

# **contexto internacional**

AÑO I - NÚMERO 7  
Rosario- octubre/noviembre 2002  
contribución \$ 3

Publicación bimestral de Estudios  
internacionales de la Fundación para  
la Integración Federal



**Elecciones en Brasil/ Ética y desarrollo/ Inversiones/ Actores  
Subnacionales/ Agricultura/ División de poderes/ Modelo de  
Naciones Unidas/ Cronología/**

# EDITORIAL

Mucho se ha comentado en el último mes sobre la percepción de que se está vertebrando un nuevo esquema de poder en el plano internacional. El triunfo en segunda vuelta de Lula Da Silva en Brasil, el redoblado apoyo parlamentario que consiguió George W. Bush en los EE.UU., las modificaciones internas en el Partido Comunista en China, son, normalmente, los fundamentos que justifican estas intuiciones de los analistas internacionales. Si a esto agregamos las pasadas elecciones en Alemania (con la reelección de Schöeder del Partido Socialdemócrata) y las acontecidas en el primer semestre del año (Italia, Francia, entre otros) no faltan elementos para concluir en que algo está pasando en la reconfiguración del poder político mundial.

Cuando en julio Felix Peña dictara una conferencia sobre el Mercosur en la Universidad Nacional de Rosario recalcó, siguiendo a Celso Lafer, que la política internacional es el “arte de conciliar necesidades internas en posibilidades externas”. Y resaltaba que esto implica necesariamente un profundo conocimiento del interés nacional y del escenario mundial. Vale la pena preguntarnos: ¿estamos en condiciones los argentinos de aprovechar las potencialidades de la actual configuración del poder?

Cuesta dar una afirmación directa a este cuestionamiento, más aún si se tiene en cuenta el inestable marco político y económico en que se encuentra la Argentina. Aún sin acuerdo con el FMI y luego de incumplir con los pagos de principios de noviembre con el Banco Mundial, el escenario económico muestra demasiados interrogantes aunque se intente mostrar que el denominado “veranito” llegó para quedarse. Días atrás, Carlos Abalo, presidente nacional de la Fundación para la Integración Federal, expresó en la editorial del Informe de Coyuntura Económica de nuestro Instituto de Programación Económica y Financiera que “la concepción del veranito tiene fundamentos tan poco sólidos como la del Apocalipsis que la precedió. Más bien, es la aceptación de que el Apocalipsis no llegó, pero sólo por unos días, y para evitarlo habría que seguir practicando un ajuste que se viene aplicando desde 1956 con la promesa de conducir mediante un último sacrificio (ahora ya se reconoce que el sacrificio debería ser perpetuo) a un paraíso de moneda estable y crecimiento que nunca llega”. Creo que la afirmación es suficientemente consistente para agregar apreciaciones personales.

Por otro lado, y a escasas horas de sellado el acuerdo de veinte de los gobernadores provinciales de la Argentina donde se definió el cronograma electoral para fines de abril de 2003, aún parece muy lejana la posibilidad de que el panorama político adopte cierta previsibilidad. Además, estamos ingresando en un año donde, a pesar de las fechas poco precisas, se elegirán en algo más de seis meses la totalidad de los cargos ejecutivos nacionales y provinciales, un altísimo porcentaje de intendentes y jefes comunales, agregando a esto la renovación de bancas legislativas en la Nación y los territorios provinciales.

En síntesis, en momentos dónde más se hace necesario tener claramente identificado el rumbo hacia el que debe caminar la Argentina (lo que podría llamarse “proyecto de país”) a partir del cuál se establezcan las prioridades estratégicas (que podríamos denominar “interés nacional”), nuestro país navega la crisis sin un horizonte estable que sea expresión del consenso de las fuerzas políticas y la legitimidad popular.

Así como el escenario mundial se va modificando día a día sin que podamos intervenir significativamente en él y determinados plazos de definiciones domésticas se deban fijar de acuerdo a pautas institucionales, más que nunca la dirigencia del país (política, económica, empresarial, social) debería avanzar en solucionar lo verdaderamente modificable.

# EDITORIAL

Esto no es más que afirmar que, si queremos en algún momento aprovechar las posibilidades externas a partir de intereses nacionales, es imprescindible que los actores locales puedan asumir la responsabilidad de que este escenario futuro pueda irse forjando a partir de la actualidad. Y es justamente en este punto, donde se encuentra, a mi criterio, la mayor carencia.

¡Cuánto se ha hablado en estas semanas del fenómeno de Lula en Brasil! ¡Cuánto se ha escrito sobre las posibles repercusiones que puede tener el nuevo gobierno en el Mercosur y más precisamente en la Argentina! No puedo dejar de observar cierto “misticismo” en algunos análisis y, por qué no, algo de comodidad en ciertas reflexiones. Parafraseando expresiones vertidas en números anteriores, ni Lula, ni el FMI, ni Bush podrán solucionar problemas que corresponde a nuestro país definir. Como mucho, las circunstancias externas podrán favorecer o trabar ciertos procesos internos, pero sólo la Argentina podrá resolver las cuestiones de fondo que hacen a nuestro progreso y desarrollo.

Para que esto sea posible es necesario profundizar la vigencia de algunos valores fundamentales. En primer lugar, el interés nacional debe estar siempre por encima de los beneficios particulares. En segunda instancia, los ámbitos políticos deben recuperar la capacidad de generar propuestas sometibles a la discusión pública. Tercero, la Argentina en su conjunto debe recuperar el sentido de la responsabilidad consciente de que no puede seguir esperando soluciones mágicas ni por arrastre de efectos extranjeros.

Culminamos con este número de Contexto Internacional la actividad editorial del año 2002. Han sido meses de profundo trabajo donde pudimos percibir, a pesar de tantas dificultades, la confianza de numerosas personas e instituciones. Académicos de primer nivel participaron de nuestras conferencias, cientos de estudiantes presenciaron cursos y seminarios. Además, se ha logrado el objetivo que nos propusimos de mantener la regularidad de aparición de la revista, mientras que los jóvenes miembros de nuestro staff de investigadores han ido creciendo en capacidad de análisis y de redacción de ideas, gracias al propio ejercicio de escritura y de la capacitación permanente en cuestiones específicas del análisis internacional. Finalmente, sentimos que este proyecto suma cada día más y mejores voluntades ya que el equipo de trabajo se ha visto enriquecido con la incorporación de jóvenes de Buenos Aires y el aporte de una amplia red de investigadores de todo el país.

Queda mucho por recorrer, pero estamos en camino. En una Argentina sacudida por una crisis que hace tiempo dejó de ser coyuntural, seguimos favoreciendo espacios de formación e investigación, donde los jóvenes puedan hacer sus necesarias experiencias y la reflexión generada gane repercusión en diversos ámbitos nacionales e internacionales. Sólo queda decir gracias a todos ratificando el compromiso de siempre: ayudar desde el desarrollo de ideas a la concreción real de una nueva Nación más representativa, más republicana y más federal.



# ¿Un nuevo desafío en la Región?

**Dra. Maria Susana Tabieres/, Miembro del IRI ( UNLP)/ Integrante con los Dres. N. Consani, J. Surasky y Natalia Zaneto de la delegación académica argentina en las Elecciones de Brasil.**

Conocidos los resultados de las elecciones en Brasil, se han develado muchos de los interrogantes que las precedieron. Clarificado el espectro político en la Nación vecina, es el tiempo en que comenzarán a dirimirse muchas cuestiones que inquietan no solo al pueblo brasileño, sino también a todos los países de la Región. Quienes pudimos observar *in situ* el proceso electoral y palpar desde el centro neurálgico que es Sao Paulo (el mayor conglomerado industrial de Brasil) el comportamiento del pueblo desde donde emergió a la política el actual presidente electo, debemos acordar que los resultados electorales fueron los previstos ante el fervor y compromiso nacional que movían al electorado en general. En ese contexto comprobamos que el "orden y progreso" que son emblemas de la bandera del país, fueron algunos de los motores que blandieron los candidatos para comprometer a un electorado que se hallaba aglutinado sobre el objetivo sustancial y esencial de producir un cambio en la Política y la Economía impuestas por la administración del presidente Cardoso.

Frente a esa sensación palpable, era evidente que el candidato del PT, emergía como quien con mayor exactitud respondía al reclamo de la sociedad paulista y según

las opiniones de los analistas nacionales, de la mayoría de la sociedad brasileña.

Sin embargo, repasando hoy las opiniones de numerosos analistas de la política internacional, pareciera que estos no fueran los parámetros por los que se hubieran producido los resultados electorales que hoy conocemos. Pareciera que las cuestiones que preocupan a la banca acreedora internacional, a los intereses regionales de los Estados Unidos y los últimos acontecimientos políticos producidos en los países del Cono Sur, hubieran sido los motores que precipitaron la ventaja de Lula sobre el candidato oficial, José Serra. Nada más distante de la realidad. Brasil, como país aun no conciente a niveles populares de la importancia de sus decisiones políticas sobre la región pero absolutamente comprometido de su necesidad de consolidar la Nación Brasileña, ha elegido al candidato que por su discurso y trayectoria garantiza el cumplimiento de sus expectativas. Como decían muchos de los electores con los que conversamos, "...Lula es uno de los nuestros, él es como nosotros, él sabe de la necesidad de un cambio, él ama a Brasil y quiere que cambie su rumbo..." Y esta opinión se repetía tanto en electores que provenían de las clases populares, de la clase media



## Elecciones en BRASIL

y también de muchísimos intelectuales. ¿Cómo es posible que se haya producido un vuelco tan firme desde tan diferentes clases sociales? Si tenemos en cuenta que Brasil es una de las economías emergentes que mayores desigualdades y marginalidad exhibe, no deberíamos ceder en el análisis de pensar que la izquierda del candidato del PT, hacía temer a las clases medias y los intelectuales del Brasil. Muy por el contrario, la situación coyuntural de un Brasil que aplicó las políticas de ajustes indicadas por los Organismos Multilaterales de crédito, acentuaron las desigualdades y en el mediano plazo al crecimiento, motivando la ampliación de la base electoral para el PT. Basta recordar algunas cifras oficiales para comprender el rechazo de las políticas aplicadas en la última década por el Presidente Cardoso. Por ejemplo, la deuda pública creció de un 30% del PBI en 1994 hasta llegar al 60% del PBI en el 2002 y la paridad del dólar / real

PBI en el 2002 y la paridad del dólar / real que se mantenía estable desde la devaluación, trepó en los últimos meses (2,2 reales por dólar) en una relación que llegó a 4 reales por dólar, resultando que en lo que va del año la moneda estadounidense ha subido el 58%. Pero el malestar más acentuado, se basaba en una disconformidad con las políticas industriales, en el sentimiento adverso que provoca en los brasileños el estancamiento y el lento pero permanente aumento del desempleo. La suma de estos indicadores a los que el pueblo de Brasil y sus clases dirigentes son muy sensibles, agregados al derrumbe de la economía de Argentina, han agudizado el sentimiento de nacionalidad y necesidad de apuesta de cambio por un futuro mejor. Durante todo el proceso previo a la primera vuelta, los mercados financieros han reaccionado como era de esperar en una situación de cambio. En junio y julio la inversión extranjera comenzó su retiro y en

agosto se registró en la Bolsa de Valores de San Pablo la fuga de 151 millones de dólares. Por otra parte, los recientes acuerdos firmados con el FMI, por el Gobierno del Presidente Cardoso, le garantizan a Brasil préstamos por 30.000 millones de dólares con el condicionamiento de que el país mantenga un alto superávit fiscal.

Este acuerdo había sido objetado veladamente por la dirigencia del PT y el grupo de asesores que rodeaban a Lula en tiempos pre electorales. Pasada la elección, esta postura fue revertida, con el objetivo de tranquilizar a los





inversores extranjeros y al establishment político y financiero de los acreedores de Brasil. No obstante, las afirmaciones aludidas, deben ser interpretadas en el marco del discurso que el Presidente electo dirigió al país el 28 de octubre y que denominó "Compromiso con el cambio". En el mismo se sintetiza el pensamiento del Líder del PT y la voluntad mayoritaria del pueblo de Brasil. En líneas generales el futuro presidente recoge el compromiso asumido de gobernar para el cambio, afirmando que la victoria "...significa un proyecto alternativo y el inicio de un nuevo ciclo histórico para Brasil..." y recuerda que, "la gran virtud de la democracia es que permite cambiar el horizonte cuando ello es necesario". Tal el caso de Brasil. No obstante reconoce la enorme tarea que implica el cambio para un pueblo que fue castigado con políticas que desembocaron en marginación de una gran masa popular. Para enfrentar el desafío no hay políticas de milagro, sino de trabajo y cumplimiento de un proyecto político basado en gran responsabilidad de la dirigencia con compromiso social. Éstas, serán adunadas con políticas industriales y de exportación agresivas que profundicen la competitividad de la economía, además de criteriosas políticas de sustitución competitiva de importaciones.

La lucha contra las medidas proteccionistas

de los países centrales, la implementación de un nuevo modelo de desarrollo compatible con la distribución de la renta y el crecimiento sustentado en la generación de empleo y la reforma tributaria y agrícola, son algunos de los lineamientos centrales, reiterados por el candidato electo, a los que sumó una vez más su compromiso de impulsar todas las formas de integración en América Latina, a fin de "fortalecer nuestra identidad histórica, social y cultural". Más, un punto que debe resaltarse es la firme postura de las futuras políticas de Brasil en el sentido de reforzar el Mercosur, como instrumento de Integración Regional para implementar una negociación soberana frente a la propuesta del ALCA. "...Soy optimista - dice Lula al tiempo de cerrar su mensaje - que un nuevo Brasil está naciendo". ¿Será este el nuevo punto de partida de los cambios en la Región? Para poder ser optimistas frente al enorme desafío, Argentina deberá comprender que sus grandes debilidades también pueden ser el principio de un cambio. Cambio en el que ya no estaremos solos, muy por el contrario, desde ahora tenemos en nuestro país vecino al mejor socio para emprender juntos el difícil pero extraordinario camino que nuestros pueblos reclaman.

# Postales de Brasil

Por Fabián Vidoletti/ Investigador de la Fundación para la Integración Federal

El proceso electoral de Brasil ha llegado a su fin. Finalmente, de acuerdo con todas las previsiones, Lula se ha erigido como vencedor de los comicios. Aunque no le alcanzó para ser el presidente del país en primera vuelta, la contundente victoria que obtuvo en el segundo término ha representado un hecho histórico logrando la mayor cantidad de votos que un candidato presidencial haya obtenido.

Las elecciones generales en Brasil han despertado un singular interés en muchos de los países del mundo. En los Estados Unidos, porque al intransigente gobierno de George W. Bush le preocupa (aunque no lo manifieste abiertamente) el triunfo de una fórmula de centro-izquierda en el país de mayor importancia de América del Sur y la casi segura apuesta de éste al Mercosur en detrimento del proyecto del ALCA. En Europa, porque genera a la vez incertidumbre y expectativa ante qué camino adoptará el nuevo gobierno y cómo esto afectará a las inversiones que el continente ha realizado en el país. Por último, en Argentina, porque algunos sectores quieren ver plasmado un eje de centro-izquierda que una a la Argentina, Brasil y Venezuela y porque otros tienen cifradas muchas esperanzas en torno al impulso estratégico hacia el Mercosur que los distintos candidatos (con mayor o menor fuerza) han planteado en sus campañas electorales.

Sin embargo, hay algo más en el ambiente. Hay otra clase de expectativas que pueden percibirse. Es difícil darle un nombre o

privilegio de palparla en vivo desde la misma capital del país más grande de Sudamérica. En el pueblo brasileño tomaba la forma de una esperanza para que algunas cosas comiencen a ir en otra dirección. En el pueblo argentino la forma de un espejo en cual queremos mirarnos añorando tiempos no demasiado lejanos. Pero para ordenar el análisis comencemos por estudiar el significado de los resultados del 6 de octubre.

## Elección Presidencial

El panorama que arroja el escrutinio final debería ser contemplado desde cuatro frentes diferentes: el presidencial, el legislativo federal, el estadual y el del electorado.

A nivel presidencial es escenario es claro: el triunfo de Lula en los 27 estados (en los cuales, además, se impuso por un porcentaje no menor al 54% de los votos), por un contundente 61.34% contra su rival José Serra, ha marcado uno de los hechos más trascendentes de la política latinoamericana de las últimas décadas. Lo que es relevante observar a partir de aquí es cómo se dará la relación del nuevo presidente con el poder legislativo federal y con los gobernadores estatales.

## El Legislativo Federal

El dato más importante que debe ser señalado con respecto a las elecciones para diputados y senadores de la legislatura federal es la gran dispersión del voto. En el caso de la Cámara de Diputados, la cual está

compuesta por 513 miembros, el partido con mayor cantidad de bancas es el Partido dos Trabalhadores (PT) con 91, seguido del Partido del Frente Liberal (PFL) con 84, el Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) con 74 y el Partido Socialdemócrata Brasileiro (PSDB) con 71 (ver gráfico) (1). Como puede observarse, estos partidos están lejos de lograr una mayoría propia que les permita un tratamiento de leyes más cómodo y con un bajo nivel de negociación y compromiso con las demás fuerzas políticas. Pero el dato interesante lo arroja el hecho de ver cómo estos partidos estuvieron alineados para la elección a presidente de la república.

La coalición liderada por Lula está compuesta por: el PT, el Partido Comunista do Brasil (PC do B), el Partido Liberal (PL), el Partido da Mobilização Nacional (PMN) y el Partido Comunista Brasileiro (PCB). La coalición que lidera José Serra -y apoyada por el presidente Cardoso- está compuesta por: el PSDB y el PMDB. De esta configuración se podría afirmar rápidamente que la coalición de Lula contaría con 130 diputados mientras que la de José Serra reuniría 145. Y es allí donde entran en juego aquellos

partidos que están en la segunda mitad en cuanto a cantidad de diputados, es decir, el Partido Populista do Brasil (PPB) con 49 bancas, el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) con 26, el Partido Socialista Brasileiro (PSB) -el partido del candidato presidencial Garotinho- con 22, el Partido Democrático Trabalhista (PDT) con 21 y el Partido Popular Socialista (PPS) con 15. Entre todos ellos reúnen 133 bancas, lo cual los convierte prácticamente en los árbitros de la correlación de fuerzas en la Cámara.

Por otra parte, de esta lista, el PDT, el PPS y el PTB dieron su apoyo a Lula en las presidenciales, con lo cual podría especularse con un eventual apoyo de sus diputados al candidato del PT.

Las dos grandes incógnitas es qué harán el PFL con 84 bancas y el PPB con 49. En el primer caso, el panorama parecería ser un poco más sencillo. El 9 de octubre, la Comisión Ejecutiva Nacional del Partido





# Postales del Brasil

recomendó el voto a favor del candidato José Serra en la segunda vuelta, aunque respetará las decisiones que se adopten en las diferentes regiones del país (2). En el caso del PPB, la incógnita es mayor dado el silencio con que se mueve a la hora de manifestar sus apoyos políticos.

Pasando en limpio esta maraña intrincada de apoyos y alianzas, podemos decir que Lula contaría con la adhesión de 192 diputados, mientras que su adversario Serra tendría el apoyo de 229. En este esquema quedan como potenciales árbitros de la correlación de fuerzas en PPB, con 49 diputados y el PSB de Garotinho con 22. Esto siempre y cuando las alianzas y apoyos electorales puedan sobrevivir en el Congreso, situación que se ha repetido con frecuencia a lo largo de la historia política de Brasil, en donde coaliciones armadas para encumbrar a un presidente no se han mantenido al interior de las Cámaras del Congreso. De hecho, la coalición que llevó a Cardoso al poder (el PSDB junto al PMDB y el PFL) se rompió, luego de años de difícil convivencia, debido a los hechos que llevaron a la caída de la candidatura de Roseana Sarney, a mediados de 2001, que significó la salida del PFL de la carrera electoral y, al mismo tiempo, de la coalición gobernante.

La situación en el Senado, compuesto por 54 representantes estaduais, no cambia demasiado con respecto a lo que ocurre con los diputados. Aquí el PFL -potencial aliado de Serra- tiene la mayor cantidad de senadores con 14, seguido del PT con 11, el PMDB con 10 y el PSDB con 7 (ver gráfico). Aunque la correlación de fuerzas puede volverse desfavorable a Lula rápidamente ya que contaría en los papeles con sólo 19 senadores adeptos, mientras que la

coalición de Serra reuniría 31 logrando una mayoría propia (siempre respetando las especulaciones realizadas con la Cámara de Diputados).

