzamiento del Mercosur.

Conclusiones

Las relaciones entre Japón y América Latina han estado condicionadas por tres realidades básicas. La primera se refiere a la existencia de un escenario internacional en transición. A pesar de constatarse una clara hegemonización del poder mundial en el Norte industrializado, a diferencia de lo sucedido al finalizar la Segunda Guerra Mundial este poder es compartido y, por lo mismo, no existe un liderazgo ordenador único¹⁴. Ello ha incentivado procesos duales de cooperación y conflicto entre los megabloques, que han repercutido en las relaciones internacionales globales.

En este contexto, el afianzamiento de los vínculos latinoamericano-japoneses se ha visto dilatado por una priorización estratégica hecha por Japón para responder a los desafíos globales: las inversiones, por ejemplo, tendieron a concentrarse en el viejo continente ante el proceso de unidad de 1992; el financiamiento en su modalidad de crédito y de ODA, siguió centrado en la perspectiva de la consolidación de una esfera de coprosperidad asiática ampliada –las tres Chinas, Rusia, países de menor desarrollo y socialista de Asia, etc–; y, el ámbito del comercio siguió restringido por las tendencias neoproteccionistas provenientes del "trade war"¹⁵ y de los síntomas desiguales de recesión de la economía mundial.

En segundo lugar, destaca la incapacidad de Japón de asumir un rol más activo en la definición del sistema internacional producto de su anquilosamiento estructural. En esta perspectiva, algunos autores como Ryuzaburo

14 Ver, entre otros, a Joseph S. Nye Jr., "¿ What New World Order? ", *Foreign Affairs*, 71: 2, primavera de 1992, pp. 83 a 96.

15 A este respecto, estudios enfatizan que de los 24 países considerados industrializados 20 hoy son más proteccionistas que hace 10 años, a la vez que sólo un 7 por ciento del comercio mundial se encuentra en conformidad a los principios del GATT.

Kaku¹⁶, hablan de la necesidad que tiene Japón de instaurar en la era Miyazawa una segunda reforma Meiji¹⁷ –perestroika japonesa– para hacer frente a las nuevas realidades. Kaku sintetiza esta idea, al expresar que “Japón enfrenta la disyuntiva de enfrentar el dolor de emerger como una potencia política y económica más madura en la escena global –kyosei– o luchar para sobrevivir en un contexto de fricciones crecientes en el plano doméstico –el sistema político está tensionado por una crisis crónica de corrupción y fatiga– e internacional producidas por una política nacional décadas fuera del tiempo¹⁸”.

Por último, están los factores provenientes del propio escenario latinoamericano. Aparte de la distancia geográfica y cultural existente, éstos se pueden dividir en: a) aquellos provenientes de una realidad y dinámica internas no demasiado atractiva ni relevante para la percepción nipona –América Latina tiene poco peso relativo en el escenario internacional, padece de serios problemas de gobernabilidad, tiene mercados regionales aún disgregados, etc–; y, b) aquéllos provenientes de la inserción exterior de la región, y en particular de su visión simplista de relacionamiento con Japón. Más allá de los viajes presidenciales realizados a Tokio en la perspectiva de lograr mayores beneficios económicos, América Latina carece de una política global que incluya, además, aspectos políticos, sociales y culturales para el logro de una comprensión mutua¹⁹. La región –salvo las precarias excepciones de Chile y México– también carece de una política más activa y compleja hacia áreas prioritarias para Tokio como son Asia en sus diferentes modalidades²⁰ y la Cuenca del Pacífico.

Todo ello subraya la necesidad de un activismo más global de la región hacia Japón.

16 Ryuzaburo Kaku, “Perestroika in Japan”, *The Washington Quarterly*, 15:3, verano de 1992, pp. 5 a 14.

17 La reestructuración Meiji fue llevada a cabo en 1868, y puso fin a la era del shogunato de Tokugawa en la perspectiva de crear una nación rica y fuerte.

18 Ryuzaburo Kaku, *op cit.*, p. 14.

19 A este respecto, una encuesta realizada no hace mucho revelaba que el sentimiento popular de Japón hacia América Latina es favorable, pero no demasiado fuerte como para obligar al gobierno a adoptar nuevas iniciativas en torno a la región. Sólo un 25 por ciento expresó un sentimiento de afinidad –por motivos de los emigrantes nipones en ella, la fascinación de aspectos históricos y culturales, la vivacidad del pueblo latinoamericano, etc–, lo cual es bajo si consideramos que más del 75 por ciento de los encuestados presentó sentimientos análogos en relación a EE. UU., más del 50 por ciento en relación a China y más del 40 por ciento con respecto a Corea del Sur. Otra encuesta, reflejó que 3/4 de los encuestados considera urgente desplegar más esfuerzos diplomáticos hacia EE. UU.; 2/3 hacia China; 2/5 hacia la ex URSS y sólo 2 por ciento hacia América Latina. Ver Mikio Kuwayama, *op cit.* p. 63.

20 Un ejemplo de esto, lo constituye Vietnam. En éste, no sólo Japón ha empezado a invertir en términos políticos y económicos, sino que otros actores relevantes de la región como los países del ASEAN le han dado la categoría de observador como paso previo a la plena incorporación.

Cuadro I

INVERSIONES DIRECTAS DE JAPON EN AMERICA LATINA (MARZO DE 1990)

(en cientos de millones de dólares).

Sector	América Latina	América Norte	Total Mundo
**Manufacturero	56,3	335,3	661,3
Alimentos	2,3	14,9	32,7
Textil	4,4	6,5	32,0
Madera y Pulpa	2,0	18,5	26,5
Química	6,0	35,8	86,5
Met. Ferr. y no Ferr.	20,1	36,6	92,6
Maquinarias	3,9	32,7	64,8
Equipos Eléctricos	5,4	86,9	146,8
Maq. Transporte	10,7	44,5	90,1
Otros	1,4	58,9	89,3
** No Manufacturero	312,3	739,4	1 825,1
Agri y Silvicultura	2,1	4,3	12,1
Minería	15,6	18,9	152,1
Comercio	17,6	141,5	251,6
Banca y Seguro	137,2	170,0	572,7
Otros	139,8	404,7	836,6
** Sucursales	0,5	10,4	46,6
Bienes Inmuebles	0,2	4,9	6,0
Total	368,6	1 089,9	2 539,0
Por ciento	14,5	42,9	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda de Japón.