Sin embargo, no hay que perder de vista que el Senado, siendo la representación de los estados provinciales, con una cuota de poder y autonomía mucho más grande si se las compara con las provincias argentinas, se mueve más por los intereses regionales que por los federales, aunque utiliza muy bien este espacio para hacer valer sus intereses particulares. Y su alineamiento dependerá también de la configuración del mapa de los Gobernadores Estaduales.

## La Elección de Gobernadores

El panorama de las elecciones estaduais no varía demasiado respecto de la legislatura. Aquí, el PT salió victorioso en sólo 4 de los 27 distritos que eligen Gobernador. El PSDB con 7 estados, el PMDB con 4, el PSB con 4, el PFL con 4, el PPS con 2, el PSL con 1 y el PDT con 1, completan el cuadro de los Gobernadores. El dato relevante de esta elección es que los estados más importantes, San Pablo, Minas Gerais y Río Grande do Sul han elegido gobernadores de la oposición al PT, es decir, del PMDB y el PSDB. Esto puede llegar a representar otro obstáculo importante para la gestión de Lula en la presidencia, ya que deberá contrapesar de alguna manera el poder de estos estados en los diseños de las políticas federales. Río de Janeiro ha elegido a la candidata del PSB Rosinha Garotinho (esposa del candidato presidencial Anthony Garotinho, el cual obtuvo el tercer lugar en la elección) y si bien su partido apoyó a Lula en la segunda vuelta, no se sabe con certeza qué rol jugará en la futura gestión del PT en la

presidencia.

El elemento particular en las elecciones estaduais lo brinda el hecho de que el PT, triunfante en las presidenciales en todos los distritos, pudo acceder a la Gobernación en apenas en 4 estados. Las preguntas que uno podría realizarse en este punto son ¿por qué? ¿Tiene acaso que ver con que si bien el electorado apoyó a un candidato como Lula, parado en una centro-izquierda moderada, no tuvo la misma percepción con los cuadros intermedios del PT, mucho más radicalizados ideológicamente? ¿Tiene que ver con prácticas clientelares, arraigadas en el tiempo a nivel estadual que hacen que para un partido relativamente nuevo como es el PT, no tenga oportunidad de alzarse con la victoria?

Sea cual fuera la respuesta, la realidad indica que la futura gestión de Lula deberá crear los consensos y apoyos necesarios en varios estados para poder impulsar los planes de gobierno que esbozó a lo largo de la campaña.

### El Papel del Electorado

Todo lo que hemos dicho hasta aquí forma parte de una análisis estrictamente político del proceso electoral de Brasil. Sin embargo, no podemos dejar de lado el análisis social de las elecciones. El rol de la gente. Sus anhelos, sus expectativas, su fervor, su madurez y su compromiso con el país.

Partamos de los datos estadísticos para comenzar a ilustrar de lo que estamos

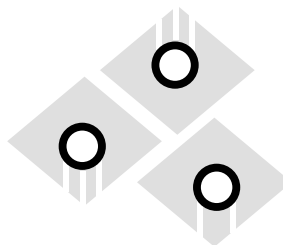
hablando. Brasil tiene un electorado compuesto por 115.254.113 de personas. De esta cifra, el 17.76% (20.473.568 de electores) se abstuvieron de votar. Esta estadística se desagrega de esta forma: votos blancos, el 3.03% (2.873.203); votos nulos, el 7.36% (6.975.128) y no comparecieron a votar el 7.37% (10.625.237). En otras palabras, el 82.24% del electorado (94.780.248) votó por alguno de los candidatos que se presentaron a las elecciones.

Estas cifras, en un contexto mundial de desprestigio de la política y sus dirigentes, no dejan de sorprender. En el momento en que América Latina atraviesa por la crisis política y económica más importante de los últimos 20 años, en Brasil casi 95 millones de personas apostaron por un modelo de país específico, ya sea Lula, Serra, Garotinho o Ciro Gomes. Y este no es otro dato menor si lo vemos desde nuestra Argentina. Los principales candidatos, más allá de las lógicas

Composición del Senado



## Postales del Brasil



fricciones características de todo proceso electoral, se prestaron a la discusión de ideas, proyectos y propuestas en un debate público por cadena nacional de televisión en un marco de respeto mutuo y tolerancia de ideas.

Esta es una práctica que ha tenido su correlato en la sociedad. Porque el proceso electoral fue vivido como una verdadera fiesta. Este fue el impacto más importante que este autor tuvo apenas puso un pie en la ciudad de Brasilia, faltando 4 días para la realización de los comicios. A medida que uno camina por las calles observa los innumerables carteles de propaganda de los candidatos inundando el paisaje de la capital de la República. Giro la vista y veo filas y filas de coches embanderados con los colores de los distintos candidatos. Hacia el otro lado puede verse un niño ataviado del rojo clásico del PT. Del otro lado, un grupo de personas están reunidas para gritar por Serra, rodeados de carteles de Lula, a los cuales, dicho sea de paso, ni se les ocurre romper o deteriorar. Hacia donde uno mire e ha desvivido en atenciones para con todas

es imposible abstraerse y pensar en otra cosa. “Es que esta no es una elección cualquiera” comenta una de las personas que se ha desvivido en atenciones para con todas las personas que hemos realizado este viaje. “Aquí la gente tiene la esperanza de algunas cosas comiencen a cambiar” “Esperanza para aquellos a los que este modelo ha olvidado” “Esperanza de que el Brasil retome la senda de un proyecto nacional integrador que nos ponga en movimiento”.

Estas frases, quizás sacadas de contexto de una de tantas conversaciones que tuve con personas comunes de la calle, se resumen, precisamente en la palabra que una y otra vez se repite: esperanza; ilusión, utopía. Algo que por nuestras latitudes parecemos haber perdido. Y quizás ese deba ser el espejo donde debemos mirarnos. Por eso uno no podía evitar sentirse embargado por la emoción cuando veía las caras durante la jornada del domingo 6, bajo el sol abrasador de la capital. Filas y filas de personas esperando pacientemente su turno para votar. ¿Que el sistema de voto electrónico no terminó siendo la panacea que sus creadores estaban convencidos que era? ¿Que es un sistema que necesita de

trabajo y de mejoras? Todo eso es cierto. Pero imaginemos la misma situación en la Argentina. Sin ánimos de exagerar, pero cuando en alguna de las mesas de votación se presentase una situación en la que se deba esperar hasta casi medianoche para emitir el sufragio (como de hecho ocurrió en Brasil), no faltarían algunos que quisieran llegar a los extremos de



San Pablo oculta bajo los carteles. El fenómeno de “contaminación visual” fue una constante en las principales ciudades del país, prueba del fervor electoral que se vivió.

comparaciones de rigor cuando se observa tanto entusiasmo por un proceso electoral. Cuando uno viene de la desesperanza, del descreimiento, de la falta de utopías, de la ausencia de un proyecto de país, del corralito, de la extrema pobreza, del desprestigio más absoluto de la dirigencia política, encontrarse de repente con tal grado de entusiasmo no logra otra cosa que generar una expresión de asombro. De darse realmente cuenta de que efectivamente se está en otro país.

Vaya simplemente como final de este relato dar una expresión de deseo. De que de alguna forma podamos volver a tener esperanza, anhelos y utopías. De que realmente ver a nuestros hermanos brasileños tan comprometidos con la NACIÓN Brasil nos sirva de espejo y enseñanza de cómo se puede hacer para, desde el respeto y la tolerancia en la diversidad, construir un país sano y fuerte. Ojalá así sea.

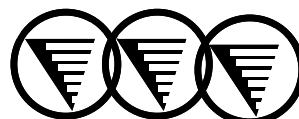


Imagen del Debate televisado de los principales candidatos a ocupar la presidencia transmitido en vivo para todo el territorio del Brasil

## notas

1- Datos oficiales suministrados por el Tribunal Superior Electoral de Brasil, [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)

2- PFL recomienda voto em Serra, respeitando decisões regionais, Agência PFL 09/10/02, en [www.pfl.org.br](http://www.pfl.org.br)



# DESAFIOS ETICOS EN EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA HOY

**Luis Ugalde/ Rector de la Universidad Católica Andres Bello/ Caracas - Venezuela**

Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Etica y Desarrollo - [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)

## Introducción

Es tan evidente que los resultados de la actual dinámica latinoamericana no son éticos, ni llevan a una sociedad deseable que corremos el peligro de quedarnos en su fácil, como inútil, denuncia. La dificultad está en ver cuáles son los desafíos éticos para cambiar el rumbo. No es difícil proclamar las metas deseables, sino concretar los caminos éticos para lograrlas.

Qué se puede hacer para desarrollar una ética operativa y promover con eficacia una nueva cultura instrumental para los fines necesarios. Cómo promover mecanismos institucionalizados que premien lo ético con el éxito, mientras que lo inmoral lleve al fracaso y también a la sanción social.

Hace tiempo perdí el interés en hablar de ética como proclamación de lo deseable y del deber ser ideal y contrastante con lo que nos continúa llevando al fracaso.

## I VISION ÉTICA DE LA LATINOAMÉRICA DESEABLE

Parto de la base de que no se requiere mucha discusión para el logro de consensos fundamentales sobre esto, aunque su formulación pueda resultar más o menos feliz. Visto desde el punto de llegada (pongamos

dentro de veinte años) el desarrollo humano ético de América Latina nos pone en una sociedad democrática, abierta al mundo donde, todos los sectores sociales tengan oportunidades de vida digna en la que se respeten los derechos humanos y todos actúen para hacerlos realidad. Ese desarrollo ético tiene tal dinámica que incluye la sostenibilidad en el tiempo (para las futuras generaciones) del desarrollo económico y social basado en la sostenibilidad ambiental. En esa sociedad no habrá discriminaciones raciales, ni religiosas o sociales sistemáticas y aceptadas y se habrán revertido las actuales situaciones de empobrecimiento masivo y creciente, con desempleo alarmante y distancias sociales abismales, que impiden identificarse con un objetivo común, acelerada degradación del medio ambiente, deterioro y desprestigio de lo público, tanto en la calidad de sus servicios, como en la relación entre la Sociedad y el Estado. Así mismo se habrán superado el actual déficit empresarial en inversión, tecnología, competitividad y generación de empleo y el desencuentro entre el sistema educativo y la producción de ciudadanía y de bienes y de servicios.

Por delimitación del tema, en esta exposición no nos detenemos en discutir el punto de partida de la actual realidad antiética, ni el deseado punto de llegada. Nuestra reflexión y

\* En esta sección abrimos un espacio destinado a la contrastación de opiniones sobre diferentes temas de actualidad con el objetivo de enriquecer la discusión de los mismos.



de discusión se refieren a lo que vamos a llamar ética para hacer el camino que conduce de lo uno a lo otro. Creo que es el gran reto ético de América Latina.

No basta la discusión de las conductas éticas en sí, es menester discutir las también desde el para qué sirven, pues puede haber medios y conductas éticas que llevan al desarrollo de sociedades éticas, pero también otras de la misma calidad en sí, que sobreviven en sociedades profundamente antiéticas e incluso las sustentan sin proponérselo. Por ejemplo, en una sociedad esclavista la gente personalmente puede ser más ética que en las más desarrolladas de hoy, pero la sociedad como tal es antiética. Lo mismo podría decirse en la comparación de Irlanda en la miseria y hambrunas del siglo XIX con la próspera de hoy: aquellas gentes no eran menos éticas que las de hoy, pero la sociedad sí lo era. Es frecuente que con medios y conductas éticas (o al menos éticamente neutrales) se trabaje en la producción y sostenimiento de sociedades antihumanas que niegan oportunidades de vida digna a grandes sectores.

## II ETICA PARA HACER EL CAMINO

Vemos cuatro enemigos mortales que impiden recorrer este camino:

- 1) El individualismo posesivo y utilitario como cultura dominante.
- 2) El amoralismo que considera innecesaria y contraproducente la pregunta ética más allá de los saberes técnicos e instrumentales y de

la utilidad.

3) La utopía y el deber ser abstractos cuando no conectan con las acciones para transformar la realidad en esa dirección.

4) La dificultad de conectar las metas éticas con medios que se vuelven éticamente indispensables, aunque en sí parecen y son neutrales.

Quisiera decir dos palabras de cada uno de estos puntos.

### 1- Individualismo y Solidaridad

Consideramos que el individualismo, que busca en las acciones el interés y la utilidad propias, no es un factor éticamente negativo, es simplemente un dato fundamental de la condición humana. La sabiduría de los pueblos y de las civilizaciones está en saber encauzarlo, motorizarlo y complementarlo para que contribuya al bien colectivo de la sociedad.

El factor humano fundamental que debe complementarlo y contribuir a su encauzamiento es la dimensión solidaria propia de toda persona humana. Su cultivo y desarrollo es indispensable para que las sociedades como conjunto logren una convivencia y desarrollo humano de calidad. No puede haber sociedades individualistas ni solidarias puras. Unas y otras fracasan cuando pretenden ser el todo e ignoran o reprimen la otra parte, que se necesita en relación dialéctica. Las sociedades que pretendieron ser íntegramente solidarias, trataron de arrancar como mala hierba todo incentivo individual y persiguieron la búsqueda

# Desafíos Éticos en el Desarrollo...

Luis Ugalde

del propio interés, fracasaron estrepitosamente. La frustración fue mayor en su pretensión de que, con la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción, nacería el hombre nuevo no alienado y libre de todo individualismo. Lo mismo pasa si alguna religión sueña con lograr algo similar en la tierra. Este fracaso no garantiza en absoluto el éxito y el equilibrio de las sociedades que unilateralmente están desarrollando una cultura de individualismo posesivo. Algo de eso se soñó en el siglo XIX con la irrupción desbocada y sin contrapesos del liberalismo económico y también hace una década a la caída del muro de Berlín. Tampoco es posible relegar los valores a las iglesias y a las escuelas, al margen de en una sociedad tan sobredeterminada por una economía que rechaza toda consideración ética.

Aunque en realidad debiéramos hablar de varios capitalismos entendiendo todo el sistema con su Estado, leyes, instituciones y valores-, hay una ideología económica basada en los éxitos parciales del mercado, que pretende que si todos los actores económicos buscan su propio interés, sin interferencias de trabas autoritarias o morales, finalmente se logrará el máximo bienestar económico y su mejor distribución entre todos, gracias al mercado. Crean o no con los deístas en la mano invisible de un Supremo Ordenador que sembró en el instinto humano la razón y las leyes económicas que están en la naturaleza de la actividad económica, como las leyes físicas están en la naturaleza, esta es la pretensión de algunos ideólogos liberales animados por los impresionantes éxitos de la economía liberal; pero olvidan que, ya en el siglo XIX los desarrollos impresionantes de la revolución industrial llevaron a esas sociedades a contrastes de miseria de masas humanas y de enfrentamientos hasta llegar al borde de la guerra interna y externa. En consecuencia, por reacción y por instinto de conservación, se

produjeron sociedades más equilibradas con estados muy activos en economía, dotados de instituciones y de leyes destinados al logro de sociedades de bienestar general. Ahora pareciera que se quiere desmontar ese equilibrio en los países desarrollados y sobre todo implantar el liberalismo total y unilateral a nivel mundial con una globalización que se va mostrando terrible para las mayorías pobres. Todo esto es materia de debate económico, pero además requiere debate ético y político, pues la sociedad no se reduce a la economía y ese presupuesto individualista no puede ser el corazón cultural de toda la sociedad. A este respecto es bueno recordar a Daniel Bell: *“La quiebra del sistema valorativo burgués tradicional (puritanismo), de hecho fue provocada por el sistema económico burgués: por el mercado libre para ser precisos. Esta es la fuente de la contradicción del capitalismo en la vida norteamericana”*. (Daniel Bell: Las Contradicciones Culturales del Capitalismo).

Los éxitos logrados por el desarrollismo individualista, utilitario y economicista tienden a reducir la pregunta ética a mera medición utilitaria, dejando los planteamientos éticos como residuos culturales inoperantes.

Nosotros estamos convencidos de que no es así, de que no hay realización de un “yo” sin un “nosotros” y de que no puede haber sociedades locales, nacionales o internacionales sin un sentido de bien común compartido y defendido por sus integrantes, sin un sentido de la dignidad de todos los humanos y de que también somos guardianes del bien de los otros y que ese espíritu debe concretarse en instituciones adecuadas con sus leyes obligantes a las que se comprometen sus integrantes. Todo esto es solidaridad y nace del sentido ético. La sabiduría de las civilizaciones está en combinar dialécticamente individualismo y solidaridad de manera que el uno matice y encauce al otro. Esto es necesario no sólo en la construcción de cada país, sino

también en un nuevo orden mundial con una globalización humanizadora sustentable y gobernable en paz democrática.

En el mundo de los negocios, que hoy parece arrastrar todo lo demás -incluida la política mundial de la potencia unipolar-, la ética se subordina a la utilidad con gran peligro para la sociedad e incluso para el propio mundo de los negocios, como ha quedado de manifiesto en los recientes casos de Enron, WorldCom y otros. No se trata de pequeños accidentes en un sistema que funciona bien, ni de responsabilidades de individuos que excepcionalmente se han desviado, sino el fruto de una convicción creciente: si es útil para la empresa falsificar es conveniente hacerlo, siempre que se evite el ser descubierto y se compren también las empresas de auditoría y los apoyos de los gobiernos. Es interesante la relación de todo esto con la política de la primera potencia mundial.

## 2- Amoralismo cultural y desarrollo sostenible

Hoy en muchos ambientes las personas y la gente en formación viven un clima de amoralismo que consideran bueno lo que produce utilidades y malo lo contrario. Con una visión así, es difícil tener razones para velar por el bienestar de las futuras generaciones (mirada que lleva a establecer las exigencias del desarrollo duradero en el tiempo, sostenible ambiental, económica y socialmente). Difícil o meramente retórica es la consideración de los pobres y marginados tan lejanos socialmente y de nuestra simpatía (padecer con) aunque vivan en la misma ciudad; mucho menos si viven lejos y pertenecen a otros países y razas. El amoralismo individualista se ve cuestionado al sentir que vamos en un mismo barco (local, nacional y mundial) y que si éste se hunde (por

ejemplo, si por conflictos sociales el país se vuelve ingobernable) nos hundimos todos y se vuelven imposibles las inversiones de los capitalistas más ajenos a la pobreza. El sentido moral de las personas y su motivación interna deben ir acompañados de los estímulos exteriores debidamente institucionalizados y de las sanciones correspondientes. En toda sociedad con visión ética se aplica aquello del viejo catecismo que acudía al temor al castigo para reforzar la motivación positiva del amor, previendo que, con frecuencia, ésta solo no basta.

## 3- Utopía y deber ser abstractos

La utopía de la sociedad ideal en la que estén ausentes los rasgos antihumanos que caracterizan las actuales sociedades latinoamericanas es buena para la denuncia ética. Pero no siempre lo que es bueno para denunciar sirve para construir alternativas; la experiencia enseña que con frecuencia puede producir un verdadero bloqueo para desarrollar una ética para hacer camino hacia el desarrollo. Algo similar se puede decir del carácter absoluto del deber ser ético, que a veces se vive con rechazo a todo gradualismo y cuestiona cualquier realidad que no se caracterice plenamente con el ideal de su mandato. Para lograr un desarrollo inspirado por la ética los actores tienen que ser capaces de comprometerse con la gradualidad y valorar logros parciales en realidades muy alejadas del ideal. Aquí lo mejor se convierte en el enemigo de lo bueno, cuando no encuentra camino de ir elevando lo bueno hacia metas superiores. Mal se puede transformar lo que no se asume y los movimientos utópicos con frecuencia suelen tener dificultad en asumir las realidades justamente criticadas para de sus potencialidades y fuerzas realmente existentes crear realidades gradualmente



# Desafíos Éticos en el Desarrollo...

Luis Ugalde

superiores. La ética del camino debe ser capaz de ordenar medios y de movilizar esfuerzos para ir construyendo en dirección hacia metas que hoy parecen utópicas. Ella desarrolla una cultura de objetivos graduales, de metas menores, una cultura del desempeño, de evaluación y de mediación entre lo existente y lo nuevo superior.

#### 4 - Conexión de medios y fines

Para que la dominante racionalidad instrumental se oriente hacia la producción de una sociedad más justa necesitamos la presencia de la utopía o al menos de metas superiores cargadas de fuerza ética por su valor humano. Pero al mismo tiempo la racionalidad de las metas humanas propia de las utopías y de las visiones éticas, debe ser capaz de conectarse y de asumir la racionalidad instrumental de los medios. Sin ello, la meta sin camino se convierte en parálisis y en evasión. Hay algo más complicado en la tarea de desarrollar una ética para hacer camino hacia el desarrollo que pone énfasis en el cómo hacer realidad aquello que es deseable y necesario. Las metas éticas exigen rechazar aquellos medios -que sin ser malos en sí- producen efectos desastrosos. Factores que en sí parecen inocuos -e incluso lo son-, producen combinaciones mortales o efectos destructivos a mediano plazo. Para aclarar esto y hacerlo de uso diario como parte de la cultura política generalizada, se requiere inicialmente cierta sofisticación ética y técnica que permita descubrir la relación entre la producción de muerte con medios que en sí no son ni mortales ni malos. Ejemplos tomados de la salud ayudan a entender esto que necesitamos desarrollar como cultura generalizada en América Latina. Consumir azúcar no es malo, sin embargo para un diabético puede resultar mortal. Una buena dosis de sal sazona la comida, pero para los

hipertensos resulta suicida su consumo. No se aprecia diferencia ética en ser sedentario o hacer ejercicio, pero el médico especialista nos puede explicar cómo algo éticamente tan neutral como vivir sentado se convierte en clave para producir muerte o vida. En estos casos y similares sólo creemos que de verdad quiere la vida quien está dispuesto a poner los medios indispensables para defenderla. Si tomáramos cualquiera de los países que aparecen con una dinámica más contraria al desarrollo humano deseable y más alejada de sus metas proclamadas por unanimidad (superación de la pobreza, empleo, derechos humanos, medio ambiente, buena educación...) se podrían ver con cierta facilidad las funestas causas endógenas arraigadas en nuestras instituciones, prácticas y cultura política, cultura productiva, ineficiencia y corrupción pública y graves deficiencias empresariales y sindicales. Si los países desarrollados las adoptaran empezarán a caminar hacia el subdesarrollo. Por el contrario, seguramente no es difícil ver qué factores endógenos (además de los exógenos) de Irlanda contribuyeron a su éxito en las últimas décadas luego de ser conocido en Europa por su pobreza.

Esto no quiere decir que no dependamos de causas exógenas, pero sí recordar que éstas son atraídas o repelidas por los países y que a la hora de corregir rumbos debemos evitar la anulación completa de las responsabilidades y posibilidades propias. En América Latina repudiamos con facilidad los resultados anti vida, pero nos resistimos a ver su conexión mortal con las endógenas prácticas económicas y políticas, deficiencias educativas, irresponsabilidades ciudadanas, actitudes productivas... cuya conjunción produce la ruina de nuestros países. Por eso es difícil trabajar el tema de la ética del desarrollo y llevarlo al campo de los medios e instrumentos, es decir a la ética para hacer camino hacia el

desarrollo humano deseado. Aquí entra el reto de una nueva cultura productiva capaz de lograr una sociedad donde haya vida digna y oportunidades para todos.

### III MEDIOS A PARTIR DE LA ACTUAL REALIDAD

Desde luego que en un país puede elevarse la productividad y continuar con graves problemas de desarrollo de calidad humana, pues para que eso ocurra basta que estos esfuerzos no apunten hacia los objetivos o no estén conectados con las necesidades del país. No olvidemos que en el capitalismo se invierte para responder a la demanda solvente y que gran parte de las necesidades vitales de la mayoría de nuestra población no llegan a ser demanda ni a atraer inversiones; están fuera del mercado.

Supuesto que hay una voluntad endógena de lograr las metas necesarias, hay que hacer programas sectoriales consecuentes, ordenar los medios y promover inversiones. Una condición indispensable para ello es la elevación de la productividad social, la introducción de la cultura de hacer más con menos y de hacerlo mejor, de apostar al desarrollo máximo del talento humano y de hacer que las instituciones y las reglas de juego estimulen esta cultura productiva, sin la cual nos quedamos atrás en el mundo. Esto es válido para el desarrollo de ciudadanía en la producción de la República de calidad (de la que tanto carecemos) y también para la empresa, de la que depende la producción de los bienes y servicios nacionales.

Tenemos la convicción de que la educación latinoamericana en su forma de financiamiento actual, en su gestión y logros, acentúa la pobreza y las injusticias, está fuera de rumbo y hace tiempo dejó de ser una verdadera prioridad para el estado y la sociedad. La elevación de la educación es

clave para potenciar la nación y dentro de ella los sectores que están educativamente discriminados y subdesarrollados. Además de mejorar el rendimiento estrictamente escolar creemos que necesitamos un reencuentro entre la realidad productiva tan deficitaria y la realidad educativa. Ello debe incluir entre otras cosas una visión de que la riqueza o las deseadas metas personales y sociales salen de la creatividad y productividad nuestras y están en función de nuestro desempeño. No se trata de que todos tengamos esta convicción, sino de que la realidad que se experimenta alimente esta convicción vista como válida para todos.

El saneamiento de lo público no se logra con un discurso de generalidades moralistas, sino con la sistemática elevación de la productividad política y de la transparencia en los servicios de calidad en la educación, en la salud, en la justicia y demás servicios públicos. Asimismo solamente quieren rescatar la ética, no quienes se proclaman sus paladines, sino quienes en concreto trabajan por una renovada relación exigente entre la Sociedad y su Estado, de modo que haya respaldo y control de la Sociedad sobre el Estado y que éste a su vez tenga la exigencia institucional de contribuir al bien común acompañado de las sanciones correspondientes. El sector público se tiene que descentralizar y librar del clientelismo, de manera que el usuario le pueda exigir, premiar o castigar por una parte y por la otra se nombre para los cargos a quienes sean verdaderamente capaces. El débil sentido institucional, unido al actual desprestigio de los partidos políticos y al poco sentido de lo público, como tarea productiva propia de cada ciudadano, puede llevar a aventuras políticas caudillo-populistas, sean de derecha o de izquierda, sustentados en diversas formas de fundamentalismos y nacionalismos, religiosos o laicos. Las instituciones públicas combinadas con el sano

# Desafíos Éticos en el Desarrollo...

Luis Ugalde

funcionamiento del mercado como sistema que premia y castiga el buen desempeño, ayuda a superar el actual cinismo en relación con la ética y da mayor coherencia a las convicciones morales y a las sanciones externas que las secundan.

## REFLEXIÓN FINAL

Está claro que el desarrollo de nuestros países requiere inversión, tecnología y mercados internacionales y todo ello se refiere a factores exógenos que, en buena parte, no están bajo nuestro control. Es evidente que un alto porcentaje de nuestros presupuestos nacionales y de los recursos se van en pago de la deuda externa y no en inversión en el país, así como salen cuantiosos montos de capital latinoamericano. El fortalecimiento interno de América Latina es necesario también para poder negociar en una globalización asimétrica que requiere una profunda revisión ética. No lo tratamos aquí, pues es materia de otras ponencias y paneles.

Para nuestra reflexión, tiene alguna ventaja el año 2002 sobre el año 1992. Entonces no pocos creían y trataban de vendernos la idea de que bastaba liberalizar, privatizar y crecer económicamente, para lograr el desarrollo exitoso. Hoy es más claro que esto no es suficiente, sin equilibrarlo y complementarlo con un Estado y una institucionalidad fuertes con políticas sectoriales de objetivos claros y riguroso ordenamiento de medios a fines. Para su ejecución hay que combinar y estimular el dinamismo de la iniciativa privada, la libre iniciativa y los mecanismos de mercado. Sabemos que la búsqueda del propio interés es un excelente motor para la productividad, así como el desarrollo de las ciencias y la tecnología proveen de racionalidad instrumental, pero para que ese potencial se encuentre con las necesidades sentidas y clamorosas de nuestros países tiene que operar dentro de un Estado fuerte, saneamiento institucional y claridad en la ética, no sólo de los fines, sino de los medios imprescindibles para lograrlos.

# Actividades 2002



## Centro de Estudios Políticos e Internacionales

### Conferencia:

“Mercosur: Los caminos de la Concertación”

Disertante: Dr. Felix Peña

Fecha: 1 de julio de 2002

Lugar: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

### Conferencia

“Comercio Argentina Asia Pacífico”

Disertante: Gustavo Girado

Fecha: 7 de Noviembre de 2002.

Lugar: Consejo Profesional de Ciencias Económicas

### Conferencia:

“Relaciones Comerciales Mercosur Unión Europea: Desafíos para la Argentina”

Disertante: Mntro. Juan Vicente Sola

Fecha: 9 de Agosto de 2002

Lugar: Consejo Profesional de Ciencias Económicas

### Conferencia:

“Relaciones con el ALCA: Perspectivas para una Argentina en Crisis”

Disertante: Eduardo Roca

Fecha: 4 de Setiembre de 2002

Lugar: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

### Curso:

“Política Exterior Argentina hacia el Este Asiático”

Disertante: Eduardo Oviedo

Fecha: del 15 al 21 de octubre de 2002

Lugar: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

### Conferencia:

“Situación Estratégica en el Este de Asia: Cambios entre la Post Guerra Fría y el 11 de septiembre del 2001”

Disertante: Jorge Eduardo Malena

Fecha: 21 de octubre de 2002

Lugar: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

### Participación Institucional

Seminario: “Los nuevos desafíos de la INTEGRACIÓN REGIONAL”

Organizado por Centro de Economía Internacional y el INTAL

Fecha: 2 y 3 de octubre del 2002

Lugar: Bolsa de Comercio de Buenos Aires

“Congreso de Estudiantes y Graduados de Relaciones Internacionales de CONOSUR”

Fecha: 9 al 12 de octubre del 2002

Lugar: Ciudad de Buenos Aires

“1º Congreso de Relaciones Internacionales”

Organizado por el Instituto de Relaciones Internacionales de La Plata

Fecha: 15 y 16 de octubre de 2002

Lugar: La Plata

“Misión Académica de Observación de las elecciones en Brasil”

Organizado por la Embajada de Brasil en la Argentina

Fecha: 4 al 7 de octubre del 2002

Lugar: Brasilia, Brasil

# Las inversiones chilenas en Argentina

**Un fenómeno que subsiste a pesar de las crisis**

Por Melisa Campitelli Mayor/ Investigadora de la FUNIF

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales /UNR

## Introducción

Las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile fueron históricamente difíciles, especialmente en lo que hace a las cuestiones limítrofes que estuvieron a punto de enfrentar a ambos países en un conflicto armado. Sin embargo, la evolución del sistema internacional hizo que, una vez salvadas las controversias, el interés de ambos estados del Cono Sur americano se orientara a la búsqueda de una mayor cooperación económica y política, la cual en el contexto actual se torna esencial para el desarrollo de estos países, fundamentalmente debido a su situación de vecindad geográfica.

En este marco un tema que cobra especial relevancia es el fenómeno de la Inversión Extranjera Directa (IED) chilena en Argentina ya que ésta ha revestido una gran importancia especialmente desde los primeros años de la década del '90 como consecuencia de las reformas estructurales implementadas en nuestro país. La relevancia del estudio del fenómeno de la IED se deriva principalmente de la importancia que este tipo de inversión representa para el país de destino ya que a diferencia de la inversión en cartera, ésta supone una estancia más prolongada de los capitales extranjeros en el país de destino de los mismos así como también la transferencia de tecnologías y la mejora de la eficiencia productiva.

Más allá de lo anteriormente expuesto, resulta interesante resaltar también que, al

involucrar la inversión extranjera directa, en la mayor parte de los casos, transferencia tecnológica puede significar un reforzamiento de los recursos humanos calificados, pero también puede producir un desplazamiento de una importante cantidad de mano de obra no calificada cuyo trabajo es reemplazado por las nuevas tecnologías lo que ha llevado a cuestionar en ocasiones la presión que ejerce la IED sobre el mercado laboral del país de localización.

El espacio temporal al que se abocará el análisis se extiende desde 1991 hasta el 2001. Se marca como punto de inicio el año 1991, porque en ese momento se producen tres acontecimientos que revisten especial interés para el desarrollo de este tema: desde el punto de vista político, en este año se resuelven a través de la negociación directa 22 de los 24 conflictos limítrofes que subsistían entre Argentina y Chile, lo cual demuestra la voluntad recíproca de fomentar la cooperación; desde el punto de vista de los procesos de integración, se firma el Tratado de Asunción, que dará origen al MERCOSUR, del que Argentina es miembro pleno y al que Chile se asociará en 1996; y finalmente, en lo que hace específicamente al tema de las inversiones, se firma el Tratado entre la República de Argentina y la República de Chile sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (agosto 1991).

En cuanto a la finalización del período de estudio, éste se establece en el año 2001

Méndez Gutiérrez y Caravaca definen la inversión extranjera directa como aquella inversión destinada a *“... la instalación de una filial de la empresa matriz, o la absorción/ adquisición de una empresa local con participación mayoritaria o minoritaria pero con capacidad de influencia sobre su gestión”*.

MENDEZ GUTIERREZ DEL VALLE, Ricardo y CARAVACA BARROSO, Inmaculada,  
Organización Industrial y territorio, Editorial Síntesis, Madrid 1996, Capítulo 5, pág. 126



porque las últimas estadísticas disponibles en materia de inversiones entre ambos países se limitan a tal período, no obstante lo cual se intentará ajustar en la medida de lo posible la información y el análisis hasta la actualidad.

#### La economía chilena y su política de exportación de capitales

En la década del '90, la economía chilena se ha caracterizado por ser una de las economías en desarrollo con mayores índices de exportación de capitales a nivel mundial. Las condiciones que posibilitaron la expansión del mercado de capitales en Chile están estrechamente relacionadas con su política financiera y con las reformas que comenzaron a implementarse en la década del '80. En este sentido es importante destacar el tratamiento dado a los resultados adversos provocados por los ingresos de capitales de corto plazo al institucionalizar las condiciones mínimas de estadía, impuestos y encajes sobre los capitales ingresados, así como también la flexibilización de la legislación en materia de inversiones extranjeras y repatriación de capitales.

Al ser Chile el primer país de América Latina que implementó este tipo de reformas, esto posibilitó que estuviera en mejores condiciones de aprovechar diferentes posibilidades de inversión en otros países de la región que implementaron más tardíamente estas reformas, en particular como consecuencia del desarrollo de ventajas competitivas en determinadas áreas económicas como los fondos de inversión, el sector energético y la industria forestal (1). Es decir que, la expansión de la IED chilena en el exterior es el resultado de dos procesos

simultáneos; por un lado, de la particular evolución de la economía chilena y la maduración de sus empresas; y por el otro, de las transformaciones económicas emprendidas por los países de la región.

También es preciso destacar que Chile fue y sigue siendo calificado como un país de bajo riesgo por diferentes entidades calificadoras lo que refuerza su credibilidad internacional producto de la fortaleza y estabilidad de su economía, favoreciendo el ingreso en el país de considerables masas de capitales y contribuyendo a mejorar las condiciones de salida de los mismos para ser exportados a otras partes del mundo, y muy especialmente a los países vecinos.

Otra característica también relevante es que estas inversiones mantienen un alto grado de concentración en cuanto a sus destinos (2) siendo los países del MERCOSUR (especialmente Argentina y Brasil) los que se han visto más favorecidos por estos flujos de capitales que arriban desde Chile. Según cifras de la Cámara de Comercio de Santiago de Chile (3) sobre la inversión acumulada en el período 1990- 2001, Argentina fue el principal destino de los capitales chilenos con U\$S 13.396 millones (52%), seguido por Brasil con U\$S 3.980 millones (15%) y después por Perú y Colombia con U\$S 3.658 (14%) y U\$S 1.280 millones (5%) respectivamente.

En cuanto a la forma de inversión, las firmas chilenas se han volcado principalmente a la compra de empresas existentes, a través de fusiones, adquisiciones y privatizaciones, especialmente en los sectores de Energía (gas y agua), Industria, Bancos y Sector Financiero y Comercio.

Cabe resaltar que pueden distinguirse dos

## ► Las inversiones chilenas en Argentina

etapas en la década del '90 en relación a las inversiones realizadas por las empresas chilenas: en el primer lustro de la década las inversiones estaban constituidas fundamentalmente por capitales nacionales chilenos, mientras que a partir del año 1995- después de la crisis del "tequila"- se va a producir un viraje en cuanto al origen de esos capitales, los cuales van a provenir en su mayor parte de firmas extrarregionales que invierten en los países del MERCOSUR, utilizando a las empresas chilenas como puente para las mismas, debido a la confiabilidad de su economía y a su mayor conocimiento de la región.

Si bien lo anteriormente expuesto explica en gran medida el desenvolvimiento del fenómeno de las inversiones chilenas, también es importante destacar que las mismas se dirigieron a nuestro país debido a la existencia de una serie de condiciones que incentivaron dicha radicación. Entre esas motivaciones podemos mencionar, siguiendo a Chudnovsky:

- Las reformas estructurales de inicios de los '90
- La baja inflación y el elevado crecimiento en los primeros años de la década
- La renegociación de la deuda externa
- La liberalización de la legislación sobre inversiones extranjeras
- Los avances en la política de integración (MERCOSUR)

### Las Inversiones Chilenas en Argentina

Como mencionáramos anteriormente la década del '90 estuvo caracterizada por un proceso creciente de IED chilena en nuestro país. Dicha inversión se materializó en la adquisición de empresas privadas y públicas (a través de las privatizaciones), así como también en la instalación de nuevas plantas productivas. Esta estrategia fue desarrollada por las empresas chilenas en forma individual o a través de la conformación de consorcios

con empresas extrarregionales, utilizando tanto fondos nacionales como financiamiento externo.

En el período analizado, Chile se convirtió en uno de los principales inversores en Argentina, ocupando el segundo puesto con un 11%, después del primer inversor que es Estados Unidos (33%).

Para comprender la importancia que reviste Argentina como país de destino de las inversiones chilenas, resulta necesario analizar la relación existente entre el monto de dichas inversiones y el total de los capitales exportados por Chile en el período 1991- 2001. Además será indispensable tener en cuenta en dicho estudio, la emergencia durante esa etapa de once años, de una serie de crisis económico- financieras que tuvieron en algunos casos efectos de carácter global y en otros de alcance regional, ya que de alguna manera dichas crisis influyen en las decisiones de inversión al producir generalmente una contracción de los flujos de capitales a nivel mundial.

La observación del gráfico 1 nos permite obtener las siguientes conclusiones:

a) Que las inversiones chilenas en Argentina siempre representaron un alto porcentaje respecto del monto total de inversiones chilenas en el mundo.

b) Que aún cuando esos porcentajes fueron variando a lo largo de los años, Argentina siempre ocupó el primer lugar como destino de las inversiones chilenas.

c) Que dicha cifra en nuestro país siguió un ritmo ascendente hasta el año 1996, que comenzó a declinar en 1997 para recuperarse en el año 2000.

d) Que la caída registrada en el monto de capitales chilenos en Argentina coincide con la tendencia general a la caída de la inversión chilena en el mundo.

e) Que en ciertas ocasiones en que se producía una declinación de los montos



generales de inversión, los flujos de capitales hacia nuestro país aumentaban. Estas observaciones sumadas a algunos elementos antes descritos en lo que hace a

capital a nivel internacional producto de las sucesivas crisis económicas internacionales que tuvieron lugar especialmente a partir del año 1995, y no porque el mercado argentino haya dejado de resultar atractivo para los capitales del vecino país.

Habiendo arribado a esta conclusión pasaremos analizar a continuación cómo se distribuyeron esas inversiones entre el sector público y el sector privado en nuestro país, así como también a qué rubros se dirigieron particularmente.

#### El papel de los capitales chilenos en las privatizaciones argentinas

En el primer lustro de los '90, las privatizaciones se constituyeron como el principal factor de atracción de la IED chilena (5); sin embargo, según avanzaba la década estas inversiones se orientaron hacia diferentes actividades productivas del sector privado.

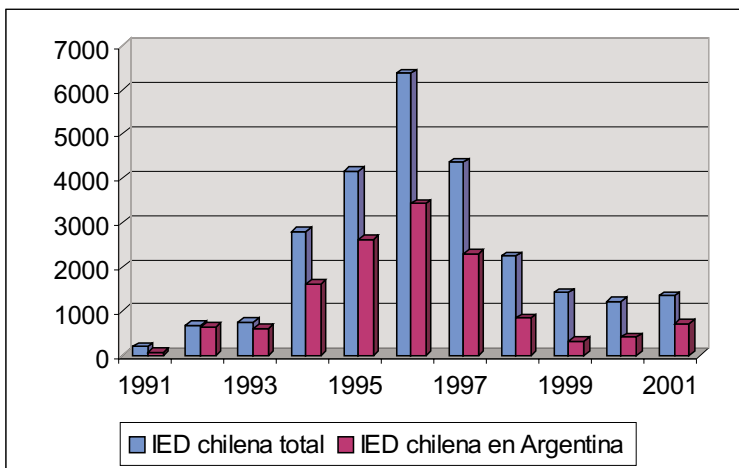
Al analizar la participación de los inversores chilenos en el proceso de privatización argentina, tenemos que

tener en cuenta que las inversiones del país trasandino ocuparon el tercer lugar (11,1%), después de Estados Unidos (47,1%) y España (11,3%), y que dichos capitales se concentraron fundamentalmente en la adquisición de empresas públicas privatizadas en el área de generación y distribución de energía eléctrica (92,8%), donde empresas como Enersis, Endesa y Chilectra tenían ventajas de propiedad, teniendo como incentivo la búsqueda de mercados más amplios que el reducido mercado interno chileno. En menor medida, estas inversiones también se volcaron hacia los sectores bancarios y financieros (5,4%), gas (2,5%) y electrónico (0,3%).