Cuadro II
REFORMAS ECONOMICAS COMPARADAS
(Avance por Areas)

	Colombia	Chile	México	Venezuela
Disciplina fiscal	mucho	mucho	mucho	algo
Prioridad gasto público	poco	algo	algo	poco
Reforma tributaria	mucho	mucho	mucho	poco
Apertura comercial	algo	mucho	mucho	mucho
Competitividad/tipo de cambio	mucho	mucho	poco	poco
Apertura inv. extranjera	mucho	mucho	algo	algo
Privatizaciones	algo	mucho	mucho	algo
Desregulación	algo	mucho	algo	algo
Reformas financieras	algo	mucho	algo	algo

Fuente: *Prospect*, Swiss Bank, (citado en *América Economía* N° 53, agosto de 1991, pág. 56)

Cuadro III
COMERCIO JAPON-AMERICA LATINA
(enero-sept. de 1991/ en millones de dólares)

	Importaciones	Exportaciones	Total	Saldo
Argentina	346	293	639	-53
Brasil	2 424	876	3 300	- 1 548
Colombia	204	367	571	+ 163
Costa Rica	21	58	79	+ 37
Cuba	101	30	131	- 71
Chile	1 407	427	1 834	- 980
Ecuador	78	138	216	+ 60
México	1 278	1 958	3 236	+ 680
Panamá	66	2 909	2 975	+ 2 843
Perú	320	121	441	- 199
Rep.Dominicana	18	69	87	+ 51
Venezuela	360	386	746	+ 26
Total	6 623	7 632	14 255	+ 1 009

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics*, marzo de 1992.

AMERICA LATINA Y EL SUDESTE ASIATICO: ¿HACIA UN DESCUBRIMIENTO MUTUO?

Fernando Labra H.¹

Introducción

La preponderancia de las relaciones internacionales económicas y tecnológicas y el carácter cada vez más multilateral de las mismas están trazando un nuevo mapa geoeconómico. En él pueden distinguirse los grandes espacios económicos, financieros y tecnológicos formados por los países desarrollados y bloques emergentes que éstos impulsan: Estados Unidos, Canadá, México y algunos países latinoamericanos que buscan incorporarse a la Iniciativa para las Américas; Europa Occidental, algunos ex países socialistas y probablemente los Estados más occidentales y desarrollados de la Comunidad de Estados Independientes (CEI); y Japón en el área Asia-Pacífico, incluyendo los países asiáticos recientemente industrializados (PARI), países de la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN) y eventualmente China Popular².

Al interior de la Cuenca del Pacífico, los reajustes que tienen lugar entre las economías de la región, influidas por los cambios que se están generando en el nuevo orden internacional, serán fundamentales para modelar el futuro perfil de la zona.

Para los países ribereños, y en particular para América Latina, reviste especial importancia la evolución de las crecientemente conflictivas relaciones económicas entre Estados Unidos y Japón. El enfrentamiento comercial de estas grandes potencias definirá un marco de relaciones económicas al interior de la Cuenca que condicionará las posibilidades de inserción de América Latina a las economías más dinámicas de la misma.

1 Sociólogo, magister(c) en Estudios Internacionales, Universidad de Chile

2 Ver Madlen Yopo, "Japón y América Latina: Relaciones cautelosas en un contexto de opciones estratégicas", en Jorge Heine (comp.), *¿Hacia unas relaciones internacionales de mercado? Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1990-1991*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1991), pp.346-358.

Desde la perspectiva japonesa, América Latina es considerada una zona de influencia tradicional de los Estados Unidos. Asimismo, debido a que las economías de los países latinoamericanos son consideradas de alto riesgo según parámetros nipones, el país asiático ha adoptado una actitud cautelosa hacia la región, privilegiando el comercio tradicional.

Estados Unidos, en respuesta a la consolidación de los megabloques asiático y europeo, ha lanzado la Iniciativa para las Américas como una semilla para formar un mercado unificado americano. Sin embargo, los crónicos problemas de las economías latinoamericanas y las dificultades internas por las que atraviesa la estadounidense, hacen difícil la realización del ambicioso proyecto.

En forma paralela a la evolución de las relaciones de las grandes potencias económicas de la Cuenca, que se enmarcan en el eje Norte-Norte, se están materializando diversas relaciones entre países que podrían caracterizarse más bien dentro del marco Sur-Sur. Estos vínculos, en proceso de consolidación entre algunos países ribereños de América Latina y naciones del Sudeste Asiático (tales como los PARI e integrantes de la ASEAN), ocurren tanto dentro del ámbito multilateral transpacífico como en el de las relaciones económicas bilaterales, pudiendo marcar las tendencias de una futura integración de las áreas económicas periféricas de la región del Pacífico.

Los esquemas de cooperación económica en la Cuenca del Pacífico.

Los mecanismos de cooperación en la región Asia-Pacífico han adquirido gran dinamismo a partir de la década del 80, en razón del aumento de la interrelación política y económica de los países de la Cuenca. Los mecanismos institucionales de cooperación más importantes del área son: la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Japón y Australia han sido los principales promotores de amplios esquemas de cooperación funcionales a la institucionalización de los lazos multilaterales en el Este Asiático y la Cuenca del Pacífico, con el propósito de crear un espacio económico que equilibre las tendencias hacia la formación de bloques regionales cerrados en otras áreas del mundo.

La Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC).

Originada en una iniciativa de los ministros de Australia y Japón en 1980, el PECC es un organismo de carácter consultivo, cuyo propósito es facilitar los contactos no gubernamentales que permitan incrementar el comercio, la inversión y el desarrollo regionales. Forman parte de ella: Australia, Brunei, Canadá, Corea, Estados Unidos, Estados Insulares del Pacífico, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, República Popular China, Singapur, Tailandia y Taiwan. En él, los países están

representados por Comités Nacionales, integrados por estamentos públicos, privados y académicos. Las actividades se centran en la celebración de Conferencias Regionales cada 18 meses y el trabajo permanente de ocho comisiones y del Comité Directivo. El PECC puede ser considerado el mecanismo de cooperación más estructurado del Pacífico. La composición tripartita de sus miembros permite articular a un gran número de actores políticos y económicos, y ello contribuye a recoger la diversidad de la realidad económica de los países de la Cuenca.