#### IED chilena en el sector privado

En el sector privado, por su parte, las inversiones se han diversificado hacia una multiplicidad de sectores tales como el

Gráfico 1  
Total de inversiones chilenas en el mundo  
y en Argentina en el período  
1991-2001 (en millones de dólares)



Elaboración propia con bases de la Cámara de Comercio de Santiago de Chile (4)

las características propias de la economía chilena, la economía argentina y la economía mundial nos llevan a concluir que durante la década del '90 el flujo de inversiones chilenas a nuestro país fue creciendo continuamente, salvo algunos períodos de declinación que se produjeron como corolario de una caída general en el nivel de inversión, lo cual nos permitiría inferir que dicha declinación se debió a factores externos y no a factores internos del país receptor. Prueba de ello es que aún en el período en que nuestro país atravesaba situaciones económico-financieras adversas producto de las crisis externas y de la recesión interna, los porcentajes de inversión en nuestro país siguieron siendo altos. Por lo tanto, puede afirmarse que la declinación de la IED chilena en determinados momentos es mayormente el resultado de una contracción de los flujos de



## ► Las inversiones chilenas en Argentina

metalúrgico, el comercial, el de alimentos y bebidas, celulosa y papel, etc. Es importante destacar que la mayor parte de este tipo de inversiones se realizaron a través de operaciones de "cambio de mano", es decir, por medio de la adquisición de empresas existentes cuya propiedad estaba en poder de capitales nacionales.

La compra de estas empresas proporcionaría a los grupos chilenos dos tipos de beneficios. Por un lado, les permitía acceder a una red de distribución ya creada en el mercado local; y por el otro, facilitaba, en algunos casos, el ingreso de productos al mercado brasileño beneficiándose de las rebajas arancelarias correspondientes al MERCOSUR.

Al hacer un análisis sectorial de la inversión chilena en Argentina, los datos del gráfico 2 nos permiten observar que dichos capitales se dirigieron principalmente al sector eléctrico (43%), como lo hubiéramos anticipado al tratar el tema de las privatizaciones. El segundo lugar fue ocupado por un conjunto de proyectos industriales (34%) en diferentes áreas, que consistieron tanto en la adquisición de empresas ya existentes- las cuales fueron a m p l i a d a s y modernizadas- como en la instalación de nuevas plantas.

Podemos ver que los capitales trasandinos se dirigieron en tercer término al sector comercial (13%), seguido más de lejos por las inversiones que tuvieron como destino el sector bancario y financiero, e inmobiliario con un 3% en ambos casos, y finalmente al sector AFJP y Seguros con un

valor del 1%.

### Impacto de la crisis argentina sobre las inversiones chilenas

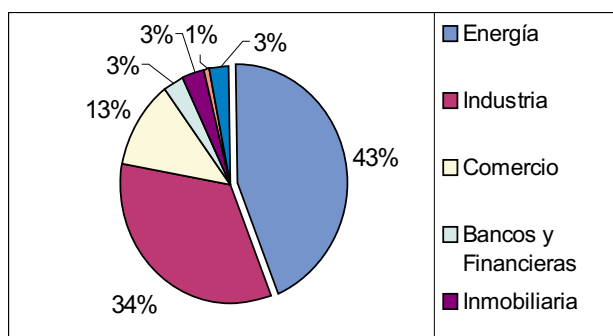
Al analizar el tema de la inversión chilena en Argentina, un aspecto que merece ser tenido en cuenta para lograr una visión completa y actualizada de dicho fenómeno es la influencia que la crisis vigente en nuestro país ha tenido sobre dichas inversiones.

Según un Análisis elaborado por el Ministerio de Hacienda de Chile, la actual crisis argentina no constituiría aún un factor de riesgo macroeconómico para las empresas chilenas que tienen capitales invertidos en el país, aunque sí plantea que es posible prever algunos efectos patrimoniales adversos aunque de carácter acotado. Es decir, que no es probable que la liquidez o la solvencia de dichas empresas pudiera verse afectada por los efectos de la crisis.

No obstante lo anterior, si es previsible que los resultados de esas empresas puedan deteriorarse en caso de persistir esta situación. Lo que los especialistas analizan es la existencia de dos clases diferentes de

negocios en lo que hace a las inversiones chilenas en Argentina: por un lado, los que se encuentran estrechamente ligados al ciclo económico y que por lo tanto están sujetos a las continuas fluctuaciones del tipo de cambio (actividades comerciales); y aquellos que no están tan ligados a dicho ciclo, como es el caso del sector forestal. Algo similar ocurre en el caso de las vitivinícolas chilenas que también exportan la mayor parte

Inversiones Chilenas en Argentina (1990-1º semestre 2000) Distribución por sectores



Elaboración propia con datos de la Cámara de Comercio de Santiago de Chile



de su producción (6).

Una discusión instalada en Chile tiene que ver con las diferentes percepciones y propuestas de acción que tienen, por un lado, los empresarios; y por el otro, el gobierno. Los primeros plantean que es necesario presionar al gobierno argentino antes de que la situación empeore y las inversiones chilenas puedan verse seriamente perjudicadas, mientras el gobierno se ha mostrado a favor de contribuir con el gobierno argentino para superar la crisis considerando que sólo de esa manera los intereses chilenos estarán a salvo.

### Reflexiones finales y perspectivas futuras

Para concluir es necesario reconocer que la Inversión Extranjera Directa chilena en Argentina ha cumplido un papel relevante en la evolución de nuestra economía en la década pasada, ya que la misma significó el ingreso de grandes masas de capitales en el país. Aún cuando es indispensable diferenciar analíticamente entre aquella inversión que significó una agregación de valor para el país y aquella que se dirigió exclusivamente a la adquisición de empresas ya existentes, vale la pena resaltar que dicha inversión resultó positiva para el mercado nacional en tanto implicó, en un porcentaje que se estima de alrededor de un 40%, la instalación de nuevas unidades productivas así como también promovió la modernización de la economía en algunos sectores. No obstante esto, no hay que perder de vista también el hecho de que esa innovación tecnológica pudo haber contribuido a la destrucción de puestos de trabajo, y que debido a la flexibilidad de la legislación en materia de remesa de utilidades, no es posible determinar a ciencia cierta cuál fue el destino final de las ganancias obtenidas por dichas

Empresa	Emprendimiento	Rubro
Madeco S.A.	Compra de Indelqui, Lavallol, Tecsalco y Aluflex	Cobre y Aluminio
Masisa	Dos plantas de madera	Madera
Masisa	Planta de resinas	Química
CMPC	Compra de Química Estrella	Textiles
Laboratorio Chile	Joint-venture para comprar laboratorio Sincro	Farmacéutica
Endesa, Enersis, Chilectra	Mejoramiento de la unidad 5 en la Central Costanera	Electricidad
Enersis	Compra del 39% de Edesur	Electricidad
Cemento Polpaico	Compra del 12% de Corcemar	Cemento
Cerámicas Cordillera	Compra de Cerámicas San Lorenzo	Cerámica
Grupo Luksic (CCU)	Compra de Cervecería Santa Fe	Cerveza
Grupo Luksic (CCU)	Nueva planta para producir Budweiser	Cerveza
Embotelladora Andina	Compra del 59% de dos empresas locales	Bebidas
Loncoleche	Compra del 60% de la Suipachense	Productos lácteos
Inversiones Trasandinas	Compra del 70% de Bonafide	Café y dulces
CMPC	Nueva planta en Zárate	Papel
Johnson Clothes	Apertura de local	Vestido
Cadena ABC	Artículos del Hogar	Artículos del Hogar
Mex- Ledesma	Compra del 70% de Grafex San Luis	Papelera
Supermercados Hipermerc	4 Supermercados	Supermercados
Almac- Ekono	2 supermercados asociados con Tía	Supermercados
Falabella	Compra de La Favorita en Rosario	Supermercados
Falabella	Nuevos locales en Mendoza	Supermercados
Banco O'Higgins	Compra del 87% del Banco Popular Argentino	Banco
Grupo Luksic (CCU)	Compra del Bco. Crédit Lyonnais Argentina(25 suc.)	Banco
Banco Edwards y Provida	Compra de concesión al Banco de Canadá	Banco
Post Producciones	Compra del 99% de Cine Color	Cine
Luchetti (Grupo Luksic)	Compra de equipos	Pastas secas
Luchetti (Grupo Luksic)	Nueva planta para producir pastas	Pastas secas
Grupo Luksic (CCU)	Nueva planta en Córdoba	Cerveza
Unimarc	Nueva Cadena de Supermercados	Supermercados
Almac- Ekono	Nuevos supermercados asociados con D&S (Tía)	Supermercados

Fuente: FUNDACIÓN INVERTIR ARGENTINA citado en *Financiamiento externo, deuda externa y flujos de capital intrarregional en América Latina*, SELA, Caracas, Venezuela, 1997.

empresas, es decir si fueron reinvertidas en el país o si se fugaron hacia otros mercados.

En cuanto a la evolución de los flujos de capitales chilenos dirigidos a nuestra economía, cabe señalar que los mismos siempre representaron un importante porcentaje respecto del nivel global de inversiones chilenas en el mundo y que la declinación de los mismos en determinados períodos estuvo más condicionado por factores externos- producto de la retracción de los flujos de capital en los mercados internacionales- que por factores internos de nuestra economía, aún cuando ésta se vio conmocionada en varias ocasiones

## ► Las inversiones chilenas en Argentina

producto de los efectos adversos de las crisis externas, y de las propias crisis nacionales.

Respecto de la influencia que tuvo la conformación y desarrollo del proceso integrador MERCOSUR en este fenómeno, es importante señalar que la misma sólo explica un conjunto de inversiones en determinados sectores cuya actividad exportadora se veía favorecida por la posibilidad de ingreso al mercado brasileño, sacando provecho de las reducciones arancelarias que el proceso de integración otorgaba especialmente en el sector de maderas, papel, alimentos y sobre todo vinos.

No obstante lo anterior, lo cierto es que muchas de las inversiones chilenas simplemente se dirigieron al mercado argentino por los beneficios que este aisladamente podía reportarles, tanto por su amplitud como por la disponibilidad de recursos naturales abundantes y recursos humanos capacitados.

En cuanto al futuro de las inversiones chilenas en Argentina, vale la pena resaltar que aún cuando en plena crisis nacional y regional las mismas siguen eligiendo nuestro país como destino principal, sería de suma importancia que el gobierno nacional tomara las medidas necesarias para proteger y garantizar dichas inversiones, en cumplimiento de los compromisos asumidos en relación a ella, ya que las condiciones imperantes podrían provocar en el curso del corriente año un decaimiento de las inversiones trasandinas en nuestro país, revirtiendo la tendencia positiva que se venía observando en los dos últimos años (2000 y 2001) y el primer trimestre del presente, a no ser que los inversores contarán con alguna seguridad en cuanto a las reglas de

juego que se establecerán y cómo se comportará el tipo de cambio.

También es importante destacar el papel que le cabe tanto al gobierno nacional como a su par brasileño- como socios principales del MERCOSUR- en el fortalecimiento de dicho proceso de integración de modo que finalmente resulte atractivo para Chile. El análisis de los flujos inversores chilenos en nuestro país es una clara muestra de que Chile ha reconocido la importancia que tiene la relación con sus vecinos y los beneficios que esta reporta. Si bien la plena incorporación de Chile al MERCOSUR de hecho no es viable en el corto plazo, debido a las diferencias en las posiciones arancelarias y a la crisis actual que atraviesa la región, bien es posible que se comiencen a adoptar las medidas necesarias que permitan la consecución de este objetivo en el mediano plazo, ya que la misma contribuiría a brindar una imagen de mayor solidez y confiabilidad al bloque frente a los actores externos como consecuencia de la buena imagen que tiene Chile en los mercados de capitales extrarregionales.

Ya se han dado algunos pasos importantes en este sentido: las inversiones intrarregionales son una prueba indiscutible de una integración de hecho. Sin embargo, aún queda un largo camino por andar y el futuro dependerá en gran medida de la voluntad política de los diferentes gobiernos de la región, producto de la plena comprensión por parte de los mismos de que un proceso de integración tiene beneficios y costos para todas las partes: lo importante es entender que juntos siempre puede ganarse más de lo que se gana por separado.

**notas**

(1) MOYANO BERRÍOS, Eduardo, *Las inversiones extranjeras y el MERCOSUR*, Sgo. de Chile, enero 1999, pág. 19

(2) *Ibidem*, pág. 10

(3) DIARIO LA TERCERA, *Inversión en el exterior creció un 11,3%*, Santiago de Chile, 25/02/2002.

(4) Los montos de las inversiones detectadas por la Cámara de Comercio de Santiago corresponden a proyectos que son informados a través de fuentes formales o informales, por las empresas emisoras o receptoras de los recursos. Las inversiones que presentan horizontes de maduración superiores a un año son asignadas al período en que son detectadas. De este modo, las inversiones registradas en el catastro que elabora la CCS no corresponden necesariamente a desembolsos materializados de capital. Las consideraciones anteriores unidas al hecho de que las inversiones detectadas incluyen operaciones con fondos generados tanto internamente como en el exterior explican las diferencias con las cifras del Banco Central de Chile.

(5) MINISTERIO DE ECONOMÍA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, *La inversión extranjera directa en la Argentina en los años '90. Tendencias y perspectivas*, en Estudios de Economía Real, N° 10, Octubre 1998 (publicación de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería), pág. 57

(6) MARTICORENA, Jessica y FROMIN, Luis, *Misión Estéril*, en Revista Qué pasa?, Santiago de Chile, 20/01/2002, en <http://www.quepasa.cl/revista/2002/01/20/t20.01qp.htm>

# La participación de las provincias argentinas en la conformación de la política exterior

**María Florencia Riveros Abraham/ Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario./ Estudiante de intercambio en la Universidad Federal de Sao Carlos (Brasil)**

La política exterior de un país, al igual que otros ámbitos de la política de un Estado, es producto de un proceso previo de toma de decisión que la mayoría de las veces no resulta fácil de desentrañar. A esta aseveración debemos agregar, en el caso de la política exterior, un elemento adicional: el contexto externo, al que es esencial tener en cuenta a la hora de diagramar una política exterior coherente y funcional a los intereses de un Estado.

Los cambios producidos en el contexto externo, y la subsiguiente influencia de los mismos sobre la práctica de los Estados, llevan a repensar el estudio del proceso de toma de decisión que lleva a la conformación de la política exterior argentina. Esta reflexión debe alcanzar también a la estructura de la decisión, es decir, a los actores que actualmente tienen o deberían tener injerencia en el proceso de formación de nuestra política exterior.

Teniendo en cuenta esto, me interesaría desarrollar algunas reflexiones en torno a un fenómeno que, considero, podría dar lugar a fértiles debates si se lo estudia con mayor detenimiento: el análisis de las provincias argentinas como actores cada vez más relevantes dentro del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Concretamente, en este artículo sugiero que para optimizar dicho proceso deberíamos

tener en cuenta este nuevo nivel de análisis por varios factores que a primera vista arrojarían luz acerca de una de las maneras de optimizar el proceso decisorio y así llevar adelante una política exterior que satisfaga convenientemente nuestras necesidades.

A pesar de que en los últimos años han aparecido algunos importantes estudios relacionados con dicha temática, no se observa que la teoría tome específicamente a las provincias, *lands* u otras unidades federales como actores directamente involucrados en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Y considero que debe abordarse este tema con mayor profundidad dado que la realidad actual así lo requeriría.

Es por ello que intentaré desarrollar estas reflexiones analizando en primer lugar y de forma sucinta de qué contexto estamos hablando, resaltando el hecho de que este alienta la tendencia anteriormente esbozada. Seguidamente, abordaré el tema de la participación actual de las provincias en el proceso de toma de decisiones que lleva a la conformación de la política exterior y sus posibilidades futuras para finalmente esbozar algunas conclusiones tentativas.

El sistema internacional actual: el aumento de la importancia de la realidad local de cara a lo internacional.

El sistema internacional en el cual Argentina se

halla inmersa, ha sufrido profundas transformaciones que surgen a la luz con mayor fuerza una vez finalizada la Guerra Fría, pero que sin embargo comienzan bastante tiempo atrás, no obstante haber sido opacadas por el brillo del conflicto Este- Oeste.

Algunos de estos cambios fundamentales y profusamente abordados son la aparición de un mayor número de actores que accionan directamente el sistema internacional, como Empresas Transnacionales, diversas organizaciones no gubernamentales y también actores supra y subnacionales. Junto a ellos, aparece también lo que Myriam Colacrai denomina “nuevas lealtades” de los individuos en relación a su religión, grupo étnico y localidad en la que habitan, lealtades que superan la que otrora los individuos profesaban al Estado al cual pertenecen (1). Así lo local cobra una relevancia tal que no es susceptible de ser obviada.

Estas tendencias que acentúan el particularismo son denominadas por Gaddis “fuerzas de fragmentación” en el sentido de que operan en forma contraria a la integración a nivel global (2). Sin embargo, y tal como intentaré exponer en este trabajo, pienso que la tendencia hacia la revalorización de lo local puede en realidad contribuir a una inserción más plena y efectiva de los Estados a nivel internacional si se la encauza dentro de marcos adecuados. Y uno de esos cauces podría ser, porqué no, la participación más activa de lo local dentro del proceso decisorio que lleva a la conformación de la política exterior de un país.

Otro de los elementos que caracterizan al sistema internacional actual es el aumento desmesurado de la importancia de la economía en desmedro de la centralidad que tenían los aspectos estratégico- militares y político- diplomáticos durante la Guerra Fría. De esta manera, la dimensión económica de la política exterior de los países ha cobrado cada vez mayor relevancia.

Esta realidad, sumada a la apertura económica llevada a cabo por gran parte de los países, afecta profundamente a las unidades subnacionales dando lugar a fenómenos impensables pocos años atrás, como aquel al que hace referencia Kemichi Ohmae con su concepto de *Estado-región*. Por Estado-región, Ohmae entiende zonas económicas naturales, que pueden encontrarse o no dentro de las fronteras de un Estado determinado y que se manejan según una lógica internacional y no según la lógica del Estado al cual pertenecen (3).

La aparición de fenómenos de este tipo son una muestra más de cómo los cambios sistémicos impactan profundamente en todos los ámbitos de la realidad nacional y local, modificando incluso la fisonomía del Estado Nación tradicional.

En realidad, y en relación al proceso de toma de decisiones, lo que el sistema internacional actual muestra fehacientemente es que la concepción del Estado como un actor racional unificado ha sido superada. Así, las diversas teorías establecen distintos niveles de análisis con el fin de intentar descifrar qué hay dentro de la “caja negra”. De esta forma podemos

# La Emergencia de los actores subnacionales

encontrar extensa bibliografía sobre el papel que la burocracia y las distintas organizaciones estatales juegan en el proceso de toma de decisiones, así como también el rol que cabe al individuo dentro de dicho proceso.

Sin embargo, el papel de las provincias en el proceso de conformación de la política exterior no ha sido abordado tan asiduamente y ello plantea múltiples interrogantes, dado que las tendencias del sistema internacional anteriormente apuntadas parecerían operar a favor de un mayor protagonismo de las mismas en todos los niveles. En este sentido, sería lógico que el papel que las distintas unidades federales de un Estado juegan en el proceso de toma de decisiones que lleva a la conformación de la política exterior aumente, o por lo menos, se modifique en el sentido de esta tendencia. Y en el caso de que esto halla sido efectivamente así ¿porqué no se ha visto reflejado en la bibliografía general sobre la materia?.

En primer lugar, parte de esto interrogantes se me ocurre que pueden ser contestados a la luz del análisis que Russell realiza acerca del "marco decisorio" que condiciona el proceso de toma de decisiones, dos de cuyos elementos son las características generales del sistema político del país que se estudia y los rasgos de su política exterior (contexto macropolítico) y el contexto específico de la decisión particular (contexto micropolítico) (4). De esta forma, puede pensarse que la intervención de los gobiernos provinciales en el proceso de toma de decisiones en política exterior, estará íntimamente relacionado con la realidad específica del país de que se trate.