México, Chile y Perú fueron incorporados al PECC como miembros plenos durante su VII Reunión General, realizada en Singapur, en marzo de 1991. Desde su ingreso, México y Chile participan activamente en la Comisión de Pesca, Minería y Energía, en el Foro de Política Comercial, en el proyecto de análisis de perspectiva económica y en el grupo de desarrollo de recursos humanos. Estos tres países latinoamericanos están desarrollando una promisoriosa estrategia diplomática y comercial a través de los estamentos empresarial, público y académico del PECC para abrirse paso hacia los países asiáticos de mayor expansión comercial, financiera y tecnológica. Colombia ha manifestado su deseo de incorporarse al PECC, para lo cual cuenta con el apoyo de los tres países latinoamericanos y de Estados Unidos. Argentina también ha señalado su interés por ingresar, pero su solicitud ha sido impugnada por los países del ASEAN, por no ser una nación ribereña del Pacífico.

El PECC ofrece, por su amplia capacidad de convocatoria en el plano económico multilateral, una valiosa oportunidad para proyectar las economías ribereñas latinoamericanas hacia la vertiente asiática de la Cuenca. Si bien no tiene una influencia significativa en las grandes estrategias políticas que desarrollan las potencias de la Cuenca del Pacífico, las actividades de sus comisiones otorgan interesantes posibilidades de modernización productiva a las economías latinoamericanas en áreas como el sector agrícola, pesquero y minero. El intercambio empresarial y la investigación científica también han contribuido a mejorar el conocimiento entre dos regiones que necesitan reconocerse como elementos complementarios de un sistema global.

En la VII Conferencia del PECC, se debatieron las principales materias económicas, comerciales y financieras de la región Asia-Pacífico, en relación con los grandes cambios políticos y económicos que están modificando la escena mundial³. Las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, fueron un tema prioritario para las delegaciones participantes. Todas coincidieron en apoyar decididamente la liberación del comercio mundial y la remoción de los obstáculos a la inversión extranjera. Asimismo, denunciaron la rígida postura europea en ella y la tendencia a la formación a nivel mundial de megabloques económicos cerrados.

3 Documentos Plenario VII Conferencia PECC, Singapur, marzo de 1991.

Las intervenciones de los ministros participantes reflejaron los distintos puntos de vista nacionales frente al tema de la Cuenca del Pacífico. El Primer Ministro de Singapur llamó la atención acerca de la vital importancia que tiene para el futuro del PECC la redefinición de las relaciones entre Estados Unidos y Japón. A su juicio, la posibilidad de que el siglo XXI sea la era de la región Asia-Pacífico dependerá de la superación de las rivalidades económicas entre ambas potencias y el establecimiento de una nueva relación entre ellos, estructurada sobre la base de una cooperación competitiva. Asimismo, advirtió el peligro que representa el mercado europeo unificado como un atractivo imán para las inversiones extranjeras. También instó a Japón a transferir tecnología de punta y ámbitos de decisión empresarial a los países del área Asia-Pacífico.

El ministro de Comercio e Industria de Malasia defendió la propuesta de su país respecto a la creación del Grupo Económico del Este Asiático (EAEG), indicando que el propósito de formar un nuevo esquema de concertación económica era incrementar el comercio, la cooperación económica y la inversión extranjera en el Este Asiático. De igual manera destacó la relevancia de los mecanismos para promover la liberación del comercio exterior adoptados por los países de la ASEAN y señaló que la EAEG debía ser concebida como un foro complementario a los ya existentes en la región Asia-Pacífico.

El vicepresidente de Estados Unidos expresó la preocupación de su país por la propuesta de Malasia, señalando que las iniciativas de carácter excluyente pueden restringir el acceso a un ámbito de relaciones económicas internacionales en el cual su país ha ocupado un rol primordial. El futuro de las relaciones entre las tres Chinas (República Popular China, Taiwan y Hong Kong) también fue un tema debatido, en razón de la importancia que tendrá para la región el futuro de Hong Kong, la liberalización económica de la República Popular China y su relación política con Taiwan.

La Conferencia Económica del Asia-Pacífico (APEC)

La APEC es un mecanismo de cooperación intergubernamental que se originó en una propuesta del Primer Ministro de Australia en 1989. Tiene como propósito ser una instancia de consulta de alto nivel para tratar materias económicas, financieras y comerciales que interesan a las principales economías del área. Está formada por Australia, Brunei, Canadá, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelandia, República Popular China, Singapur, Tailandia y Taiwan.

Entre los temas permanentes de la APEC figura la liberalización comercial no discriminatoria como una alternativa para evitar la formación de bloques económicos cerrados. Esta posición es sostenida con mayor énfasis por Estados Unidos, Japón, Australia y Canadá. Como ya se ha señalado, en contraposición a esta tendencia, Malasia promueve la creación de un ámbito comercial restringido que proteja a los países de la ASEAN de los intereses de

las grandes potencias del área Asia-Pacífico. Al interior de la APEC funcionan diversos grupos de trabajo abocados al desarrollo de proyectos relacionados con la promoción del intercambio comercial, la expansión de la inversión, la transferencia, el desarrollo multilateral de recursos humanos en la zona, la cooperación energética, la conservación de recursos marinos, las telecomunicaciones y la revisión de la información de inversiones y comercio⁴.

La APEC tiene un bajo nivel de institucionalización, en parte debido a que no existe todavía consenso entre sus miembros en cuanto a la estructura de la organización. La heterogeneidad de los países miembros y su distinta percepción en relación a qué forma de organización sería la más adecuada para promover los intereses regionales hace difícil la obtención de un acuerdo consensual para definir su perfil futuro. En términos generales, los países PARI y los de la ASEAN son partidarios de consolidar la estructura de la organización y crear una secretaría permanente. Los más fuertes (Estados Unidos, Japón, Australia y Canadá) desean mantener un bajo grado de institucionalización a fin de evitar que intereses regionales obstaculicen los grandes flujos de comercio internacional en la Cuenca⁵.