En este sentido, la política exterior argentina va a ser producto de la decisión de determinados actores según su evolución histórica, las características de su sistema

político en un momento determinado, así como el contexto específico de dicha decisión. La participación o el papel que tengan las provincias argentinas en este proceso, se hallará inevitablemente cruzado por esta realidad.

En segundo lugar, creo que otra explicación de por qué la teoría no ha tenido en cuenta a las provincias como actores partícipes en el proceso de conformación de la política exterior, tiene que ver con que el federalismo como sistema otorga facultades bien definidas y diferenciadas a las provincias por un lado y al gobierno nacional por otro, correspondiéndole a este último, como facultad exclusiva, el diseño y ejecución de la política exterior de país. Esto, a primera vista, excluiría a priori a las provincias como actores dentro del proceso de elaboración de la política exterior, pudiendo ser esta la causa por la cual no se las ha considerado como actores en este sentido.

Sin embargo, la realidad demuestra que las provincias, motivadas en gran parte por el contexto externo, tienen cada vez más intereses en juego relacionados con la política exterior de su país, y por lo tanto resulta lógico que intenten constituirse en actores cuanto menos influyentes sobre las decisiones que sobre determinados aspectos tome el gobierno nacional. Por eso, y tal como lo sugerí anteriormente, sería bueno institucionalizar en alguna medida la participación de las provincias en el proceso de toma de decisiones, sin que ello signifique en modo alguno un avasallamiento sobre las competencias del Ejecutivo nacional, e introduciendo de paso un cierto rasgo de equidad en cuanto a igualdad de oportunidades de todas las provincias para hacerse oír.

Considero que las características arterior-

mente apuntadas del actual contexto externo patentizan el mayor protagonismo de las provincias y su mayor proyección internacional. Es por ello que en la conformación de política exterior no se debería pasar por alto esta realidad si lo que se busca es optimizar el proceso de toma de decisiones.

Las provincias argentinas en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior.

Hasta aquí hemos podido observar que la creciente presencia de las provincias en la arena internacional es una tendencia cierta. Y Argentina no podía sustraerse a este fenómeno, tanto por la evidente influencia del contexto externo sobre la realidad nacional como también por iniciativa del propio Estado argentino y de los propios gobiernos provinciales desde mediados de la década de los ochenta. Ante esta realidad cabe preguntarnos: ¿esta situación ha supuesto únicamente un aumento de las gestiones internacionales de las provincias, gestiones realizadas de manera independiente a la conformación de la política exterior argentina? ¿o podría pensarse que ello ha significado una mayor participación provincial en el propio proceso de toma de decisiones que lleva a la conformación de la política exterior? ¿es esto factible y deseable?.

La literatura académica al respecto se ha inclinado sobre todo a contestar de manera afirmativa al primer interrogante, esto es, a resaltar el crecimiento en número de las gestiones internacionales de los gobiernos provinciales. Dichas gestiones, sobre todo durante la década de los noventa y fundamentalmente en el plano económico, se han multiplicado incesantemente. Esto, como

dije anteriormente, ha sido producto tanto de las acciones emprendidas desde el gobierno central tendientes a alentar dicha conducta, como de la respuesta natural de las provincias frente a los cambios sistémicos.

La más representativa de las acciones orquestadas desde el gobierno federal puede observarse en la Constitución Nacional reformada de 1994, cuyo artículo 124 establece como facultades provinciales la posibilidad de conformar regiones y celebrar convenios internacionales que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación ni con las facultades exclusivas del gobierno federal. También se ha creado en el marco de la estructura organizativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Asuntos Federales, encargada de las relaciones del Estado con los gobiernos provinciales, autoridades municipales y organismos regionales.

Las provincias también han respondido a los *inputs* provenientes del contexto externo mediante un accionar constante que incluso se vio plasmado en las reformas constitucionales de la mayoría de las provincias que las llevaron a cabo. Un interesante trabajo acerca las nuevas constituciones provinciales señala que el ciclo reformador se inició en 1985, en una etapa que los autores denominan como de "recuperación del federalismo"(5). Así, un gran número de provincias que modificaron sus Cartas Magnas establecen en ellas que, en ejercicio de su autonomía, gestionarán en el área internacional sus intereses propios, sin perjuicio de la política exterior delegada al gobierno federal (6).

Esta gestión internacional de los gobiernos provinciales se ha visto ampliamente corroborada en la práctica. Sobre todo a lo largo de la última década, son innumerables los





## La participación de

## las provincias argentinas...

convenios y acuerdos firmados entre los gobiernos de diferentes provincias argentinas y regiones o países allende las fronteras nacionales. Siguiendo con la tendencia que marca el actual contexto internacional, los mismos se refieren por lo general a temas económicos específicos, corredores bioceánicos y demás vías de comunicación interfronterizas e integración regional. Este tipo de acuerdos o cartas de intención son cada vez más frecuentes, tanto que en la actualidad se los podría considerar como prácticas habituales de las provincias.

Con este somero análisis acerca de la gestión internacional de las provincias, busco generar algunos elementos de reflexión acerca de la pretendida ausencia provincial en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. En general, la bibliografía sobre la materia, destaca una y otra vez que dichas actividades de gestión internacional se realizan en uso de las facultades delegadas por el gobierno nacional a las provincias y que, por lo tanto, son totalmente independientes a la política exterior que el gobierno nacional pueda impulsar en nombre del Estado argentino. Dicha separación es considerada como altamente beneficiosa desde el momento que impide la usurpación mutua de funciones. Si bien considero saludable y necesario que las provincias realicen gestiones internacionales con el fin de promover sus intereses específicos, no veo por qué se piensa que es saludable la total separación entre estas actividades y la política exterior orquestada por el gobierno central (que por otro lado, nunca esta de mas decirlo, representa los intereses de la Nación como un todo, afectando así a cada una de las partes que lo conforman). Es más: no es en absoluto un dato de la realidad el hecho que las gestiones internacionales de

las provincias no afecten en nada a la conformación de la política exterior del Estado. Al contrario, con estas acciones la provincias muchas veces influyen decisivamente para que la política exterior argentina tome determinado rumbo en casos concretos: que desde Cancillería se impulse la firma de determinados acuerdos, que Argentina participe en Foros o Conferencias que atiendan a intereses específicos de ciertas provincias, que desde el Estado se propicie determinada política comercial que beneficie productos provinciales específicos, que Argentina tome determinada postura dentro de algunas Organizaciones Internacionales, etc. Un ejemplo clarísimo en este sentido lo constituye la posición que Argentina ha sustentado en relación al régimen especial del azúcar en el ámbito del MERCOSUR, debido a la fuerte presión ejercida por las provincias del norte, presión que indujo al gobierno nacional a sostener la postura anteriormente mencionada.

Es verdad que en muchas de estas acciones, podemos en realidad advertir la influencia de grupos de intereses privados, pero en otras son los gobiernos provinciales que haciéndose eco de estas necesidades específicas actúan como actores racionales unificados, velando por el interés general de la provincia.

Con esto quiero decir que es necesario comenzar a percibir a las provincias como actores partícipes del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Actualmente no cabe duda que dicha participación es tímida e indirecta manifestándose la mayoría de las veces como influencia sobre los verdaderos tomadores de decisiones. Colacrai y Zubelzu sostienen al respecto, que las provincias tienen posibilidades de influir en el *cómo* de la política



exterior (7). Pero me atrevería a ir un poco más allá: creo que las provincias también pueden influir en el *qué*, en el contenido de la política exterior argentina.

Para optimizar el proceso de toma de decisiones teniendo en cuenta el contexto externo, no debemos quedarnos solo con la gestión internacional de las provincias. Creo que es posible y deseable que las provincias actúen como agentes más comprometidos en el proceso de toma de decisiones, si bien esto no es fácil en modo alguno de lograr. Y en este sentido, me hago eco de las palabras de Russell cuando asevera que la fuerza y continuidad histórica de los principios axiomáticos de política exterior y los regímenes decisorios tradicionales del país, fijan límites bastante rígidos a la capacidad de acción autónoma de los tomadores de decisiones y, agregaría yo, a quienes participan de este proceso decisorio. Históricamente ha sido la provincia de Buenos Aires la que ha contado con mayores recursos de poder e influencia, no siendo extraño por lo tanto que principalmente hayan sido sus intereses los que han encontrado eco en los lineamientos seguidos por la política exterior nacional. Incluso diría que las mismas provincias así lo han entendido, actuando en consonancia con esta realidad.

En definitiva, considero que las provincias deben participar más activamente del proceso de toma de decisiones en política exterior, porque, como actores subnacionales, están más cerca de las necesidades e intereses reales de los habitantes del país. Y esto sin llegar a un nivel de desagregación tal, que solo representen intereses de sectores particulares y hasta individuales.

Al bregar por una participación más directa y activa de las provincias en el o de la

proceso decisorio que lleva a la conformación de la política exterior, estoy pensando no ya en la mera influencia que las provincias pudieran ejercer sobre las unidades últimas de decisión sino en una gradual pero efectiva participación de las mismas en la estructura decisoria. Dicha participación directa sería más factible de ser lograda en el marco de la dimensión económica de la política exterior.

De esta forma se me ocurren en principio dos ámbitos dentro de los cuales las provincias podrían afianzarse como actores directamente involucrados en la conformación de la política exterior.

En primer lugar, podrían gestarse órganos de estudio y decisión en el cual participasen los gobiernos provinciales y el gobierno nacional con el fin de proponer lineamientos generales de política exterior en aquellos temas en los cuales las provincias tengan importantes intereses en juego. Si bien la unidad última de decisión seguiría siendo el Poder Ejecutivo, las provincias tendrían la oportunidad de participar en forma más directa y comprometida dentro del proceso de adopción de decisiones, que es lo que en definitiva propongo para optimizar dicho proceso.

El segundo ámbito a explorar, es el que a mi modo de ver, presenta mayores posibilidades de participación directa de las provincias en el proceso de toma de decisiones que lleva a la conformación de la política exterior: el Congreso de la Nación.

El Congreso de la Nación es según mi concepción, el ámbito más natural y propicio para que las provincias puedan participar en forma más directa dentro del proceso de conformación de la política exterior argentina.

Mediante sus senadores nacionales, las provincias podrían tener voz dentro de la

# La Emergencia de los actores subnacionales

dinámica decisoria que lleva a la conformación de la política exterior.

Es esta la razón por la cual considero al Congreso como una herramienta esencial a la hora de optimizar el proceso de toma de decisiones en materia de política externa.

Sin embargo, al analizar someramente el contexto macropolítico de la historia argentina, en general nos encontramos con un Congreso que no ha participado como debiera en el proceso de toma de decisiones. Numerosos autores han indagado acerca de las razones de tal situación, tanto en nuestro país como en el resto de América Latina y las respuestas han sido variadas. En el caso de Argentina, las principales causas de apatía del Congreso en el sentido mencionado serían la discontinuidad de la democracia, que no ha permitido que el Congreso se "ejercite" en estas actividades así como el histórico desinterés que el Poder Legislativo ha demostrado en general por los asuntos externos. A esto yo le sumaría la férrea disciplina partidaria que observan la mayoría de los legisladores, situación ésta que en ocasiones impide que los senadores velen por las inquietudes de las provincias a las cuales representan.

No obstante esto, el contexto externo también ha influido en el rol del Congreso y, tal como señala Russell, se observa un gradual aumento de la participación del Poder Legislativo en el proceso de toma de decisiones. En el caso concreto de Argentina, la Constitución nacional resalta el papel del Poder Legislativo última de decisión a la hora de aprobar los Tratados Internacionales gestionados por el Poder Ejecutivo. Esta importante función en materia de política exterior, así como otras funciones concomitantes, hacen del Congreso Nacional un actor de indiscutible importancia

a la hora de optimizar el proceso de toma de decisiones y como instancia que vehicule la participación de las provincias en dicho proceso.

## Conclusión

A lo largo de este artículo he intentado expresar las razones por las cuales considero que debería llevarse a cabo un análisis más profundo y exhaustivo acerca de las provincias como actores importantes en el proceso de toma de decisiones que conduce a la conformación de la política exterior argentina, ya que, si bien se ha estudiado a las provincias como nuevos actores en la arena internacional, no está tan claro el rol que cumplen dentro del proceso decisorio anteriormente mencionado.

El contexto externo induce a las provincias a participar de forma cada vez más activa en los asuntos internacionales y ello podría capitalizarse mediante la participación de las mismas en la toma de decisiones en política exterior. Los gobiernos provinciales se hallan más en contacto con las necesidades y expectativas de los habitantes que son, en definitiva, los sujetos últimos de cualquier política estatal. En definitiva, este trabajo aboga a favor de una revalorización de lo local como forma de alcanzar una inserción más óptima de nuestro país en el sistema internacional.

La participación de las provincias en el proceso de toma de decisiones en política exterior es, a mi juicio, tanto una realidad incipiente como una posibilidad a explotar: hoy es imposible negar que las mismas no tengan cierto grado de participación en el proceso decisorio, pero a la vez, se hace necesario bregar por un mayor y mejor grado de participación. En fin, de lo que se trata es de propiciar



espacios institucionalizados para que las provincias puedan participar en forma plena en la adopción de decisiones en materia de política exterior. Una vez más: no se trata de usurpar funciones que le competen al gobierno nacional, sino de participar para que el qué, el contenido de la política exterior concuerde con las expectativas generales.

## notas

- (1) COLACRAI, Miriam (Comp.), *Relaciones Internacionales. Viejos temas, nuevos debates.*, Edición CERIR, Rosario, 2001.
- (2) GADDIS, John L., "Toward the post war world", en *Foreign Affairs*, New York, spring 1991, vol. 70, n°2.
- (3) OHMAE, K., *El Fin del Estado- Nación. El ascenso de las Economías Regionales*, Ed. Andrés Bello, buenos Aires, 1995.
- (4) RUSSELL, Roberto, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, GEL, Buenos Aires, 1990, p. 256.
- (5) FRIAS y otros, *Las nuevas Constituciones Provinciales*, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1989.
- (6) *Ibidem.*, p. 7.
- (7) COLACRAI, M. Y ZUBELZU, G., " El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas", en AAVV, *La política exterior argentina 1994/1997*, Ediciones CERIR, Rosario, 1998.

## bibliografía

- ARROYO PICHARDO, Graciela, "Las Relaciones Internacionales y la dinámica local global (una aproximación a la complejidad del mundo actual)", en *Revista Relaciones Internacionales*, n°83, mayo/agosto de 2000.
- COLACRAI, M. Y ZUBELZU, G., " El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas", en AAVV, *La política exterior argentina 1994/1997*, Ediciones CERIR, Rosario, 1998.
- COLACRAI, Miriam (Comp.), *Relaciones Internacionales. Viejos temas, nuevos debates*, Edición CERIR, Rosario, 2001.
- DOUGHERTY Y PFALTZGRAFF, *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, GEL, Buenos Aires, 1993, p. 481.
- FIGARI, Guillermo M., *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, Ed. Biblos, Buenos Aires, 1993.
- FRIAS y otros, "Las nuevas Constituciones Provinciales", Ed. De Palma, Buenos Aires, 1989.
- GADDIS, John L., "Toward the post war world", *Foreign Affairs*, New York, spring 1991, vol. 70 n° 2.
- LEON, José L., "Actores y niveles de análisis en la política internacional", en *Revista Relaciones Internacionales*, n°83, mayo/agosto de 2000.
- RUSSELL, Roberto, "Política exterior y toma de decisiones en América Latina", GEL, Buenos Aires, 1990, p. 256.
- SIMONOFF, Alejandro, "Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas", Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, serie Libros, n° 3, junio 1993.

# Normas para la publicación

1. La publicación en Contexto Internacional está abierta a cualquier persona que quiera aportar sus trabajos, cualquiera sea el carácter de estos siempre y cuando estén relacionados con la temática de la revista. Las colaboraciones deberán abordar problemáticas de política exterior argentina, de política internacional y de análisis político comparado, desde cualquier enfoque teórico, metodológico o que se desee.

2. Las contribuciones son de carácter voluntario. La Revista Contexto Internacional no cobra por la publicación de las mismas, ni se compromete a retribuir a los autores. Los autores tienen derecho a recibir en forma gratuita un ejemplar de la revista en la que sea publicado su artículo. Los autores ceden a la Revista Contexto Internacional el derecho a publicar sus artículos en formato electrónico (multimedia, WEB, etc.).

3. Los autores son responsables por los contenidos de las colaboraciones y la precisión de las citas efectuadas.

4. Se sugiere que las colaboraciones respeten el formato de introducción, desarrollo de la posición, conclusión y bibliografía utilizada y citada. Se sugiere la utilización de subtítulos para ordenar el texto.

5. Deberán tener como extensión máxima, las nueve carillas en archivo Word, con letra Times New Roman de 12 puntos e interlineado de 1,5 líneas. Esto es aproximadamente, 2.800 palabras.

6. Las citas y notas bibliográficas del trabajo, enumeradas correlativamente en caracteres árabes, se incluirán al final del texto. En el cuerpo del texto, serán señaladas entre paréntesis y no como texto superíndice. Ejemplo: (20).

7. La bibliografía citada deberá tener este formato: apellido y nombre de los autores, título del libro, lugar y año de edición,

página o páginas.

8. En caso de utilizar siglas en el texto del artículo las mismas deberá aparecer desglosadas al emplearla por primera vez y luego podrán ser nuevamente utilizadas sin necesidad de aclaración alguna. Por ejemplo: Organización Mundial del Comercio (OMC).

9. Si se desea resaltar alguna palabra o frase del texto, la misma deberá aparecer escrita en caracteres en negrita. Por ejemplo: la importancia de la **integración** regional deriva de...

10. Las colaboraciones deberán enviarse en disquete y en forma impresa, simultáneamente, o vía mail en caso de que los autores no residan en la ciudad. Deberán incluirse también las fotos, cuadros, gráficos que acompañan a la publicación, sugiriéndose incluir al menos una por artículo.

11. Contexto Internacional no realizará cambios en las colaboraciones recibidas.

12. El texto será sometido a revisión por parte del Consejo de Redacción de la Revista, y luego de esto podrán hacerse observaciones de dos tipos a los autores:

❑ Sugerencias de *forma*, referidas a reducción de ciertos renglones, errores de tipeo, indicaciones de subtítulo para hacer más comprensible el texto, por ejemplo.

❑ Sugerencias de *fondo*, referidas al contenido del texto, como por ejemplo poca claridad en la formulación general del texto, errores conceptuales, etc.

13. Contexto Internacional se reserva el derecho de publicación y utilización posterior del artículo, así como el momento en el que será publicado.

Consejo de Redacción  
Revista *Contexto Internacional*



# La Multifuncionalidad de la agricultura

## Un “mito” proteccionista

**Luciana Carpinacci/ Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador/ Docente de la Cátedra de Introducción a las Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador**

*El proposito de este artículo es examinar el estado actual del debate en torno a un concepto relativamente nuevo: la multifuncionalidad. Su origen, y las causas que acompañaron a su aparición así como las razones que se esgrimen para justificarla, y particularmente los efectos que de ella pueden derivarse para el comercio agrícola internacional.*

### Introducción

El concepto de multifuncionalidad de la Agricultura aparece a comienzos de los años 90. Su desarrollo es contemporáneo a las negociaciones que tenían lugar en el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), en el marco de la Ronda Uruguay, sobre la liberalización del comercio de productos agrícolas.

Durante los primeros 47 años de existencia del GATT, el comercio agrícola, si bien formalmente estuvo comprendido dentro de las reglas del Sistema Multilateral de Comercio, en los hechos estaba virtualmente excluido de los beneficios de su sistema general de reglas.

La discriminación contra la agricultura estuvo cimentada en dos excepciones a las reglas generales del GATT: la posibilidad de imponer restricciones cuantitativas y la posibilidad de ofrecer subsidios a las exportaciones.

Durante el período que la Agricultura estuvo virtualmente exceptuada de las reglas del GATT, los principales productores / exportadores, la Union Europea (UE) y Estados Unidos (EEUU), establecieron esquemas de protección del acceso a sus mercados y de ayudas internas a la producción, así como subsidios a la exportación.

Uno de los pretextos de Europa para mantener la ayuda interna a sus productores y las subvenciones agrícolas era la amenaza de un conflicto militar con la Union Sovietica, pero con la caída del muro de Berlin y la desintegración de la Union Sovietica tuvieron que “inventar” otras excusas.

A partir de la firma del Acuerdo sobre la Agricultura (AA) que entró en vigor en 1995, la Agricultura quedó incluida en el marco de las normas generales del Sistema Multilateral de Comercio. Esto generó, en aquellos miembros que habían montado esquemas de producción agrícola subsidiada, la necesidad de adaptar dichas políticas a las disciplinas del GATT y, en algunos casos, buscar excusas para demorar y eludir los compromisos del AA.

El concepto de multifuncionalidad surge así como una justificación de las dificultades que tendrían estos miembros, principalmente la Unión Europea (UE), pero también Suiza, Japón y Noruega, para realizar las reformas internas que permitieran adecuar sus políticas a sus compromisos Organización Mundial del

## La multifuncionalidad...

Comercio (OMC).

Disciplinas OMC Para La Liberalización Del Comercio Agrícola

La firma del AA junto con el conjunto de Acuerdos de la OMC permitió iniciar un proceso continuo de reforma del sector (liberalización del comercio agrícola). Para asegurar esta continuidad se incluyó en el Acuerdo el compromiso de iniciar (nuevas) negociaciones a partir del 31/12/1999 (capítulo 20).

El AA tiene tres pilares:

**Acceso a Mercados:** todas las barreras no arancelarias (como cuotas y licencias de importación) se cuantificaron, transformándose en aranceles transparentes y con compromisos de reducción verificables.

**Apoyo Doméstico:** se asumió el compromiso de reducir los subsidios internos vinculados a los precios. Los subsidios domésticos que están exentos de compromisos de reducción deben, necesariamente, surgir de partidas presupuestarias. Esto tiene una enorme importancia política, que los hace transparentes para el contribuyente, exponiéndolos al escrutinio parlamentario y, por ende, a la necesidad de competir con otras prioridades en la política de gasto público.

**Medidas de apoyo a la exportación:** no se

pueden crear nuevos subsidios y los existentes deben ser reducidos.

Desde la entrada en vigor del Acuerdo, ya no se pueden aplicar más restricciones cuantitativas a la importación de productos agrícolas. Tampoco se pueden crear nuevos subsidios a las exportaciones y los existentes están sometidos a compromisos de reducción. Los subsidios internos han sido divididos en tres categorías (normalmente conocidas como Cajas: Ambar, Azul y Verde) y el grueso de estos, fundamentalmente los mecanismos de sostén de precios (Caja ámbar), están sometidos a compromisos de reducción.(1)

Además de "los tres pilares", el AA reconoce en el Preámbulo la existencia de "preocupaciones no comerciales", entre las que destaca la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente. Reconoce, además, la necesidad de otorgar un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, tomando especialmente en consideración los posibles efectos negativos de la aplicación del proceso de reforma en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

Las Negociaciones Mandatadas y la Ronda De Doha

El artículo 20 del AA establece que antes de fines del año 1999 debían comenzar nuevas negociaciones con el objetivo de continuar el proceso de reforma (el hecho de que el compromiso de iniciar nuevas negociaciones figurara en el Acuerdo hizo que se les diera el nombre de "negociaciones mandatadas" o *built-in-agenda*). Esta fecha coincidió con la Conferencia Ministerial de Seattle, en la cual fracasó la tentativa de dar comienzo a una nueva Ronda de negociaciones, que comprendería a las negociaciones agrícolas. Dado este fracaso, las negociaciones sobre



# Un “mito” proteccionista

agricultura comenzaron en el año 2002 bajo el mandato del art. 20 del Acuerdo.

Las negociaciones tuvieron lugar durante 2000 y 2001, sin llegar a un acuerdo global debido, en parte, a que el art. 20 no preveía una fecha para la finalización de las negociaciones.

La siguiente Conferencia Ministerial de la OMC tuvo lugar en Doha, en noviembre de 2001. Allí, los miembros aprobaron un Programa de Trabajo, es decir, un mandato sobre los temas y aspectos de temas a negociar, entre los cuales figura la Agricultura. El párrafo 13 de la Declaración de Doha establece que:

“se celebrarán negociaciones globales, encaminadas a lograr mejoras sustanciales del acceso a los mercados, reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva, y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio; el trato especial y diferenciado para los PED será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones. Se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales, conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura”.

En función del mandato otorgado por la Declaración Ministerial de Doha, en marzo de este año se estableció un Programa de Trabajo en el marco del Comité de Agricultura, que se reunirá en siete ocasiones hasta marzo de 2003, que es el plazo para establecer las modalidades que servirán de base para la posterior

negociación.

Las “Preocupaciones No Comerciales”

El concepto de multifuncionalidad puede incluirse entre las mencionadas “preocupaciones no comerciales”, que fueron reconocidas por el AA.

La idea de preocupaciones no comerciales agrupa el conjunto de temas que no son ni Acceso a Mercados, ni Apoyo Doméstico, como tampoco Subsidios a las Exportaciones. Las preocupaciones no comerciales son más bien objetivos de política que algunos miembros de la OMC presentan como prioritarios “independientemente” de la reforma del comercio agrícola.

Estos objetivos de política son: el desarrollo rural, la garantía de seguridad alimentaria, la defensa del medio ambiente y la conservación del paisaje, algunos de ellos expresamente reconocidos por el AA. Los países que defienden el status de las “preocupaciones no comerciales” en la mesa de negociaciones son la UE, los países europeos interesados en convertirse en miembros de la UE (como Eslovenia, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Rumania), Suiza, Noruega, Japón, Israel y los PEDINAs (países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios). Intentan equiparar la discusión sobre las preocupaciones no comerciales a los tres pilares básicos del AA. No casualmente, todos estos países, liderados por la UE, se resisten a reformar sus políticas de subsidios a la producción y exportación.

Su argumento de base para supeditar la reforma del comercio agrícola a la preservación de las preocupaciones no comerciales es la Multifuncionalidad de la Agricultura.

La Multifuncionalidad descansa en el supuesto de que la agricultura posee una característica



## La multifuncionalidad...

que la distingue del resto de las actividades económicas, ya que además de su función básica de producción de alimentos y fibras, cumple otras "funciones" conexas, como el desarrollo rural, la garantía de seguridad alimentaria, la defensa del medio ambiente y la conservación del paisaje:

"La agricultura proporciona bienes públicos o *externalidades positivas*, como servicios medioambientales, protección de los recursos naturales, paisajes rurales y zonas de ocio. La agricultura contribuye a alcanzar finalidades que se plantea la sociedad, como la viabilidad de las zonas rurales y su desarrollo, la ocupación descentralizada del territorio, la seguridad alimentaria, la conservación del patrimonio cultural, etc.

Aunque con distinta intensidad según los casos, se tiene conciencia de que la agricultura puede contribuir de manera específica al logro de objetivos de la sociedad que no sean la producción de alimentos. De ahí que a menudo se consuman sin tener conciencia de ello muchas externalidades positivas producidas por la agricultura en su condición de bienes públicos, como los paisajes rurales (valores recreativos, beneficencias para el turismo) o la diversidad biológica. Se acentúa la conciencia general de que la agricultura produce esos resultados cuando los bienes empiezan a escasear. Los motivos de esta escasez son múltiples; así, por ejemplo, la intensificación de la producción agrícola provocada por estrategias tendientes a obtener beneficios en breve tiempo en mercados liberalizados rápidamente puede menoscabar un entorno hasta entonces intacto." (2)

La seguridad alimentaria: la capacidad interna de producción del país garantiza la provisión de alimentos.

El enfoque de la multifuncionalidad postula

que una reforma "abrupta" del comercio agrícola podría provocar escasez en la oferta de alimentos poniendo en peligro el abastecimiento del mercado.

El desarrollo rural: la actividad agrícola es capaz de generar empleo rural y de mantener la viabilidad de la población que habita en el campo.

El enfoque de la multifuncionalidad postula que la reforma del comercio agrícola, es decir, una reducción de los subsidios a la producción, puede alterar las condiciones de vida de los productores rurales afectando la estructura social.

Desde el punto de vista de la multifuncionalidad, la contribución de la agricultura a la preservación del medio ambiente, radica, principalmente, en el mantenimiento de la diversidad biológica y en su capacidad de creación o mantenimiento de los paisajes naturales.

### Los Argumentos En Contra de la Multifuncionalidad

La mayoría de los países que son productores agrícolas (Argentina, Australia, Nueva Zelanda, y Estados Unidos) se oponen a colocar a las "preocupaciones no comerciales" en un pie de igualdad con los tres pilares.

Existen dos argumentos centrales de estos países contra el concepto de multifuncionalidad.

En primer lugar, postula que las "externalidades positivas" de la Agricultura son realidad, objetivos políticos lícitos de cualquier sociedad. Las reglas del sistema multilateral de comercio no están en contradicción con dichos objetivos, sino que establecen disciplinas sobre los instrumentos a utilizar para satisfacerlos. Los subsidios vinculados a la producción son un ejemplo de

# Un “mito” proteccionista

ello. Por esto, insisten en que las medidas de apoyo interno a la agricultura son un instrumento costoso e inefectivo para sostener las externalidades positivas:

“Muchos de los beneficios citados por los defensores de la multifuncionalidad utilizados como argumento para el proteccionismo agrícola se relacionan sólo indirectamente con la producción agrícola. En algunos casos, como la preservación de las condiciones naturales o humanas de las zonas rurales ya no son utilizadas en la agricultura, las externalidades no están ya relacionadas con la agricultura, pero están localizadas en las zonas rurales. En estos casos, los subsidios a la producción agrícola difícilmente permitirán fortalecer las externalidades positivas, debido a que los subsidios no está dirigidos directamente a dichas externalidades. En muchos casos, el efecto derrame positivo podría fomentarse sin recurrir al proteccionismo para mantener o incrementar la producción agrícola.”(3)

Una forma más directa y efectiva de promover las llamadas *externalidades positivas* de la Agricultura sería financiar directamente la provisión de estos bienes públicos, en vez de hacerlo por la vía indirecta de los subsidios a la producción. Esto puede hacerse a través de pagos directos sujetos a evaluación en función del objetivo a lograr, por ejemplo, el mantenimiento y conservación de senderos en las zonas rurales.

Otro ejemplo de pagos directos podría ser respecto al empleo rural. La Unión Europea gasta anualmente el doble en subsidios a la producción de lo que cuestan los salarios rurales; si el empleo rural fuera una política socialmente deseada, una opción más eficiente y económica sería redirigir los subsidios al sostén de los precios a programas de fomento del empleo rural y regional.

El objetivo de promover objetivos como el desarrollo rural o el cuidado del medio ambiente a través de pagos directos, es evitar que los precios de los productos agrícolas lleguen a reflejar los niveles de mercado, reflejando los costos reales de producción.

El segundo argumento utilizado para rechazar la multifuncionalidad de la agricultura es que, si bien es reconocido que existe un “derrame positivo” a partir de la actividad agrícola, ésta también produce externalidades negativas, que se potencian como resultado de los subsidios a la producción agrícola. Entre los efectos negativos se incluyen los daños ambientales provocados por la producción agrícola intensiva y la pérdida de especies naturales y la biodiversidad natural.

Entre las “externalidades negativas” de la agricultura se encuentra el daño ambiental, como los efluentes químicos y desperdicios animales que contaminan las aguas, el incremento de la salinidad y la pérdida de vegetación. Existe evidencia científica que muestra que, en el caso de la agricultura subsidiada, los daños sobre el medio ambiente son aún mayores.

## Contribuciones De Argentina En La OMC

La posición de nuestro país en los debates sobre preocupaciones no comerciales ha sido coincidente con las visiones de EE.UU., Australia y Nueva Zelandia.

Argentina ha presentado por separado y colaborado en la elaboración de una serie de comunicaciones y documentos de trabajo en el Comité de Agricultura de la OMC que abordan algunos de los argumentos ya mencionados de la multifuncionalidad:

La Republica Argentina presentó durante la primera fase de las negociaciones mandatadas, una comunicación técnica llamada

## La multifuncionalidad...

“Preocupaciones no comerciales legítimas”, en la cual expresa que

“al considerar las preocupaciones no comerciales los gobiernos no deben menoscabar el objetivo de estas negociaciones (vale decir, alcanzar la reforma fundamental del comercio agropecuario) y, al mismo tiempo, deben tener en cuenta las consecuencias para los países en desarrollo. La Argentina, al igual que todos los demás Miembros de la OMC, tiene importantes preocupaciones no comerciales de las que ocuparse en el ámbito nacional. Algunas de ellas son, precisamente, una consecuencia de las restricciones y distorsiones comerciales existentes. Las preocupaciones no comerciales de Argentina tienen por objetivo la promoción del bienestar humano. Algunos de los problemas mundiales más acuciantes sólo podrían resolverse corrigiendo e impidiendo las restricciones y distorsiones del comercio agropecuario. La pobreza rural, el desempleo y la protección del medio ambiente son tres de nuestras preocupaciones no comerciales más apremiantes. Consideramos que éstas son preocupaciones no comerciales legítimas ya que pueden ser atendidas por todos los Miembros de la OMC, de forma compatible con el objetivo de establecer “un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado” (4).

Junto con el Mercosur, Chile, Bolivia y Costa Rica nuestro país presentó en la OMC un documento de posición denominado “Subvenciones a la exportación, seguridad o dependencia alimentaria”. En dicho documento, se examina la relación entre las subvenciones a la exportación y la seguridad alimentaria, una de las “preocupaciones no comerciales” frecuentemente referidas en los debates de la OMC:

“(...) 3. En el presente documento se pone en duda el mito de que las subvenciones a la exportación son una solución de los problemas que plantea la seguridad alimentaria en los países en desarrollo.

4. Los argumentos más avisados a favor de las subvenciones a la exportación pretenden vincular esta política con la necesidad legítima de seguridad alimentaria de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (PEDINAs). Para defender esta línea de pensamiento, algunos países industrializados apelan a teorías económicas sobre la eficiencia para sostener que los PEDINAs son los “principales beneficiarios” de las exportaciones subvencionadas, debido a que así acceden a importaciones baratas.

“(...) 6. La “seguridad alimentaria” generalmente se define aludiendo a la disponibilidad física de alimentos y la estabilidad de los abastecimientos, pero también al acceso económico al producto. Todo eso supone que existan los recursos necesarios para comprar alimentos, producirlos localmente o ambas cosas.

7. Para comprar alimentos, se necesita que la balanza de pagos presente una situación firme y manejable. Para producirlos localmente de forma eficiente se necesita poder participar en el mercado internacional de productos agropecuarios en términos competitivos, es decir, sin tener que competir con importaciones objeto de dumping. Los países en desarrollo, y entre ellos los importadores netos de productos alimenticios, encuentran dificultades en ambos frentes. Una dependencia elevada de las importaciones de productos alimenticios subvencionados puede dar lugar a dificultades financieras graves debido a la mayor vulnerabilidad de la situación del balanza de pagos, sin que

# Un “mito” proteccionista

intervenga el precio de los productos alimenticios. Si la decisión es invertir en actividades agropecuarias internas que sirvan de complemento a las importaciones, la competencia ejercida por las subvenciones a la exportación limitará las pocas oportunidades de que pueden disfrutar los productos similares tanto en los mercados internacionales como en los nacionales. (...)

14 (...) La perpetuación de las subvenciones a la exportación, lejos de ofrecer una respuesta permanente a las preocupaciones que suscita la seguridad alimentaria, constituye de hecho un trato especial y diferenciado en favor de algunos países desarrollados ricos. El establecimiento de una serie clara y equilibrada de disciplina asegurará una participación más equitativa en el comercio mundial y ayudará a garantizar la distribución de las rentas y la riqueza, necesaria no sólo para desarrollar las actividades agrícolas nacionales sino también para financiar las importaciones de productos alimenticios no producidos localmente. Si estos actos se combinan con la concesión de ayudas alimentarias a los más necesitados, los problemas de seguridad alimentaria se resolverán con medios legítimos.”

Los argumentos transcritos dejan ver cuál es el efecto de las denominadas “preocupaciones no comerciales” de ciertos países ricos que subsidian su producción y exportan a un precio artificialmente bajo los saldos a países en desarrollo. Bajo este esquema perverso estos difícilmente podrán producir los insumos básicos para abastecer a su población.

En el marco del Grupo Cairns, la Argentina también se refirió a la relación entre la agricultura y el medio ambiente en respuesta a una serie de documentos debatidos en la Conferencia sobre la Multifuncionalidad

realizada en Noruega en el año 2000 (*c.f. nota al pie n°1*):

“Las subvenciones pueden favorecer también la degradación de los recursos y la adopción de prácticas perjudiciales para el medio ambiente en el país que las concede. Así pues, un elemento central en el análisis del impacto ambiental de la agricultura es identificar las medidas de ayuda que causan daños ambientales. Observamos que en el documento sobre las preocupaciones no comerciales, la UE reconoce que un sistema de producción agrícola intensivo con abundancia de insumos y alta producción es causa de degradación ambiental y de externalidades negativas en la agricultura. Un ejemplo de externalidad negativa es el menoscabo de la diversidad biológica de los pastizales.

En algunos casos, se aplican medidas ambientales para contrarrestar los daños causados al medio ambiente por unas políticas que tienen efectos de distorsión. Es claro, pues, que la supresión de las medidas de ayuda al comercio y a la producción que tiene efectos de distorsión redundará en beneficio del medio ambiente.

El AA permite a los miembros perseguir objetivos ambientales aplicando medidas que no tengan efectos de distorsión. El párrafo 12 del anexo 2 prevé que se efectúen pagos en el marco de un programa ambiental, cuando dicho programa es parte de un programa gubernamental ambiental o de conservación claramente definido. (...)

La reforma del comercio agropecuario ofrece una oportunidad “sin perdedores” en lo que respecta al medio ambiente -promoviendo la conservación de la tierra, la ordenación sostenible de los recursos naturales renovables y la conservación de la biodiversidad-, a condición de que los gobiernos apliquen

## La multifuncionalidad...

políticas ambientales eficaces. Para ello es necesario que las políticas de apoyo al medio ambiente se pongan en práctica mediante medidas agrícolas desconectadas de la producción, bien orientadas y transparentes que persigan objetivos ambientales específicos.”(5)

### Conclusiones

El debate sobre la multifuncionalidad gira en realidad en torno a los argumentos esgrimidos por los países menos eficientes en su producción agrícola y los de aquellos que tienen ventajas comparativas para abastecer una demanda mundial creciente de agroalimentos.

El desarrollo rural, la seguridad alimentaria, la defensa del medio ambiente y la conservación del paisaje comprensibles desde todo punto de vista en tanto valores socialmente deseables, son utilizados por algunos para mantener el status quo y, a través de la ayuda interna y los subsidios, continuar exportando granos y alimentos a terceros mercados compitiendo deslealmente con productores eficientes, deprimiendo los precios internacionales e impidiendo el desarrollo agrícola de los más necesitados de alimentos.

### notas

1- Torres, Héctor R., “La Argentina en la negociación agrícola. El viejo proteccionismo y los nuevos desafíos”, Boletín Informativo Techint 305, Buenos Aires, Enero Marzo 2001.

2- “Las características específicas de la agricultura y la necesidad de tratar la agricultura por separado en la OMC”, documento presentado por Suiza en la Conferencia Internacional sobre las Preocupaciones no Comerciales en la Agricultura”, Noruega, 2 al 4 de julio de 2000. Incorporado como Documento de trabajo del Comité de Agricultura de la OMC (G/AG/NG/W/36/Rev.1).

3- “Multifunctionality, a pretext for protection?”, Australian Bureau of Agriculture and Resource Economics”, Agosto 1999.

4- “Preocupaciones no comerciales legítimas”, comunicación técnica de Argentina a Comité de Agricultura de la OMC, 30 de noviembre de 2000 (G/AG/NG/W/88).

5- “Medio Ambiente”, Documento no oficial presentado en la reunión extraordinaria del Comité de Agricultura (3 y 4 de diciembre de 2001).

# SITIOS

por Valeria Arredondo

[www.politica.com](http://www.politica.com)

Sitio desde el cual acceder a artículos de importantes politólogos y personalidades de nivel internacional y análisis de la actualidad política. Encontrarás información sobre las becas ofrecidas por distintas organizaciones y un listado de links para acceder a la página de las principales ONGs, Diarios, Revistas, Universidades, Partidos Políticos, Sindicatos y más.

[www.aladip.com](http://www.aladip.com)

Página de la Asociación Latinoamericana de Derecho Internacional Público y Organización Internacional cuyo objetivo es la promoción y difusión del derecho internacional público en América Latina y en el resto del mundo

[www.falkland-malvinas.com](http://www.falkland-malvinas.com)

Sitio con información acerca de las islas que ofrece un buscador especializado para acceder a todas las noticias especializadas. Brinda también información sobre el MERCOSUR. Posee un listado de libros con comentarios de los autores.

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

El Instituto de ecología Política es una organización no gubernamental en cuya página combina noticias e información de la actualidad política mundial con la ecología. El sitio se orienta a la educación ambiental, la investigación y el fomento de políticas públicas tendientes a nuestro medio ambiente.