El tema institucional de más interés para los países latinoamericanos ribereños es el referido al ingreso de nuevos miembros. La mayoría de las naciones integrantes son partidarias de una moratoria en el ingreso de nuevos países en tanto no se avance en el fortalecimiento institucional de la Conferencia. Estados Unidos es partidario de mantener a la APEC como un sistema abierto apoyando el ingreso de nuevos miembros en base al consenso. Japón considera que la Conferencia debe fortalecerse como organismo con resultados concretos, en particular después de la reciente incorporación de las tres Chinas⁶. Los países de la ASEAN son los partidarios más decididos a mantener la moratoria a fin de obstaculizar la incorporación de países no asiáticos, en especial los de América Latina. Liderados por Malasia e Indonesia, no desean la eventual formación de un bloque latinoamericano que tendería a debilitar la presencia asiática al interior del organismo. Asimismo, las economías latinoamericanas, si bien arrastran graves problemas crónicos, podrían transformarse en rivales de las economías más débiles del Asia-Pacífico en el largo plazo.

Durante 1991, Chile, México, Perú y la Unión Soviética presentaron su solicitud de ingreso como miembros plenos. Por su parte, Argentina y Ecuador lo hicieron para asistir en calidad de observadores a la III Reunión Ministerial de la APEC, que se realizó en Seúl en noviembre de 1991, lo que no fue aceptado. De los países del área, sólo México y Chile tienen posibilidades

4 Gaismusho, Cooperation Asian-Pacific Division, *Outline of Asian-Pacific Cooperation*, septiembre de 1991.

5 Ver Juanjai Ajanant, "Se debilita la cooperación económica del Asia-Pacífico", *Horizonte Asiático*, volumen 18, No. 5.

6 Conclusiones III Reunión Altos Funcionarios del APEC, agosto de 1991.

de incorporarse a la APEC, en razón de la relativa importancia de sus intercambios comerciales con otros países de la Cuenca y el avanzado grado de apertura de sus economías al comercio internacional. Ambos están llevando a cabo una cuidadosa estrategia diplomática de acercamientos bilaterales hacia países miembros a fin de conseguir apoyo para materializar el ingreso. México ofrece particular interés para los estados asiáticos por su eventual ingreso al Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (NAFTA). Ecuador, Perú y Argentina (país no ribereño), tienen escasas posibilidades de incorporarse a la organización, dado el bajo perfil que ofrecen a los países asiáticos de la Cuenca.

La III Reunión Ministerial de la APEC marcó significativos progresos en la consolidación de la Conferencia. Los temas relevantes de la reunión se refirieron al fortalecimiento de los objetivos de la APEC, el análisis de las tendencias económicas, la apertura comercial de la región, la definición de los programas de trabajo y diversos aspectos organizacionales de la Conferencia.

Los ministros suscribieron la Declaración de Seúl⁷, que destacó la profundización de los objetivos de la APEC, la definición de sus funciones organizativas y las modalidades de ingreso a la misma. En cuanto a este punto, que reviste especial interés para Latinoamérica, se fijaron los siguientes requisitos: ser un país ribereño al Pacífico y poseer una economía con fuertes vínculos en la Cuenca. Cabría agregar la necesidad de contar con el consenso político de los miembros. En el plano organizativo, la declaración establece normas para convocar a las reuniones anuales de altos funcionarios, la presidencia de dichas reuniones, la composición y temas de los grupos de trabajo. También señala la importancia de que la APEC mantenga su carácter flexible a fin de que pueda adaptarse a su propia dinámica de institucionalización y a las cambiantes realidades económicas regionales.

Es necesario destacar que la declaración fue el resultado de un compromiso entre los países miembros que desean una institucionalización más rápida de la organización, y los que consideran más conveniente una evolución paulatina. Por lo anterior, quedaron puntos fundamentales sin definir, tales como la posible creación de una secretaría permanente, los mecanismos de administración institucional y el financiamiento del foro.

El documento de Seúl también adoptó una posición específica sobre la Ronda Uruguay del GATT, reconociendo la importancia de alcanzar progresos sustantivos en las negociaciones, en atención a que constituye el problema más crítico que afecta al comercio mundial, y la necesidad de obtener resultados concretos para disminuir las presiones proteccionistas, liberalizar el

7 Declaración de Seúl, comunicado conjunto suscrito por las cancillerías participantes en la Reunión de APEC, noviembre de 1991.

comercio mundial y facilitar el acceso a los mercados de los países desarrollados.

En cuanto a los programas de trabajo, fueron agregados tres proyectos en las áreas de pesca, transporte y turismo.

En el último tiempo han surgido distintas vías de acercamiento entre las actividades del PECC y de la APEC. Los integrantes del PECC están interesados en lograr una mayor coordinación con los de la APEC, a fin de tener una mayor influencia en los ámbitos de decisión gubernamentales relacionadas con la cooperación regional. Es bastante probable que a futuro ambas organizaciones jueguen un rol complementario, aprovechando el carácter tripartito del PECC, su nivel de estructuración y, por otra parte, la creciente gravitación de la APEC como foro político.

Posiblemente el PECC se transforme a la larga en una instancia especializada en materias técnicas de la APEC. A su vez, esta se transformará en el órgano fundamental de la cooperación transpacífica, por su significativo peso político debido a la activa participación en su interior de las potencias económicas del área, las tres Chinas, y economías emergentes del Asia-Pacífico.

Hacia nuevas relaciones económicas entre América Latina y el Sudeste Asiático

Los países de América Latina y los PARI del Sudeste Asiático tienen una distinta inserción en la estructura del comercio mundial⁸. La mayoría de los países latinoamericanos, aunque poseen algunos sectores productivos modernos, conservan las características de economías exportadoras de recursos primarios agrícolas y mineros, y han visto disminuir su participación en el mercado mundial desde el 5,9 por ciento en 1967 a un 5,0 por ciento en 1985. En tanto, los países industrializados del Sudeste Asiático, Taiwan, Corea, Singapur y Hong Kong, se han convertido en exportadores netos de manufacturas, principalmente productos electrónicos e informáticos, los cuales han experimentado una creciente demanda internacional, observándose un incremento en la participación de estos países en el mercado mundial de 5,9 por ciento a 9,8 por ciento en el mismo período.

Estados Unidos ha surgido como un elemento central para articular un sistema de relaciones económicas que involucran a América Latina y los PARI. A partir de la década del 70 se configura un triángulo comercial que incluye a Estados Unidos, que exporta manufacturas, principalmente bienes de capital a América Latina, países que, a su vez, venden materias primas en el mercado mundial. Los PARI compran materia prima y venden productos

8 Ver Carlos J. Moneta: "Corea del Sur y los países de reciente industrialización (PARI) en el contexto de los cambios del sistema económico mundial. Reflexiones para América Latina", *Estudios Internacionales*, N° 88, enero-marzo 1988.

manufacturados a Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea. Este modelo, que representa una simplificación extrema de un proceso mucho más complejo, se consolidó a lo largo de la década del 80, ratificando el deterioro de la posición de América Latina en el comercio mundial.

Estados Unidos y Japón absorbieron cerca de la mitad del incremento de las exportaciones de los PARI en la década del 70. Asimismo, una gran parte de los déficits comerciales de los PARI están representados por los déficits bilaterales con Japón, a la vez que mantienen superávit con Estados Unidos (principalmente Taiwan). Esta situación señala la vulnerabilidad de las economías de esos países asiáticos ante los procesos económicos internos de Estados Unidos y Japón, y de los conflictos comerciales que puedan manifestarse entre ambas potencias.

La adopción de prácticas proteccionistas por la economía norteamericana a partir de la década del 80, está haciendo muy difícil la permanencia de un factor básico para el crecimiento de las economías de los PARI: el incremento constante de sus exportaciones a los mercados de los Estados Unidos y Europa. Enfrentados a las barreras que dificultan el ingreso de sus manufacturas hacia estos mercados, los PARI más dinámicos han comenzado a explorar las posibilidades de ampliar sus mercados e inversiones en países en desarrollo, incluyendo otras naciones del Sudeste Asiático y América Latina⁹.

El acercamiento todavía incipiente de los PARI hacia América Latina puede contener elementos favorables y desfavorables para los países de la región. En el aspecto positivo, es posible que ambas regiones unan sus esfuerzos para enfrentar los obstáculos al comercio que representan las medidas proteccionistas adoptadas por Estados Unidos y Japón, por cuanto los mercados de dichos países siguen siendo esenciales para el crecimiento de ambas regiones.

Las relaciones de colaboración pueden establecerse en distintos planos. En el ámbito político-diplomático, pueden explorarse formas de cooperación gubernamental para obtener una mayor apertura de los mercados de los países desarrollados. En el plano tecnológico-productivo debe avanzarse en la creación de *joint ventures*, complementación industrial y transferencia tecnológica. En el ámbito de la gestión empresarial, los latinoamericanos tendrían mucho que aprender de los agresivos y eficientes empresarios asiáticos.

Como una consecuencia negativa, no es descartable suponer que los productos de las empresas asiáticas radicadas en la región tiendan a desplazar a los productos similares elaborados por empresas latinoamericanas de países de mayor industrialización (México, Brasil y Argentina), afectando el desarrollo de estos sectores y dificultando el ingreso de sus manufacturas a

9 Ibid.

mercados de países avanzados. La disparidad en el dinamismo de las economías de ambas regiones hace prever que los países más débiles de Latinoamérica corran el riesgo de transformarse en meros proveedores de materias primas y mano de obra barata para la industria de exportación de Corea, Taiwan y Singapur; en tanto es posible que los países de la región que han logrado modernizar y consolidar sus economías en la década del 80, logren establecer vínculos económicos menos asimétricos con los países asiáticos, con el propósito de avanzar en el establecimiento de relaciones de beneficio mutuo.

Corea

Corea y sus grandes conglomerados están atravesando por algunas dificultades. Las exportaciones totales del país crecieron apenas un 3 por ciento el año 1990. Sus productos no han alcanzado la calidad de los japoneses y sus costos de producción casi han alcanzado a los nipones. El gobierno coreano quiere que las empresas aumenten su inversión en investigación y desarrollo, para que se realice un "segundo despegue" basado en calidad y competitividad internacional. Mientras la industria coreana se prepara para ganar esta batalla, América Latina adquiere importancia como mercado y lugar de inversión, permitiéndoles ganar terrenos en una región contigua al mercado norteamericano¹⁰.

Corea es el PARI que está desarrollando la estrategia económica más activa hacia Latinoamérica, con énfasis en México, Brasil, Panamá, Chile, Venezuela y Centroamérica. Entre 1987 y 1990 las ventas coreanas a América Latina crecieron un 72 por ciento, duplicando la tasa de crecimiento de sus exportaciones totales. A su vez, las importaciones de productos latinoamericanos a Seúl crecieron en un 46 por ciento. Aunque el comercio de Corea con la región alcanzó a los 3.800 millones de dólares en 1990, cifra que representa sólo el 3 por ciento del total de sus exportaciones, las cambiantes realidades de la economía internacional hacen que Corea comience a observar con interés la región.

México ocupa un lugar preponderante en las relaciones económicas coreanas con el área; es el principal importador de productos del país asiático y el tercer exportador hacia Seúl. En el periodo 1987-1990, las exportaciones coreanas a México crecieron un 321 por ciento, alcanzando los 560 millones de dólares, y las exportaciones mexicanas a ese país crecieron un 45 por ciento, empujándose a los 264 millones.

Un elemento fundamental para comprender el interés de Corea por México está dado por las negociaciones que está realizando ese país con Estados Unidos para suscribir un Acuerdo de Libre Comercio. Según palabras del director para las Américas de la Agencia Oficial de Comercio Exterior

10 "Dragón mirando al Sudeste", *América Economía*, N° 51, junio de 1991.

de Corea (KOTRA), "con una zona de libre comercio, sólo invirtiendo en América Latina se podrá tener el mismo acceso privilegiado al mercado norteamericano que las empresas locales. Hay que invertir ahora, porque cuando los acuerdos de libre comercio estén firmados, va a ser difícil entrar"¹¹. Un analista de planificación estratégica de la Samsung emite un juicio más explícito: "no queremos que México nos quite nuestra cuota del mercado en Estados Unidos, así que habrá que invertir más en México"¹².