[www.bibnal.edu.ar](http://www.bibnal.edu.ar)

La Biblioteca Nacional que presenta en su página una vasta colección de fuentes bibliográficas de América Latina. Sus obras abarcan el descubrimiento hasta la actualidad con la posibilidad de acceder a la hemeroteca y mapoteca del mismo sitio.

[www.ses.me.gov.ar](http://www.ses.me.gov.ar)

Listado de posgrados en Relaciones Internacionales orientados hacia diversas áreas, incluye programa de becas, estadísticas, publicaciones y proyectos.

[www.sappiens.com](http://www.sappiens.com)

Sitio en el cual puedes acceder información en más de 100 áreas temáticas, brinda la posibilidad de publicar tus propios trabajos dándolos a conocer a toda la comunidad sappiens que ya incluye a 65.000 miembros de más de 20 países. Ofrece servicios adicionales como el acceso a directorios webs de interés, al glosario terminológico, a la hemeroteca, y al foro de discusión para compartir tus ideas.

W

W

W

W

W

# Destacada labor de alumnos rosarinos

## En el reciente Modelo de Naciones Unidas

La Organización Argentina de Jóvenes para las Naciones Unidas (OAJNU) llevó a cabo los días 6, 7 y 8 de septiembre pasado el III Modelo Universitario de Naciones Unidas. El mismo se desarrolló en la sede de la Universidad Católica Argentina (UCA) de Buenos Aires, y contó con la participación de aproximadamente 190 estudiantes, procedentes de Rosario, Tucumán, Córdoba, Buenos Aires, República Dominicana y Canadá.

Como simulacro del funcionamiento de los distintos Organos de la Organización de las Naciones Unidas, este tipo de modelo presenta un desafío para los participantes, debido a la necesidad de representar al país asignado, defender sus posiciones internacionales y confrontar con otros países en los debates sobre la problemática de la realidad internacional.

Los órganos representados en esta oportunidad fueron:

- Asamblea General
- Consejo de Seguridad

Asu vez, las comisiones de la Asamblea General presentes fueron:

- Comisión de Asuntos Económicos y Financieros (2° Comisión),
- Comisión de Asuntos Sociales, humanitarios y Culturales (3° Comisión)
- Comisión Jurídica (6° Comisión).

### Representantes de Rosario

Tres fueron las delegaciones compuestas por estudiantes de la Universidad Nacional de Rosario. Dos de ellas integradas en su totalidad por estudiantes de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, y una por estudiantes de diversas carreras. Las delegaciones fueron:

Islas Mauricio, estuvo compuesta por Pilar Bueno (Embajadora), Sebastián Ferrara y Selene Oubiña (Consejo de Seguridad), Marina Pasquale y Natalia Pedrozo (Comisión Económica), Mariano Gálvez y Paula Demarchi (Comisión Social), Gastón Martínez y Agustina Calderini (Comisión Jurídica).

Federación Rusa, integrada por Luciana Coscione Popelka (Embajadora), José Daloisio, Said Chaya (Consejo de Seguridad), Liza Pozzi Armengod y Guillermo Dosko (Comisión Jurídica), María Luz Olazagoitia y Antonella Saglietti (Comisión Social), Diego Fernández De Luco (Comisión Económica).

República Popular de Corea, representada por Fernando Terisotto y Matías Aquino (Comisión Jurídica), César Farías y Germán Brailard Pocard (Comisión Económica).

Debemos destacar la brillante labor realizada por las tres delegaciones. Esta actuación mereció que a la delegación de Islas Mauricio se le otorgara la Primera Mención, y a la delegación de Federación Rusa la Tercera Mención.

## La Federación Rusa y una histórica resolución

De una interesante postura fue propulsora la delegación de la Federación Rusa. Mientras las delegaciones estaban reunidas en el Consejo de Seguridad, un comunicado de último momento (situación de emergencia) advirtió que Estados Unidos y el Reino Unido estaban atacando Irak sin autorización del Consejo de Seguridad.

En ese momento existió un pedido de varias delegaciones para la presentación de una resolución del Consejo de Seguridad, que excluyera a los países atacantes de la votación de la situación iraquí.

La delegación de la Federación Rusa propuso entonces cambiar el tópico de discusión, que pasó de ser "situación en Irak" a "ataque UNILATERAL de Estados Unidos y el Reino Unido a la República de Irak". La propuesta fue defendida y sometida a votación, y fue aprobada por 12 votos a favor y 3 en contra (Francia, Estados Unidos y el Reino Unido).

Ante la solicitud de un cuarto intermedio y una nueva votación, la votación favoreció la propuesta de la Federación Rusa, por 13 votos a 2 (quedando aislados Estados Unidos y el Reino Unido). Después de esto, Estados Unidos se retiró del Consejo de Seguridad.

Luego se sometió a votación la controversia, se siguió la Carta de Naciones Unidas, que establece que las partes en una controversia

que son miembros del Consejo de Seguridad "deben abstenerse de votar" en resoluciones.

El resultado final entonces, fue una resolución histórica sobre Irak que afirmó la vocación rusa al multilateralismo. Al mismo tiempo, se logró un aleccionador rechazo hacia las conductas unilaterales basadas en el uso de la fuerza; resultado muy diferente a lo que vemos en la realidad internacional, donde las decisiones del más fuerte suelen primar.

## Qué es la OAJNU?

La Organización Argentina de Jóvenes para las Naciones Unidas (OAJNU) es una Organización No Gubernamental, sin fines de lucro, apartidaria y pluralista, creada y dirigida por jóvenes con un fuerte compromiso con la búsqueda del desarrollo humano a través de la igualdad de oportunidades. Su punto de referencia es la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ámbito ideal para la búsqueda de mecanismos de progreso, por ser superadora de la instancia nacional en la discusión y solución de conflictos sociales y humanos. La OAJNU está abierta al trabajo voluntario de hombres y mujeres menores de 30 años, así como al apoyo de empresas, instituciones y personas comprometidas con los principios que la definen.

El site de la Organización Argentina de Jóvenes para las Naciones Unidas es <http://www.oajnu.org.ar>





# SISTEMAS POLÍTICOS Y DIVISIÓN DE PODERES

Marisol Mancini/ Licenciada en Ciencia Política U.N.R./

Al momento de hablar acerca de sistemas políticos, podemos comenzar haciendo alusión al clásico debate entre presidencialismo y parlamentarismo. Las ventajas y desventajas de ambos sistemas han sido estudiadas por diversos autores. La mayoría de ellos llegaron a la conclusión de que el parlamentarismo ha contribuido a la estabilidad democrática de los países en los que se encuentra vigente, esto es en gran parte de las democracias europeas.

Por otro lado, estos autores consideran que el presidencialismo ha producido el efecto contrario, es decir graves problemas de gobernabilidad y estabilidad democrática. De hecho, muchos afirman que el fracaso de las democracias en América Latina se debe, entre otros factores, a su diseño institucional. El único caso exitoso de presidencialismo sería Estados Unidos, lo cual ha llevado a Sartori a afirmar que el sistema presidencialista estadounidense funciona bien, no gracias a su Constitución, sino a pesar de ella.

Recordemos brevemente las virtudes y defectos atribuidas al parlamentarismo y presidencialismo respectivamente.

En los sistemas parlamentarios, la legitimidad democrática descansa en el Parlamento y en el gobierno que deriva de su autoridad. El Jefe de Gobierno es elegido por los partidos parlamentarios. Estos Parlamentos se caracterizan por

tener una representación proporcional. Tanto los mandatos del Jefe de Gobierno como los del Parlamento no son fijos, esto significa que constitucionalmente se contemplaría la revocabilidad de los mismos. Por último, tanto en las monarquías como en las repúblicas parlamentarias el Rey y el Presidente poseen respectivamente un poder simbólico y limitado.

Por el contrario, en los sistemas presidencialistas el Presidente es elegido directamente por el pueblo, por un periodo establecido de tiempo determinado por la Constitución y su permanencia en el poder no depende del voto de confianza del Parlamento. Este sistema ha sido caracterizado como un juego de suma cero en el que el ganador se queda con todo. Finalmente, el Presidente cumple una función bidimensional y ambigua: representa a la Nación y a una determinada opción política y partidaria. Es decir, no sólo es el Jefe de Gobierno sino que también desempeña un rol simbólico importante.

La mayoría de estos autores consideran que el funcionamiento de los parlamentarismos contribuye de manera más eficaz al mantenimiento de la democracia, debido a que poseen un proceso político flexible, gracias a la ausencia de mandatos fijos, lo cual en



momentos de crisis severa la sucesión del poder no implicaría una ruptura institucional.

Otros autores en cambio, son más escépticos con respecto a las bondades del Parlamentarismo y añaden un elemento antes no contemplado al evaluar el desempeño del Presidencialismo. Argumentan que éste ha existido principalmente en América Latina, y que por lo tanto es muy difícil discernir si los fracasos de las democracias y la inestabilidad política se deben al tipo de régimen o a otros factores tales como el desarrollo socioeconómico, patrones culturales y políticos, etc. El mismo razonamiento utilizan para relativizar el éxito de los Parlamentarismos, dado que se presentan casi exclusivamente en Europa resultaría difícil afirmar que en otros contextos funcionarían de la misma forma. Como vemos, en el Presidencialismo tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo tienen una existencia separada, y ninguno puede disolver al otro(1). La doctrina de separación de poderes fue desarrollada en su máxima expresión por Montesquieu. Si bien Locke ya había distinguido entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, no concibió una doctrina de separación de poderes ya que insistió en la necesidad de la subordinación de un Poder al otro.

Dado que nos interesa analizar la dinámica e interacción en el presidencialismo argentino, sería interesante recordar en pocas palabras la teorización de Montesquieu. En el capítulo III del Libro XI de "Del espíritu de las Leyes" el autor expresa que en cada Estado existen tres clases de poderes: el *Poder Legislativo*, que promulga las leyes o enmienda y deroga las existentes, el *Poder Ejecutivo*,

el cual dispone de la guerra y la paz, previene las invasiones y establece la seguridad. Por último, el *Poder Judicial* que castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares(2).

Para que exista la libertad política en un Estado, se debe respetar lo que la ley prescribe y "para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder"(3).

En otra parte del texto señala que en los Estados en los que en el mismo hombre o el mismo cuerpo de personas están reunidos los tres poderes, reina un terrible despotismo.

Como sabemos, la Constitución de nuestro país contempla la división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos. Al analizar el funcionamiento de los poderes del Estado en el presidencialismo, siempre se ha priorizado la compleja relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, dejando en un segundo plano al Poder Judicial. Nos interesaría poner de manifiesto la importancia de este último en el esquema de división de poderes.

### El presidencialismo argentino

En el libro "*Presidencialismo y Democracia en América Latina*"(4), se afirma que la fortaleza de los presidentes descansa en dos categorías de poderes presidenciales: los constitucionales y los partidarios. Los primeros corresponden a la atribución de vetar proyectos de ley o de emitir decretos, los segundos se refieren a la capacidad de influir en el proceso de elaboración de la ley a través de la posición del presidente respecto al sistema de partidos.

Aquí nos interesa ahondar en el primero de los poderes mencionados (los

## Sistemas políticos...

/Marisol Mancini/

constitucionales) dado que sostenemos que a partir de una interpretación laxa de tales poderes (en parte relacionado con el estilo de hacer política principalmente de los '90) se llevaron a cabo prácticas políticas que afectaron el funcionamiento del sistema de control de los poderes, provocando al mismo tiempo repercusiones en el desempeño de la democracia.

En este sentido resulta esclarecedor citar un pequeño párrafo de Gregorio Badeni, experto en Derecho Constitucional: "El ensanchamiento de las atribuciones clásicamente reconocidas al poder ejecutivo, y en detrimento del órgano legislativo, es una característica propia en la estructuración moderna de los órganos ejecutivos. Pero, frente a esa realidad política y jurídica se procura incrementar las potestades del control de los restantes estamentos del gobierno para evitar, en definitiva, una absoluta concentración del poder con su secuela inevitable de ejercicio abusivo en detrimento de la libertad y dignidad del hombre"(5)

Este ensanchamiento de las atribuciones se puede observar en el uso excesivo de los decretos por parte del ejecutivo durante los años 90.

La Constitución Argentina anterior a 1994 no contemplaba la emisión de decretos de necesidad y urgencia(6), de todas maneras, estos fueron utilizados por los presidentes en contadas oportunidades a lo largo de la historia. Según los datos proporcionados por Mark Jones(7) entre 1853 y julio de 1989 los gobiernos constitucionales emitieron aproximadamente 25 decretos de necesidad y urgencia, mientras que entre julio de 1989 y agosto de 1994 se emitieron 336 decretos de necesidad y urgencia, gran parte de los cuales fueron en áreas

bien la Corte Suprema estableció que esos decretos serian usados en casos de emergencia, en la practica quedó a discreción del presidente aquello que sería considerado como tal.

Los decretos de necesidad y urgencia brindan al presidente un instrumento que le permite influir en el proceso legislativo dado que pueden legislar sin pasar por el Congreso, y al mismo tiempo utilizarlos para persuadir a los legisladores de aprobar una ley.

Con respecto al poder de veto, antes de la reforma de 1994 los presidentes podían vetar parcial o totalmente las leyes. Si bien el veto parcial no estaba mencionado explícitamente en la constitución fue un poder de hecho ejercido por los presidentes, y la única salvedad hecha por la Corte Suprema fue que no alteraran la intención original de la ley.

El sistema de frenos y contrapesos no se vio afectado solamente por la capacidad del presidente de influir en la legislación, si no también por la "cooptación del poder judicial"(8).

Si el sistema de separación de las funciones de gobierno fue concebido para evitar el abuso de poder y el avasallamiento de las libertades, la subordinación entre los distintos poderes que deberían situarse en un plano de igualdad "nos colocan en la senda peligrosa que constituye la antesala de la autocracia"(9).

Menem logró reducir los límites que el poder judicial le puede imponer al poder ejecutivo. Esto fue posible mediante diversos mecanismos.

Luego de asumir la presidencia y haber iniciado un plan de reformas estructurales considero que la Corte heredada del gobierno de Alfonsín podía ser un obstáculo para el éxito de sus políticas. Por este motivo, con la excusa de lograr una mayor



eficacia judicial introdujo un proyecto de ley para aumentar de 5 a 9 el número de jueces de la Corte Suprema. Hasta 1994 los jueces eran nominados por el presidente y confirmados por el Senado por el voto de la mayoría (10). Dado que hasta 1992 el PJ tenía más del 50 % en el Senado Menem podía asegurarse la confirmación de nuevos jueces afines a él, quienes no interferirían en sus principales políticas.

El presidente realizó 5 nominaciones, 4 para los nuevos jueces y 1 para reemplazar a un juez que renunció en noviembre de 1989. De esta manera, en menos de dos meses la Corte estaba conformada por 9 jueces, 6 de los cuales habían sido nombrados por Menem.

Como vemos, mas allá del diseño institucional hubo determinadas prácticas que entorpecieron el desenvolvimiento de la democracia y del control de poderes. Creo que la responsabilidad de esto no debe atribuirse exclusivamente a algunos actores políticos, también subyace una



responsabilidad ciudadana que no debe subestimarse. Durante mucho tiempo el pedido de rendición de cuentas por parte de los ciudadanos fue escaso. Así, debería tenerse en cuenta, que la participación ciudadana no se reduce al momento

ciudadana no se reduce al momento electoral y que la democracia no involucra solo cierto tipo de instituciones sino que también implica determinados valores que la sustentan, los cuales deben estar internalizados en los políticos y en los ciudadanos.

### notas

- 1) Esta división de poderes no significa que el Ejecutivo no necesite apoyo del Congreso.
- 2) Para Montesquieu el Poder Judicial no debe ser permanente, sino que deben ejercerlo personas del pueblo nombradas en determinadas épocas del año prescritas por la ley y debe durar solo el tiempo que sea requerido.
- 3) Montesquieu, "El Espíritu de las Leyes", Orbis, Bs.As., 1984, pág.142, cáp.VI.
- 4) Mainwaring y Soberg Shugart, (compiladores), "Presidencialismo y Democracia en América Latina", Paidós, Bs.As., 2002.
- 5) Badeni, Gregorio "Reforma Constitucional e Instituciones Políticas", Ad-Hoc, Bs.As., 1994, pág.273.
- 6) Con la reforma constitucional de 1994 se le otorga al presidente un poder limitado de emitir Decretos de necesidad y urgencia.
- 7) Mark Jones, "Una evaluación de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995", en Presidencialismo y Democracia en América Latina, op.cit.
- 8) IDEM
- 9) Badeni, op.cit.
- 10) Después de la reforma de 1994 se necesita el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado.

# cronología

# Agosto

# 2002

## Día 1

El Senado Estadounidense aprobó el "Fast Track"

El presidente estadounidense George W. Bush, obtuvo de parte del Congreso el "fast track" o "vía rápida", (o TPA, según sus nuevas siglas en inglés). El mismo consiste en la concesión de poderes especiales para negociar sin supervisión del Congreso acuerdos comerciales bilaterales. El mismo será utilizado para negociar el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

## Día 2

Estados Unidos gastará la mayor cifra en Defensa en 20 años

El Senado de Estados Unidos aprobó un proyecto de ley que le otorga al Pentágono 355.400 millones de dólares para los gastos militares de 2003. Este aumento es el más importante que registra el Pentágono en más de 20 años y representa cerca del 40 por ciento de los gastos totales del mundo en materia de defensa.

## Día 3

Brasil: Ciro Gomes se acerca a Lula

Según las encuestas publicadas, el opositor Ciro Gomes aumentó su participación en la carrera presidencial brasileña. El instituto Vox Pópuli confirmó los datos de la consultora Ibope: el opositor Ciro Gomes, de centro derecha, pegó un salto al 30% y se colocó en un "empate técnico" con Luiz Inacio Lula da Silva, que tiene el 34%. Jose Serra, el candidato oficialista, apenas alcanza un 13% de las preferencias.

## Día 4

Turquía espera las negociaciones con la Unión Europea

El primer ministro turco, Bulent Ecevit

señaló que "Turquía cumple ahora con todos los criterios políticos exigidos por la Unión Europea para negociar su adhesión y espera que la UE fije una fecha para el inicio de las negociaciones".

## Día 5

Debate presidencial: Lula se mostró más seguro

En el primer debate sobre las próximas elecciones presidenciales en Brasil, el candidato del Partido de los Trabajadores, salió fortalecido. Ante la percepción de que es el único candidato que tiene asegurado el pase a la segunda vuelta, el resto de los candidatos prefirió no atacar a Lula.

## Día 6

Bolivia: Sánchez de Lozada es el nuevo presidente

Con la presencia de más de un centenar de invitados extranjeros, juró en la sede del Parlamento de Bolivia, el nuevo presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. Sánchez de Lozada reclamó un "pacto social", para afrontar su nuevo período de 5 años.

## Día 7

El FMI anunció un acuerdo con Brasil

El director gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Horst Köhler, anunció la conclusión de un acuerdo con Brasil por 30.000 millones de dólares en financiamiento adicional, de los cuales unos 6.000 estarán disponibles en forma inmediata y el resto el próximo año.

## Día 8

Informantes civiles en Colombia

El presidente de Colombia, Alvaro Uribe, lanzó un polémico proyecto de informantes del ejército al que piensa vincular a un millón de personas. El programa ha recibido fuertes críticas por parte de la ONU y entidades humanitarias.

## Día 9

Gran Bretaña se opone a un ataque a Irak

Según el diario The Independent, las autoridades diplomáticas y militares británicas pidieron a Estados Unidos que no ataque a Irak. El motivo es que un nuevo ataque, podría agudizar los conflictos en Afganistán, Oriente Medio y Cachemira.

## Día 10

Amenaza de Estados Unidos por la Corte Penal Internacional

La administración Bush amenazó con retirar su asistencia militar a los países que se adhieran a la flamante Corte Penal Internacional, sin firmar un acuerdo bilateral con Washington que garantice la inmunidad de las tropas norteamericanas en ese tribunal.

## Día 11

Perú: se acerca el juicio a Montesinos

El juicio al polémico ex jefe de los servicios secretos de Perú, Vladimiro Montesinos, y a casi un millar de presuntos integrantes de su red de corrupción gubernamental, comenzará en un mes. El lugar elegido para el proceso será un teatro del centro de Lima, que puede albergar a las personas involucradas en el proceso.

## Día 12

Colombia: Uribe declaró el "estado de conmoción"

Ante la ola de atentados que dejaron un centenar de muertos en la última semana, el presidente de Colombia, Alvaro Uribe, decretó el "estado de conmoción interna", que limita los derechos y garantías individuales.