Consecuente con lo anterior, Corea está realizando inversiones significativas en el país azteca, teniendo en cuenta que Corea no puede considerarse un exportador de capitales, ya que sus inversiones acumuladas en el exterior totalizan sólo 1.920 millones de dólares. Hyundai recientemente invirtió 30 millones de dólares en una fábrica de contenedores. Daewoo Electronic está construyendo una ensambladora de televisores por un valor de 18 millones de dólares. Pero la negociación para concretar la inversión más importante de Corea en la región aún no concluye; Kia Motors, tercer fabricante de automóviles del país, tiene interés en invertir 2.000 millones de dólares en una fábrica de piezas de automóviles para el mercado norteamericano. Esta inversión convertiría a México en el principal receptor mundial de capital coreano.

En el plano financiero, el Banco de Comercio Exterior de México (Banco-mext) firmó tres convenios con el Eximbank de Corea y la KOTRA. Los nuevos acuerdos crediticios permitirán incrementar el comercio bilateral, la cooperación económica y coordinar las misiones comerciales bilaterales¹³. Asimismo, un acuerdo firmado con el Banco Coreano de Crédito de Largo Plazo (KLB) permitirá promover las exportaciones mexicanas a Seúl, mediante concesiones para financiar productos y servicios producidos en México.

En el plano político y diplomático, cabe destacar la visita del presidente de Corea, Roh Tae Woo, a México a mediados de 1991, oportunidad en que se vio ratificada la voluntad política para avanzar en la cooperación bilateral.

En abril de 1991 se realizó la I Comisión Mixta México-Corea con el propósito de reforzar los vínculos políticos y económicos. En mayo, el canciller Solana visitó Seúl para avanzar sobre los temas incluidos en la Comixta. Otra iniciativa de relevancia fue la realización del Simposio de Co-inversión México-Corea-Estados Unidos. También en 1991 la KOTRA organizó misiones comerciales a Ciudad de México y la reunión del Comité de Cooperación Económica México-Corea.

La estrategia de México para ampliar el comercio bilateral consiste en incrementar el volumen de productos tradicionales (petroquímicos, alumi-

11 Ibid

12 Ibid

13 "México y su nueva era económica con Corea", *Corea Comercio y Negocio*, junio de 1991.

nio, productos orgánicos sintéticos), como asimismo incorporar nuevos productos (ácidos cítricos, condensadores eléctricos, cerámica para la industria electrónica y otros). En 1990, solamente diez productos significaron el 84 por ciento de las exportaciones mexicanas a Corea, en tanto en igual plazo, Corea exportó un 33 por ciento de productos nuevos.

Brasil es el país de la región que más exporta a Corea, habiendo incrementado sus ventas en 131 por ciento en el período 1987-1990, alcanzando una cifra de 707 millones de dólares. Los principales productos exportados son hierro, productos de acero, químicos, celulosa, café y soya. Por su parte, Brasil compra pocos productos a Corea, por un total que en 1990 alcanzó a 106 millones de dólares.

Con su enorme mercado interno y la posibilidad de exportar a países vecinos, Brasil ejerce una indudable atracción para los coreanos. Sin embargo, despierta sospechas debido a que es un competidor potencial de los productos coreanos y por la inestabilidad de su economía. Como señala un ejecutivo de la Lucky Goldstar, "es un país industrial, y en muchos sectores compete con nosotros. Además podemos venderle equipos y fácilmente puede copiarlos al otro día". Igualmente les produce desconfianza la recesión, la hiperinflación y el repentino cambio de las reglas del juego de la economía¹⁴. A pesar de las reservas expresadas, la KOTRA está promoviendo seminarios de oportunidades de inversión en ese país y se han formado *joint-ventures* entre la Empresa Brastemp y Samsung Electronics, para producir hornos microondas con una inversión inicial de 6 millones de dólares.

Las relaciones económicas con Venezuela todavía son poco significativas. El comercio bilateral alcanzó 71 millones de dólares en 1990. Se estudia la creación de un *joint-venture* para instalar una refinería de aluminio, entre el grupo Cisneros de Venezuela y Samsung, cuyo monto aún no está precisado.

Chile también ha incrementado su comercio con Seúl. Entre 1987 y 1990 sus exportaciones al país asiático crecieron un 95 por ciento, empujándose a los 330 millones de dólares, en tanto que las importaciones se situaron en los 144 millones. Chile ofrece una economía abierta y estable, pero los coreanos acostumbrados a las generosas condiciones que ofrecen otros países del área para atraer capitales del exterior, estiman demasiado estricta la legislación chilena sobre inversión extranjera y explotación de recursos naturales. Ejemplo de ello es la nueva ley pesquera que ha contrariado a algunas empresas coreanas que pescan en las costas del sur chileno. También lo señalado por un alto ejecutivo de la Daewoo Corporation: "vamos a construir una planta textil para el Mercosur, pero no será en Chile porque las condiciones no son buenas (...) el país debería construir una gran zona franca industrial para atraer inversión extranjera en manufacturas que luego pudieran ser exporta-

14 "Dragón mirando", op cit.

das a los países vecinos"¹⁵. A la fecha, la inversión coreana se circunscribe a la realizada en un yacimiento de cobre, por 30 millones de dólares.

Los grandes conglomerados industriales coreanos siempre necesitados de energía han iniciado gestiones para invertir en el negocio petrolero de la región. La Lucky Goldstar está arriesgando capitales en explotaciones petroleras en Belice, y la Daewoo Corporation ha entrado en conversaciones para comercializar petróleo venezolano.

En Argentina existe una importante comunidad coreana dedicada al comercio y a la actividad textil. Argentina importa productos electrónicos, automóviles, productos químicos y textiles. El comercio bilateral en el primer semestre de 1991 alcanzó los 150 millones de dólares. En el ámbito de la inversión, *holdings* coreanos dedicados a la computación y a la electrónica están realizando estudios para instalar plantas de ensamblaje en territorio argentino.

En Centroamérica, Corea ha instalado un centenar de fábricas textiles en los últimos dos años, con una inversión cercana a los 82 millones de dólares. La industria de prendas de vestir está dominada por las grandes multinacionales (Samsung, Daewoo, Hanill). El gobierno coreano estimula a que la industria textil se marche del país, porque necesita que la mano de obra calificada se desempeñe en industrias de mayor tecnología, como la electrónica, automóviles, etc. El Banco Estatal de Comercio Exterior financia la mayor parte de los gastos de traslado de estas industrias. Por ejemplo, a Samsung, que tiene cinco fábricas en Guatemala y dos en Costa Rica, el gobierno le financió el 80 por ciento de los gastos de traslado¹⁶.

En Honduras, empresarios coreanos han instalado 27 nuevas industrias del ramo textil y confecciones, en los últimos dos años. La industria coreana del vestuario paga salarios en Centroamérica equivalentes a un tercio de los pagados en Corea, los cuales todavía son bastante superiores al salario mínimo local. Honduras ofrece facilidades extraordinarias para promover la inversión extranjera: exención tributaria completa en sus parques industriales y zonas libres, con franquicias aduaneras para todas las maquinarias y materias primas importadas, así como para cualquier valor agregado localmente. Básicamente, los empresarios extranjeros sólo pagarán sus costos en mano de obra y servicios públicos.

Taiwan

Taiwan está llevando a cabo una estrategia de penetración económica en Latinoamérica, privilegiando países de Centroamérica, Chile y Brasil. Dicho proceso se ha venido realizando con un perfil político bajo, en atención a que

15 Ibid

16 "Welcome: , Tigers", *Forbes Magazine*, mayo de 1991.

el estrechamiento de vínculos con Taiwan es siempre observado en forma crítica por la República Popular China.

El extraordinario dinamismo de las exportaciones taiwanesas y los cambios internos experimentados por su economía han llevado a sus empresas a visualizar a América Latina como un área de expansión para su comercio. El total del comercio bilateral entre Taiwan y Latinoamérica alcanzó los 3.600 millones de dólares en 1991. En los seis primeros meses del año, las exportaciones de Taiwan a los países de la región totalizaron 723 millones de dólares, un 26 por ciento de aumento respecto al mismo período anterior. A su vez, las importaciones de productos latinoamericanos crecieron en un 45 por ciento, alcanzando los 870 millones de dólares, correspondiendo principalmente a productos básicos como hierro, cobre, acero y productos marinos.

El creciente interés de Taiwan en Centro y Sudamérica puede explicarse, en parte, por los procesos de ajuste estructural que atraviesa su economía. Desde la mitad de los años 80, la economía taiwanesa ha entrado en una etapa de transición, pasando de las industrias tradicionales intensivas en mano de obra a otras de alto valor tecnológico. Los industriales no desean abandonar las producciones tradicionales (textiles, calzado, etc.) pero tampoco desean arriesgar grandes capitales en industrias electrónicas cuyos productos enfrentan problemas de ingresos en los mercados de los países desarrollados¹⁷. Asimismo, los avances del proceso de industrialización han traído como consecuencia la demanda de salarios más altos, sumado al aumento del poder negociador de los sindicatos locales. Otro elemento que debe ser considerado es el aumento del superávit comercial con Estados Unidos, que ha intensificado las medidas proteccionistas estadounidenses frente a los productos taiwaneses.

Los factores señalados, sumados al aumento de los costos de producción, el fortalecimiento del dólar taiwanés y el deterioro del medio ambiente en la isla provocado por el "modelo taiwanés", han disminuido el interés de los grandes empresarios por continuar realizando inversiones de gran magnitud en el país. En 1990, los conglomerados taiwaneses invirtieron 5.000 millones de dólares en el Sudeste Asiático y 1.500 millones en las regiones costeras de China continental.

Dentro de este contexto, América Latina y en particular Centroamérica, ofrece ventajas significativas al capital taiwanés por su proximidad y favorables cuotas de exportación de esos países al mercado norteamericano, el bajo costo de la mano de obra y las enormes facilidades que otorgan los gobiernos del área para atraer las inversiones extranjeras.

Conjuntamente con el incremento de los vínculos económicos con los países de Centroamérica, Taiwan esta buscando estrechar lazos políticos con

17 Chu-Yuan Chen: "La economía de Taiwan en transición: retos y perspectivas", *Horizonte Asiático*, N° 18, agosto de 1991.

la región, para fortalecer su presencia en un área en donde la diplomacia de Pekín no tiene influencia. Igualmente, ha conseguido el apoyo de estos países para mejorar su posición en organismos económicos multilaterales. A fines de 1990, los vicepresidentes de Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, suscribieron una declaración conjunta a través de la cual señalaban su interés en aumentar la cooperación con Taiwan, apoyaron su ingreso al GATT¹⁸, y solicitaron que la Secretaría del GATT nombre un comité ad-hoc para analizar la incorporación de Taiwan al organismo. En el plano financiero, Taiwan está interesado en participar en el Banco Centroamericano de Integración Económica. En caso de ser admitido ha prometido entregar 150 millones de dólares al Fondo de Desarrollo Económico y Social de América Central.

En el ámbito bilateral, el vicepresidente Li Yung-Zu visitó Nicaragua en agosto de 1991, oportunidad en que se suscribió un Protocolo de Cooperación en los sectores agrícola, educacional, cultural y de relaciones políticas. Los lazos diplomáticos entre ambos países habían sido interrumpidos por el gobierno sandinista en 1986, y fueron restablecidos por la presidenta Chamorro en 1990. Desde esa fecha, Taiwan ha entregado donaciones por más de 60 millones de dólares, con el propósito de contribuir a estabilizar la débil moneda nicaragüense y la balanza de pagos¹⁹. Como contraparte, el gobierno nicaragüense otorgó a un conglomerado taiwanés la concesión para explotar una enorme reserva maderera en la costa atlántica.

Costa Rica, República Dominicana y Honduras han incrementado sus vínculos con la nación asiática favoreciendo la creación de zonas francas para atraer al capital extranjero²⁰.