## Día 13

Estados Unidos enviaría tropas de elite a todo el mundo

El secretario de Defensa norteamericano, Donald Rumsfeld, está considerando distintas alternativas para expandir el papel de las fuerzas de Operaciones Especiales de Estados Unidos en la campaña global contra el terrorismo. Podría enviarlas a todo el mundo para capturar o matar a los líderes de Al Qaeda lejos de los campos de batalla de Afganistán.

## Día 14

Venezuela: fueron absueltos los militares golpistas

El Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) de Venezuela absolvió a cuatro militares de alto rango vinculados con el gobierno del 12 de abril pasado, que derrocó por unas horas al presidente Hugo Chávez. Se registraron serios incidentes luego de conocerse el fallo.

## Día 15

Condoleezza Rice: "es un deber moral" derrocar a Saddam

La consejera de Seguridad Nacional de George Bush, Condoleezza Rice, señaló "no podemos permitirnos el lujo de no hacer nada con respecto a Irak", y consideró que derrocar a Saddam Hussein "está justificado". El discurso sigue la misma línea que la del Presidente de Estados Unidos.



## María Mercedes Betria Nassif

### Día 16

Dos ex presidentes apoyan a Lula

En la reñida campaña electoral brasileña, el candidato del Partido de los Trabajadores, Lula da Silva, recibió dos importantes apoyos. El primero vino de parte del ex presidente Itamar Franco, y el segundo del otro ex jefe de Estado, José Sarney. El actual presidente Fernando Henrique Cardoso ya había declarado su intención de votar por Lula si la competencia en el segundo turno es con Ciro Gomes.

### Día 17

Rusia invierte u\$s 40 mil millones en Irak

En un abierto desafío a los planes de invadir Irak por parte de Estados Unidos, Rusia llegó a un acuerdo de cooperación económica con Bagdad por 40.000 millones de dólares en cinco años. Varias horas después del anuncio, la administración Bush rompió el silencio, y advirtió a Rusia "que cumpla con las resoluciones de la ONU".

### Día 18

Israel se retira

Finalmente, las tropas israelíes se retirarán paulatinamente de las zonas palestinas que ocupan en la Franja de Gaza y en la ciudad de Belén (Cisjordania). Este anuncio se realizó al término de una entrevista con responsables palestinos centrada en la seguridad.

### Día 19

Chechenia: por un ataque murieron 85 rusos

Un inmenso helicóptero militar Mi-26 fue derribado por las guerrillas chechenas. La caída del helicóptero provocó la muerte de al menos 85 personas y decenas de heridos. El helicóptero cayó sobre un campo minado por los propios rusos, en las afueras de Grozny.

### Día 20

Bombardeo en el sur de Irak

El Pentágono informó que aviones de

guerra de Estados Unidos y Gran Bretaña atacaron una unidad de defensa antiaérea en la zona sur iraquí de exclusión aérea, sin que se tengan informes de bajas. Es el incidente armado número 28 en el que participan cazas estadounidenses y británicos en lo que va del año en las zonas norte y sur de Irak, prohibidas a la navegación aérea iraquí.

### Día 21

Toman la embajada iraquí en Berlín

Un grupo de opositores al régimen de Saddam Hussein tomó la Embajada de Irak en Berlín. La toma duró 5 horas, hasta que un grupo de elite de la policía alemana puso fin a la acción y detuvo a cinco personas.

### Día 22

Investigarán la muerte de 900 talibán

El gobierno de Afganistán llevará a cabo una investigación sobre el descubrimiento de fosas comunes que contienen los cadáveres de aproximadamente 900 talibán y miembros de Al Qaeda que murieron "sofocados" en un contenedor. Las fosas se encuentran cerca de la cárcel de Sheberghan, y fueron descubiertas por la ONG estadounidense Physicians for Human Rights.

### Día 23

El efecto invernadero sería irreversible

La revista Science publicó un informe "realista" (según los científicos) sobre un efecto invernadero "irreversible", destinado a durar mucho más de lo que se podía imaginar hasta hace pocas décadas. Este es un oscuro pronóstico en vísperas de comenzar la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, que se celebrará Johannesburgo, Sudáfrica. A esta conclusión se suma la advertencia del Fondo Mundial de la Naturaleza (WWF), que asegura que los africanos y sus reservas naturales sufrirán consecuencias devastadoras si siguen sin control las emisiones de anhídrido carbónico que causan el efecto invernadero.

# SOOS

## Día 24

Niegan más poderes a Bush

Un tribunal judicial especial y secreto se negó a autorizar nuevos y amplios poderes al presidente George W. Bush, en el marco de su campaña antiterrorista. Entre los atributos del tribunal está el de autorizar las requisas y las escuchas telefónicas.

## Día 25

Estados Unidos busca a Brasil como socio clave en el hemisferio.

La embajadora de EE.UU. en Brasilia, Donna Hrinak, señaló que Estados Unidos quiere a Brasil como su socio en el hemisferio a un nivel tanto comercial como estratégico. Reveló que su país considera a Brasil como una de las cinco "naciones monstruo" en el mundo por su influencia. Esta afirmación natural, se combinó con una imprevista defensa del MERCOSUR como bloque comercial importante para los Estados Unidos.

## Día 26

Comenzó la Cumbre de la Tierra en Johannesburgo

En Johannesburgo, Sudáfrica comenzó la conferencia con más delegados en la historia de las Naciones Unidas. La misma recibirá a 5.000 delegados de 189 países y se extenderá hasta el 4 de septiembre. La Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable tratará temas como la desigualdad, cambios climáticos, pobreza, acceso al agua y crecimiento demográfico.

## Día 27

Ilegalizan el brazo político de ETA

El juez de la Audiencia Nacional de Madrid, Baltasar Garzón decidió la suspensión por tres años de Herri Batasuna,

el partido político de ETA. Al mismo tiempo, el Congreso votó el inicio de acciones para que la agrupación, con 150.000 votantes, sea declarada fuera de la ley y así intentar terminar definitivamente con ella.

## Día 28

Clausuran sedes de Batasuna

La policía española allanó y desalojó por la fuerza los locales del brazo político de ETA, Herri Batasuna. Dirigentes de esa formación llamaron a sus militantes a ocupar los locales partidarios, previendo el accionar policial.

## Día 29

Mil millones de personas sin acceso al agua potable

Según un informe de las Naciones Unidas, 1.100 millones de personas en todo el mundo viven sin agua potable. Son así 2.400 millones los hombres y mujeres sin acceso a instalaciones sanitarias decentes para los parámetros estándar de salud mundial. Cada año 2.2 millones de personas mueren en el mundo a causa de enfermedades vinculadas con aguas contaminadas, la gran mayoría niños.

## Día 30

Fisuras en la UE por el Tribunal Penal Internacional

Los gobiernos de Gran Bretaña e Italia se mostraron dispuestos a firmar acuerdos bilaterales con Estados Unidos para exceptuar a este país de la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional (TPI), aunque destacaron que respetarán la decisión consensuada.





## Día 1

11 muertos en la Autoridad Nacional Palestina

11 palestinos fueron abatidos por el ejército israelí cerca de Hebrón en el territorio de la Autoridad Nacional Palestina luego de un mes y un día sin ataques palestinos contra civiles israelíes en Israel.

Estas acciones se enmarcan en el método denominado por los mismos israelíes como "asesinato selectivo" pues impacta en blancos previamente identificados. Sin embargo, entre las víctimas se encontraban cinco menores.

## Día 2

Vietnam

22 personas murieron y otras 100.000 fueron evacuadas de sus hogares como consecuencia de las inundaciones que desbastaron el Delta del Mekong en Vietnam.

## Día 3

Colombia

René Acosta, jefe paramilitar fue asesinado por los sus mismos compañeros de ultraderecha, acusado de haber secuestrado al empresario venezolano Richard Boulton sin autorización.

## Día 4

Conferencia de la tierra

Luego de diez días de intensas negociaciones, finaliza la Cumbre Internacional sobre Desarrollo Sostenible, organizada por la Organización de Naciones Unidas.

Los consensos logrados entre las 186 naciones presentes se materializaron en el Plan de desarrollo sustentable que abarca los siguientes tópicos:

siguientes tópicos:

- Reducir a la mitad, para el 2015, el número de personas que no poseen instalaciones sanitarias dignas y agua corriente en sus casas.
- Energías renovables: se rechazó la propuesta de pautar metas para el aumento en el uso de este tipo de energías.
- Comercio: no se fijaron plazos para la eliminación progresiva de los subsidios de los países industrializados.
- Clima: China y Rusia anunciaron que firmarían la ratificación del protocolo de Kyoto
- Salud: los objetivos son reducir en un 3/4 la mortalidad de los partos para el 2015 y, para el 2010, el número de enfermos de sida de entre 15 y 24 años.
- Pobreza: se fija el año 2015 como meta para reducir el número de personas que vive con un dólar al día.

## Día 5

Conflicto estadounidense- iraquí

Tras una reunión de dos días de los ministros de Relaciones Exteriores árabes en El Cairo, Los 22 países que conforman la Liga Árabe rechazaron unánimemente un ataque norteamericano contra Irak y se declararon a favor del regreso de los inspectores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a Bagdad.

En el documento final de la reunión se declaró que "cualquier amenaza de ataque contra un país árabe, en particular Irak, está dirigida contra la seguridad de todos los países árabes".

## Día 6

Atentado contra el presidente de Afganistán

Un hombre disparó contra el auto en donde se encontraba Hamid Karzai. En el tiroteo protagonizado por los guardaespaldas

# Septiembre

## cronología

# 2002

estadounidenses del mandatario murieron tres personas y resultó herido el gobernador Gul Agha Sherzai.

### Día 7

Encuentro entre Bush y Blair

El presidente George W. Bush y el primer ministro británico Tony Blair, se reunieron en Camp Davir para analizar la estrategia de ataque contra Irak.

### Día 8

Austria

Divisiones en la coalición gobernante de centroderecha encabezada por el Partido Popular y el Partido de la Libertad llevaron a las renuncias de la viceministro de Relaciones Exteriores, Susanne Riess-Passer, el ministro de Economía, Karl-Heinz Grasser, y el representante del partido en el parlamento, Peter Westenthaler. Las renuncias significaron una clara victoria para Haider, que se opone a la coalición de gobierno.

### Día 9

Crisis política en Austria

El Canciller Wolfgang Schuessel convocó a elecciones anticipadas, en medio de la crisis política suscitada por la renuncia de cuatro dirigentes del gobernante Partido de la Libertad.

### Día 10

En vísperas del primer aniversario de los atentados del 11 de septiembre, el gobierno estadounidense despliega un gran número de medidas de seguridad, entre ellas, la declaración del alerta naranja que indica un "alto riesgo" de ataque.

El Departamento de Estado anunció que cerraba temporariamente al público unas dos docenas de legaciones diplomáticas en el mundo, mientras que el ejército de EE.UU. desplegó lanzamisiles tierra-aire en los alrededores de Washington y cazas F-16.

### Día 11

Primer aniversario del ataque a Estados Unidos.

Elecciones en Palestina

El presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Yasser Arafat, convocó a elecciones presidenciales y parlamentarias para el próximo 20 de enero, en Cisjordania, Gaza y Jerusalén oriental.

### Día 13

En contra de un ataque a Irak

Cientos de personas se manifestaron a dos manzanas de la Casa Blanca, en contra de un eventual ataque contra Irak, y denunciaron a los Estados Unidos comportarse como "un estado policial" en la lucha contra el terrorismo.

### Día 14

La posición argentina

El gobierno del presidente Eduardo Duhalde declaró por medio de su canciller, Carlos Ruckauf, que respalda los reclamos de Estados Unidos para que Irak acepte una inspección internacional para determinar si tiene armas químicas o bacteriológicas, aunque evitó pronunciarse en favor de apoyar una eventual acción militar norteamericana.

### Día 15

Arabia Saudita apoya un ataque contra Irak

Arabia Saudita declaró su respaldo a un ataque contra Irak sancionado por la ONU,



## María Mercedes Betria Nassif

un ataque contra Irak sancionado por la ONU, y ofertó a EE.UU. el uso de sus bases en ese país.

### Día 16

Conflicto estadounidense- iraquí

El presidente iraquí, Saddam Hussein, accedió a permitir el regreso "sin condiciones" de los inspectores de armas de las Naciones Unidas a su país. El vuelco en la actitud de Irak, tras cuatro años de estancamiento, es un claro intento de alejar la ofensiva militar, que parecía cada vez más cerca. La oferta iraquí, sin embargo, fue recibida con marcada cautela por el gobierno norteamericano, que la calificó como una táctica destinada a dar "falsas esperanzas a la comunidad internacional".

### Día 17

Bush rechaza la decisión iraquí

El presidente estadounidense, George W. Bush, ignoró la oferta de Irak de permitir el retorno incondicional de los inspectores de armas de la ONU, al afirmar que el organismo internacional debe actuar para frenar al presidente iraquí, Saddam Hussein.

"Es tiempo de actuar contra Saddam para garantizar la paz, es tiempo de que las Naciones Unidas actúen", declaró Bush.

### Día 18

Construyen un oleoducto para el petróleo del Caspio

Estados Unidos, Azerbaijón, Georgia y Turquía pusieron la piedra fundacional para el oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhán que llevará el crudo del mar Caspio al Mediterráneo. El oleoducto unirá la terminal azerí de Sangachalsk con el puerto turco de Ceyhán, pasando por Georgia en un recorrido de 1760 kilómetros.

### Día 19

Histórica unión entre Corea del Norte y Corea del Sur.

Trece años después de la caída del Muro de Berlín, Corea del Norte y Corea del Sur comenzaron la restauración de las líneas de ferrocarriles y rutas cortadas desde 1953.

Ambas Coreas comenzaron en forma

simultánea la construcción de vínculos viales y ferroviarios a través de una frontera aún fortificada, que entre otras cosas facilitarán las reuniones de familias separadas por la guerra.

### Día 20

Nueva doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos

Estados Unidos anunció su nueva doctrina de seguridad nacional y política exterior. Ella tiene como objetivo el lanzamiento de acciones preventivas contra Estados y organizaciones terroristas que amenacen su seguridad.

En su documento "La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos de América" Bush señaló que el objetivo fundamental es "interrumpir y destruir las organizaciones terroristas y atacar su liderazgo, comandos controles y comunicaciones, el apoyo material y financiero" ... identificando y destruyendo la amenaza antes de que ésta alcance nuestra frontera".

### Día 21

100 guerrilleros muertos en COLOMBIA

En el municipio de Ituango, situado a 325 kilómetros al noroeste de Bogotá, casi 200 guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) murieron a causa de bombardeos aéreos contra sus campamentos.

### Día 22

Elecciones en Alemania.

El Canciller Gerard Schröder fue reelecto tras una difícil victoria frente a los conservadores.

La socialdemocracia del Canciller, empató con los conservadores de la alianza entre la Unión Demócrata (UDC) y la Unión Socialcristiana (USC). Cada uno recibió el 38,5% de los votos, (251 asientos para la socialdemocracia y 248 para la USC). Sin embargo Schröder logró sumar los 55 escaños de sus socios de coalición, los Verdes, cuyo inesperado avance le permitió retener su puesto.

# SOOS

## Día 23

Beneficiado por enajenación mental

Augusto Pinochet fue sobreesido en siete juicios. La resolución no establece la inocencia de Pinochet sino que le sobreesee "por el estado de enajenación mental" en que cayó "después de cometer el o los delitos que se le imputan".

## Día 24

Polémicas declaraciones de Lula sobre Argentina

"La economía brasileña está fragilizada, por lo tanto no podemos jugar. Este país no es una republiqueta cualquiera, no es Argentina. Este país no quiebra", sostuvo Luiz Inacio Lula da Silva candidato a la presidencia de Brasil y favorito en las encuestas.

## Día 25

El orden chino

El escritor chino Chen Shaowen fue arrestado por "subversión contra el orden establecido", tras haber publicado sus artículos y ensayos políticos "reaccionarios" en Internet. Este hecho se produce en el marco de una campaña de represión de la libertad de expresión en Internet por parte del Gobierno comunista, que afectó a portales pornográficos, páginas de grupos religiosos, ONGs, medios de comunicación.

## Día 26

Conflicto estadounidense- iraquí.

En una decisión que implica un viraje fundamental en su política, el gobierno norteamericano ofreció por primera vez entrenar a opositores al régimen iraquí. Sin embargo, ya desde de 1998 existe una ley que autoriza a disponer de hasta 98 millones de dólares para apoyar a las fuerzas anti-Hussein.

## Día 27

Separatismo vasco

El gobierno regional vasco afirmó que quiere redefinir sus relaciones con Madrid con un "nuevo pacto de coexistencia" que incluya la soberanía compartida y la libre asociación. El presidente regional, Juan José

Ibarretxe aseguró que la propuesta definitiva sería sometida a un plebiscito.

## Día 28

Irak no acepta plazos

Irak rechazó la propuesta de resolución al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas presentada por Estados Unidos y Gran Bretaña que daría al presidente Saddam Hussein un plazo de siete días para pactar el desarme y dejar que entren al país los inspectores de armamento.

## Día 29

Medidas contra ilegales en Italia

El gobierno conservador del primer ministro Silvio Berlusconi anunció un proyecto que busca combatir la inmigración clandestina. Las costas italianas serán vigiladas por aviones espía de última generación, sin piloto, para evitar los desembarcos con ilegales a bordo.

## Día 30

Frenan devaluación del Real

En medio de la incertidumbre electoral, el Banco Central brasilero intervino en el mercado de cambios para evitar que el dólar cotizara arriba de cuatro reales. A las once de la mañana el real se había devaluado hasta llegar a R\$ 3,95.

Al final del día, gracias a las ofertas del central el dólar cerró a R\$ 3,75.



# NÚMEROS ANTERIORES

1

**El Imperio contraataca** /Fabián Vidoletti

**ALCA o MERCOSUR: más que un dilema de política exterior/**

Román Fellippelli

**De Génova a la Matanza** /Germán Martínez

**El nivel decreciente de la Argentina en el mundo** /Betina Baella

**Alejandro Toledo: carrera contra reloj** /Emilio Ordóñez

**Opinión: la globalización de la deshumanización** /Bárbara Capisano

**Peligro inminente: el turno de Macedonia** /Gerardo Bobrovsky

Si desea solicitar  
ejemplares anteriores  
de Contexto  
Internacional  
escribanos a  
[contexto@funif.org.ar](mailto:contexto@funif.org.ar)

2

**Jaque al clima** /Gerardo Bobrovsky

**¿ALCA o MERCOSUR? Un hemisferio de incógnitas** /Javier Orso

**En una mañana de setiembre** /Fabián Vidoletti

**El talibán: análisis y perspectivas en Afganistán** /Emilio Ordóñez

**Medio Oriente: la guerra sin fin** /Román Fellippelli

**Democracias de consenso** /María Eugenia Kokic

**Opinión: el camino a Ezeiza** /Bárbara Capisano

3

**Piedras en el camino de la paz: Entrevista al Embajador de la Autoridad**

**Nacional Palestina** /Gerardo Bobrovsky, Bárbara Capisano y Gabriela Rosales

**¿Todo es culpa del FMI?** /Hernán Aruj

**Sierra Leona: la historia de un conflicto olvidado** /María Eugenia Kokic

**La problemática del Islam en la Federación Rusa** /Emilio Ordóñez

**Mitos y realidades de la posguerra fría** /Fabián Vidoletti

4

**La evolución del conflicto en Cachemira** /María Eugenia Kokic

**La democracia en África** /Emilio Ordóñez

**El EURO: ¿una realidad para imitar?** /Hernán Aruj

**Perspectivas de la situación latinoamericana** /Agustina Prieto  
y Anabella Busso

**El desafío de recuperar la confianza** /Fabián Vidoletti y Germán Martínez

**El liderazgo político en Venezuela** /Marisol Mancini

**La larga agonía del Estado colombiano** /Fabián Vidoletti

5

**Los Países en Desarrollo y la Política Comercial** /Juan Carlos Sanchez Arnau

**Los Derechos Humanos como Problemática Mundial** /Juan Pablo Angelone

**La Democracia en América** /Marisol Mancini

**La Tercera Vía y el Ascenso de la Extrema Derecha en Europa** /M. Mercedes  
Betria Nassif

**La Diplomacia del Clima** /Gerardo Bobrovsky

6

**¿Puede el mundo seguir así?** /Fabián Vidoletti

**¿Qué es la dolarización?** /Román Fellippelli

**El ascenso del dragón** /Emilio Ordóñez

**El Asia-Pacífico, un escenario estratégico para considerar** /Luciano Bolinaga

**Malvinas ¿causa perdida o cuestión olvidada?** /Melisa Campitelli Mayor

**Organismos internacionales y lucha contra la pobreza** /Germán Martínez