Es posible señalar que para estos países la obtención de capitales de Taiwan y Corea, países que realizan inversiones en economías consideradas de alto riesgo por otros inversionistas, pueda valorarse como un hecho positivo en el corto plazo debido a que contribuye a disminuir el desempleo, a equilibrar la balanza de pagos y a obtener divisas. Sin embargo, surge la interrogante en cuanto a los beneficios que traerá a largo plazo el establecimiento de industrias con un débil arraigo local, que utilizan tecnologías obsoletas, y que aprovechan al máximo el único recurso productivo disponible que les interesa: la mano de obra barata. Cabe entonces preguntarse si las frágiles economías locales no quedarán atrapadas por esta forma de capitalismo salvaje, viéndose impedidas de avanzar en procesos de desarrollo de carácter integrador y que preserven los intereses nacionales.

Los anuncios de la apertura del mercado brasileño a los productos informáticos extranjeros han sido señalados como una gran oportunidad

18 "La antorcha de ultramar" semanario *República de China*, 30 de agosto de 1991.

19 *Ibid*

20 *Noticias de la República de China*, agosto de 1991.

para los empresarios taiwaneses, que desean capturar una cuota del mercado brasileño de computadores y elementos informáticos. ACER, principal fabricante de computadores de Taiwan, ha decidido extender sus operaciones a Brasil²¹. Otra área de interés para los taiwaneses allí es el tema de la pesca. En mayo de 1991, ambos países suscribieron un Convenio de Cooperación Pesquera para ampliar las actividades de la flota taiwanesa que opera frente a las costas brasileñas.

En una reciente gira por México, Brasil, Paraguay y Argentina, el ministro de Economía de Taiwan señaló que los mercados de Latinoamérica ofrecen amplias oportunidades para las compañías taiwanesas de electrónica e informática.

Taiwan es el segundo socio comercial asiático de Chile después de Japón, con un intercambio bilateral de 373 millones de dólares, correspondiendo a las exportaciones chilenas 273 millones. El comercio bilateral creció al doble entre 1987 y 1990. Chile exporta al país asiático recursos básicos como cobre, madera, harina de pescado, mariscos y fruta. En el campo de la inversión, el gobierno de Taiwan ofreció instalar en Chile un parque para industrias de alta tecnología que podría generar exportaciones por 1.500 millones de dólares. Las autoridades chilenas, amparadas en una legislación que regula severamente la inversión extranjera, aún no han entregado una respuesta²².

Malasia

Malasia se está proyectando con agresividad hacia América Latina. El Primer Ministro Mahathir ha realizado tres giras por la región en los últimos dos años, visitando México, Chile, Colombia, Venezuela, Brasil y Argentina.

El comercio malayo con Latinoamérica todavía es incipiente, 960 millones de dólares en 1991, pero tiene proyecciones de incrementarse en un futuro próximo.

La política exterior llevada a cabo por Mahathir otorga una gran importancia al establecimiento de nuevas formas de cooperación Sur-Sur, tendientes a estrechar vínculos entre las economías de países en desarrollo de la Cuenca y preservar las regiones del Pacífico Sur de los intereses de las grandes potencias. En este contexto Malasia está promoviendo la incorporación de países de América Latina a los mecanismos de cooperación transpacíficos.

Los empresarios malayos han expresado interés en invertir en México y Chile. Con México han firmado acuerdos para materializar *joint-ventures* con el fin de producir manufacturas para el mercado norteamericano. Dentro de estas iniciativas se destacan el acuerdo entre la empresa Perwaja Steel y la mexicana Hylsa para producir laminados de metal, y otros *joint-ventures* en

21 Noticias de la República de China, septiembre de 1991.

22 Ver *Qué Pasa*, 16 de noviembre de 1991.

el área de la producción de alimentos, aceites y detergentes. También se estudia la cooperación entre Petromas (Petróleos de Malasia) y Petromex para explotar hidrocarburos. Recientemente Malasia Airlines inauguró una ruta aérea a México.

En Chile, Perwaja Steel firmó un contrato de largo plazo para la compra de mineral de hierro a la Compañía Chilena de Aceros del Pacífico (CAP). Igualmente, existen conversaciones para la creación de *joint-ventures* en el área de la confección de calzado.

Perspectivas

En el último tiempo han surgido distintas vías de acercamiento entre América Latina y los países industrializados del Sudeste Asiático. Las cambiantes realidades de la economía internacional están creando condiciones para profundizar los intercambios económicos, científico-tecnológicos y políticos de carácter Sur-Sur en el área Asia-Pacífico, posibilidades que recién comienzan a explorarse en ambas regiones.

En el plano multilateral, los países ribereños de la región están desarrollando esfuerzos para lograr una incorporación plena a los mecanismos de cooperación del Pacífico. En este sentido, se destacan las políticas llevadas a cabo por México y Chile para ingresar a la APEC.

En el ámbito de las relaciones económicas, los países industrializados del Sudeste Asiático, enfrentados a las políticas proteccionistas de los países desarrollados, están explorando las posibilidades que ofrece América Latina como un área de expansión a sus productos e inversiones. Para América Latina, el incremento de los intercambios económicos con dichos países asiáticos puede transformarse en una valiosa alternativa para abrir nuevos mercados y captar inversiones. La consolidación de estos intercambios se encuentra ligado a la evolución de las economías de los países latinoamericanos y a la perdurabilidad del dinamismo de las economías de las naciones asiáticas.

Después de la «década perdida» de los ochenta, muchos consideran que los noventa pueden ser la «década de América Latina». ¿Qué están haciendo los países de la región para adaptarse al rápidamente cambiante entorno internacional? ¿Qué tipo de inserción están buscando en el mundo de la post-Guerra Fría? ¿Cuáles son las perspectivas del nuevo tipo de integración que ha cobrado nuevo vigor en América Latina?

Destacados especialistas en relaciones internacionales en América Latina responden a éstas y otras interrogantes en este Anuario, fuente obligada de consulta en cancillerías y universidades de todo el mundo.

ANUARIO DE POLÍTICAS EXTERIORES LATINOAMERICANAS 1991-92

P R O S P E L